

Beregnet til

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Dokument type

Rapport

Dato

Mai, 2018

**EVALUERING AV REGELVERKSENDRINGER
TILSKUDDSDORDNINGEN TILSKUDD TIL
FUNKSJONSHEMMEDES ORGANISASJONER**



INNHALDSFORTEGNELSE

	SAMMENDRAG	1
1.1	Metodisk tilnærming	1
1.2	Hovedfunn	1
1.	INNLEDNING	5
1.1	Evalueringsens formål	6
1.2	Kort om metode og datakilder	6
1.3	Leseveiledning	9
2.	TILSKUDDSORDNINGEN OG REGELVERKSENDNINGER	10
2.1	Kriterier for å motta tilskudd	10
2.2	Utmålingskriterier	11
2.3	Ekspertutvalget	12
2.4	Endringer i regelverket	12
3.	KONSEKVENSER AV REGELVERKSENDNINGENE	14
3.1	Stabilt antall tilskuddsberettigede organisasjoner	14
3.2	Overordnet sett fungerer tilskuddsordningen bedre etter regelverksendringene	15
3.3	Forvaltning og praktisering av regelverk	18
3.4	Vurdering av kriteriene for tilskuddsberettigelse	24
3.5	Vurdering av utmålingskriterier	26
3.6	Organisasjonenes tilpasninger til det nye regelverket	32
3.7	Hvilke økonomiske konsekvenser har nytt regelverk og overgangsordningen fått for ulike organisasjoner	33
4.	OPPSUMMERENDE VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE	38
4.1	Ordningen bidrar delvis til å oppnå formålet	38
4.2	Organisasjonene legger større vekt på likepersonsarbeid	39
4.3	Antall medlemmer og fylker fungerer greit som inngangskriterier	39
4.4	Ulik vurdering av dagens definisjon av nedsatt funksjonsevne	39
4.5	Økt fokus på antall likepersoner og -aktiviteter	40
4.6	Det er behov for å se på prosessen rundt gruppeplassering	40
4.7	Ekspertutvalgets rolle og sammensetning	40
4.8	Tillit til forvaltningen, men ikke til om midler fordeles rettferdig	41
4.9	Økonomiske konsekvenser	42
4.10	Læringspunkter og veien videre	42
5.	REFERANSELISTE	44

SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting (Rambøll) har i perioden desember 2017-april 2018 gjennomført evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner» på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Formålet med denne evalueringen er primært å vurdere konsekvenser av regelverksendringene som kom i 2014. I dette ligger en gjennomgang av tilskuddsforvaltningen, hvorvidt ordningen er hensiktsmessig innrettet sett i lys av målsettingene for ordningen, resultater og måloppnåelse av ordningen, ((u)tilsiktete) konsekvenser av regelverksendringene og hvilke anbefalinger som kan utledes fra evalueringen.

1.1 Metodisk tilnærming

Evalueringen baserer seg på både kvantitative og kvalitative data, dvs. innledende eksplorative intervjuer med representanter for Bufdir og Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), samt medlemmer av ekspertutvalget¹, gjennomgang av sentrale policy-dokumenter og statistikk, breddeundersøkelse rettet mot alle tilskuddsmottakere, dybdeintervjuer med et utvalg tilskuddsmottakere, samt et arbeidsseminar med Bufdir og ekspertutvalg.

1.2 Hovedfunn

1.2.1 Tilskuddsordningen fungerer bedre med nytt regelverk

Det er enighet blant nesten halvparten av mottakerorganisasjonene om at tilskuddsordningen fungerer bedre etter regelverksendringene. Litt under halvparten av respondentene (45 prosent) mener tilskuddsordningen fungerer bedre og at målene har blitt tydeligere (56 prosent) og mer relevante (45 prosent) etter regelverksendringene. Intervjuer med organisasjonene viser at de nå opplever at det i større grad er et objektivt system for utmåling av tilskudd, og at ordningen er mindre skjønnsbasert enn hva den var før. Videre har 57 prosent av organisasjonene tiltro til Bufdir og at tilskuddsmidler fordeles etter gjeldende kriterier. Det er imidlertid mer uenighet om hvorvidt tilskuddsmidlene fordeles rettferdig.

Videre viser evalueringen at tilskuddsordningen særlig oppleves å stimulere til mer likepersonsarbeid. Dette er naturlig ettersom regelverket nå er utformet slik at endel likepersonsaktiviteter gir ekstra poeng og uttelling. Motsatt finner vi at tilskuddsordningen ikke oppleves å stimulere mer til interessepolitisk arbeid og medlemsservice enn før. Dette forklares med at disse elementene ikke er spesifikt vektlagt og fremhevet i regelverk og poengsystem. Evalueringen viser, i likhet med evalueringen fra 2012², at det er utfordrende å identifisere utmålingskriterier for både medlemsservice og interessepolitikk som ikke vil gå på bekostning av andre viktige elementer eller få andre utilsiktede negative konsekvenser, som for eksempel økte rapporteringskrav.

1.2.2 Stabilt antall tilskuddsmottakere

Det er ønsket at regelverket ikke skal bidra til oppsplitting av organisasjoner, men stimulere til sammenslåing. Det er blant annet innført et sammenslåingstilskudd. Ingen organisasjoner har benyttet muligheten til tilskudd for sammenslåing og både intervjuer og gjennomgang av tilgjengelig statistikk tyder på at regelverket ikke har stimulert til sammenslåing. Det er mer uklart om det har motvirket oppsplitting av organisasjoner. Antallet tilskuddsmottakere har vært stabilt både før og etter regelverksendringene, men med noe frafall og noen nye mottakere hvert år. Mens det var 129 organisasjoner som mottok tilskudd i 2015 og 132 organisasjoner i 2016, var det 128 tilskuddsmottakere i 2017.

¹ Bufdir har oppnevnt et ekspertutvalg for tilskuddsordningen. Ekspertutvalgets mandat er å bistå i behandlingen av søknader om tilskuddsberettigelse og foreta gruppeplassering etter tilskuddsregelverket. Utvalget skal ved forespørsel også bistå departementet og direktoratet i spørsmål knyttet til tilskuddsordningen.

² Rambøll (2012). Evaluering av tilskuddsordningene for funksjonshemmedes organisasjoner.

1.2.3 Forvaltning og praktisering av regelverk

Organisasjonene oppgir i breddeundersøkelsen at søknadsportalen er lett å bruke og at det er positivt at rapportering og søknad nå er samlet i en prosess. Det er forholdsvis enkelt å oppfylle dokumentasjonskravene til søknaden, ettersom dette er tall organisasjonene har lett tilgjengelig. Enkelte opplever imidlertid denne delen som mer krevende og peker spesielt på at relevant informasjon nå ligger flere steder, dvs. i regelverk, presedensarkiv og ofte-stilte-spørsmål på tilskuddsordningens informasjonsside. Evalueringen viser at det er de små organisasjonene som svarer mest positivt på spørsmål om forvaltning og praktisering av regelverk.

Når det gjelder rapporteringskrav, oppleves krav til rapportering av likepersonsaktiviteter som mest krevende. Dette handler primært om at det er vanskelig å få frivillige til å forstå betydningen av denne rapporteringen og faktisk gjennomføre den. Flere organisasjoner mener dette medfører at det foregår mer aktivitet lokalt enn de faktisk får rapportert og dermed får uttelling for.

1.2.4 Kriteriene som omhandler antall medlemmer og fylker fungerer greit

Breddeundersøkelse og intervjuer viser at et flertall av organisasjonene opplever at kravet til nasjonal utbredelse med medlemmer i fem fylker og antall medlemmer fungerer hensiktsmessig. Det er mer usikkerhet og uenighet om definisjonen av nedsatt funksjonsevne. I ordningen har man benyttet en «relasjonell» definisjon av nedsatt funksjonsevne, hvilket innebærer at nedsatt funksjonsevne handler om den enkeltes opplevelse av å være funksjonshemmet i møtet med samfunnet. Mens noen av organisasjonene mener det er viktig med en slik åpen og bred definisjon, er det andre som mener definisjonen er så vid at den åpner for at «hvem som helst kan danne forening og få tilskudd under ordningen».

1.2.5 Kriteriene likepersonsarbeid og gruppeplassering fungerer mindre godt

Organisasjonenes tilskudd fastsettes på bakgrunn av et poengsystem. Brutto poengene regnes ut fra antall tellende medlemmer, antall fylker med tellende medlemmer, antall lokallag, antall likepersonsaktiviteter og antall registrerte likepersoner i organisasjonen.

Evalueringen har særlig sett på kriteriene knyttet til likepersonsarbeid og gruppeplassering. Funn fra evalueringen viser at det er delte meninger om hvorvidt disse kriteriene er formålstjenlige for å nå målsettingen med tilskuddsordningen. Kvalitative intervjuer viser at flere organisasjoner opplever definisjonen av likepersonsarbeid som snever, uklar eller gammeldags og at den ikke tar hensyn til at dette arbeidet utvikler og forandrer seg. Det foregår også endel likepersonsarbeid som faller utenfor poengsystemet, men som organisasjonene mener er viktig å opprettholde fordi det er gode aktiviteter.

At definisjonen av likepersonsaktivitet oppleves som utydelig, kommer også til uttrykk gjennom hvordan organisasjonene rapporterer på aktivitet. I snitt rapporterer organisasjonene at en likeperson gjennomfører 4,3 likepersonsaktiviteter. Mange rapporterer imidlertid langt høyere tall hvilket kan tyde på at det er behov for en tydeliggjøring av begreper og definisjoner.

Det er også store variasjoner i hvor mange likepersoner organisasjonene rapporterer å ha. I gjennomsnitt er det 3,6 likepersoner per 100 medlemmer, eller ca. 36 medlemmer per likeperson. Samtidig er det organisasjoner som rapporterer langt flere likepersoner per 100 medlemmer.

Disse funnene gir en indikasjon på at det er ulik praksis i organisasjonenes rapportering av likepersonsarbeid og antall likepersoner i organisasjonen, og at definisjonene av likepersonsaktiviteter og likepersoner ikke er tydelig nok definert i regelverket. Organisasjonenes ulike praksis i rapporteringen har medført et behov for å definere og avgrense en del gjennom et presedensarkiv etter regelverksendringene.

Gruppeplassering vedtas på bakgrunn av organisasjonenes ekstrakostnader til drift og gjennomføring av aktiviteter. Det er ekspertutvalget som foretar vurdering av gruppeplassering basert på organisasjonenes egne beskrivelser. Evalueringen viser at det er uklart for mottakerorganisasjonene hva som er mekanismene bak gruppeplasseringen. Ekspertutvalget opplever gruppeinndelingen som hensiktsmessig og viser her til at organisasjonene er svært forskjellige og har ulike behov og kostnader. Samtidig forteller medlemmer av utvalget at prosessen/praksisen som de nå benytter ifm gruppeplassering ikke er tilstrekkelig god. Det mest problematiske synes å være at ekspertutvalget som hovedregel må basere seg på organisasjonenes egen argumentasjon og beskrivelse av behovet medlemmene deres har.

1.2.6 Økonomiske konsekvenser

Overgangsordningen har hatt til hensikt å skape økonomisk forutsigbarhet for organisasjonene og samtidig gi organisasjonene mulighet til å tilpasse seg regelverksendringene. Evalueringen viser at organisasjonene langt på vei opplever at overgangsordningen har gjort nettopp dette.

I overgangsordningen har det vært regler for hvor mye avvik en organisasjon kan ha i mottatt driftsstøtte sammenlignet med året før. I 2017 har derfor ingen organisasjoner mottatt driftsstøtte som avviker mer enn +/- 10 prosent fra driftsstøtten de fikk i 2016. Funn i evalueringen viser at 66 prosent av organisasjonene har gått enten opp eller ned 10 prosent i 2017 – altså maksimal endring- sammenlignet med året før. Samlet sett innebærer dette at det fortsatt er en del organisasjoner som vil få endret en del i sine tilskudd basert på utmålingsmodellen og gjeldende kriterier når overgangsperioden utløper. Blant de største og mellomstore organisasjonene har flertallet fått økt tilskuddet i 2017 iht. overgangsordningen. Blant de minste organisasjonene (under 500 medlemmer) har flertallet fått redusert tilskuddet i 2017 iht. overgangsordningen.

Overgangsreglene har på denne måten skjermet flere organisasjoner for store endringer i tilskuddsmidlene. Basert på 2017-tall viser evalueringen at 25 organisasjoner ville fått redusert tilskuddet mer enn 10 prosent, dersom overgangsordningen hadde utløpt i 2017. 4 av disse ville fått redusert tilskuddet mer enn 50 prosent. En del organisasjoner ville også få økt sitt tilskudd mer enn tersklene i overgangsperioden. 27 organisasjoner ville økt tilskuddet mer enn 10 prosent, hvorav 4 vill økt tilskuddet mer enn 50 prosent.

Om dette vil bli de reelle endringene for organisasjonene når overgangsordningen utløper, er usikkert. Som funn i evalueringen viser, har organisasjonene til dels tilpasset seg og gjort endringer i sin praksis grunnet regelverksendringene. Organisasjonene tilpasser seg fortsatt, noe som kan utjevne de potensielle endringene.

Utover dette viser evalueringen også at en stor andel organisasjoner ikke har fått redusert sine kostnader til særattestasjon etter regelverksendringene. Dette til tross for en vesentlig forenkling av kravene til særattestasjon i 2017.

1.2.7 Læringspunkter og anbefalinger for veien videre

- Det er forvirrende for organisasjonene at viktig og relevant informasjon ikke er samlet på ett sted og at både presedensarkiv og ofte-stilte-spørsmål er dynamiske dokumenter som endrer seg. Det er behov for å samle denne informasjonen og eventuelt vurdere om man bør gjøre regelverket tydeligere for å oppklare misforståelser.
- Det ser ut til at poengsystemet er utformet på en måte som gjør at organisasjonene legger sterk vekt på antall likepersoner og antall likepersonsaktiviteter. Både poengsystem og definisjoner kan vurderes gjennomgått for å sikre at man ikke får et overdrevent fokus på kvantitet fremfor kvalitet, samt at man sikrer at organisasjonene rapporterer det samme når

det gjelder likepersoner. Det ser ut som definisjoner av likeperson og likepersonsaktiviteter bør tydeliggjøres.

- Rapportering av likepersonsarbeid tar mye tid for organisasjonene. Samtidig gir likepersonsaktivitetene relativt lav uttelling, sammenlignet med for eksempel antall medlemmer. For å redusere rapporteringsbyrden, kan man vurdere å fjerne dette rapporteringskravet helt eller rapportere på annen og enklere måte. Se neste punkt.
- I stedet for å rapportere likepersoner og likepersonsaktiviteter hver for seg, og at hver av disse skal gi poenguttelling, kan man vurdere at organisasjonene skal rapportere **aktive** likepersoner. På denne måten vil man unngå at organisasjonene rapporterer på en lang rekke likepersoner som potensielt ikke gjør likepersonsarbeid, samtidig som det blir mindre for organisasjonene å rapportere på. Definisjonen av aktive likepersoner kan eksempelvis være likepersoner som driver minst 5 eller 10 likepersonsaktiviteter i løpet av et år.
- Evalueringen har vist at det er uenighet om hvem som skal omfattes av denne tilskuddsordningen. Definisjonen av nedsatt funksjonsevne slik den brukes i dag gjør det vanskelig å etablere objektive kriterier for dette. Dersom man ønsker å tydeliggjøre definisjonen av nedsatt funksjonsevne og etablere et sett med objektive kriterier, samtidig som man beholder definisjonen relativt vid, må man kanskje i større grad betone det som refererer til kroppen eller kroppsdeler funksjoner. Som et forslag anbefales det at organisasjonene må beskrive på hvilken måte de faller inn under kategorien organisasjoner for funksjonshemmede. Dette for å tydeliggjøre målgruppa- både for organisasjonene selv og for de som forvalter tilskuddsordningen. Som et forslag, kan man ta utgangspunkt i Bufdirs egen inndeling:
 - Personer med synshemming
 - Personer med bevegelseshemming
 - Personer med hørselshemming
 - Personer med utviklingshemming
 - Personer med psykososiale funksjonsnedsettelse
- Det er uenighet om hvorvidt tilskuddsmidlene fordeles rettferdig. Organisasjonene selv stiller spørsmålstegn ved om gruppeplassering som kriterium for utmåling av tilskudd fungerer optimalt. Evalueringen viser at i snitt er det liten forskjell mellom tilskudd i gruppe 2, 3 og 4. For å tydeliggjøre forskjellene mellom gruppene og forenkle ekspertutvalgets og Bufdirs arbeid, kan man vurdere å redusere antallet grupper fra 5 til 3. Dette vil imidlertid få økonomiske konsekvenser for flere organisasjoner. Som et alternativ, kan man tydeliggjøre hva som ligger i ekstrakostnader og for hvilke aktiviteter, for med det å skape større forståelse blant organisasjonene for vurderingen som ligger til grunn for den enkelte plassering. Dette vil sannsynligvis også gjøre ekspertutvalgets arbeid enklere.

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (Rambøll) har i perioden desember 2017 -april 2018 gjennomført evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner» på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Målet med *Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner* er å styrke mulighetene for frivillige organisasjoner for funksjonshemmede til å jobbe mot diskriminering og for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne i samfunnet. Jf. rundskriv 04/2018 heter det at ordningen skal «**legge til rette for medlemmenes deltakelse i organisasjonen, og for at organisasjonene kan drive interessepolitisk arbeid, likepersonsarbeid og gi service til egne medlemmer.**» Bufdir forvalter ordningen, mens Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) fastsetter retningslinjer for fordeling av midler fra ordningen utover det som angis i Prop. 1 S og Budsjett. Innst.

Tilskuddsordningen har eksistert siden 1982. En kartlegging gjennomført i 2007 konkluderte med at tilskuddsordningen har vært gjenstand for få endringer mellom 1982 og 2004, med unntak av en jevn økning i antallet medlemsorganisasjoner.³ I 2004 ble det innført krav om 250 medlemmer for tilskuddsberettigelse.

I 2012 gjennomførte Rambøll en evaluering av tilskuddsordningen. Evalueringen viste at det heller ikke i perioden 2005- 2012 ble gjort større endringer i tilskuddsordningen. Også i denne perioden var det en svak, men jevn økning i antallet tilskuddsberettigede organisasjoner og i organisasjonenes medlemsmasse. Den relative økningen var imidlertid noe svakere enn for perioden før 2004.⁴ Formålet med evalueringen fra 2012 var å vurdere hvorvidt tilskuddsordningen fungerte etter gitte målsetninger, samt å peke på punkter som kunne benyttes i videreutvikling av tilskuddsordningen. Rapporten konkluderte med at ordningen hadde utfordringer med å sikre en rettferdig og formålstjenlig fordeling som følge av presedens og sterke historiske føringer. Eksempelvis hadde organisasjoner med under 250 medlemmer etter 2004 ikke blitt godkjent som tilskuddsberettiget, mens organisasjoner som allerede var i ordningen fortsatt kunne motta tilskudd selv om de ikke oppfylte kravet til antall medlemmer. Organisasjoner som kom tidlig inn i tilskuddsordningen hadde også anledning til å få uttelling for et bredere antall medlemmer enn nye organisasjoner kunne. Dette skapte stor skjevhet i det som i dag utgjør det viktigste grunnlaget for tilskuddsutmåling, antall medlemmer.

Som ett av flere scenarier, fremmet Rambøll et «restart»-scenario, hvor ny praksis og nytt regelverk skulle erstatte tidligere regelverk for tilskuddsordningene. Løsningen ble ansett for å ville ivareta tilskuddsordningens verdier på best mulig måte.⁵ På bakgrunn av evalueringen gjennomførte BLD en høringsrunde blant berørte organisasjoner i perioden oktober- desember 2012. Høringsrunden resulterte i at Bufdir fikk i oppdrag å fremme et forslag om nytt regelverk og ny praksis for tilskuddsordningene for funksjonshemmedes organisasjoner. Forslaget som ble lagt frem omfattet store innholdsmessige endringer som skulle «legge til rette for en forenkling av tilskuddsordningene, samt stadfeste en mer gjennomiktig, etterprøvable og rettferdig tilskuddsforvaltning».⁶ Bakgrunnen var altså et nytt regelverk fritt for historiske føringer som tilgodeså enkelte organisasjoner foran andre. Det nye regelverket ble iverksatt fra 1. januar 2014 og skulle ha til hensikt å fjerne det meste av disse skjevhetene. Etter en overgangsperiode på fire år skal regelverket gjelde fullt ut for alle organisasjoner, og alle vil få utmålt sin støtte etter de samme reglene med konkrete og tydelige hjemler i regelverket. På bakgrunn av dette vil noen organisasjoner kunne oppleve nedgang i tilskudd, mens andre vil kunne få større uttelling. Regelverksendringene blir nærmere beskrevet i kap 2.4.

³ Rambøll (2012). Evaluering av tilskuddsordningene for funksjonshemmedes organisasjoner.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Bufdir (2013). Oversendelsesbrev: Forslag til nytt tilskuddsregelverk for funksjonshemmedes organisasjoner.

1.1 Evalueringens formål

Tilskuddsordningen til funksjonshemmedes organisasjoner skal styrke mulighetene for at frivillige organisasjoner for funksjonshemmede kan jobbe mot diskriminering og for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne i samfunnet. Tilskuddsordningen skal videre legge til rette for medlemmenes deltagelse i organisasjonen og for at organisasjonene kan drive interessepolitisk arbeid, likepersonsarbeid og gi service til egne medlemmer. Målet med det nye regelverket har vært å fremme måloppnåelse i tråd med verdigrunnlaget for ordningen, forenkling, transparens og rettferdig tilskuddsforvaltning, samtidig som tilskuddsmyndighetenes behov for kontroll med midler ivaretas.

Formålet med denne evalueringen er primært å vurdere konsekvenser av regelverksendringene som kom i 2014. I dette ligger en gjennomgang av tilskuddsforvaltningen, hvorvidt ordningen er hensiktsmessig innrettet sett i lys av målsettingene for ordningen, resultater og måloppnåelse av ordningen, ((u)tilsiktete) konsekvenser av regelverksendringene og hvilke anbefalinger som kan utledes fra evalueringen.

Følgende problemstillinger skal besvares gjennom evalueringen, se tekstboks 1-1.

Tabell 1-1: Oversikt over problemstillinger

- Fungerer ordningen etter formålet beskrevet i gjeldene dokumenter
- Hvilke konsekvenser har regelverksendringene fått?
- Hvordan har organisasjonene tilpasset seg det nye regelverket?
- Hvilke kriterier for tilskuddsberettigelse og hvilke utmålingskriterier fungerer godt? Bør enkelte av kriteriene for tilskuddsberettigelse eller utmålingskriterier innrettes på en annen måte for å oppnå formålet med ordningen?
- Hvordan opplever organisasjonene forvaltningen og praktiseringen av regelverket sett opp mot sentrale verdier og formål ved ordningen?
- Hvilke økonomiske konsekvenser har nytt regelverk fått for ulike organisasjoner?

1.2 Kort om metode og datakilder

I dette avsnittet presenterer vi kort de metodiske betraktningene som ligger til grunn for evalueringen.

Evalueringen baserer seg på en rekke ulike kilder, og kombinerer kvantitative og kvalitative data. Konkret bygger rapporten på følgende datakilder og metoder:

- Innledende eksplorative intervju
- Gjennomgang av sentrale policy-dokumenter og statistikk
- Breddeundersøkelse rettet mot mottakere av tilskuddene
- Dybdeintervju med tilskuddsmottakere
- Arbeidsseminar med Bufdir og ekspertutvalg

I det følgende går vi nærmere inn på hva som ligger i de ulike metodiske tilnærmingene.

1.2.1 Innledende aktiviteter

Innledningsvis er det gjennomført dybdeintervjuer med representanter for Bufdir og BLD, samt medlemmer av ekspertutvalget, totalt 11 intervjuer. Det er gjennomført studier av sentrale dokumenter og tilgjengelig statistikk fra tilskuddsordningen.

1.2.2 Breddeundersøkelse blant tilskuddsmottakere

Som en sentral del av evalueringen ble det rettet en breddeundersøkelse mot samtlige organisasjoner som mottok tilskudd under ordningen i 2017, i alt 128 organisasjoner. Formålet

med breddeundersøkelsen var å samle inn breddekunnskap om dagens forvaltning, samt vurderinger av regelverksendringene. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk og respondentene ble invitert til å delta via e-post. Påminnelser og oppfølging av undersøkelsen ble også foretatt via e-post.

Undersøkelsen bestod både av spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer og spørsmål med mulighet for åpne svar. Respondentene er ved flere anledninger blitt bedt om å ta stilling til enkelte påstander på en fempunktsskala fra «svært uenig» til «svært enig». I rapporten presenteres både fordelinger av svar på denne skalaen, samt gjennomsnitt regnet ut fra den underliggende skalaen 1-5, hvor 1 tilsvarer svært uenig og 5 svært enig. Gjennomsnitt presenteres i hovedsak når vi sammenligner resultater fra forskjellige grupper etter hensyn til lesbarhet. I rapporten presenteres både tendenser i datamaterialet, samt statistisk signifikante forskjeller der det foreligger. Dette beskrives spesifikt og fortløpende i teksten.

Undersøkelsen ble besvart av 57 organisasjoner, noe som tilsvarer en svarprosent på 45 prosent. Som vi kan lese av tabell 1-2 ble undersøkelsen besvart av organisasjoner med ulik størrelse målt i antall medlemmer og mengde tilskudd. Vi fikk også svar fra organisasjoner i samtlige gruppeplasseringer. Vi ser samtidig at vi har oppnådd en lavere oppslutning om undersøkelsen blant organisasjonene som er plassert i gruppe 1, altså de uten/med lave ekstrakostnader. Samtlige organisasjoner i gruppe 5 gjennomførte undersøkelsen.

Jf. tabell 1-2 er svarprosenten lavest blant de minste organisasjonene (både de med under 500 medlemmer og de som mottok under 500 000 i tilskudd) (34 og 35 prosent). Det var høyest oppslutning om undersøkelsen blant mellomstore organisasjoner (62 og 50 prosent). Det gjør at mindre organisasjoner er noe underrepresentert i datagrunnlaget. Vi har ikke vektet for disse skjevhetene, da datagrunnlaget allikevel er vurdert til å være relativt representativt.

Tabell 1-2 Oversikt over populasjon og svar i breddeundersøkelsen

		POPULASJON	ANTALL SVAR	SVARPROSENT
SAMLET	Totalt	128	57	45 %
STØRRELSE MEDLEMMER	Under 500 medlemmer	53	18	34 %
	Mellom 500 og 1000 medlemmer	29	18	62 %
	Over 1000 medlemmer	46	22	48 %
STØRRELSE TILSKUDD	Under 500 000 i tilskudd	48	17	35 %
	Mellom 500 000 og 1 000 000 i tilskudd	44	22	50 %
	Over 1 000 000 i tilskudd	36	18	50 %
GRUPPEPLASSERING	Gruppe 1	40	14	35 %
	Gruppe 2	41	18	44 %
	Gruppe 3	27	12	44 %
	Gruppe 4	15	8	53 %
	Gruppe 5	5	5	100 %

Jf. overgangsordningen kunne organisasjonene maksimalt få endret tilskuddene tilsvarende +/- 10 prosent i 2017, sammenlignet med hva de fikk foregående år. Tabell 1-3 viser antall

organisasjoner som har fått maksimal reduksjon/økning blant de som har gjennomført breddeundersøkelsen. Blant de minste organisasjonene (under 500 medlemmer) er det flest organisasjoner som har fått maksimal reduksjon. Blant de mellomstore og store organisasjonene som har besvart breddeundersøkelsen, er det flest organisasjoner som har fått økt sine tilskudd i forbindelse med overgangsordningen. Dette samsvarer med bildet når vi ser på økning/reduksjon for samtlige organisasjoner jf. overgangsordningen (se figur 3-21).

Tabell 1-3 Oversikt over endring i tilskudd i overgangsperioden (2017)

	ANTALL ORGANISASJONER	ANTALL MED MAKSIMAL REDUKSJON -10%	ANTALL MED MAKSIMAL ØKNING +10%	GJENNOMSNITTLIG ENDRING I TILSKUDD 2016-2017
SAMLET	57	15	22	2 %
UNDER 500 MEDLEMMER	18	6	2	-0,3 %
MELLOM 500 OG 1000 MEDLEMMER	17	2	9	4,9 %
OVER 1000 MEDLEMMER	22	7	11	2,0 %

1.2.3 Dybdeintervju med tilskuddsmottakere

I tillegg til breddeundersøkelsen gjennomførte vi semistrukturerte dybdeintervju med organisasjoner som har mottatt tilskudd det siste året. Formålet med dybdeintervjuene var å innhente mer kunnskap om organisasjonenes opplevelser av regelverksendringene og vurderinger av dagens ordning og gjeldende regelverk. Intervjuene ble gjennomført med et tilfeldig utvalg på 20 organisasjoner. I utvalget fikk vi både store og små organisasjoner, samt organisasjoner for sjeldne diagnoser.

1.2.4 Arbeidsseminar

Avslutningsvis ble det gjennomført et arbeidsseminar i forbindelse med et møte i ekspertutvalget. Formålet med arbeidsseminaret var å kvalitetssikre foreløpige funn og resultater, samt diskutere mulige konsekvenser av funnene og potensielle endringer. Det var fire medlemmer av ekspertutvalget til stede på dette møtet, i tillegg til to representanter fra Bufdir.

1.2.5 Utfordringer i evalueringen

Det foreligger noen utfordringer i det å evaluere konsekvenser av regelverksendringene i dette prosjektet. Det gjelder særlig to forhold. For det første har regelverket blitt endret og justert noe underveis og etter hovedendringen i 2014. Det foreligger med andre ord ikke et rent kuttunkt hvor endringene kom.

Den andre utfordringen handler om at ordningen har vært i en overgangsperiode siden 2014, dvs. at det har vært begrensninger på hvor mye organisasjonene har kunnet få redusert eller økt tilskuddet sitt, sammenlignet med foregående år. Ingen organisasjoner skulle motta driftsstøtte som avviker mer enn +/- 5 prosent i 2016, +/- 10 prosent i 2017 og +/- 15 prosent i 2018. Gjennom intervjuer og i breddeundersøkelsen har organisasjonene gitt uttrykk for at disse forholdene gjør det vanskelig for dem å både vite og vurdere de reelle konsekvensene av endringene. Organisasjonene kjenner heller ikke til hva slags tilskudd de kan forvente når overgangsperioden er avsluttet etter 2018. samtidig kan man også argumentere for at organisasjonene, når de ikke kjenner til de økonomiske konsekvensene endringene har for dem selv, vil kunne vurdere regelendringene ut fra et mer objektivt standpunkt.

1.3 Leseveiledning

Kapittel 2 – Beskrivelse av tilskuddsordningen og regelverksendringene

Kapittel 3 – Konsekvenser av regelverksendringene, herunder fordeling av tilskuddsmidlene, vurdering av kriterier for tilskuddsberettigelse og utmålingskriterier

Kapittel 4 - Oppsummering av hovedfunn og vurdering av måloppnåelse. Videre beskrives Rambølls forslag til endringer/forbedringer

2. TILSKUDDSORDNINGEN OG REGELVERKSENDRINGER

Tilskuddsordningen skal styrke mulighetene for at frivillige organisasjoner for funksjonshemmede kan jobbe mot diskriminering og for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne i samfunnet. Tilskuddsordningen skal videre legge til rette for medlemmenes deltagelse i organisasjonen og for at organisasjonene kan drive interessepolitisk arbeid, likepersonsarbeid og gi service til egne medlemmer.

2.1 Kriterier for å motta tilskudd

For å motta tilskudd gjennom tilskuddsordningen må organisasjonen være tilskuddsberettiget. Følgende kriterier må være oppfylt for at organisasjonen skal anses som berettiget for tilskudd etter ordningens regelverk:⁷

- Organisasjonens medlemmer må i overveiende grad bestå av personer med nedsatt funksjonsevne og deres pårørende.
- Organisasjonen må være representativ for den gruppe av personer med nedsatt funksjonsevne den representerer, og være åpen for alle som tilhører gruppen.
- Organisasjonen må ha som formål å forbedre livsvilkår for personer med nedsatt funksjonsevne, og jobbe for deres interesser.
- Organisasjonen må arbeide for samfunnsmessig likestilling og deltakelse for gruppen den organiserer.
- Organisasjonen må drives på et ideelt og ikke-kommersielt grunnlag, og eventuelt overskudd må tilfalle organisasjonen eller andre samfunnsnyttige formål.
- Organisasjonens virksomhet kan ikke være i strid med norsk lovgivning.
- Organisasjonen må ha egne vedtekter som klargjør formål, selvstendighet, organisasjonsform og oppbygging for sentralledd, eventuelt også for regionalledd og lokalledd dersom organisasjonen har det.
- Organisasjonen må gjennom sine vedtekter vise at organisasjonen har en demokratisk oppbygging som sikrer at alle medlemmer som har fylt 15 år har lik møterett, tale- og forslagsrett, stemmerett og rett til å la seg velge til representant.
- Organisasjonen må gjennom sine vedtekter sikre at personer med nedsatt funksjonsevne og deres pårørende har flertall i alle styrende organer nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Organisasjonen må ha et landsmøte/årsmøte minst hvert fjerde år. Landsmøtet/ årsmøtet må være suverent og ha fullmakt til å fatte endelig vedtak i alle saker.
- Representanter med rett til å stemme på landsmøtet skal være valgt av og blant medlemmene i organisasjonen.
- Organisasjonen må ha et styre valgt av landsmøtet/årsmøtet, som har den daglige og/eller øverste ledelse av organisasjonen mellom landsmøtene/årsmøtene.
- Organisasjonen må ha drevet ordinær virksomhet, og ha årsmelding og årsregnskap med revisjonsberetning, for de siste to årene før søknadsåret. Tilskuddsforvalter kan unntaksvis fravike kravet dersom det foreligger særskilte grunner.
- Organisasjonen må ha organisasjonsnummer.

Organisasjonen må i tillegg oppfylle følgende kriterier ved tellingstidspunktet:

- a) Organisasjonen må ha minst 250 medlemmer.
- b) Organisasjonen må ha medlemmer med adresse i minst 5 fylker.

Organisasjoner som organiserer funksjonshemmede med sjeldne diagnoser kan få dispensasjon for kravet om 250 medlemmer og medlemmer i minst 5 fylker.

⁷ Regelverk for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Rundskriv 04/2018. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

2.2 Utmålingskriterier

Stortinget bevilger midler til funksjonshemmedes organisasjoner over Statsbudsjettets kapittel 872, post 70⁸. Midlene gis som driftstilskudd til organisasjonene, fordelt på et basistilskudd samt et variabelt tilleggstilskudd. Basistilskuddet fastsettes av BLD og «bør» ikke settes lavere enn 2G⁹. For 2018 er basistilskuddet på NOK 187 268¹⁰. Tilleggstilskuddet er et kronebeløp regnet ut fra organisasjonens bruttopoeng. Bruttopoengene regnes ut fra følgende forhold¹¹:

- a) antall tellende medlemmer
- b) antall fylker med tellende medlemmer
- c) antall lokallag
- d) antall likepersonsaktiviteter
- e) antall registrerte likepersoner i organisasjonen

Organisasjonens bruttopoeng multipliseres med en faktor ut fra organisasjonens gruppeplassering:

- Gruppe 1: x 1,0
- Gruppe 2: x 1,1
- Gruppe 3: x 1,3
- Gruppe 4: x 1,6
- Gruppe 5: x 2,0

Dette gir nettopoeng, som er den totale poengsummen som brukes til fordeling av tilskudd. I de neste avsnittene skal vi kort beskrive hva som ligger i gruppeplassering og likepersonsaktiviteter.

2.2.1 Gruppeplassering

Organisasjonene deles inn i grupper basert på ekstrakostnader for aktiviteter i og drift av organisasjonen. Gruppeinndelingen er som følger:¹²

Gruppe 1: organisasjoner med ingen til svært lave ekstrakostnader

Gruppe 2: organisasjoner med lave ekstrakostnader

Gruppe 3: organisasjoner med moderate ekstrakostnader

Gruppe 4: organisasjoner med høye ekstrakostnader

Gruppe 5: organisasjoner med svært høye ekstrakostnader

Gruppeinndelingen beror på en vurdering av forventede ekstrakostnader for aktiviteter i og drift av organisasjonen. «Det innebærer for eksempel i hvilket omfang medlemmenes nedsatte funksjonsevne gjør det nødvendig med særskilt kostnadskrevende elementer i forbindelse med kurs, årsmøter, styremøter og andre medlemsrettede aktiviteter.»¹³ Vurderingen gjøres ut i fra følgende elementer: krevende tilretteleggingsbehov, assistanse/ledsagerbehov og behov for ekstra tidsbruk. I følge presedensarkivet er det punktet om ledsagerbehov som vurderes som særlig kostnadskrevende. Organisasjonene er selv ansvarlige for å beskrive behovet deres medlemmer har. Det er ekspertutvalget som, på bakgrunn av beskrivelsene fra organisasjonene, foretar vurderingen av organisasjonenes gruppeplassering. Praksisen som er formalisert gjennom presedensarkivet er utformet av eksperutvalget selv.

⁸ Tidligere kap. 847 post 70.

⁹<https://www.bufdir.no/Global/tilskudd%20BRUK%20DENNE/Funksjonhemmede%20drift/Regelverk%20for%20tilskudd%20til%20funksjonshemmedes%20organisasjoner%202018.pdf>

¹⁰<https://www.bufdir.no/Global/tilskudd%20BRUK%20DENNE/Funksjonhemmede%20drift/Presentasjon%20informasjonsm%202017-10-2017.pdf>

¹¹ For alle punkter gjelder en egen poengberegning som ikke er gjengitt i detalj her.

¹² Jfr. Regelverket for tilskuddsordningen for funksjonshemmede, §§ 11-13

¹³ Presedensarkiv gjeldende per 22.01.2018: Avgjørelser og avklaringer for regelverket for tilskudd for funksjonshemmedes organisasjoner.

2.2.2 Likepersonsaktiviteter

Likepersonsaktiviteter er definert i regelverket som en tidsavgrenset temabasert aktivitet som ikke utelukkende har et rekreasjonelt formål. Det er en forutsetning at aktiviteten ledes av en likeperson, med unntak av opplæringskurs for likepersoner. Likepersonsaktiviteter er f.eks. samtalegrupper, oppsøkende aktivitet, kurs og aktivitetsgrupper. Det gis poeng for per dag aktiviteten gjennomføres.¹⁴

I tillegg til definisjonen av likepersonsaktiviteter slik den er beskrevet i regelverket, er det flere avklaringer og presiseringer av hvilke aktiviteter som er poenggivende i både presedensarkivet og ofte-stilte-spørsmål.

2.2.3 Likeperson

En likeperson er definert i regelverket¹⁵ som en person den enkelte organisasjon selv har definert til å ha en særskilt rolle i organisasjonens likepersonsarbeid. Videre sier regelverket at likepersoner må være tilgjengelig for organisasjonens medlemmer. Organisasjonen må ha rutiner for kvalitetssikring av sine likepersoner. Det er ikke tilstrekkelig at en person blir valgt eller utpekt til et verv som likeperson, uten at det samtidig er en særskilt kvalitetssikring involvert. Også for dette punktet er det presiseringer i presedensarkiv og ofte-stilte-spørsmål.

2.3 Ekspertutvalget

Bufdir har oppnevnt et ekspertutvalg for tilskuddsordningen. Ekspertutvalgets mandat er å bistå i behandlingen av søknader om tilskuddsberettigelse og foreta gruppeplassering etter tilskuddsregelverket. Utvalget skal ved forespørsel også bistå departementet og direktoratet i spørsmål knyttet til tilskuddsordningen. Utvalget består av 10 representanter, hvorav tre er varamedlemmer. Utvalget er vedtaksdyktig dersom minimum fem medlemmer, inklusive leder eller nestleder, deltar i avgjørelsen av en sak. Leder, nestleder, to medlemmer og ett varamedlem oppnevnes på fritt grunnlag. Regelverket presiserer at tre av utvalgets medlemmer bør ha forankring blant organisasjonene som mottar driftsstøtte gjennom ordningen. Sammensetningen i utvalget skal sikre at utvalget sitter på fagkompetansen som er nødvendig for å gi råd i saker om gruppeplassering.

2.4 Endringer i regelverket

Regelverket for tilskudd for funksjonshemmedes organisasjoner ble endret i 2014, etter at Rambøll hadde gjennomført en evaluering av ordningen i 2012. Rambølls konklusjon var den gang at man gjennom å legge ned den daværende tilskuddsordningen og starte på nytt med en fullstendig restrukturering av ordningen i størst grad ville ivareta tilskuddsordningens verdier. Målet med nytt regelverk har vært å fremme måloppnåelse i tråd med verdigrunnlaget for ordningen, forenkling, transparens og rettferdig tilskuddsforvaltning, samtidig som tilskuddsmyndighetenes behov for kontroll med midler ivaretas.

2.4.1 Nytt tilskuddsregelverk i 2014

Det nye regelverket som trådte i kraft 1. januar 2014, innebar større innholdsmessige endringer og etablerte flere nye kriterier for å motta tilskudd. Alle organisasjoner som tidligere hadde mottatt tilskudd gjennom ordningen, måtte søke om fornyet tilskuddsberettigelse i henhold til de nye reglene.

I denne evalueringen har det vært noen regelverksendringer som har vært trukket frem som sentrale og som følgelig er sentrale også for denne evalueringen. Disse er:

¹⁴ Bufdir (2018). «Presedensarkiv. Avgjørelser og avklaringer for regelverket for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner» URL: <https://www.bufdir.no/Global/tilskudd%20BRUK%20DENNE/Funksjonhemmede%20drift/Presedensarkiv%20versjon%207.pdf> >

¹⁵ Regelverk for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Rundskriv 04/2018. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

1. For organisasjoner som organiserte funksjonshemmede med sjelden diagnose (prevalens på maksimalt 100 kjente tilfeller pr. million innbyggere) ble det gitt unntak for kravet om at organisasjoner i tilskuddsordningen måtte ha minimum 250 kontingentbetalende medlemmer.
2. Det ble krav om at organisasjonene skulle ha medlemmer i minst 5 fylker istedenfor det gamle kravet til «nasjonal utbredelse».
3. Det ble stilt krav om vedtektsfesting av at de funksjonshemmede selv eller deres pårørende skal ha flertall i styrende organer. Dette erstattet den gamle ordningens praksis der demokratiske rettigheter i organisasjonene må forbeholdes funksjonshemmede selv eller deres pårørende, og åpner for at organisasjonene kan ta imot medlemskap fra alle som ønsker det.
4. Pårørendebegrepet ble gjort noe bredere enn i den tidligere ordningen.
5. Tilskuddsordningen ble åpnet for ungdomsorganisasjoner (jf. merknad fra Stortingets Arbeids- og sosialkomité gjengitt i kap. 5.5.). Men organisasjoner som mottar tilskudd etter Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ikke samtidig kan motta basistilskuddet fra denne ordningen.
6. Driftstilskuddet og prosjekttilskudd til likepersonsarbeid (ordinært og arbeidsrettet) ble slått sammen til en felles tilskuddspott, og det gis et likt basistilskudd til alle og resterende midler utmåles etter en modell der medlemstall, nasjonal utbredelse, likepersonsaktivitet og ekstrakostnader knyttet til medlemmenes funksjonsnedsettelse (gruppeplassering) utgjør beregningsgrunnlaget (se oversendelsesbrev). Dette erstattet tidligere modell der tilskuddet var utmålt basert på medlemstall og et skjønnsmessig tillegg per medlem som hadde blitt til gjennom historisk praksis i ordningen. Tidligere ordning hadde også et basistilskudd, fastsatt som en promille av den totale tilskuddspotten og lavere enn de 2G som utgjør dagens ordning.

3. KONSEKVENSER AV REGELVERKSENDRINGENE

Som beskrevet i kapittel 2.4 gjennomførte Rambøll en evaluering av tilskuddsordningen i 2012. Det resulterte i en rekke regelverksendringer som trådte i kraft 1. januar 2014. De viktigste endringene ble skissert i punkt 2.4.1.

Målet med nytt regelverk var blant annet å fremme måloppnåelse i tråd med verdigrunnlaget for ordningen, forenkling, transparens og rettferdig tilskuddsforvaltning, samtidig som tilskuddsmyndighetenes behov for kontroll med midler ivaretas.

3.1 Stabilt antall tilskuddsberettigede organisasjoner

Bufdir har som målsetting at regelverket skal forhindre oppsplitting og stimulere til sammenslåing av organisasjoner. Vi kan ikke, med bakgrunn i tilgjengelige data, si om regelverket har bidratt til å motvirke oppsplitting av organisasjoner. Samlet sett har det vært et stabilt antall organisasjoner som har mottatt ordinære tilskudd under ordningen. I 2017 var det 128 organisasjoner som mottok tilskudd. Til sammenligning var det 127 organisasjoner som mottok tilskudd under ordningen i 2011.¹⁶ Regelverksendringene ser med andre ord ikke ut til å ha bidratt til noen betydelig endring i antall organisasjoner som har mottatt tilskudd under ordningen.

Det er også innført konkrete regler og tiltak som skal stimulere til sammenslåing av organisasjoner, herunder sammenslåingstilskudd. Det er imidlertid ingen organisasjoner som har benyttet seg av sammenslåingstilskuddet så langt.

Tabell 3-1 viser totalt antall tilskuddsberettigede organisasjoner de tre siste tilskuddsårene, og hvor mange organisasjoner som har vært på uttrappingstilskudd, dvs. har falt utenfor kriteriene for tilskuddsberettigelse og har fått halvert tilskuddet sitt.

Tabell 3-1 Antall mottakere av tilskudd 2015-2017

	2015	2016	2017
Antall tilskuddsberettigede organisasjoner totalt	129	132	128
Antall organisasjoner på uttrapping	7	6	0
Totale tilskudd	143 472 007	149 468 600	152 180 219

Til tross for relativt stabilt antall mottakerorganisasjoner mellom 2015 og 2017, har enkelte organisasjoner frafalt og noen nye organisasjoner kommet til. Det har med andre ord vært noe utskiftning i organisasjonsmassen.

I perioden etter regelverksendringene (2014-2017) har det kommet til elleve nye organisasjoner under ordningen, eller 2,75 organisasjoner i snitt per år. Blant de elleve nye organisasjonene, var seks ungdomsorganisasjoner. Ungdomsorganisasjoner har søkt ordningen før regelverksendringene, men fått avslag på skjønsmessig grunnlag. Regelverksendringene i 2014 åpnet for denne søkergruppen og dermed kom noen av disse inn i ordningen. De øvrige organisasjonene som har kommet til på listen over tilskuddsmottakere mellom 2014 og 2017 er organisasjoner som tilsynelatende representerer nye interessegrupper.

¹⁶ Rambøll (2012). «Evaluering av tilskuddsordningene for funksjonshemmedes organisasjoner», side 3.

I perioden etter regelverksendringene (2014-2017) har også elleve organisasjoner falt ut av ordningen. Fire av organisasjonene som falt ut ble lagt ned, én gikk konkurs og seks organisasjoner mistet tilskuddsberettigelse. To organisasjoner har i perioden 2015-2017 snudd sin tilskuddsberettigelse fra uttrapping til ordinært tilskudd.

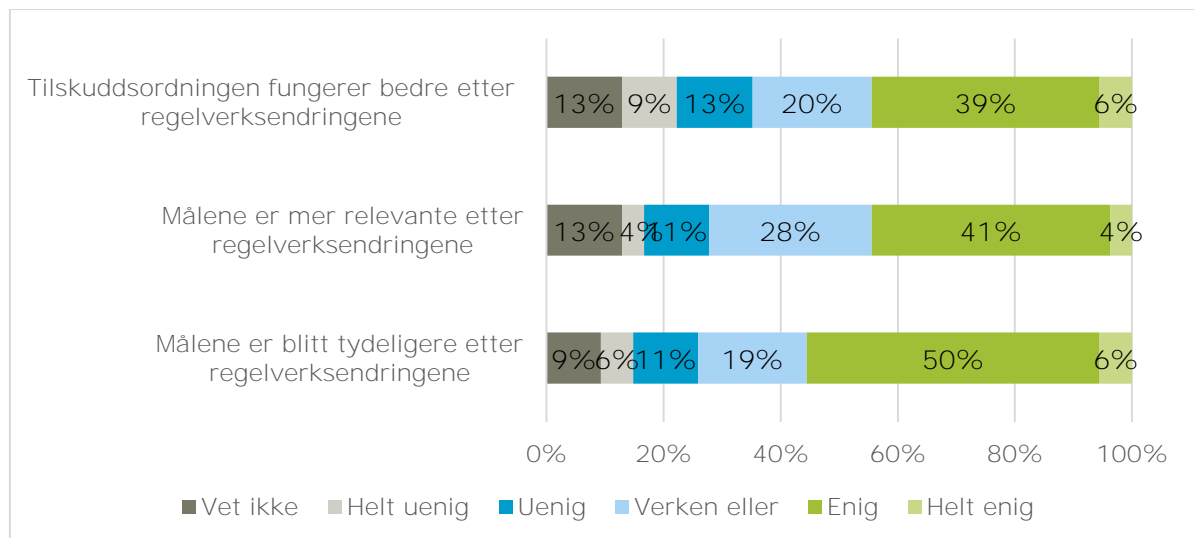
Ser man på perioden 2011-2013, finner man omtrent det samme tilsiget av nye organisasjoner som beskrevet for perioden 2014-2017, dvs. seks nye organisasjoner totalt eller to organisasjoner i snitt per år. Én organisasjon ble lagt ned i denne perioden. Samlet sett viser tallene at det ikke har vært noen store endringer i antall organisasjoner som har kommet inn i ordningen etter innføring av nye regelverk i 2016, sammenlignet med hvordan det var før regelverksendringene.

3.2 Overordnet sett fungerer tilskuddsordningen bedre etter regelverksendringene

95 prosent av respondentene som har besvart breddeundersøkelsen oppgir at de kjenner til regelverksendringene fra 2014. Disse organisasjonene har besvart påstander om regelverksendringene i breddeundersøkelsen.

Figur 3-1 under viser at litt under halvparten av respondentene (45 prosent) mener tilskuddsordningen fungerer bedre og at målene er mer relevante (45 prosent) etter regelverksendringene. Over halvparten mener at målene har blitt tydeligere (56 prosent). En betydelig andel har imidlertid også svart «verken eller» og «vet ikke» på disse spørsmålene.

Figur 3-1: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

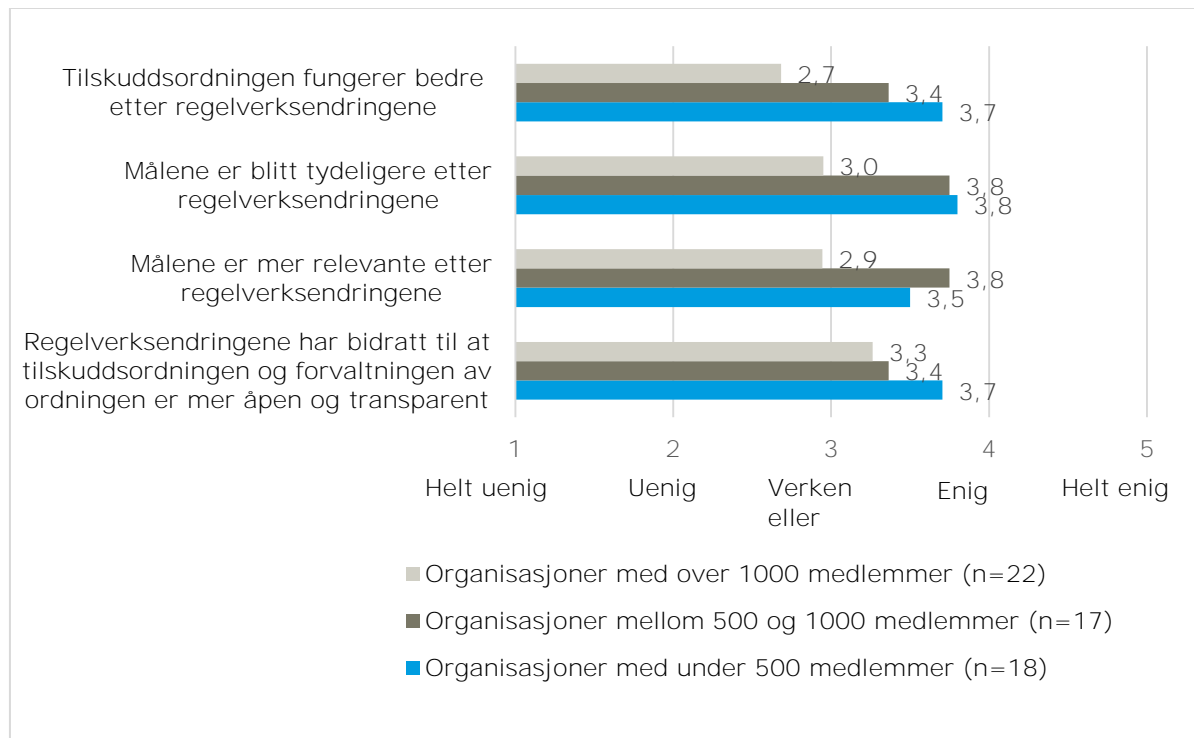


Note: N=57

Videre analyser viser at det er de minste organisasjonene, målt i antall medlemmer, som i størst grad tenderer til å synes tilskuddsordningen fungerer bedre etter regelverksendringene. Blant disse organisasjonene har omlag halvparten fått en reduksjon i sine tilskudd i overgangsordningen, mens den andre halvparten har fått en økning i tilskuddene. Vi finner ingen forskjeller i tilfredshet med regelverksendringene mellom organisasjoner i disse gruppene.

Vi ser også at det er de største organisasjonene som i større grad sier seg uenig i alle påstandene. Forskjellene i svarene mellom små og større organisasjoner vises primært som tendenser i datamaterialet. Bryter man svarene ned på tilskuddsstørrelse, finner man det samme mønsteret. Se figur 3-2 under for detaljer.

Figur 3-2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Brutt ned på organisasjonsstørrelse)



Note: N=57

- For påstanden «tilskuddsordningen fungerer bedre etter regelverksendringene» svarer de største organisasjonene signifikant mer negativt enn øvrige organisasjoner.

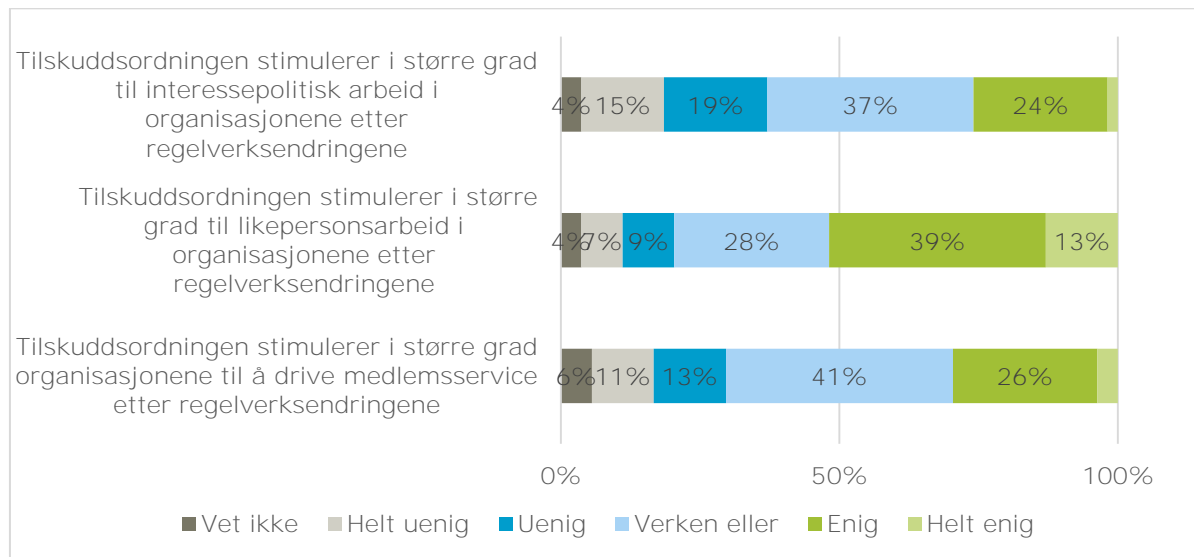
Nærmere analyser viser at organisasjoner som, i forbindelse med overgangsperioden, har fått maksimal økning i tilskudd er mer fornøyde med tilskuddsordningen etter regelverksendringene enn de som har fått maksimal reduksjon i tilskuddsbeløpet. Denne forskjellen gjelder imidlertid kun blant organisasjoner med mer enn 500 medlemmer.

- 3.2.1 Regelverksendringene bidrar i ulik grad til å stimulere til målsettingene for tilskuddsordningen
- Organisasjonene har ulike oppfatninger av hvorvidt regelverksendringene har bidratt til at tilskuddsordningen nå stimulerer mer til ordningens overordnede målsettinger.

Breddeundersøkelsen viser at organisasjonene opplever at tilskuddsordningen nå særlig stimulerer til likepersonsarbeid. Figur 3-3 viser at 52 prosent av respondentene har svart enig eller helt enig på påstanden om at tilskuddsordningen i større grad stimulerer til likepersonsarbeid etter regelverksendringene.

Videre viser figur 3-3 at kun 25 prosent av organisasjonene mener ordningen nå stimulerer mer til interessepolitisk arbeid, mens 29 prosent mener den nå stimulerer mer til å drive medlemservice. Det er en relativt stor andel av respondentene (mellom 28-41 prosent) som legger seg midt på skalaen og svarer «verken eller» på de tre påstandene.

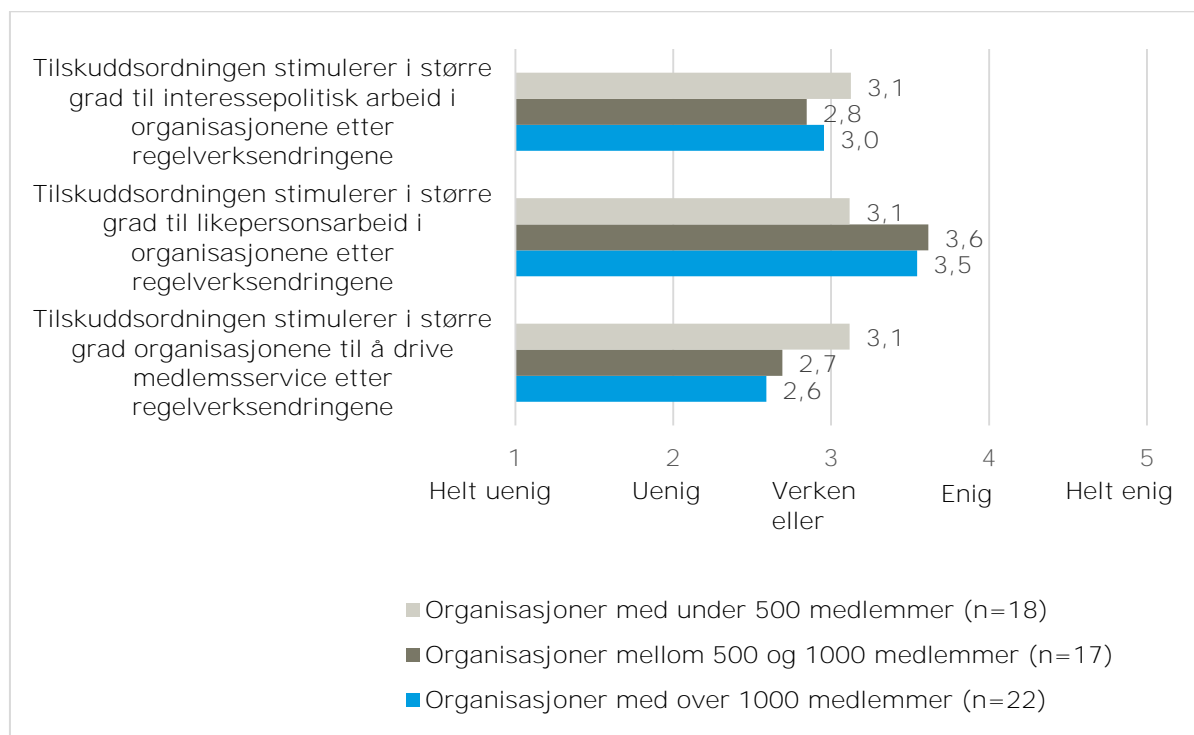
Figur 3-3: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tilskuddsordningen etter regelverksendringene?



Note: N=57

Når vi bryter svarene ned på organisasjoner basert på medlemstall, ser vi at det er de minste organisasjonene som sier seg mest enig i at tilskuddsordningen i større grad stimulerer organisasjonene til interessepolitisk arbeid og medlemservice. Bildet ser annerledes ut for påstanden om hvorvidt ordningen nå stimulerer til mer likepersonsarbeid, der de minste organisasjonene svarer mer negativt og de større organisasjonene mer positivt. Dette er imidlertid kun tendenser og det er ingen statistisk signifikante forskjeller i svar her. Se figur 3-4.

Figur 3-4: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Brutt ned på organisasjonsstørrelse)



Note: N=57

Når vi bryter svarene ned på organisasjoner basert på tilskuddsstørrelse, finner vi noe av det samme mønsteret som beskrevet over. Organisasjoner som mottar minst i tilskudd opplever at

ordningen i større grad stimulerer til interessepolitisk arbeid og medlemsservice. Også dette er kun tendenser og det er ingen statistisk signifikante forskjeller i svarene her.

Nærmere analyser av svarene i breddeundersøkelsen viser at organisasjoner som, i forbindelse med overgangsperioden, har fått maksimal *økning* i tilskudd opplever at tilskuddsordningen stimulerer mer til de overordnede målsettingene for tilskuddsordningen etter regelverksendringene enn de som har fått maksimal *reduksjon* i tilskuddsbeløpet. Dette gjelder for alle de tre overnevnte målsettingene.

Også gjennom de kvalitative intervjuene får vi inntrykk av at tilskuddsordningen er svært viktig for flere organisasjoner og deres mulighet til å jobbe mot målsettingene som er satt i ordningen. Samtidig påpeker flere av informantene at ordningen ikke stimulerer *direkte* til interessepolitisk arbeid ettersom organisasjonene ikke får uttelling for dette arbeidet. Noen av de mindre organisasjonene understreker også at det er begrenset i hvilken grad de kan drive interessepolitisk og mener denne type arbeid primært er forbeholdt store organisasjoner. I intervjuene får vi forståelse av at organisasjonene har ulike tanker om hva interessepolitisk arbeid kan være. Dette er en av flere elementer som bidrar til å gjøre det utfordrende å identifisere gode utmålingskriterier for interessepolitisk arbeid.

Gjennom intervjuene ser vi også at det særlig er likepersonsarbeidet som stimuleres av ordningen ettersom dette nå er så sterkt vektlagt i regelverket og gir grunnlag for poeng. Likepersonsarbeid beskrives mer detaljert i kap 3.5.1.

3.3 Forvaltning og praktisering av regelverk

Det er et generelt mål for forvaltningen å sikre at:¹⁷

- a) Tilskuddet når frem til riktige brukere/tilskuddsmottagere
- b) Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier
- c) Tilskuddsmottaker anvender midlene slik de er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet

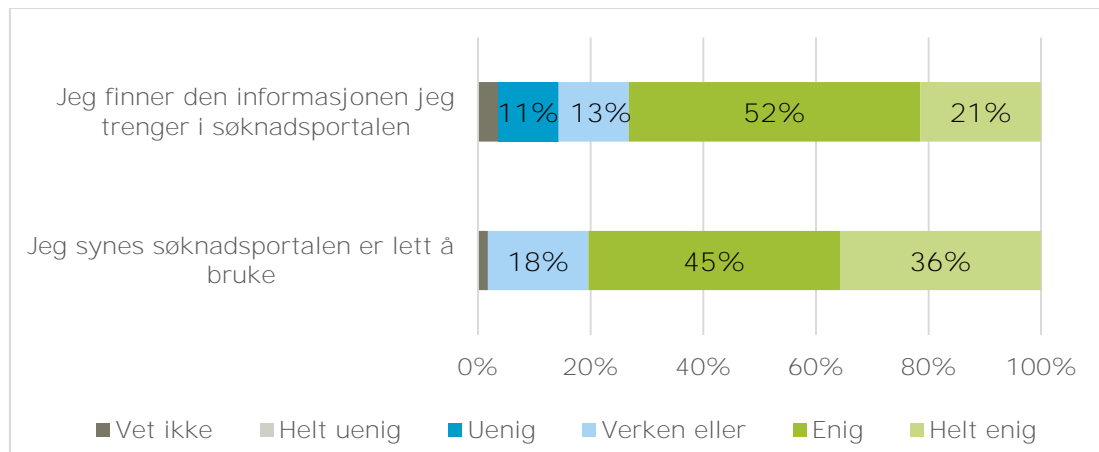
I tillegg skal forvaltningen ivareta kravet til effektiv ressursbruk, dvs. at ressursene som går med til forvaltning av ordningen ikke må være høyere enn det som er nødvendig for å nå målene med forvaltningen av ordningen.

En kartlegging av søknadsprosess og -behandling står sentralt i vurdering av forvaltningens delmål a og b.

- 3.3.1 Det gis god tilgang til informasjon, men regelverket kan være utfordrende å forstå
Et stort flertall av respondentene opplever å finne den informasjonen de trenger i søknadsportalen, samt er enige i at portalen er lett å bruke, som vist i figuren under. Videre viser figuren at 11 prosent av respondentene er uenig i at de finner den informasjonen de trenger i søknadsportalen.

¹⁷ Evaluering av statlige tilskuddsordninger-veileder. Senter for statlig økonomistyring, 2007.

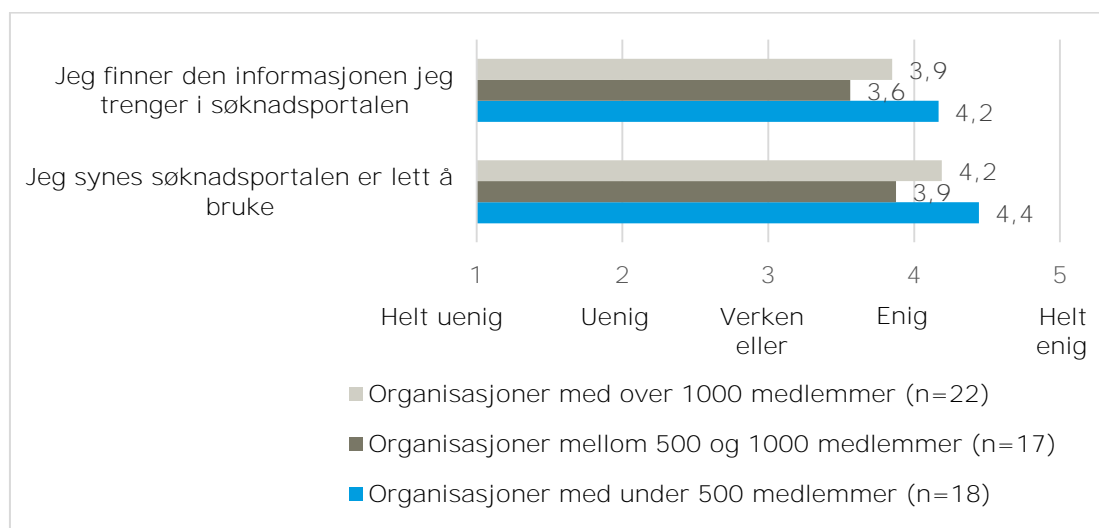
Figur 3-5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Note: N=57

Nedbrytning av svar på både tilskuddsstørrelse og organisasjonsstørrelse viser det samme mønsteret. Det er de minste organisasjonene som sier seg mest enig i begge påstandene og for påstanden «jeg finner den informasjonen jeg trenger i søknadsportalen» svarer de minste organisasjonene signifikant mer positivt. Se figur 3-6 for detaljer.

Figur 3-6: Hvor enig eller uenig er du i følgende? (Fordelt etter tilskuddsstørrelse)



Note: N=57

Organisasjoner som har svart uenig på spørsmålet er blitt bedt om å utdype hva det er ved søknadsportalen som ikke fungerer så godt. Blant organisasjoner som opplever utfordringer ved søknadsportalen pekes det på lite konkret informasjon om likepersonsarbeid, og at det er ressurskrevende for personer i mindre organisasjoner uten oversikt over alle oppdaterte regler og nettsider. I den sammenheng nevnes også at relevant informasjon i dag ligger flere steder (både regelverk, portal, presedensarkiv og ofte- stilte- spørsmål) og at det ville vært en fordel om informasjonen ble samlet ett sted. Ellers opplever flere at elektronisk rapportering av all dokumentasjon i samme portal gjør søknadsportalen brukervennlig. Det påpekes også at søknadsportalen er enklere å bruke enn Alltinn og at veiledningen fra Bufdir er god.

Videre viser intervjuene at organisasjonene opplever at de får den informasjonen de har behov for og det fremheves som viktig med jevnlig informasjonsmøter, både personlige møter og streaming av disse. Bufdirs rådgivere beskrives som hjelpsomme og serviceinnstilte. Systemet opplever på flere måter mer ryddig og forutsigbart etter regelverksendringene i 2014 og med opprettelsen av søkeportalen. Samtidig opplever noen at det er vanskelig å forholde seg til flere

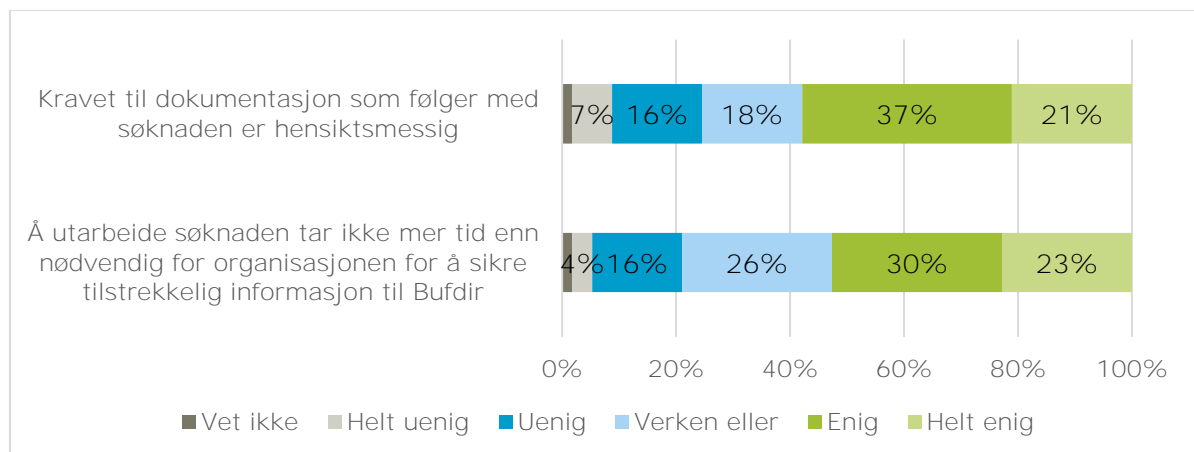
dokumenter samtidig, slik som regelverk, presedensarkiv og ofte-stilte- spørsmål. En av organisasjonene opplever at det er vanskelig at presedensarkivet endrer seg uten at organisasjonene får melding om det.

Samtidig som endel ting oppleves mer ryddig og forståelig med ny ordning, er det flere organisasjoner som synes dagens regelverk er både komplisert og vanskelig å forstå. Dette handler blant annet om at det har skjedd flere endringer de senere årene og at det er tid- og ressurskrevende å sette seg inn i slike endringer. Videre har det vært endringer i regelverket med tilbakevirkende kraft. Her har organisasjonene spesifikt nevnt muligheten for å drive likepersonsarbeid i Norge, som det er i ettertid er gitt dispensasjon for i tilskuddsåret 2018. Funn fra evalueringen viser allikevel at endringer med tilbakevirkende kraft har gjort noen organisasjoner usikre og det skaper stor uforutsigbarhet. Videre har flere vanskelig for å forstå utregning av poeng og bakgrunnen for gruppeplassering.

3.3.2 Hensiktsmessig krav til dokumentasjon

Videre viser breddeundersøkelsen at litt over halvparten av søkerne opplever at kravet til dokumentasjon som følger med søknaden er hensiktsmessig og at det ikke tar mer tid enn nødvendig å søke, sett opp mot Bufdirs behov for informasjon. Se Figur 3-7.

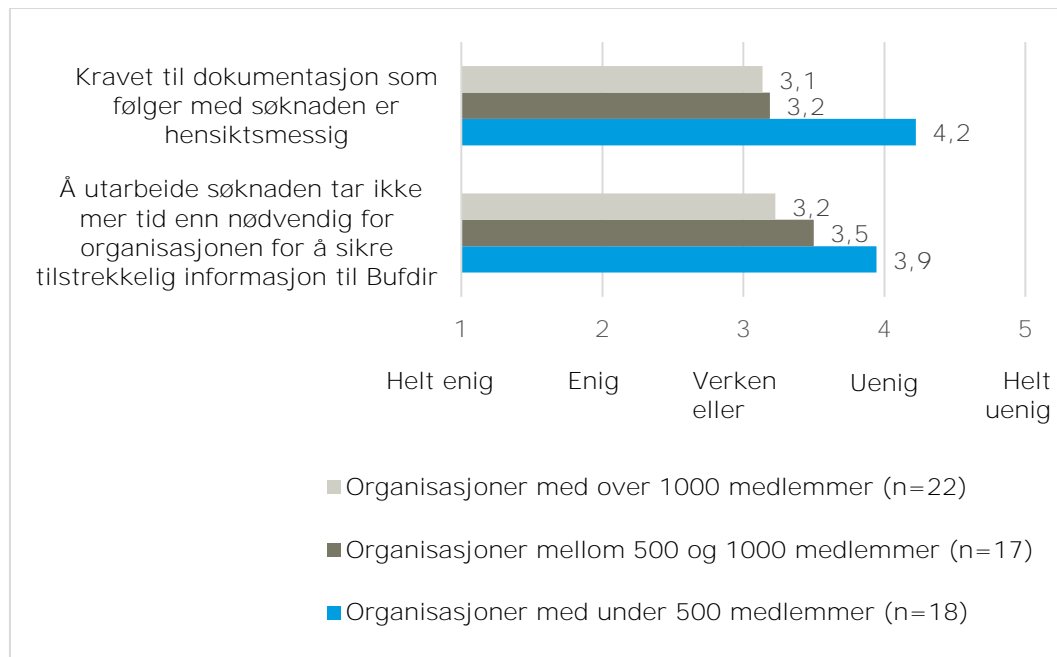
Figur 3-7: Hvor enig eller uenig er du i følgende?



Note: N=57

Figuren over viser også at mellom 20-23 prosent av respondentene har sagt seg uenig i påstandene. Bryter vi svarene ned på tilskuddsstørrelse og organisasjonsstørrelse, finner vi igjen det samme mønsteret som beskrevet flere andre steder. De minste organisasjonene svarer i større grad at kravet til dokumentasjon er hensiktsmessig og at det ikke tar lengre tid enn nødvendig å utarbeide søknaden (statistisk signifikant). Motsatt har de største organisasjonene svart at kravet til dokumentasjon som følger med søknaden ikke er hensiktsmessig (statistisk signifikant forskjellig), jf. figur 3-8. Dette kan vi anta har sammenheng med oppfølgingen av lokallag og frivillige, som er mer tidkrevende jo flere lokale lag og frivillige man skal følge opp.

Figur 3-8: Hvor enig eller uenig er du i følgende? (Brutt ned på organisasjonsstørrelse)



Note: N=57

Funn fra kvalitative intervjuer viser at spørsmål om krav til dokumentasjon handler om flere ting og at man i denne sammenheng bør skille mellom følgende:

- 1) dokumentasjon i forbindelse med søknad, dvs. dokumentasjon av antall medlemmer, lokallag og årsrapportering
- 2) dokumentasjon i forbindelse med rapportering av likepersonsaktiviteter.

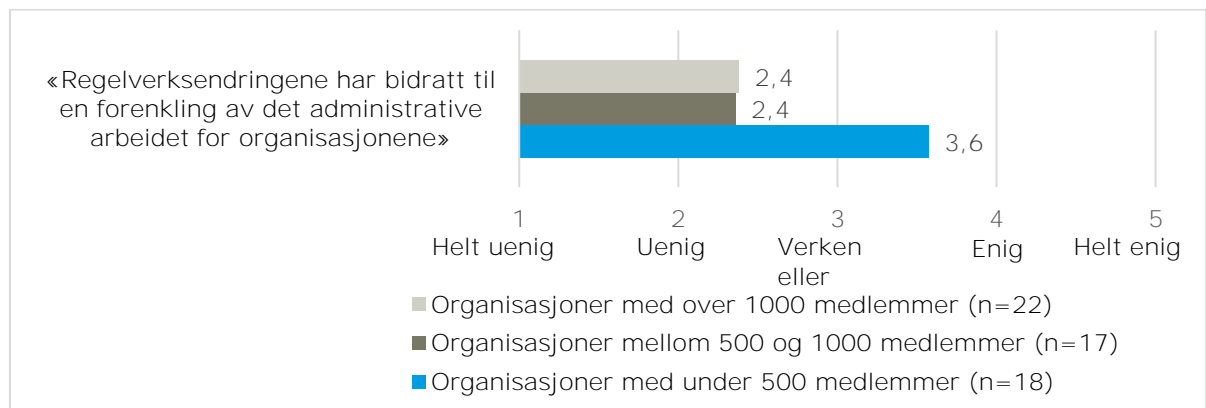
Når det gjelder den første delen, opplever de fleste dette som relativt uproblematisk. Det er informasjon de har tilgjengelig og som er forholdsvis enkel å rapportere på. Organisasjonene anerkjenner i stor grad også at det er behov for å føre kontroll med organisasjonene i forbindelse med dokumentasjonskrav. Enkelte har uttrykt et ønske om at man kunne søkt tidligere på året, mens man sitter med årsoppgjøret. Enkelte andre har uttrykt et ønske om ytterligere forenkling, for eksempel gjennom et system der organisasjonene kun forpliktet seg til å oppfylle kravene som var satt og der man i stedet hadde hyppige stikkprøvekontroller av organisasjonene. Det har også kommet enkelte forslag om å skille på dokumentasjonskravene for små og større organisasjoner, slik at man forenklet ordningen ytterligere for de små organisasjonene. Videre er det noen av organisasjonene som har trukket frem at det er et problem at søknadsfristen ikke er fast, men varierer fra år til år. Ett forslag har vært at man som søker kunne tatt utgangspunkt i fjorårets skjema og kun gjort endringer hvis det var noen.

Når det gjelder innrapportering av likepersonsaktiviteter, gir de kvalitative intervjuer et helt annet inntrykk og det er særlig dette som trekkes frem som den mest problematiske delen ved tilskuddsordningen, både generelt og når man snakker spesifikt om dokumentasjonskrav. Her synes det også å være større grad av enighet på tvers av organisasjonene enn for endel andre spørsmål der svarene spriker noe mer. Det er flere ting ved denne rapporteringen som oppleves vanskelig- både å få frivillige til å forstå betydningen av rapporteringen og å få dem til å faktisk gjøre det. Det er tidkrevende for sentralledet i organisasjonene å følge opp lokallagene. I tillegg opplever flere at det tar mye tid for den enkelte frivillige å rapportere. Særlig gjelder dette frivillige i lokale lag som ikke benytter pc som arbeidsverktøy, men som printer ut et nytt skjema for hver aktivitetsdag som skal rapporteres.

Avslutningsvis er det også interessant å se at hele 47 prosent er uenige i at regelverksendringene har bidratt til en forenkling av det administrative arbeidet for organisasjonene. En gjennomgang av åpne svarfeltet i undersøkelsen viser at dette igjen særlig handler om at organisasjonene opplever innhenting av dokumentasjon og data fra lokale lag som tidkrevende. Det beskrives som merarbeid, krevende og byråkratisk. Noen påpeker også at likepersoner ikke melder inn likepersonsarbeid fordi de ikke ønsker å skrive rapporter.

Nærmere analyser viser igjen at det er de små organisasjonene opplever at regelverksendringene har bidratt til en forenkling av det administrative arbeidet. Se figuren under. Forskjellen er statistisk signifikant.

Figur 3-9: Hvor enig eller uenig er du i følgende? (Brutt ned på organisasjonsstørrelse).



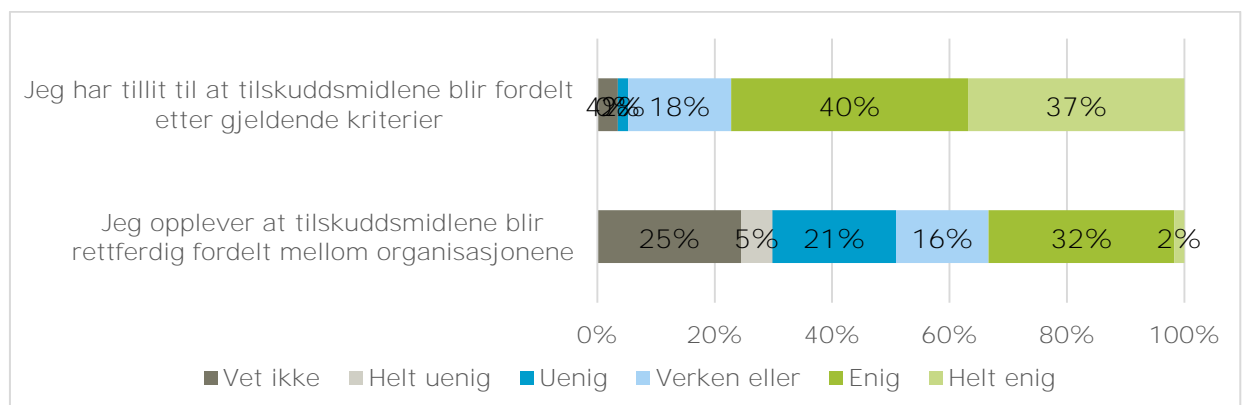
Note: N=57

Forenklinger av administrativt arbeid er sannsynligvis spesielt viktig for de minste organisasjonene som ikke nødvendigvis har et administrativt støtteapparat som kan ta seg av søknad og rapportering.

3.3.3 Organisasjonene har tillit til forvalter, men forstår ikke regelverket

Videre viser evalueringen at organisasjonene i stor grad har tillit til at tilskuddsmidlene blir fordelt etter gjeldende kriterier. 77 prosent oppgir at de har tillit til dette, jf. figur 3-10. Kun et fåtall organisasjoner oppgir å ikke ha tillit til hvordan tilskuddsmidlene blir fordelt.

Figur 3-10: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Note: N=57

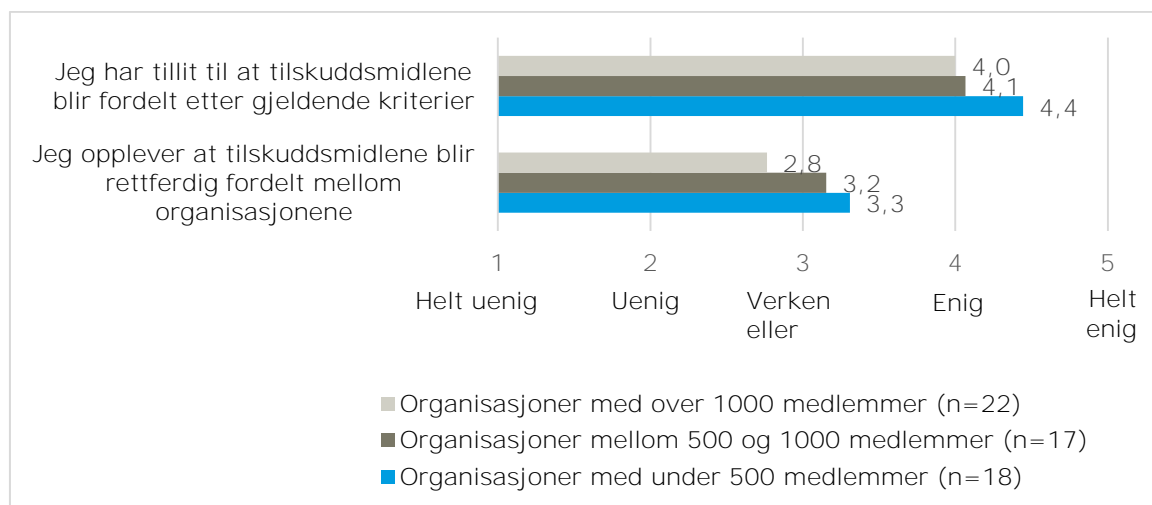
På spørsmål om respondentene opplever at tilskuddsmidlene blir rettfærdig fordelt mellom organisasjonene svarer organisasjonene ulikt. 34 prosent opplever at de blir fordelt rettfærdig mens 26 prosent ikke opplever dette. I åpne svar i spørreundersøkelsen har organisasjonene utdypet hvorfor de ikke opplever at tilskuddsmidlene blir rettfærdig fordelt. 9 av 15 skriver her at

tilskuddsordningen prioriterer større organisasjoner og at disse får et uforholdsmessig mye større beløp enn de mindre.

25 prosent har svart «vet ikke» på dette spørsmålet. I intervjuer med organisasjonene forteller de fleste at de i liten grad har forutsetninger for å vurdere dette fordi de ikke har satt seg inn i hva andre organisasjoner får.

Når vi bryter svarene på dette spørsmålet ned på organisasjonsstørrelse, ser vi at det er de minste organisasjonene som har høyest grad av tillit til fordelingen av midler, jf. figur 3-10. Vi ser samme tendens på spørsmålet om hvorvidt de opplever at tilskuddsmidlene blir rettferdig fordelt. Ingen av forskjellene er imidlertid statistisk signifikante.

Figur 3-11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Brutt ned på organisasjonsstørrelse)



Note: N=57

Bryter vi svarene ned på tilskuddsstørrelse, finner vi det samme mønsteret.

En nærmere analyse av svarene viser også at de organisasjonene som har fått maksimal reduksjon i tilskuddsbeløpet i overgangsperioden i mindre grad opplever at tilskuddsmidlene blir rettferdig fordelt mellom organisasjonene, sammenlignet med andre organisasjoner.

Evalueringen viser også at regelverksendringene har gjort tilskuddsordningen mer åpen og transparent. I breddeundersøkelsen oppgir 47 prosent av respondentene at endringer i regelverket har bidratt til dette. Kun 10 prosent har sagt seg uenig i dette, mens en stor gruppe (37 prosent) har svart verken eller. Vi skal se nærmere på dette under punkt 3.5.

3.3.4 Ønsker om endringer i dagens regelverk

På spørsmål om det er behov for endring i dagens regelverk for å fremme formålet med ordningen, svarer hele 40 prosent at de er enige eller helt enige i dette. Dette gjelder særlig de store organisasjonene og de som mottar mest midler, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. En gjennomgang av åpne svarfelter viser at organisasjonene ønsker uttelling for flere aktiviteter enn kun likepersonsarbeid. Her nevnes interessepolitisk arbeid, organisasjonsarbeid, aktiviteter i utlandet, medlemservice, telefon/e-post, sosiale medier, informasjonshefter, medlemsblad og særlig hjemmesider, kurs, sentral organisering og kvalitetssikring. I tillegg nevnes uttelling for deltagelse i utforming av dagens helsetjeneste, forskning og utvikling.

I denne sammenheng er det viktig å påpeke at organisasjonene har hatt en mulighet til å beskrive fritt hvilke endringer de ønsker i dagens regelverk og at de ikke samtidig er bedt om å

vurdere hvilke konsekvenser slike endringer eventuelt også vil ha, eksempelvis mer rapportering. Samtidig som de ønsker uttelling for flere av medlemsaktivitetene, er det flere som påpeker at det bør tilrettelegges for mindre organisasjoner gjennom færre krav til rapportering av likepersonsarbeid, men også med støtte til administrativt arbeid.

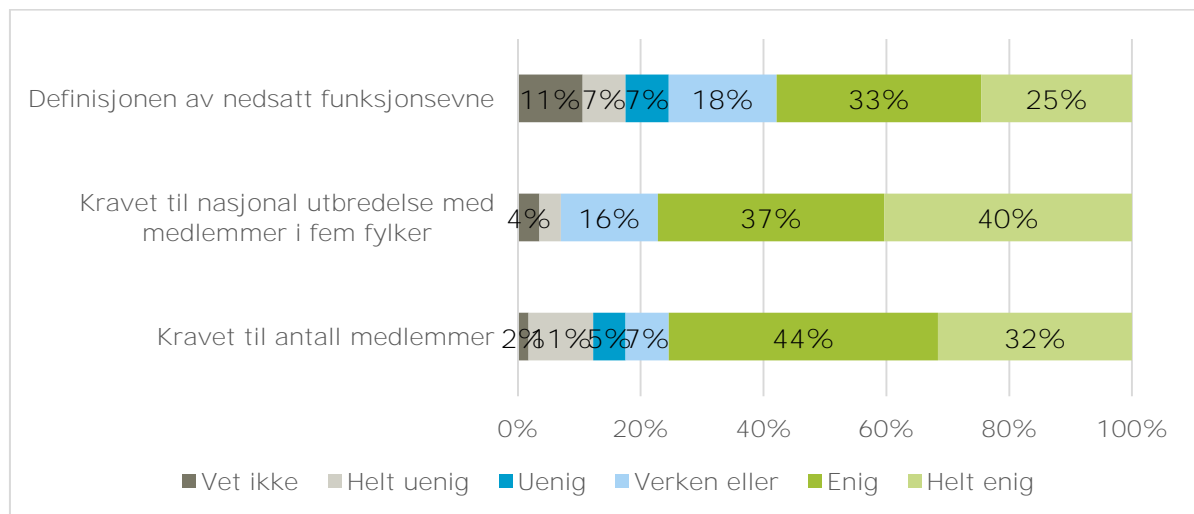
Videre ønskes en forenkling av regelverk, rapporteringsrutiner og av begrepet «likeperson». Enkelte har foreslått å gå tilbake til tidligere tilskuddsordning for å få mer forutsigbarhet, mens andre har et ønske om å rapportere direkte i en standardisert aktivitetsbase hos Bufdir. Videre er det enkelte som trekker frem at man bør måle organisasjoner etter hvor mange de faktisk hjelper, fremfor på bakgrunn av medlemsmasse. Det foreslås også at aktiviteter som var planlagt før endringen, bør gi uttelling iht. gammelt regelverk.

3.4 Vurdering av kriteriene for tilskuddsberettigelse

Kriterier for tilskuddsberettigelse er beskrevet i detalj under punkt 2.1. I denne evalueringen er vi bedt om å se nærmere på tre av disse kriteriene: nedsatt funksjonsevne, nasjonal utbredelse og antall medlemmer. Antall medlemmer er også et kriterium for utmåling av tilskudd, men under dette punktet ser vi på antall medlemmer som kriterium for tilskuddsberettigelse.

Flertallet av organisasjonene er enige i at kravene knyttet til tilskuddsberettigelse er hensiktsmessige med tanke på å nå målsettingene med ordningen, jf. Figur 3-12.

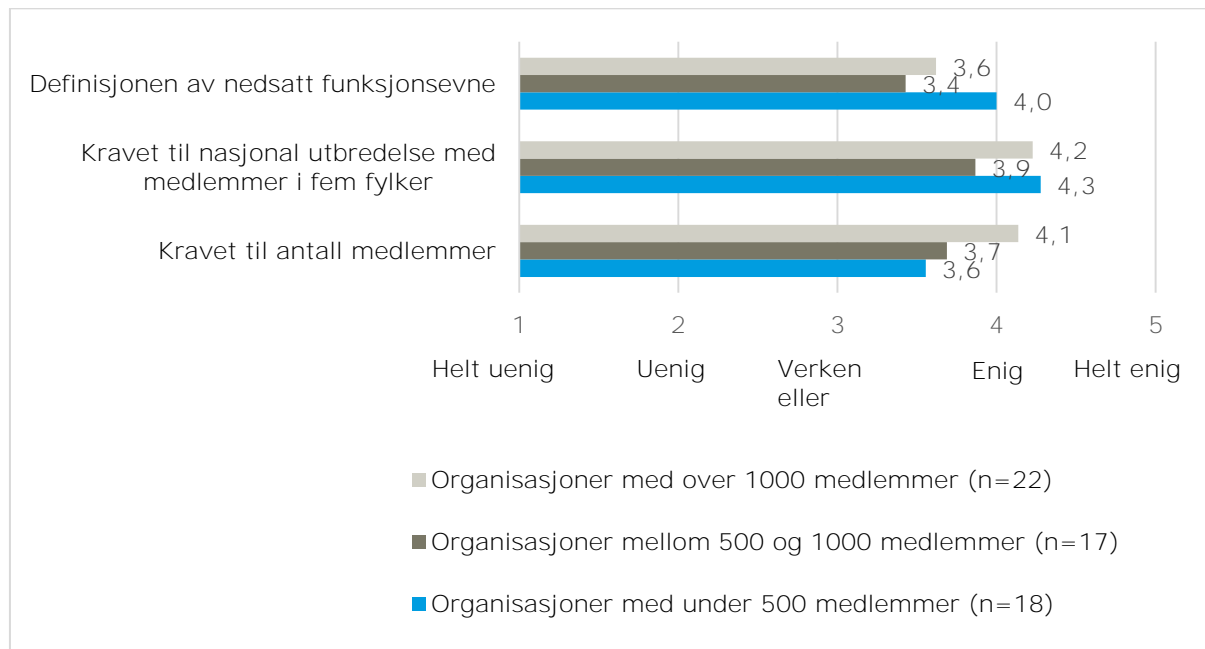
Figur 3-12: Hvor enig eller uenig er du i at følgende krav om tilskuddsberettigelse er formålstjenlige med tanke på å nå målsettingen for tilskuddsordningen?



Note: N=57

Når vi bryter svarene ned på organisasjonsstørrelse og tilskuddsstørrelse, ser vi at de minste organisasjonene og de som mottar minst midler i størst grad opplever definisjonen av nedsatt funksjonsevne som hensiktsmessig. Ser man på kravet til antall medlemmer, finner vi, naturlig nok, at de største organisasjonene opplever dette kravet som hensiktsmessig. Se figur 3-13 for detaljer.

Figur 3-13: Hvor enig eller uenig er du i at følgende krav om tilskuddsberettigelse er formålstjenlige med tanke på å nå målsetningen for tilskuddsordningen? (Brutt ned på organisasjonsstørrelse)



Note: N=57

I teksten som følger skal vi se nærmere på hver av disse.

3.4.1 Nedsatt funksjonsevne

Definisjonen av nedsatt funksjonsevne er det kravet det synes å være mest uenighet om blant mottakerorganisasjonene når man ser på svar fra både breddeundersøkelse og intervjuer. Nedsatt funksjonsevne defineres i regelverket som tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- og lungesykdommer.

I breddeundersøkelsen sier 58 prosent av respondentene at definisjonen av nedsatt funksjonsevne er hensiktsmessig. 14 prosent er uenige i at dette kravet er formålstjenlig med tanke på å nå målsettingene med ordningen. Intervjuene viser at en del organisasjoner er fornøyd med definisjonen så lenge de selv faller innenfor. Samtidig viser intervjuene at flere er bekymret for at dagens definisjon går på bekostning av organisasjoner for personer med store funksjonsnedsettelse. De som er mest kritiske til definisjonen ønsker en definisjon som knytter seg mot diagnoser. Det påpekes også at definisjonen ikke tar for seg alvorlighetsgrad og at dette gjør den lite sammenlignbar. Enkelte organisasjoner har påpekt at definisjonen av funksjonsnedsettelse blir for åpen og at dette i prinsippet medfører at «hvem som helst» kan danne forening og falle inn under tilskuddsordningen. Det understrekes at det er stor forskjell på funksjonsnedsettelse og en sykdom som kan behandles og at organisasjonenes arbeidsform og -fokus også blir svært forskjellig som følge av dette.

På den annen side blir en åpen definisjon trukket frem som viktig for å ivareta organisasjoner som representerer sykdommer og tilstander som enda ikke er anerkjente diagnoser. I denne sammenheng vises det til at tilskuddet kan være utslagsgivende for at det blir drevet interessepolitikk og forskning på nye sykdommer.

3.4.2 Krav om nasjonal utbredelse

77 prosent av respondentene mener kravet til nasjonal utbredelse med medlemmer i fem fylker er et hensiktsmessig krav. Blant organisasjonene som har oppgitt at de er uenig i at dette kravet er hensiktsmessig finner vi flere organisasjoner som representerer sjeldne diagnoser. Disse

organisasjonene er imidlertid unntatt kravet. Deres svar kan tolkes som bekymring for at man ikke vil opprettholde unntaksbestemmelsen for organisasjoner for sjeldne diagnoser. Intervjuene viser også at det er enkelte som mener kravet til fem fylker blir for lite, samt at man må se på dette kravet når antallet fylker reduseres. Det er enighet om at unntaksbestemmelsene for sjeldenfeltet må opprettholdes. Også ekspertutvalget er enige i at dette kravet er hensiktsmessig.

3.4.3 Krav til antall medlemmer

Flertallet av organisasjonene (76 prosent) oppgir i breddeundersøkelsen at kravet til antall medlemmer er hensiktsmessig. Det imidlertid også noen organisasjoner (16 prosent) som ikke er enig i dette, uten å oppgi grunn.

Når det gjelder spørsmålet om kriteriene for tilskuddsberettigelse har de fleste organisasjonene vi har intervjuer besvart dette spørsmålet ut fra egen situasjon. Dersom det har vært enkelt for organisasjonen å oppfylle kriteriene for antall medlemmer og lokallag, opplever de også disse kravene som greie å forholde seg til. Det er et fåtall av organisasjonene som har reflektert rundt kriteriene mer overordnet. Et par av organisasjonene har påpekt at kravet til 250 medlemmer er for lavt, og at man kunne stimulert organisasjonene til å slå seg sammen ved f. eks. å heve dette kravet til 500 medlemmer. På den annen side er det en organisasjon som har kjennskap til små organisasjoner som har falt ut av ordningen og der man har forsøkt å finne andre organisasjoner å slå seg sammen med, uten å lykkes.

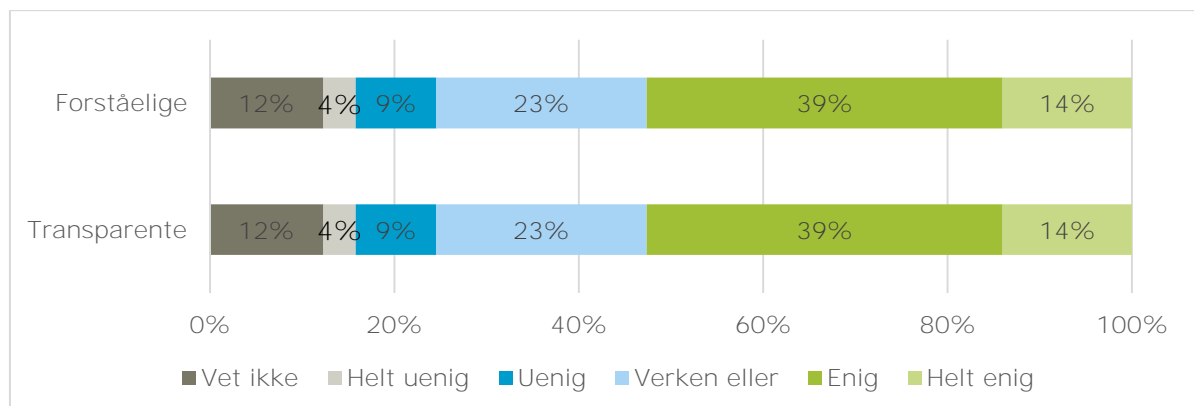
Åpne svarfelder i undersøkelsen viser også at enkelte organisasjoner mener man bør ha mindre fokus på antall medlemmer, større fokus på hvor mange man klarer å hjelpe. Et par av organisasjonene mener også at medlemstall er problematisk ettersom det for enkelte grupper knytter seg endel skam til sykdommen og følgelig til medlemskap i organisasjonen.

3.5 Vurdering av utmålingskriterier

Utmålingskriterier er beskrevet nærmere under punkt 2.2. Når det gjelder utmålingskriteriene, skal evalueringen se spesielt på likepersonsaktiviteter. Vi skal i tillegg se på gruppeplassering som ikke er et eget utmålingskriterium, men som også påvirker utmålingen og fordelingen av tilskuddet til organisasjonene.

Breddeundersøkelsen viser at over halvparten av organisasjonene er enige i at kriteriene for fordeling av tilskudd er både forståelige og transparente, jf. figur 3-14. 13 prosent oppgir at de ikke er enige i at kriteriene er forståelige eller transparente.

Figur 3-14: Hvor enig eller uenig er du i at kriteriene for fordeling av tilskudd er:

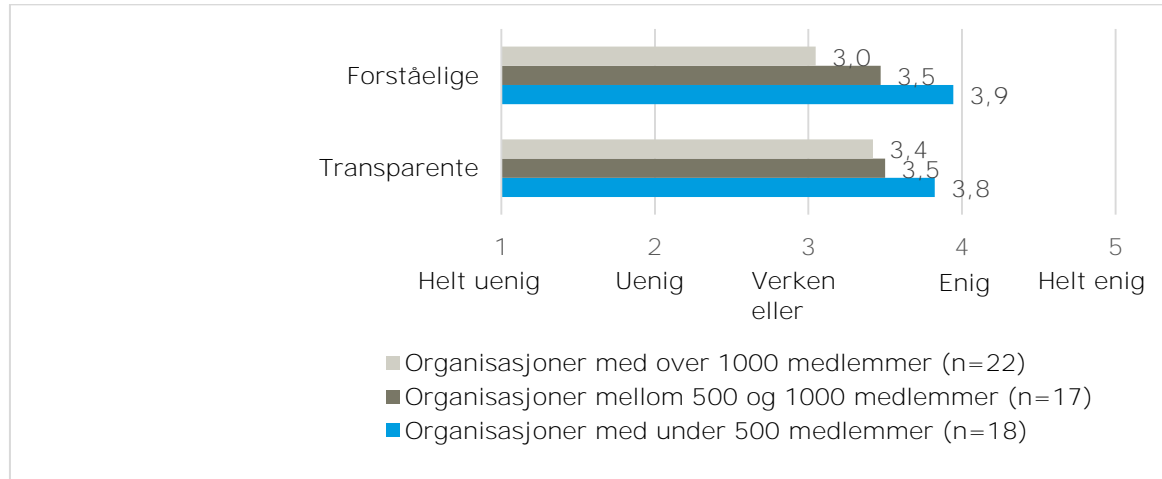


Note: N=57

Bryter vi svarene ned på organisasjonsstørrelse, ser vi igjen at det er de minste organisasjonene som svarer mest positivt, jf. figur 3-15. På påstanden om hvorvidt kriteriene er forståelige,

svarer de minste organisasjonene mer positivt. Denne forskjellen er statistisk signifikant. Se figur 3-15 for detaljer.

Figur 3-15: Hvor enig eller uenig er du i at kriteriene for fordeling av tilskudd er: (brutt ned på tilskuddsstørrelse)



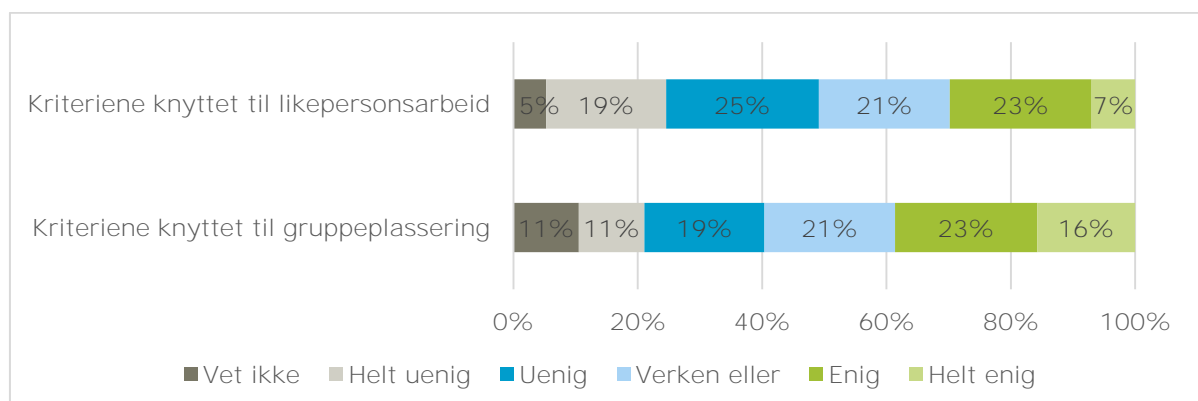
Note: N=57

Bryter man svarene ned på tilskuddsstørrelse finner man at organisasjoner som mottar mest i tilskudd svarer signifikant mer negativt på hvorvidt kriteriene for fordeling av tilskudd er forståelige. De organisasjonene som mottar minst svarer signifikant mer positivt.

En gjennomgang av åpne svarfelter til dette spørsmålet viser at de som har sagt seg uenig i at kriteriene for fordeling av tilskudd er forståelige og transparente, forklarer dette med et komplisert regelverk og en fordelingsnøkkel som er vanskelig å forstå, uklar kroneverdi på poeng, samt tilbakevirkende regelverk som gir en uforutsigbar hverdag. Det påpekes også at regelverket har vært gjenstand for mange endringer og at dette i seg selv gjør det vanskelig å forstå.

Figur 3-16 under viser at organisasjonene er delte i synet på om kriterier for likepersonsarbeid og gruppeplassering er hensiktsmessig for nå målet for tilskuddsordningen. For påstanden om at kriteriet for likepersonsarbeid er formålstjenlig for å nå målsetningen for tilskuddsordningen, er det 44 prosent som er helt uenig eller uenig, mens 30 prosent har svart helt enig eller enig på påstanden. Når det gjelder om kriterier knyttet til gruppeplassering er formålstjenlig er det en større andel som er enige (totalt 39 prosent), mens totalt 30 prosent har sagt seg uenig i dette.

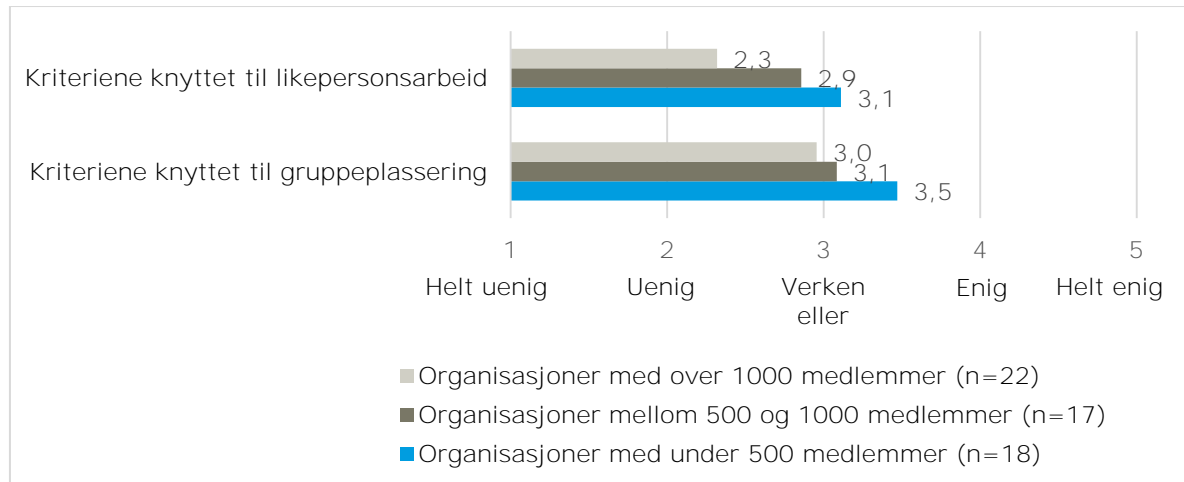
Figur 3-16: Hvor enig eller uenig er du i at følgende utmålingskriterier er formålstjenlige med tanke på å nå målsetningen for tilskuddsordningen?



Note: N=57

Når vi bryter svarene ned på organisasjonsstørrelse, finner vi at de minste organisasjonene er mest positive til at disse kriteriene er formålstjenlige. Se figur 3-16 under. Forskjellene er imidlertid ikke statistisk signifikante.

Figur 3-17: Hvor enig eller uenig er du i at følgende utmålingskriterier er formålstjenlige med tanke på å nå målsetningen for tilskuddsordningen?



Det samme mønsteret gjenfinnes ved nedbrytning på tilskuddsstørrelse.

I teksten som følger skal vi se nærmere på hver av disse elementene.

3.5.1 Nærmere om likepersonsarbeid

De kvalitative intervjuene bidrar til å forklare svarene om likepersonsarbeid som fremkommer i breddeundersøkelsen, nærmere. Flere organisasjoner beskriver utfordringer som på ulike måter handler om likepersonsarbeidet som gjøres. På den ene siden beskrives definisjonen av likepersonsarbeid i tilskuddsordningen som for snever. Flere fremhever telefonkontakt og bruk av sosiale medier som viktige arenaer for likepersonsarbeid, men som ikke tellende innenfor ordningen. Flere har sagt at definisjonen blir for gammeldags og ikke tar hensyn til at likepersonsarbeid utvikler og forandrer seg. Bruk av telefon og sosiale medier fremheves også som viktig for ungdom, for grupper der det er knyttet stigma til lidelsen eller funksjonshemmingen, samt i deler av landet med store geografiske avstander. Et par av organisasjonene beskriver også at de har behov for å drive likepersonsarbeid i utlandet. Enten fordi dette gjør det lettere å samle ungdommer med tabubelagt sykdom eller på grunn av behov for godt tilrettelagte lokaler med stor kapasitet.¹⁸

Samtidig som det beskrives utfordringer knyttet til at ikke alt likepersonsarbeid faller inn under tilskuddsordningen, beskriver noen organisasjoner at de allikevel gjennomfører dette arbeidet fordi de anser det som viktig og godt likepersonsarbeid.

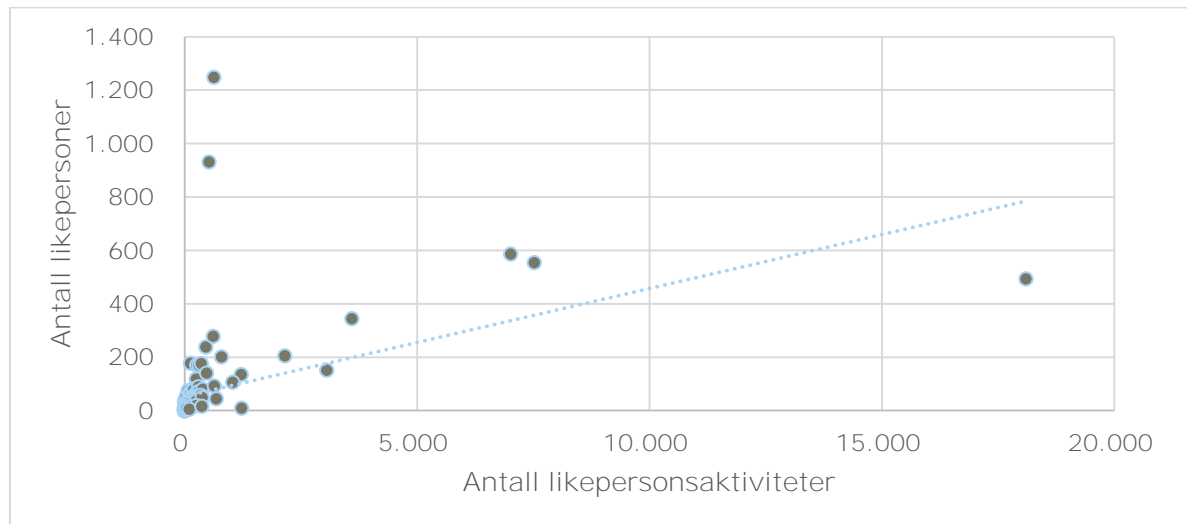
Andre tilbakemeldinger handler om at definisjonen av likepersonsaktiviteter oppleves som utydelig, blant annet som følge av mange endringer. Det oppleves også at det stilles for høye krav til likepersonene, både til kvalitetssikring av disse, til aktivitetene de skal lede og til rapportering av aktivitetene i etterkant.

At definisjonen av likepersonsaktiviteter oppleves som utydelig, materialiserer seg også i hvordan organisasjonene rapporterer på aktivitet. Det er store variasjoner i hvordan organisasjonene

¹⁸ Fra og med 2017 (dvs. tilskuddsåret 2019) må imidlertid likepersonsaktiviteter foregå i Norge for å gi uttelling. Dispensasjon ble gitt for tilskuddsåret 2018. Bufdir vil ta stilling til om det skal gis dispensasjon også for tilskuddsåret 2019. I så fall vil det ikke ha blitt gjort endringer med tilbakevirkende kraft.

rapporterer på dette sett opp mot antall likepersoner i organisasjonene, jf. figur 3-18. Organisasjonene burde ligge nærmere den lineære linjen (gjennomsnittet) dersom det innrapporterte aktivitetsnivået per likeperson skulle vært tilnærmet likt på tvers av de ulike organisasjonene.

Figur 3-18 Innrapporterte likepersoner og likepersonsaktiviteter (2017)



Tabell 3-2 Antall likepersonsaktiviteter per likeperson, gjennomsnitt og største observasjon (2017)

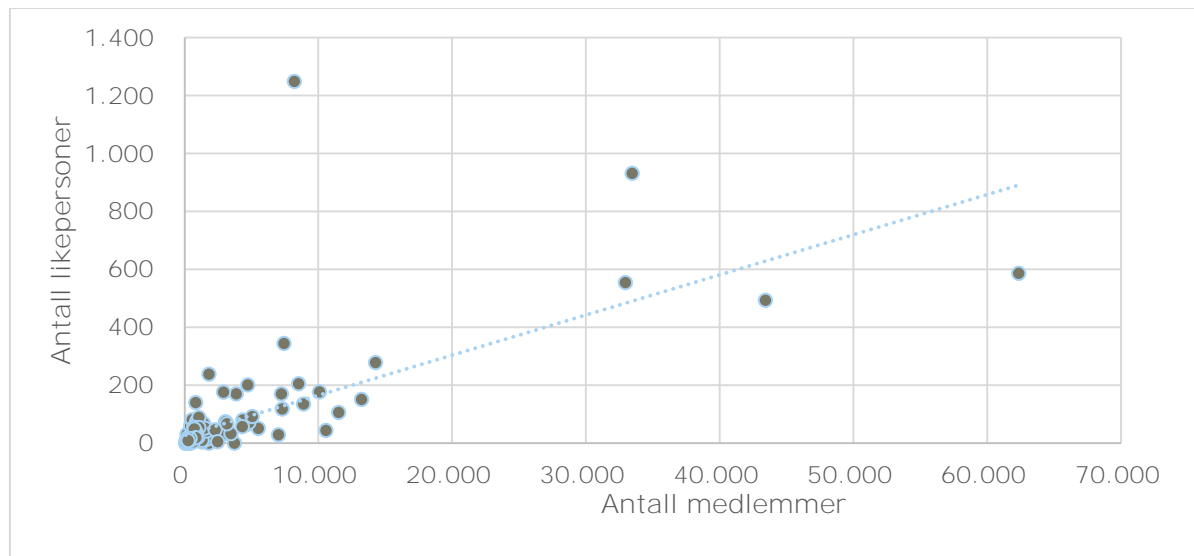
	STØRSTE OBSERVASJON	GJENNOMSNIITT
SAMLET	136,4	4,3
GRUPPE 1	136,4	6,3
GRUPPE 2	36,7	3,8
GRUPPE 3	20,2	3,6
GRUPPE 4	15,5	2,4
GRUPPE 5	4,3	1,9

Som vi kan lese av figur 3-18 og tabell 3-2 er det variasjoner i hvor mange likepersonsaktiviteter per likeperson som gjennomføres i organisasjonene. I snitt rapporterer organisasjonene at en likeperson gjennomfører 4,3 likepersonsaktiviteter. Flest organisasjoner rapporterer 1 og 2 aktiviteter per likeperson.

Noen organisasjoner rapporterer imidlertid om langt høyere aktivitet. En av organisasjonene rapporterer om hele 136 aktiviteter per likeperson i snitt.¹⁹ Informasjon som er gjort kjent for Rambøll viser at enkelte høye tall beror på misforståelser og/eller gal rapportering. Den nest største observasjonen er 37 aktiviteter per likeperson. Vi mener disse «ekstremene» kan tyde på at det er behov for å tydeliggjøre hva som ligger i enkelte begreper og definisjoner.

På samme måte som innrapporteringen av likepersonsaktiviteter, er det også store variasjoner i hvor mange likepersoner organisasjonene rapporterer om, sett opp mot antall medlemmer. Jf. figur 3-19 og tabell 3-3 er det enkelte organisasjoner som rapporter uforholdsmessig stort antall likepersoner sett opp mot antall medlemmer i organisasjonen.

¹⁹ Informasjon fra Bufdir viser at den høyeste rapporteringen ikke er korrekt og at tallet senere er justert. Tallet indikerer allikevel at enkelte organisasjoner misforstår hva og hvordan de skal rapportere dette.

Figur 3-19 Rapportering om antall medlemmer og antall likepersoner (2017)

N=128

Tabell 3-3 Antall likepersoner per 100 medlemmer, gjennomsnitt og største observasjon (2017)

	STØRSTE OBSERVASJON	GJENNOMSNIITT
SAMLET	16,8	3,6
GRUPPE 1	16,8	3,3
GRUPPE 2	14,1	3,5
GRUPPE 3	16,4	3,7
GRUPPE 4	15,2	4,8
GRUPPE 5	4,3	3,7

I gjennomsnitt er det 3,6 likepersoner per 100 medlemmer, eller ca. 36 medlemmer per likeperson, jf. tabell 3-3. Flesteparten av organisasjonene rapporterer mellom 1 og 4. Det er imidlertid også organisasjoner som rapporterer langt flere likepersoner per 100 medlemmer. 7 organisasjoner rapporterer mellom 11 og 17²⁰ likepersoner per 100 medlemmer.

Samlet sett gir dette en indikasjon på ulik praksis i organisasjonenes rapportering av likepersonsarbeid og antall likepersoner i organisasjonen, og kan bety at definisjonene av likepersonsaktiviteter og likepersoner ikke er tydelig nok definert i regelverket.

3.5.2 Nærmere om gruppeplassering

Evalueringen viser at det er uklart for mottakerorganisasjonene hva som er mekanismene bak gruppeplasseringen. Noen medlemmer av ekspertutvalget opplever gruppeinndelingen som hensiktsmessig og viser her til at organisasjonene er svært forskjellige og har ulike behov og kostnader. Samtidig er det også flere i utvalget som mener rutiner rundt og prosessen bak gruppeplassering ikke er tilstrekkelig god i dag.

Ekspertutvalgets medlemmer opplever blant annet at det er utfordrende at dagens system i for stor grad er avhengig av hvordan de ulike organisasjonene evner å presentere sine utfordringer. Flere av deltagerne i ekspertutvalget uttrykker bekymring for at store organisasjoner med høy søknadskompetanse og mye ressurser har betydelig bedre forutsetninger for å sende velskrevne søknader som i sin tur kan bety at de får tildelt mer tilskuddsmidler. Slike organisasjoner har en profesjonalisert søknadsprosess, og det vises til at det oppstår et A- og B-lag i søknadsskriving.

²⁰ Informasjon fra Bufdir viser at den ene høye rapporteringen beror på en misforståelse hos en organisasjon. Tallene indikerer allikevel at enkelte organisasjoner har misforstått hva og hvordan de skal rapportere dette.

Denne effekten hevdes å forsterkes ytterligere fordi en del brukerorganisasjoner representerer medlemmer med kognitive utfordringer som kan ha større utfordringer med søknadsprosessen.

I møter Rambøll har deltatt på har ekspertutvalget diskutert at det er en utfordring at de kun kan basere seg på organisasjonenes egen argumentasjon og beskrivelse av behovet medlemmene deres har. Ekspertutvalget har ikke mandat eller ekspertise til å vurdere innholdet i beskrivelsene, og skal som hovedregel vurdere søkerorganisasjonenes beskrivelser opp mot kriteriene. Dermed blir ikke eventuell feilinformasjon tatt høyde for eller korrigert. Enkelte medlemmer av ekspertutvalget forteller at de har sett eksempler på at organisasjoner har gitt en mangelfull beskrivelse og dermed er blitt plassert i en lavere gruppe enn de ville blitt hvis beskrivelsen hadde vært tilstrekkelig utfyllende. I andre tilfeller har enkelte av utvalgets medlemmer hatt kompetanse til å se at organisasjoner har beskrevet et behov som er større enn de faktiske behovene til brukergruppen organisasjonen representerer. Det er uklart hvordan dette har innvirket på behandlingen av søknadene.

Flere av organisasjonene vi har intervjuet mener det er for mange kategorier og at de ikke forstår hva som ligger til grunn for plasseringen av organisasjonene. Dette ser særlig ut til å gjelde gruppe 2, 3 og 4. Enkelte organisasjoner har etterlyst en veileder de kunne brukt i forbindelse med utarbeidelsen av søknaden som er lagt til grunn for den opprinnelige innplasseringen i gruppene. Det etterlyses også en forklaring på hvorfor plasseringene gjøres slik de gjør og hvordan man kommer frem til de ulike plasseringene. Det påpekes at det er vanskelig å bevise/forklare behovet for høyere gruppeplassering ved klage.

Enkelte organisasjoner er helt uenig i sin gruppeplassering og mener ekspertutvalget ikke forstår hvilke utfordringer medlemmene har. Videre påpekes det at vurderingene som gjøres, vil være avhengig av sammensetningen av ekspertutvalget og den kompetansen de besitter. Enkelte stiller spørsmålsteget ved ekspertutvalgets kompetanse. Slik innplasseringen er gjort i dag, påpeker noen av organisasjonene at utvalget primært vektlegger assistansebehov relatert til fysisk funksjon og ikke ser utfordringsbildet hos mennesker som strever psykisk og/eller kognitivt. Det hevdes at store fysiske funksjonsnedsettelse belønnes med høyere gruppeplassering, mens organisasjoner som organiserer mennesker med andre former for funksjonsnedsettelse plasseres i lavere grupper.

I avsnittene som følger skal vi se nærmere på fordeling av organisasjoner på de ulike gruppene.

Som vi kan lese av tabell 3-4, er det per 2017 flest organisasjoner i gruppe 1 (42 organisasjoner eller 33 prosent). Deretter synker antallet organisasjoner gradvis nedover til gruppe 5, der vi finner fem organisasjoner. Fordelingen av antall organisasjoner i gruppene har vært stabil i perioden 2015-2017. Organisasjonene i gruppe 2 rommer også flest medlemmer.

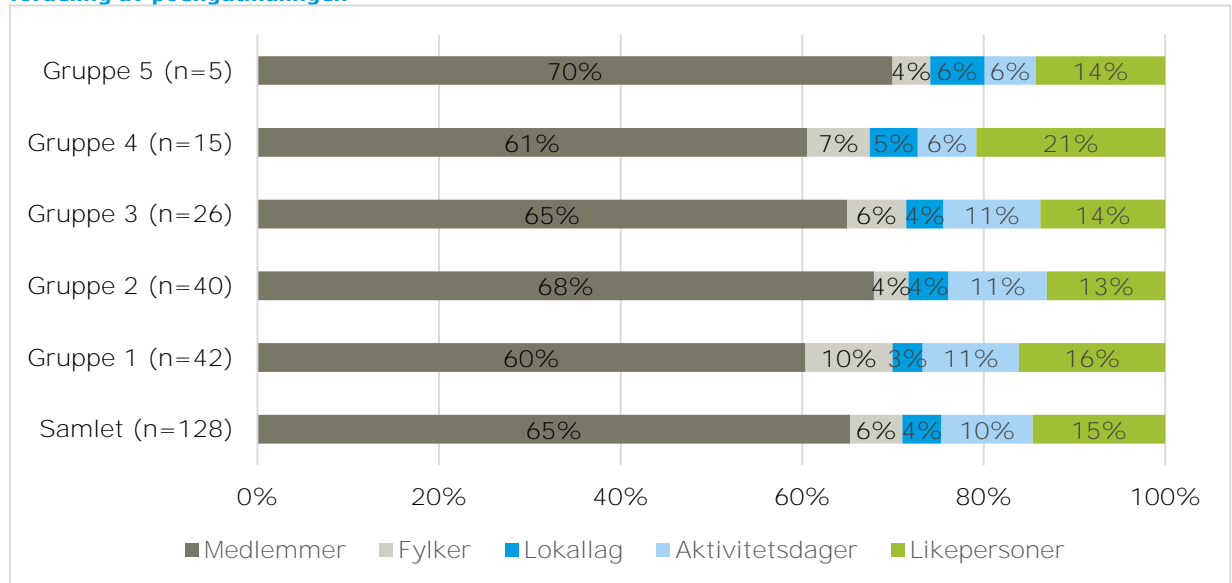
Tabell 3-4 Fordeling av organisasjoner og tilskudd i de ulike gruppene, 2017

	ANTALL ORGANISASJONER	ANDEL ORGANISASJONER	ANDEL AV TOTALE MEDLEMMER
SAMLET	128	100 %	100 %
GRUPPE 1	42	33 %	14 %
GRUPPE 2	40	31 %	56 %
GRUPPE 3	26	20 %	17 %
GRUPPE 4	15	12 %	7 %
GRUPPE 5	5	4 %	5 %

Figur 3-20 viser at det er forskjell på hvordan de ulike utmålingskriteriene slår ut for organisasjonene i de ulike gruppene i 2017. Figuren viser videre at organisasjonene samlet sett får størst uttelling i poeng for sin størrelse, altså antall medlemmer. Organisasjonenes

utbredelse, antall fylker og lokale lag, gir mindre poenguttelling samlet sett. Aktivitetsdagene (likepersonsarbeid) utgjør 10 prosent av nettopoengene samlet sett, men gir størst uttelling for organisasjoner i gruppe 1-3. Det tyder på at disse organisasjonene har mer aktivitet enn organisasjonene i gruppe 4 og 5. Organisasjonene i gruppe 4 får størst uttelling for sine likepersoner. Antall likepersoner utgjør en større andel av poengene enn aktivitet og utbredelse samlet sett. Det er lite i datamaterialet som bidrar til å forklare hvorfor det er forskjeller mellom gruppene på dette området.

Figur 3-20: Hvordan de ulike utmålingskriteriene slo ut for organisasjonene i de ulike gruppene i 2017 - fordeling av poengutmålingen



3.6 Organisasjonenes tilpasninger til det nye regelverket

Funn fra breddeundersøkelse og intervjuer viser at det varierer hvorvidt organisasjonene har omprioritert aktivitetene sine som følge av regelverksendringene. Mens 28 prosent oppgir i breddeundersøkelsen at de har omprioritert aktivitetene sine som følge av regelverksendringene, har 31 prosent sagt seg uenig i påstanden. Hele 37 prosent har stilt seg nøytrale til dette og har svart «verken eller».

Åpne svarfelter viser at organisasjonene har tilpasset seg på en rekke ulike måter. Den hyppigst oppgitte endringen er et økt fokus på likepersonsarbeid. Dette kommer vi tilbake til i de neste avsnittene. Det oppgis også at det arrangeres færre landsdekkende arrangementer, det blir færre utgivelser av medlemsblad og interessepolitisk arbeid nedprioriteres. Det oppgis også at man får en utvikling av medlemsaktiviteter som gir uttelling. Gjennom intervjuene har flere informanter også sagt at de har måttet endre vedtektene for å falle inn under tilskuddsordningen.

Videre viser breddeundersøkelsen at 35 prosent av organisasjonene har sagt seg enig eller helt enig i at «kriterier knyttet til likepersonsarbeid har påvirket hvilke typer likepersonsarbeid vi prioriterer». 37 prosent er imidlertid uenig i dette, mens 26 prosent har svart verken eller. Også her er altså organisasjonene delt.

Kvalitative intervjuer kan bidra til å belyse hva organisasjonene har lagt i svarene sine. Funn fra intervjuene viser at noen organisasjoner omprioriterer likepersonsaktivitetene og aktivt prioriterer aktiviteter som gir uttelling. Det påpekes også at man får for lav uttelling for store arrangementer der man har mulighet til å treffe et stort antall medlemmer samtidig. Flere sier de må nedprioritere tiltak og arrangementer sentralt og satse mer på lokale tiltak i stedet som er mindre kostbart. Mens enkelte organisasjoner opplever det som problematisk at de ikke får tilstrekkelig uttelling for sentrale tiltak som derfor må nedprioriteres, har andre organisasjoner

fremhevet at regelverksendringene har bidratt til å styrke og vitalisere de lokale lagene og tiltakene. Enkelte har også påpekt at dagens regelverk belønner og stimulerer til et økt antall dager/aktiviteter med likepersonsarbeid, fremfor å stimulere til og legge vekt på *kvaliteten* i tiltakene.

Andre har valgt å fortsette med det samme som før, uavhengig av om det gir tilskudd eller ikke og er tydelige på at de ikke kun vil styre etter tilskuddet. Det er også flere som sier at de ikke har endret selve aktiviteten, men at de har endret hvordan de rapporterer denne. Flere påpeker også at det nå brukes vesentlig mer tid og ressurser på rapportering av likepersonsarbeidet som foregår.

3.7 Hvilke økonomiske konsekvenser har nytt regelverk og overgangsordningen fått for ulike organisasjoner

Under dette delkapittelet ser vi først nærmere på overgangsordningen som ble innført etter regelverksendringene i 2014. Deretter ser vi nærmere på forholdet mellom organisasjonenes poengutmåling i det nye regelverket og utmåling av tilskudd i og etter overgangsordningen. Til sist redegjør vi for hvilke økonomiske konsekvenser regelverksendringen knyttet til særattestasjon har fått for organisasjonene (delkapittel 3.7.3).

3.7.1 Overgangsordningen

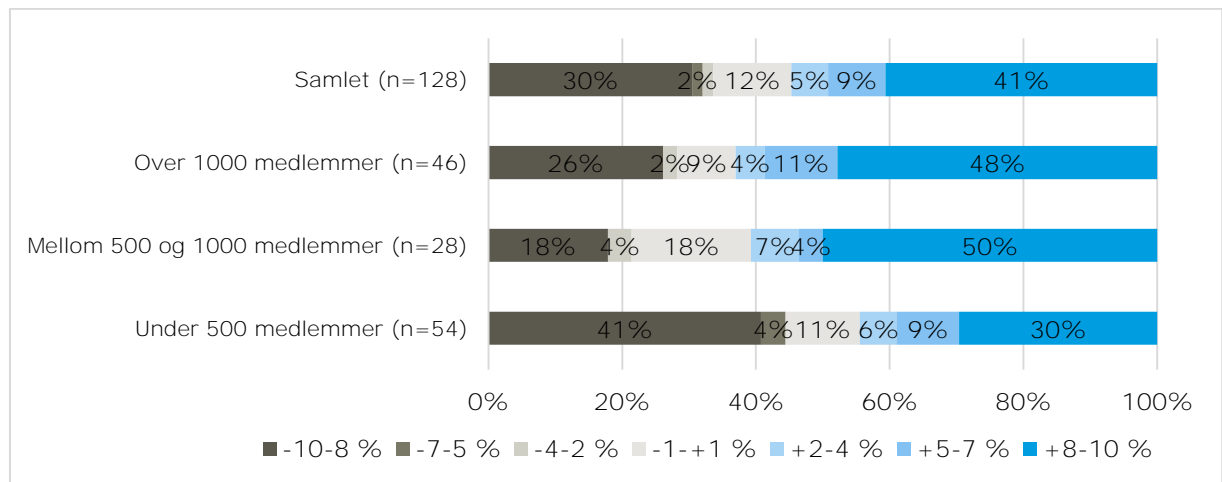
I forbindelse med regelverksendringene i 2014 ble det innført en overgangsordning som skulle sikre at ingen organisasjoner skulle tildeles lavere driftsstøtte enn hva organisasjonene fikk i 2013, eller som avviker mer enn 10 prosent i forhold til det foregående året. Denne overgangsperioden er forlenget til 2018 med ulike grenser for maksimal endring i tilskudd:

- For tilskuddsåret 2016 skal ingen organisasjon motta driftsstøtte som avviker +/- 5 prosent i forhold til foregående tilskuddsår.
- For tilskuddsåret 2017 skal ingen organisasjon motta driftsstøtte som avviker +/- 10 prosent i forhold til foregående tilskuddsår.
- For tilskuddsåret 2018 skal ingen organisasjon motta driftsstøtte som avviker +/- 15 prosent i forhold til foregående tilskuddsår.

Formålet med overgangsordningen var å gi organisasjonene tid til å omstille seg til den nye utmålingsmodellen og på den måten skape en forutsigbar overgang for organisasjonene.

Figur 3-21 viser andeler organisasjoner som har fått redusert eller økt tilskuddet i 2017 relativt til 2016, i henhold til regelverket.

Figur 3-21 Endring i tilskudd i forhold til foregående år (2017). Andeler innenfor ulike prosentintervaller.



Note: N=128

30 prosent av organisasjonene fikk redusert sitt tilskudd mellom -10 og -8 prosent i 2017, sammenlignet med 2016, mens 41 prosent av organisasjonene fikk økt sitt tilskudd mellom +8 og +10 prosent. 12 prosent har kun endret tilskuddet mellom -1 og + 1 prosent. I alt har 66 prosent av organisasjonene enten fått redusert eller økt driftsstøtten maksimalt i henhold til terskelen på +/- 10 prosent i 2017. Det gir en indikasjon på at det er flere organisasjoner som kan vente seg en større endring.

Videre kan vi lese av figur 3-21 at flesteparten (41 prosent) av de små organisasjonene (under 500 medlemmer) har fått en reduksjon i tilskuddet tilsvarende -10-8 prosent. Blant de mellomstore og store organisasjonene har flesteparten fått økt tilskuddet tilsvarende 8-10 prosent iht. overgangsordningen. Dette gir en indikasjon på at det er de største organisasjonene som tjener på regelverksendringene.

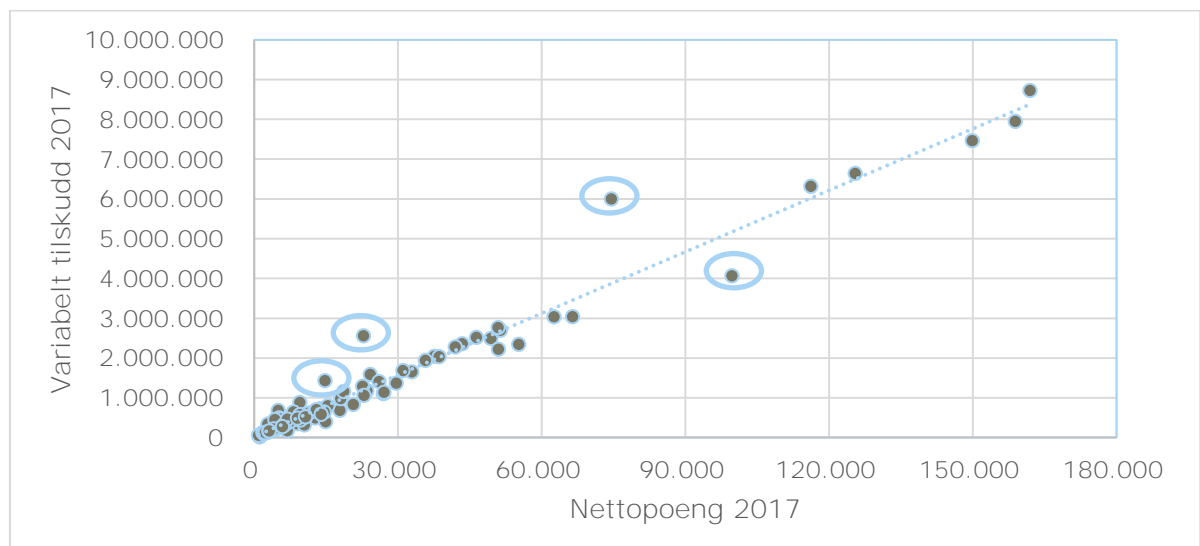
Flere av informantene har trukket fram overgangsordningen i intervjuene. På den ene siden medfører ordningen at det er mer forutsigbart hvor mye midler organisasjonene vil få i perioden. Samtidig gjør denne ordningen at flere er svært usikre på hvor mye de vil få når endringene trer i kraft for fullt. Dette skaper stor usikkerhet om fremtiden hos flere organisasjoner. Flere informanter har også sagt at det er vanskelig å besvare spørsmål som omhandler hvordan ordningen fungerer når konsekvensene av endringene ennå ikke har trådt i kraft for fullt.

3.7.1 Organisasjonenes nettopoeng gir ulik utmåling av tilskudd i overgangsordningen

Som redegjort for under kapittel 2.2 beregnes organisasjonenes tilskudd på bakgrunn av et poengsystem. Hvert poeng får så en kroneverdi basert på den totale summen poeng for alle organisasjoner, delt på den totale summen tilskudd til fordeling. Det er dette som danner grunnlaget for fordeling av det variable tilskuddet mellom organisasjonene etter at grunntilskuddet er fordelt.

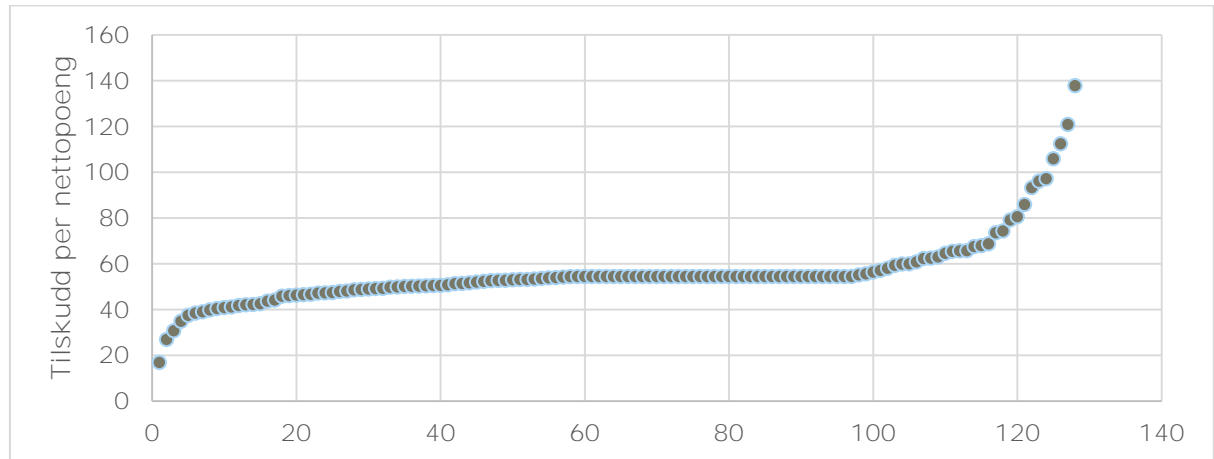
Grunnet overgangsordningen var kroneverdien for hvert poeng ulik for organisasjonene når tilskuddene ble fordelt i 2017, jf. figur 3-22 og 3-23. Tilsvarende gjaldt fordelingene av tilskudd for 2014, 2015 og 2016. Hvis poengutmålingen skulle gitt like mengder tilskudd til organisasjonene, ville prikkene samlet seg omkring den stiplede linjen (gjennomsnittet) i figur 3-22. Som vi kan lese av figuren, er det imidlertid noen organisasjoner som ligger et stykke over og under den stiplede linjen. Dette er organisasjoner som får mer/mindre uttelling i tilskudd for sine poeng, relativt til de andre organisasjonene i overgangsperioden.

Figur 3-22: Oversikt over nettopoeng og variabelt tilskudd (2017)



Figur 3-23 viser fordeling av kroneverdien per poeng for samtlige organisasjoner som mottok tilskudd i 2017. Figuren viser at en del organisasjoner ligger under gjennomsnittlig kroneverdi på 56 kr og at en del organisasjoner ligger over dette gjennomsnittet. Disse organisasjonene kan forvente enten en større reduksjon eller økning i tilskuddet når overgangsperioden er over.

Figur 3-23 Fordeling av kroneverdi per nettopoeng (2017)

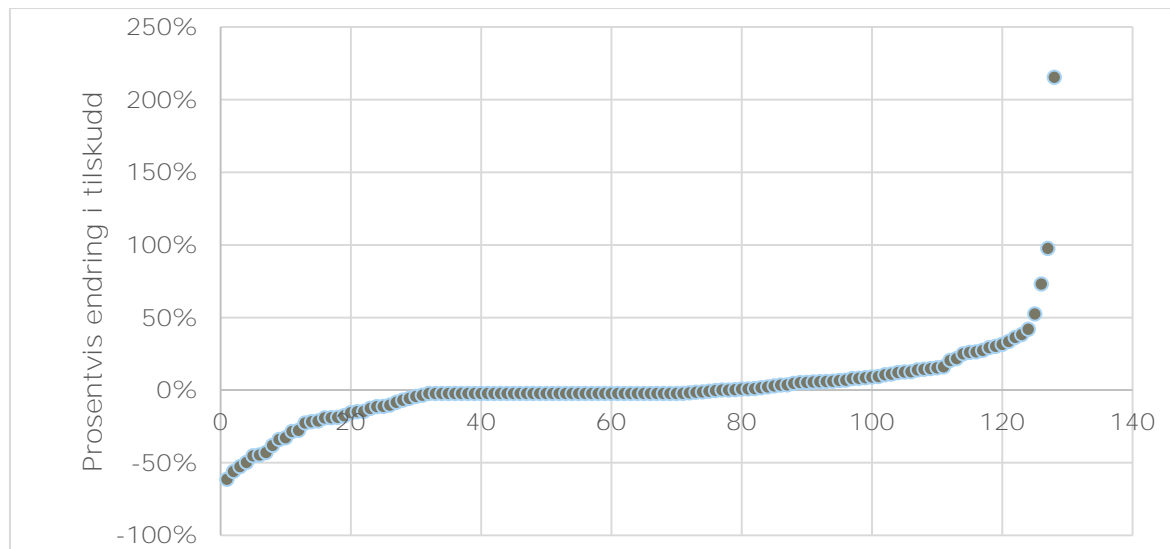


Overgangsreglene har på denne måten skjermet flere organisasjoner for store endringer i utbetalte tilskuddsmidler. Dette er imidlertid et forhold som vil bli borte når overgangsordningen utløper. Da vil nettopoengene gi lik uttelling (kroneverdi) i tilskudd for de ulike organisasjonene, noe som resulterer i større økonomiske endringer for organisasjonene.

3.7.2 Relativt store endringer for enkelte organisasjoner når overgangsordningen utløper

Dersom overgangsperioden hadde utløpt i 2017, hadde det blitt store endringer i tilskuddene til enkelte organisasjoner, mens for de fleste organisasjonene ville endringene i tilskuddene vært relativt små i prosent, dersom overgangsperioden hadde utløpt i 2017. Det vises av figur 3-24 som illustrerer hvor stor prosentvis reduksjon/økning de ulike organisasjonene ville fått basert på gjeldende utmålingsmodell og kriterier i 2017.

Årsaken til disse store utslagene vil komme etter overgangsperioden, er på grunn av det tidligere historiske fastsatte «skjønntilskuddet» før regelverksendringene i 2014. Skjønntilskuddet varierte da vesentlig mellom de ulike organisasjonene uten at det kunne dokumenteres noen kriterier eller enhetlig praksis. Skjønntilskuddet utgjorde også en vesentlig andel av tilskuddspotten og varierte fra 3 kr per medlem til 591 kr per medlem. Variasjonen i andel tilskudd var fra 0,1 prosent til 67,7 prosent av en organisasjons samlede tilskudd.

Figur 3-24 Prosentvis endring av tilskudd i henhold til gjeldende kriterier for utmåling av tilskudd (2017)

Som figur 3-24 viser, ville 25 organisasjoner (19 prosent) fått redusert tilskuddet mer enn 10 prosent. Fire av disse ville fått redusert tilskuddet mer enn 50 prosent. 27 organisasjoner (21 prosent) ville økt tilskuddet mer enn 10 prosent som var terskelen i 2017. Fire av disse ville økt tilskuddet mer enn 50 prosent. Én av organisasjonene ville økt tilskuddet med over 200 prosent, altså mer enn doblet tilskuddet, men dette er til gjengjeld en organisasjon som i dag får relativt lite i tilskudd og endringen utgjør ikke mye i reelle kroner.

Jf. tabell 3-5 vil endringene merkes hos organisasjoner med ulik størrelse.

Tabell 3-5 Prosentvis endring i tilskudd, gjennomsnitt, minste og største observasjon. Fordelt etter organisasjonsstørrelse.

	MIN	MAKS	GJENNOMSNIITT
SAMLET	-61 %	215 %	1 %
UNDER 500 MEDLEMMER (N=54)	-61 %	215 %	-4 %
MELLOM 500 OG 1000 MEDLEMMER (N=28)	-43 %	73 %	6 %
OVER 1000 MEDLEMMER (N=46)	-53 %	98 %	5 %

Om dette blir de reelle endringene for organisasjonene når overgangsordningen utløper, er usikkert. Som funn i evalueringen viser, har organisasjonene til dels tilpasset seg og gjort endringer i sin praksis grunnet regelverksendringene. Organisasjonene tilpasser seg fortsatt, noe som kan bidra til å utjevne de potensielle økonomiske konsekvensene vi ser i figur 3-24.

3.7.3 Særattestasjon

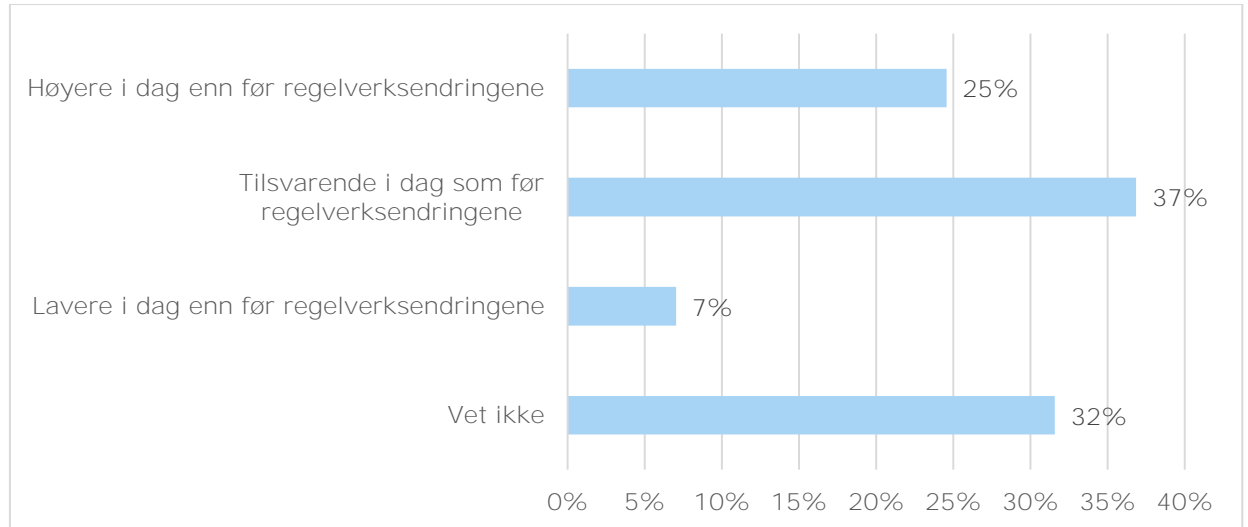
I senere år er kravet til særattestasjon og revisors rolle endret for å bidra til at revisors arbeid ble lettere og mindre tidskrevende. Formålet med endringene var også å gjøre arbeidet mindre kostbart for organisasjonene.²¹ Tilbakemeldingene fra organisasjonene var at kravene, slik de var utformet tidligere, var omfattende og at særattestasjonen ble kostbar. Etter endringene skal revisor foreta en stikkprøvekontroll av medlemsregisteret. Målet er at attestasjonen nå skal være en helt grunnleggende kvalitetssikring. Antall spørsmål som skal besvares av revisor er redusert fra over 20 i det gamle skjemaet, til 2 i det nye som ble gjeldende fra og med søknadsåret 2017..

I breddeundersøkelsen har organisasjonene fått spørsmål om endringene i kostnader knyttet til særattestasjon. Som figur 3-25 under viser, oppgir en fjerdedel at beløpet de betaler for denne

²¹ Bufdir *Oversendelsesbrev – forslag til nytt tilskuddsregelverk for funksjonshemmedes organisasjoner*

tjenesten er høyere i dag enn før regelverksendringene. 37 prosent sier beløpet er det samme som før og kun 7 prosent oppgir at beløpet er lavere i dag enn før endringene. En stor andel av de spurte (32 prosent) vet ikke hvordan kostnadene knyttet til særattestasjon har endret seg.

Figur 3-25: Er beløpet organisasjonen betaler for særattestasjon fra revisor i dag (kryss av for det som passer best)



Note: N=57

I breddeundersøkelsen ble organisasjonene bedt om å oppgi beløpet de betaler for denne tjenesten. Ettersom opplysningene vi har fått inn varierer i stor grad, er vi usikre på om beløpet som oppgis er riktig eller om det i noen tilfeller også omfatter andre revisortjenester.

Tallene viser at organisasjonene i snitt betaler ca. 10 000 kroner for denne tjenesten. Dersom dette beløpet er et realistisk beløp, betyr det at i underkant av én prosent av den totale tildelingsrammen går til særattestasjon, eller omkring 1 280 000 av den totale rammen på 153 509 000 tilskuddsordningen i 2017. Tallene gir grunnlag for å vurdere alternative kontrollfunksjoner, for eksempel i regi av Bufdir selv.

4. OPPSUMERENDE VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE

I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunnene som fremkommer i evalueringen og drøfter kort hva dette kan bety. Kapitlet avsluttes med læringspunkter og forslag til endringer som kan bidra til å forenkle og forbedre tilskuddsordningen ytterligere.

Formålet med tilskuddsordningen kan deles inn i fire hovedpunkter. Tilskuddene skal legge til rette for følgende, se tekstboks 4-1 under:

Tekstboks 4-1 Formål med tilskuddsordningen

- deltakelse i organisasjonen
- **at** organisasjonene kan drive interessepolitisk arbeid
- at organisasjonene kan drive likepersonsarbeid
- at organisasjonene kan gi service til egne medlemmer

Denne evalueringen skal primært se på og vurdere resultater og virkninger av regelverksendringene som kom 2014. Målet med det nye regelverket har vært å fremme måloppnåelse i tråd med verdigrunnlaget for ordningen, forenkling, transparens og rettferdig tilskuddsforvaltning, samtidig som tilskuddsmyndighetenes behov for kontroll med midler ivaretas.

4.1 Ordningen bidrar delvis til å oppnå formålet

Endel av organisasjonene som mottar tilskudd under denne tilskuddsordningen er helt avhengig av disse midlene for å kunne drive medlemsarbeid, herunder tilrettelegge for deltagelse i organisasjonene, drive interessepolitisk arbeid, likepersonsarbeid og gi service til egne medlemmer. Samtidig påpeker flere at måten tilskuddsordningen er innrettet primært bidrar til stimulering av likepersonsarbeid. Dette støttes også av funn fra breddeundersøkelsen som viser at det er en større andel av organisasjonene som opplever at ordningen stimulerer til likepersonsarbeid, og en mindre andel som opplever at den stimulerer direkte til interessepolitisk arbeid og medlemservice. I intervjuer ser vi at interessepolitisk arbeid defineres på ulike måter. Enkelte har påpekt at det kun er de store organisasjonene som kan drive interessepolitisk arbeid, og at dette ikke er noe små organisasjoner klarer å få til i nevneverdig grad. I den forrige evalueringen ble det vist til at heller ikke den gamle tilskuddsordningen stimulerte til interessepolitikk. Videre ble det skissert et scenario der man fikk uttelling for interessepolitisk arbeid²². Det ble understreket at dette ville gå på bekostning av andre viktige aspekter, slik som frihet for organisasjonene, service til medlemmene og medvirkning. Enkelte av organisasjonene som er intervjuet i denne evalueringen opplever også at det er vanskelig å finne egnede utmålingskriterier for dette målet. Rambøll anser det som utfordrende å identifisere gode kriterier som ikke vil få utilsiktede negative konsekvenser.

Samtidig som evalueringen skal undersøke i hvilken grad tilskuddsordningen fungerer etter formålet, har det gjennom evalueringen også blitt stilt spørsmålstegn ved selve formålet som er satt og om man også bør tenke nytt omkring selve formålet med tilskuddsordningen. Det påpekes blant annet at tilskuddsordningen ikke bidrar til å stimulere til nytenkning og nye måter å organisere og drive arbeidet på. Dette er imidlertid ikke en del av dette oppdraget og blir derfor ikke drøftet ytterligere.

²² Scenariet viste til ulike måter å gi uttelling for interessepolitisk arbeid, herunder omstrukturering av tildelingskriterier/fordelingsnøkler, heving av nedre grense for antall medlemmer og etablering av et mål- og resultatstyringssystem som inkluderer interessepolitikk.

4.2 Organisasjonene legger større vekt på likepersonsarbeid

I 2014 ble tilskuddsordningen lagt om og et nytt regelverk lagt til grunn. Evalueringen viser at regelverksendringene har medført at en del av organisasjonene nå legger større vekt på likepersonsarbeid enn de gjorde før. I dette ligger både økt antall aktiviteter, samt større fokus på rapportering av disse. Utover dette handler tilpasninger til regelverket primært om endring i vedtekter.

4.3 Antall medlemmer og fylker fungerer greit som inngangskriterier

Det er stor grad av enighet mellom organisasjonene om at kravene om medlemmer med adresse i fem fylker og 250 medlemmer er formålstjenlige. Når det gjelder spørsmålet om kriteriene for tilskuddsberettigelse har de fleste organisasjonene vi har intervjuet besvart dette spørsmålet ut fra egen situasjon. Dersom det har vært enkelt for organisasjonene å oppfylle kriteriene for antall medlemmer og lokallag, opplever de også disse kravene som greie å forholde seg til. Det er et fåtall av organisasjonene vi har intervjuet som har reflektert rundt kriteriene mer overordnet. Enkelte sier imidlertid at disse kravene er minstekrav og gir uttrykk for at kravene kanskje er satt noe lavt. Det påpekes imidlertid at det er viktig med unntaksbestemmelser for organisasjoner som organiserer funksjonshemmede med sjeldne diagnoser, samt at man tar hensyn til organisasjonene ved en fremtidig sammenslåing av fylker.

4.4 Ulik vurdering av dagens definisjon av nedsatt funksjonsevne

Ser man på svar fra både breddeundersøkelsen og intervjuene etterlates et inntrykk av at det er større uenighet om definisjonen av nedsatt funksjonsevne, sammenlignet med de andre kriteriene. Mens noen mener definisjonen er altfor vid og i prinsippet åpner opp for at «hvem som helst» kan danne forening og motta tilskudd under denne tilskuddsordningen, er det andre som mener en åpen definisjon er viktig for å kunne innlemme også organisasjoner som jobber med lidelser som ikke ennå er anerkjent som egne diagnoser.

Dersom det er et mål at tilskuddsordningen skal åpne for et mangfold av organisasjoner, er det en fordel at definisjonen er vid. Det samme argumentet kan anføres dersom man ønsker å åpne opp for at organisasjoner for mennesker med diagnoser som ikke ennå er anerkjent skal ha mulighet til å søke midler og dermed arbeide både interessepolitisk og med medlemsservice. Enkelte av organisasjonene som er intervjuet mener dette er viktig og viser til ME som en diagnose det er blitt økende aksept for i fagmiljøene de senere årene.

Som nevnt, har enkelte beskrevet at slik tilskuddsordningen fungerer i dag, kan «hvem som helst» definere seg innenfor ordningen og motta tilskudd. Nedsatt funksjonsevne defineres i regelverket som tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- og lungesykdommer. Videre har man i tilskuddsordningen lagt en «relasjonell» definisjon til grunn, slik at det er personers opplevelse av nedsatt funksjonsevne i møtet med samfunnet som står sentralt.

En slik relasjonell forståelse av nedsatt funksjonsevne gjør det vanskelig å utarbeide objektive kriterier på dette punktet. Dersom man ønsker et større innslag av objektive kriterier, kan man vurdere å legge mer vekt på det absolutte ved funksjonshemmingen, herunder «funksjonsnedsettelsen som biologisk fenomen»²³ for eksempel ved å kreve at alle organisasjoner som skal søke tilskudd må beskrive hvordan organisasjonen (og dens medlemmer) faller inn under begrepet. Som et forslag kan man bruke kravet om nedsatt funksjonsevne som det aller første inngangskravet til tilskuddsberettigelse gjennom ordningen, for eksempel ved at organisasjonene må beskrive funksjonsnedsettelse innen minst ett av følgende hovedområder, jf. Bufdirs egen inndeling:

²³ Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. NOU 2001: 22

- Personer med synshemming
- Personer med bevegelseshemming
- Personer med hørselshemming
- Personer med utviklingshemming
- Personer med psykososiale funksjonsnedsettelse

4.5 Økt fokus på antall likepersoner og -aktiviteter

Et økt fokus på likepersonsaktiviteter har vært et ønske fra organisasjonene. Samtidig er det funn i evalueringen som tyder på at dette fokuset kan ha gått for langt, samt at man gjennom poengsystemet har skapt en dreining mot telling, både av antall likepersoner og antallet likepersonsaktiviteter. Gjennom intervjuer og breddeundersøkelse påpekes det at definisjonen av likepersonsaktiviteter både er for snever og for diffus. Selv om definisjonen er relativt åpen i tilskuddsregelverket, presiseres det hvilke aktiviteter som godkjennes og ikke, både i presedensarkivet og i ofte- stilte- spørsmål. Gjennom disse dokumentene avklares også at mindre kostnadskrevenne likepersonsaktiviteter skal dekkes gjennom driftstilskuddet, mens det kun er de mest kostbare likepersonsaktivitetene som skal rapporteres og som er tellende iht. regelverket. Den store variasjonen i antall likepersoner og likepersonsaktiviteter sett opp mot henholdsvis antall medlemmer og antall likepersoner, tyder på at det er ulik fortolkning av hva som skal rapporteres.

Funn fra evalueringen viser at det særlig er rapportering av likepersonsaktiviteter som tar tid for organisasjonene. Det er krevende å få frivillige til å rapportere og høye rapporteringskrav gjør at organisasjonene ikke får registrert all aktivitet. Det stilles også spørsmål ved om fokuset på registrering av aktiviteter og dager går på bekostning av kvaliteten på tiltakene. Flere sier også at de har valgt å beholde det de anser som gode likepersonsaktiviteter, på tross av at det ikke gir uttelling iht. regelverket.

4.6 Det er behov for å se på prosessen rundt gruppeplassering

Gruppeplassering baserer seg på hvilke merkostnader organisasjonene har knyttet til å møtes. Funn i evalueringen tyder på at det er uklart for endel organisasjoner hvordan ekspertutvalget kommer frem til og gjør vurderinger med tanke på å plassere ulike organisasjoner i ulike grupper. Flere har tatt til orde for å redusere antallet grupper fra 5 til 3- både for å tydeliggjøre forskjellen mellom gruppene, samt for å redusere vurderingsarbeidet for ekspertutvalget. En gjennomgang av tilskudd fordelt på de ulike gruppene viser også at det er liten forskjell i gjennomsnittlig tilskudd mellom organisasjoner i gruppene 2, 3 og 4. En reduksjon i antall gruppeplasseringer vil imidlertid kunne medføre ytterligere omfordelinger av tilskudd mellom organisasjonene.

En gjennomgang av regelverk, presedensarkiv og ofte-stilte-spørsmål gir noe motstridende informasjon om bakgrunnen for gruppeplasseringene. Mens regelverket gir lite informasjon om hva som ligger i ekstrakostnader, er det utdypende informasjon om dette i presedensarkivet. Imidlertid ser vi at også denne teksten er noe motstridende og det er vanskelig å forstå om det er snakk om ekstrakostnader for lokale aktiviteter eller kun for sentralledet. Intervjuer med organisasjonene tyder på at dette også er uklart for dem.

4.7 Ekspertutvalgets rolle og sammensetning

Som tidligere beskrevet i rapporten, har Bufdir oppnevnt et ekspertutvalg for tilskuddsordningen. Regelverket presiserer at tre av utvalgets medlemmer bør ha forankring blant organisasjonene som mottar driftsstøtte gjennom ordningen. Sammensetningen av utvalget skal sikre at utvalget sitter på fagkompetansen som er nødvendig for å gi råd i saker om gruppeplassering.

Evalueringen viser at flere organisasjoner ikke forstår mekanismene bak gruppeplasseringen. I intervjuer fremkommer det også at utvalget har hatt varierende kompetanse til å vurdere

søknadene og plassere organisasjonene i de ulike gruppene. Ekspertutvalget legger til grunn informasjonen organisasjonene har oppgitt i sin søknad når de vurderer hvilken gruppe organisasjonen skal plasseres i. Evalueringen har vist at enkeltmedlemmer i utvalget har opplevd tilfeller av at organisasjoner har gitt mangelfulle beskrivelser og dermed er blitt plassert i en lavere gruppe enn om beskrivelsen hadde vært tilstrekkelig utfyllende. I andre tilfeller har utvalgets medlemmer hatt kompetanse til å se at organisasjoner har beskrevet et behov som er større enn de faktiske behovene til brukergruppen organisasjonen representerer.

Tilskuddsordningen dekker et vidt spekter av diagnoser og funksjonsnedsettelse, også en rekke sjeldne diagnoser. Det er derfor naturlig at ekspertutvalget ikke har kompetanse til å vurdere alle sider ved de ulike organisasjonenes behov og utfordringer. Dette vil sannsynligvis påvirke muligheten de har til å gjøre likeverdige vurderinger av søknader som kommer inn. Samtidig er det funn i evalueringen som tyder på at ekspertutvalgets fagkompetanse begrenser seg til noen hovedområder og diagnoser. Det tydeligste eksempelet som har fremkommet i evalueringen omhandler opplevelse av at utvalget har mer fagkompetanse på fysiske funksjonsnedsettelse, sammenlignet med psykiske.

Med tanke på hvilke vurderinger som gjøres av ekspertutvalget, kan det være behov for å se på sammensetningen av utvalget for med det å øke muligheten deres til å gi en mer likeverdig behandling av de enkelte søknadene. En mulig alternativ organisering av ekspertutvalget kunne vært et dynamisk utvalg med noen faste og noen rullerende/åpne plasser. I et dynamisk ekspertutvalg vil det kunne være et fåtall faste medlemmer, slik som leder av utvalget og eventuelt noen andre. De rullerende plassene kan besettes av personer med fagkompetanse på sykdommen/tilstanden gruppen organisasjonene som søker tilskudd representerer. Mens de faste medlemmene vil sørge for at vurderingene skjer på likt grunnlag, kan fagekspertene kvalitetssikre informasjonen organisasjonen oppgir, herunder både om den er mangelfull eller misvisende/overdrevet.

Dersom man kombinerer et dynamisk ekspertutvalg med en tydeligere søknadsmal som etterspør konkret informasjon om organisasjonenes behov for tilrettelegging og merkostnader vil muligheten for likeverdig behandling av søknader øke betydelig sammenlignet med dagens ordning.

4.8 Tillit til forvaltningen, men ikke til om midler fordeles rettferdig

Målet med det nye regelverket har vært å fremme måloppnåelse i tråd med verdigrunnlaget for ordningen, forenkling, transparens og rettferdig tilskuddsforvaltning, samtidig som tilskuddsmyndighetenes behov for kontroll med midler ivaretas.

Evalueringen viser at tilskuddsmottakerne har tillit til Bufdirs forvaltning av ordningen og i stor grad er fornøyd med veiledningen og informasjonen de får fra Bufdir.

Et stort flertall av respondentene opplever å finne den informasjonen de trenger i søknadsportalen, samt er enige i at portalen er lett å bruke. Litt over halvparten av søkerne opplever at kravet til dokumentasjon som følger med søknaden er hensiktsmessig og at det ikke tar mer tid enn nødvendig å søke, sett opp mot Bufdirs behov for informasjon. I intervjuer har medlemmer i ekspertutvalget sagt at de tror søknadsprosessen er så omfattende og vanskelig at det gir en fordel til større organisasjoner, med mer ressurser og et profesjonelt søkeapparat. Samtidig viser evalueringen at de minste organisasjonene opplever at regelverksendringene har bidratt til å forenkle det administrative arbeidet deres.

Organisasjonene har i stor grad tillit til at tilskuddsmidlene blir fordelt etter gjeldende kriterier. De er imidlertid mer uenige i om midlene blir rettferdig fordelt. Endel har også i mindre grad noen formening om dette. Årsaken til det er blant annet at de ikke har satt seg inn i hva andre organisasjoner mottar og at regelverket er komplisert. Også medlemmer av ekspertutvalget

omtaler regelverket som omfattende og vanskelig og mener det er en utfordring både for organisasjonene og for dem som forvalter ordningen.

4.9 Økonomiske konsekvenser

Overgangsordningen har hatt til hensikt å skape økonomisk forutsigbarhet for organisasjonene og samtidig gi organisasjonene mulighet til å tilpasse seg regelverksendringene. Det er også noe organisasjonene opplever at ordningen har gjort.

I overgangsordningen har det vært regler for hvor mye avvik en organisasjon kan ha i mottatt driftsstøtte sammenlignet med året før. Ingen organisasjoner skal motta driftsstøtte som avviker mer enn +/- 10 prosent i 2017. Funn i evalueringen viser at 66 prosent av organisasjonen har gått enten opp eller ned 10 prosent i 2017 – altså maksimal endring- sammenlignet med året før. Samlet sett innebærer dette at det fortsatt er en del organisasjoner som vil få endret en del i sine tilskudd basert på utmålingsmodellen og gjeldende kriterier.

Overgangsreglene har på denne måten skjermet flere organisasjoner for store endringer i tilskuddsmidlene. Basert på 2017-tall viser evalueringen at 25 organisasjoner ville fått redusert tilskuddet mer enn 10 prosent, dersom overgangsordningen hadde utløpt i 2017. Fire av disse ville fått redusert tilskuddet mer enn 50 prosent. En del organisasjoner ville også fått økt sitt tilskudd mer enn tersklene i overgangsperioden. 27 organisasjoner ville økt tilskuddet mer enn 10 prosent, hvorav fire ville økt tilskuddet mer enn 50 prosent.

Om dette vil bli de reelle endringene for organisasjonene når overgangsordningen utløper, er usikkert. Som funn i evalueringen viser, har organisasjonene til dels tilpasset seg og gjort endringer i sin praksis grunnet regelverksendringene. Organisasjonene tilpasser seg fortsatt, noe som kan bidra til å utjevne de potensielle konsekvensene.

Utover dette viser evalueringen også at en stor andel organisasjoner ikke har fått redusert sine kostnader til særattestasjon etter regelverksendringene.

4.10 Læringspunkter og veien videre

- Det er forvirrende for organisasjonene at viktig og relevant informasjon ikke er samlet på ett sted og at både presedensarkiv og ofte-stilte-spørsmål er dynamiske dokumenter som endrer seg. Det er behov for å samle denne informasjonen og eventuelt vurdere om man bør gjøre regelverket tydeligere for å oppklare misforståelser.
- Det ser ut til at poengsystemet er utformet på en måte som gjør at organisasjonene legger sterk vekt på antall likepersoner og antall likepersonsaktiviteter. Både poengsystem og definisjoner kan vurderes gjennomgått for å sikre at man ikke får et overdrevent fokus på kvantitet fremfor kvalitet, samt at man sikrer at organisasjonene rapporterer det samme når det gjelder likepersoner. Det ser ut som definisjoner av både likeperson og likepersonsaktiviteter bør tydeliggjøres.
- Rapportering av likepersonsarbeid tar mye tid for organisasjonene. Samtidig gir likepersonsaktivitetene relativt lav uttelling, sammenlignet med for eksempel antall medlemmer. For å redusere rapporteringsbyrden, kan man vurdere å fjerne dette rapporteringskravet helt eller rapportere på annen og enklere måte, se neste punkt.
- I stedet for å rapportere likepersoner og likepersonsaktiviteter hver for seg, kan man vurdere å rapportere **aktive** likepersoner. På denne måten vil man unngå at organisasjonene har en lang rekke likepersoner som ikke gjør likepersonsarbeid, samtidig som det blir en ting mindre å rapportere på. Definisjonen av aktive likepersoner kan eksempelvis være likepersoner som driver minst 5 eller 10 likepersonsaktiviteter i løpet av et år.

- Evalueringen har vist at det er uenighet om hvem som skal omfattes av denne tilskuddsordningen. Definisjonen av nedsatt funksjonsevne slik den brukes i dag gjør det vanskelig å avgrense gruppen og etablere objektive kriterier for dette. Dersom man ønsker å tydeliggjøre definisjonen av nedsatt funksjonsevne og etablere et sett med objektive kriterier, samtidig som man beholder definisjonen relativt vid, må man kanskje i større grad betone det som refererer til kroppen eller kroppsdelers funksjoner. Som et forslag anbefales det at organisasjonene må beskrive på hvilken måte de faller inn under kategorien organisasjoner for funksjonshemmede. Dette for å tydeliggjøre målgruppa- både for organisasjonene selv og for de som forvalter tilskuddsordningen. Som et forslag, kan man ta utgangspunkt i Bufdirs egen inndeling:
 - Personer med synshemming
 - Personer med bevegelseshemming
 - Personer med hørselshemming
 - Personer med utviklingshemming
 - Personer med psykososiale funksjonsnedsettelse

- Det er uenighet om hvorvidt tilskuddsmidlene fordeles rettferdig. Organisasjonene selv har stilt spørsmålstegn ved gruppeplassering som kriterium for utmåling av tilskudd. Evalueringen viser at i snitt er det liten forskjell mellom tilskudd i gruppe 2, 3 og 4. For å tydeliggjøre forskjellene mellom gruppene og forenkle ekspertutvalgets arbeid, kan man vurdere å redusere antallet grupper fra 5 til 3. Dette vil imidlertid få økonomiske konsekvenser for flere organisasjoner. Som et alternativ, kan man tydeliggjøre hva som ligger i ekstrakostnader for med det å skape større forståelse blant organisasjonene for vurderingen som ligger til grunn for den enkelte plassering. Dette vil sannsynligvis også gjøre ekspertutvalgets arbeid enklere.

- Evalueringen viser at sammenslåingstilskuddet ikke er blitt benyttet. Vi anser det derfor som hensiktsmessig at Bufdir vurderer behovet for dette tilskuddet. Dersom det er ønskelig å stimulere til sammenslåing av organisasjonene, bør Bufdir identifiserer alternativer som i større grad kan bidra til dette.

5. REFERANSELISTE

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (2013) *Oversendelsesbrev: Forslag til nytt tilskuddsregelverk for funksjonshemmedes organisasjoner.*

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (2018) *Regelverk for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Rundskriv 04/2018.* Hentet fra:
<<https://www.bufdir.no/Global/tilskudd%20BRUK%20DENNE/Funksjonhemmede%20drift/Regelverk%20for%20tilskudd%20til%20funksjonshemmedes%20organisasjoner%202018.pdf>>

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (2017) *Søknad om driftstilskudd for 2018. Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner* Hentet fra:
<<https://www.bufdir.no/Global/tilskudd%20BRUK%20DENNE/Funksjonhemmede%20drift/Presenstasjon%20informasjonsm%2027-10-2017.pdf>>

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (2018) *Presendensarkiv* Hentet fra:
<https://www.bufdir.no/Global/tilskudd%20BRUK%20DENNE/Funksjonhemmede%20drift/Presendensarkiv%20versjon%207.pdf>

NOU 2001: 22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.

Rambøll (2012). *Evaluering av tilskuddsordningene for funksjonshemmedes organisasjoner.*

Senter for statlig økonomistyring (2007) *Evaluering av statlige tilskuddsordninger-veileder.*

SPØRRESKJEMA TILSKUDDSMOTTAKERE

Spørreundersøkelse om tilskuddsordningen «Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner»

Rambøll har fått i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen for organisasjoner for funksjonshemmede, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet.

Hensikten med denne undersøkelsen er å kartlegge hvordan organisasjonene som mottar tilskudd vurderer tilskuddsordningen, herunder søknadsprosess og kriterier for tilskuddsberettigelse og utmåling. Undersøkelsen skal også kartlegge hvordan organisasjonene opplever regelverksendringene som ble innført i 2014.

Hvor mange år har organisasjonen eksistert?

- (2) Under 5 år
 (3) 5-10 år
 (4) Over 10 år
 (5) Vet ikke

Hvor mange år totalt har organisasjonen mottatt tilskudd fra ordningen?

- (2) 1 år
 (3) 2-5 år
 (4) 6-10 år
 (5) Over 10 år
 (6) Vet ikke

Forvaltning av tilskuddsordningen

De neste spørsmålene vil handle om søknadsprosessen knyttet til tilskuddsordningen.

Hvor enig er du i følgende påstander?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg synes søknadsportalen er lett å bruke	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Jeg finner den informasjonen jeg trenger i søknadsportalen	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kan du utdype hva som fungerer godt/ikke godt?

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Å utarbeide søknaden tar ikke mer tid enn nødvendig for organisasjonen for å sikre tilstrekkelig informasjon til Bufdir	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kravet til dokumentasjon som følger med søknaden er hensiktsmessig	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Har du noen kommentarer til søknaden?

Hvor mye penger betaler organisasjonen for særattestasjon fra revisor? Oppgi i hele antall kroner.

Hvor mye betaler organisasjonen for revisorattestasjon av årsregnskap? Oppgi i hele antall kroner.

Er beløpet organisasjonen betaler for særattestasjon fra revisor i dag: (kryss av for det som passer best)

- | | | |
|-----|--------------------------|--|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Høyere i dag enn før regelverksendringene |
| (2) | <input type="checkbox"/> | Tilsvarende i dag som før regelverksendringene |
| (3) | <input type="checkbox"/> | Lavere i dag enn før regelverksendringene |
| (4) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

Har du forslag til endringer i forvaltningen av tilskuddsordningen?

Tilskuddsberettigelse

De neste spørsmålene er knyttet til kravene som stilles for at organisasjoner skal være tilskudsberettiget.

Hvor enig eller uenig er du i at følgende krav om tilskudsberettigelse er formålstjenlige med tanke på å nå målsetningen for tilskudsordningen?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Kravet til antall medlemmer	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kravet til nasjonal utbredelse med medlemmer i fem fylker	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Definisjonen av nedsatt funksjonsevne	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kan du forklare hvorfor du mener kravet til antall medlemmer ikke er hensiktsmessig?

Kan du forklare hvorfor du mener kravet nasjonal utbredelse ikke er formålstjenlig?

Kan du forklare hvorfor du mener definisjonen av nedsatt funksjonsevne ikke er formålstjenlig?

Utmålingskriterier

De neste spørsmålene er knyttet til utmålingskriteriene

Hvor enig eller uenig er du i at følgende utmålingskriterier er formålstjenlige med tanke på å nå målsetningen for tilskudsordningen?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Kriteriene knyttet til gruppeplassering	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Kriteriene knyttet til likepersonsarbeid	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kan du forklare hvorfor du mener kravet knyttet til gruppeplassering ikke er formålstjenlig?

Kan du forklare hvorfor du mener kravet knyttet til likepersonsarbeid ikke er formålstjenlig?

Tilskuddsmidlene

De neste spørsmålene handler om fordelingen av tilskuddsmidlene.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg opplever at tilskuddsmidlene blir rettferdig fordelt mellom organisasjonene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Jeg har tillit til at tilskuddsmidlene blir fordelt etter gjeldende kriterier	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kan du forklare hvorfor du mener tilskuddsmidlene ikke blir rettferdig fordelt mellom organisasjonene?

Hvor enig eller uenig er du i at kriteriene for fordeling av tilskudd er:

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Transparente	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Forståelige	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kan du forklare hvorfor du mener fordelingen av tilskudd ikke er transparent?

Kan du forklare hvorfor du mener fordelingen av tilskudd ikke er forståelig?

Regelendringer

I 2014 ble tilskuddsordningen endret og det ble gjort flere regelendringer. De neste spørsmålene handler om disse regelendringene.

De viktigste regelverksendringene var:

1. For organisasjoner som organiserte funksjonshemmede med sjelden diagnose ble det gitt unntak for kravet om at organisasjoner i tilskuddsordningen måtte ha minimum 250 kontingentbetalende medlemmer.
2. Det ble krav om at organisasjonene skulle ha medlemmer i minst 5 fylker istedenfor det gamle kravet til «nasjonal utbredelse».
3. Det ble stilt krav om vedtektsfesting av at de funksjonshemmede selv eller deres pårørende skal ha flertall i styrende organer. Dette erstattet den gamle ordningens praksis der demokratiske rettigheter i organisasjonene må forbeholdes funksjonshemmede selv eller deres pårørende, og åpner for at organisasjonene kan ta imot medlemskap fra alle som ønsker det.
4. Pårørendebegrepet ble gjort noe bredere enn i den tidligere ordningen.
5. Tilskuddsordningen ble åpnet for ungdomsorganisasjoner. Men organisasjoner som mottar tilskudd etter Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner kan ikke samtidig motta basistilskuddet fra denne ordningen.
6. Driftstilskuddet og prosjekttilskudd til likepersonsarbeid (ordinært og arbeidsrettet) ble slått sammen til en felles tilskuddspott. Det gis et likt basistilskudd til alle og resterende midler utmåles etter en modell der medlemstall, nasjonal utbredelse, likepersonsaktivitet og ekstrakostnader knyttet til medlemmenes funksjonsnedsettelse (gruppeplassering) utgjør beregningsgrunnlaget. Dette erstattet tidligere modell der tilskuddet var utmålt basert på medlemstall og et skjønsmessig tillegg per medlem som hadde blitt til gjennom historisk praksis i ordningen.

Kjenner du til regelverksendringene som ble gjennomført i 2014?

- (1) Ja
 (2) Nei

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Tilskuddsordningen fungerer bedre etter regelverksendringene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Målene er blitt tydeligere etter regelverksendringene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Målene er mer relevante etter regelverksendringene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Regelverksendringene har bidratt til at tilskuddsordningen og forvaltningen av ordningen er mer åpen og transparent	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tilskuddsordningen etter regelverksendringene?

	Helt uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Helt enig	Vet ikke
Tilskuddsordningen stimulerer i større grad til interessedpolitisk arbeid i organisasjonene etter regelverksendringene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Tilskuddsordningen stimulerer i større grad til likepersonsarbeid i organisasjonene etter regelverksendringene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Tilskuddsordningen stimulerer i større grad organisasjonene til å drive medlemsservice etter regelverksendringene	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? «Organisasjonen har omprioritert aktivitetene våre som følge av regelverksendringene»

- (2) Helt uenig
 (3) Uenig
 (7) Verken eller
 (4) Enig
 (5) Helt enig

(6) Vet ikke

Kan du forklare hvordan organisasjonen har omprioritert aktivitetene som følge av regelverksendringene?

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? «Kriterier knyttet til likepersonsarbeid har påvirket hvilke typer likepersonsarbeid vi prioriterer»

- (2) Helt uenig
 (3) Uenig
 (7) Verken eller
 (4) Enig
 (5) Helt enig
 (6) Vet ikke

Kan du forklare hvordan kriteriene knyttet til likepersonsarbeid har påvirket likpersonsarbeidet dere prioriterer?

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? «Regelverksendringene har bidratt til en forenkling av det administrative arbeidet for organisasjonene»

- (2) Helt uenig
 (3) Uenig
 (7) Verken eller
 (4) Enig
 (5) Helt enig
 (6) Vet ikke

Hva er årsaken til at du svarte uenig på forrige spørsmål? Kan du forklare hvilke endringer/krav som eventuelt har gjort det vanskeligere?

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? «Det er behov for endring i dagens regelverk for å fremme formålet for ordningen?»

- (2) Helt uenig
 (3) Uenig

- (7) Verken eller
(4) Enig
(5) Helt enig
(6) Vet ikke

Kan du gi en kort beskrivelse av hvilke endringer det er behov for?

Har du andre kommentarer?

Tusen takk for at du tok deg tid til å besvare undersøkelsen!

[Tekst]