

Statsministerens kontor  
Postboks 8001 Dep  
0030 Oslo

Vår ref: at    Deres ref: 2003/01022/MS/aa    Dato: 1. juni 2004

## **HØRINGSUTTALELSE FRA NORGES HANDIKAPFORBUND NOU 2003:19 MAKT- OG DEMOKRATIUTREDNINGEN**

Vi viser til høringsbrev 1. desember 2003, og ønsker å fokusere vår høringsuttalelse på spørsmål som er særlig viktig for funksjonshemmede samfunnsborgere.

Undersøkelser viser at 17-20 prosent av befolkningen kan defineres som funksjonshemmet. At ikke maktutredningen omhandler denne befolkningsgruppen, understreker etter vår mening hvor marginalisert og usynlige funksjonshemmede er i det norske samfunnet.

NOU 2001:22 "Fra bruker til borger" leverte følgende politiske analyse som Norges Handikapforbund stiller seg bak: *"Når mål eller hensyn knyttet til en samfunnsgruppe glemmes i den grad at det blir et system i det, skyldes dette i stor grad at gruppen har en for svak posisjon til å gjøre sine premisser gjeldende – til å gjøre dem til selvsagte hensyn og premisser. Den svake posisjonen medfører at det ikke rokker ved myndighetenes legitimitet om gruppen overses, og manglende handling får ingen konsekvenser."* (NOU 2001:22, kap. 21.1)

### **Funksjonshemmede utestenges fra muligheten til politisk deltakelse**

Maktutredningen konkluderer med at demokratiet, i grunnbetydningen folkestyre, er i tilbakegang. Valgdeltakelsen og antall partimedlemmer synker.

Det er viktig å fokusere på hvorfor noen befolkningsgrupper systematisk faller utenfor den politiske deltakelse. I Norge har det over lengre tid vært oppmerksomhet om kvinners deltakelse, og i de senere år på etniske minoriteter. Det har imidlertid vært rettet liten oppmerksomhet mot funksjonshemmedes forutsetninger for politisk deltakelse. Norges Handikapforbund etterlyser en offentlig debatt om dette.

Det er et demokratisk problem at ikke grunnleggende forutsetninger for politisk deltakelse er sikret for mennesker med funksjonsnedsettelse:

- **Adgang til valgdeltakelse:** Valgloven krever ikke at valglokalene skal være tilgjengelige for alle og sikrer ikke synshemmede mulighet til hemmelige valg
- **Tilgang til informasjon:** Viktig informasjon fra det offentlige og massemedier er utilgjengelig for synshemmede, hørselshemmede og lesehemmede.
- **Mulighet til å utøve politiske verv:** Sakspapirer lages ikke i et tilgjengelig format for synshemmede eller lesehemmede, møtelokaler er ikke tilgjengelige for rullestolbrukere, det er ikke teleslynge i lokaler osv.

## **Rettighetslovgivning nødvendig for å sikre grunnleggende rettigheter**

Maktutredningen konkluderer med at rettsliggjøringen fører til et svekket folkestyre. Dette er en av konklusjonene som har skapt mye debatt, blant annet går Hege Skjeie i sin særuttalelse mot denne konklusjonen. Hun er opptatt av at individer og grupper trenger rettighetsvern utover de som følger flertallsvoteringer, og at rettigheter kan bidra til å utvide et samfunns demokratiske ansvar og forpliktelser. Dr.juris Eivind Smith er også uenig i maktutredningens konklusjon. I en kronikk i Aftenposten sier han: *”Rettighetslover” forslås best som redskap for den politiske vilje. Hvis Stortinget endrer syn eller ønsker å endre praksis, kan de endres eller oppheves. Det samme gjelder hvis pengene ikke strekker til. [...] Dette er jo ikke en kamp mellom jurister og lokalpolitikere, men mellom to arenaer for politisk styring: Både Stortinget og kommunestyret er demokratisk valgt. Problemet oppstår når stortingsflertallet vil ha både i pose (nasjonal likhet) og sekk (lokalt selvstyre). Det bruker loven til å gi rettigheter som kommunene, ikke staten selv, skal honorere. Dette er oppskriften på uklare ansvarsforhold.”*

Norges Handikapforbund støtter både Hege Skjeie og Eivind Smith i deres konklusjoner. Norges Handikapforbund kjemper for sterkere rettigheter for funksjonshemmede ettersom vi ser at lovgivningen i dag ikke sikrer funksjonshemmede rett til grunnleggende tjenester som å stå opp når en ønsker, gå på toalettet ved behov, komme ut av boligen eller få nødvendig bistand til å kunne ta utdanning eller arbeid. Viktige kampsaker for oss er:

- Få en overordnet antidiskrimineringslov for funksjonshemmede, slik vi har for kjønn og snart får for etniske minoriteter
- Styrking av sektorlovgivningen på en rekke områder, blant annet sikre individuell rett til brukerstyrt personlig assistanse

Norge flagger menneskerettighetene høyt på den internasjonale arenaen, blant annet i vår bistandspolitik. Vi er imidlertid ikke like flinke til å følge opp internasjonale menneskerettighetsdoktriner i vårt eget hjemland. FNs barnekomité har kritisert Norge for at ikke alle barn sikres lik adgang til et likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. FNs kritikk forbigås i stillhet, verken politikere eller media setter dette på dagsorden.

## **Avpolitisering og brukermedvirkning**

Norges Handikapforbund stiller seg bak følgende analyser fra maktutredningen:

*”Samtidig blir regjeringens makt svekket gjennom en omfattende statlig reformprosess. [...] Reformprosessen innebærer at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer. Regjeringen sitter fortsatt med det politiske ansvaret, men med redusert makt.”*

*”Det statlige styringssystemet er omformet i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene side og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre. [...] Et skarpe formelt skille mellom politikk og administrasjon har i praksis trukket mer utøvelse av politisk skjønn over i ytre etater og fristilte virksomheter som ikke står til politisk ansvar”.*

Som interesseorganisasjon opplever Norges Handikapforbund denne utviklingen på nært hold. Det etableres stadig flere direktorater og selvstendige foretak. Når politikerne ikke lenger står til ansvar for viktige samfunnsoppgaver, mister interesseorganisasjonene innflytelse over utformingen av disse oppgavene. Makten forskyves til fagmiljøene som ikke trenger å ta hensyn til interesseorganisasjonenes krav i samme grad som politikerne.

Vi ser tendenser til "ekspertvelde" på flere samfunnsområder, for eksempel helseforetakene og utskilte selskaper innen samferdselsektoren. Denne utviklingen fører til mangel på demokratisk innsyn, og en økt vektlegging på bedriftsøkonomiske prinsipper. Ansvaret deles mellom de forskjellige sektorene, og det blir vanskeligere å føre en helhetlig politikk. For funksjonshemmede, som er avhengig av samordning av tjenester på mange sektorer, er dette en stor utfordring. En minoritetsgruppe som funksjonshemmede blir sett på som en utgiftspost, og det blir vanskeligere å få gjennomslag for argumenter om samfunnsøkonomisk nytte eller hensynet til at mennesker skal kunne leve et selvstendig liv og være aktive samfunnsdeltakere.

Det etableres stadig flere brukervedvirkningsarenaer. Det er viktig å ha klart for seg at brukervedvirkning ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å innhente erfaringer og synspunkter. Brukervedvirkning kan være en nyttig metode for å utvikle gode tjenester, men det kan ikke erstatte den demokratiske deltakelsen i ordinære politiske prosesser. Vi er bekymret for tendensen til at myndighetenes ønske om å forenkle beslutningsprosessene fører til svekkelse av den politiske behandlingen av saker. Avpolitiseringsen bidrar til å svekke folks politiske engasjement. Brukervedvirkning begrenser seg til at du må være direkte berørt selv for å kunne uttale deg. Funksjonshemmede har blitt brukervedvirkere istedenfor borgere. Denne direkte kontakten mellom bruker og tjenesteyter setter interesseorganisasjonene under press. Problemene individualiseres, og folk ser ikke behovet for å organisere seg.

Helsepolitikken er et område der brukervedvirkning står i fokus. Stortinget har vedtatt at brukerorganisasjonene ikke skal være representert i helseforetakenes styrer, der hovedpolitikken og rammevilkårene settes. Helseforetakene er imidlertid pålagt å etablere brukervedvirkningsarenaer på lavere nivå. Brukerrepresentantene er personlig oppnevnt, og trenger ikke stå til ansvar for organisasjonen de er medlem av. Organisasjonene blir dermed satt på sidelinjen og får liten styring med at deres synspunkter blir fremmet. I dag bruker svært mange tillitsvalgte i organisasjonene mye tid på å sitte i brukerutvalg. Det er et åpent spørsmål om organisasjonene kunne brukt sine begrensede ressurser på en mer effektiv måte for å få gjennomslag for sine krav.

## **Interesseorganisasjonenes rolle er endret**

Norges Handikapforbund kjenner seg igjen i maktutredningens analyse av utviklingen av det norske organisasjonssamfunnet.

Norges Handikapforbund er en tradisjonelt oppbygget medlemsorganisasjon med regionale og lokale ledd. I tillegg har vi 12 landsforeninger og en ungdomsorganisasjon. For å være i takt med samfunnsutviklingen er de tidligere fylkeslagene erstattet med regioner. Det er opprettet egne regionskontorer med ansatte og regionsstyrer med tillitsvalgte. Regionene har en viktig pådriver-rolle overfor lokallagene, og skal gjøre dem i stand til å drive interessepolitisk arbeid på kommunalt nivå der store deler av velferdspolitikken utformes. I økende grad har vi lagt vekt på uformelle nettverk i tillegg til den formelle organisasjonsstrukturen. Det er for eksempel opprettet nettverksgrupper for medlemmer som ønsker å delta i aksjoner.

For å beholde medlemmenes engasjement har vi forsøkt å arbeide fleksibelt og gi varierte tilbud. Vi driver aksjoner, interessepolitikk, brukermedvirkning, likemannsarbeid, kurs og er en sosial arena. Ettersom vi har begrensede ressurser er det en pågående diskusjon om hvilke arbeidsmetoder som skal gis større eller mindre fokus.

Rammevilkårene for å drive interessepolitikk er endret. Vi er brukermedvirkere i den første fasen der administrasjonen og fagfolk utarbeider forslag. Det er imidlertid stadig vanskeligere å bli hørt i den politiske prosessen fram til vedtak fattes. Muligheten til å påvirke politisk ledelse og administrasjon i departementene er svekket, og formelle høringer tillegges ikke samme vekt som tidligere. Det er en tendens at høringsfristene er svært korte, og det er krevende å følge med på internett kontinuerlig for å fange opp viktige høringer. Som en konsekvens av denne utviklingen har vi økt fokuset på lobbyisme direkte overfor Stortinget og gjennom massemedia. Mindretallsregjeringer har gitt Stortinget mer makt, og gitt oss større mulighet for innflytelse ved å delta i for eksempel åpne stortingshøringer. En annen konsekvens er at interessepolitiske organisasjoner "tvinges inn i" relasjon med fagmiljøer for å skape allianser. Et eksempel er en del diagnoserettede organisasjoners nære kontakt med medisinerne og jurister.

Den endrede arbeidsformen krever profesjonalisering av organisasjonen, noe som fører til økte utgifter. Ettersom statsstøtten ikke dekker alle driftsutgifter, er det nødvendig å drive annen inntektsvirksomhet.

### **Massemedienes personfokusering er et dilemma**

Norges Handikapforbund er enig i maktutredningens beskrivelse av mediernes endrede rolle. Mediernes frigjøring fra politiske partier har styrket mediernes mulighet til å sette dagsorden for den politiske debatten. Samtidig har mediene blitt mer avhengige av økonomien og markedet, ettersom store mediekonserner stiller krav til inntjening. Enkelt saker og personfokuserte saker får dermed større fokus enn overordnede prinsippelle spørsmål.

Norges Handikapforbund, på linje med andre funksjonshemmedes organisasjoner, har i økende grad et bevisst forhold til media for å få satt saker på dagsorden. For å få medieoppslag er det nødvendig å bruke "enkelt skjebner" som brekkstang, selv om vi ønsker å fokusere på de prinsipielle sidene ved saken. Vårt dilemma er at politikken dermed vris mot fokuset på enkelt skjebner istedenfor å løftes til et prinsipielt nivå. Medias fokus på funksjonshemmede kan bidra til stakkarsliggjøring ("Ole 18 år lenket til rullestolen") eller heltedyrking ("Cato Zahl Pedersen un-armed to the South Pole"). Folks bilde av at funksjonshemmede er annerledes blir dermed opprettholdt, stikk i strid med vårt ønske om å fokusere på at funksjonshemmede er likeverdige samfunnsborgere.

Med vennlig hilsen  
NORGES HANDIKAPFORBUND

Gunnar Buvik  
Forbundsleder