



Martin Hanssen og Lene Schmidt

# Evaluering av handlingsprogram for universell utforming

NOTAT  
2005:121

**Tittel:** **Evaluering av handlingsprogram for universell utforming**

**Forfatter:** Martin Hanssen og Lene Schmidt

**NIBR-notat:** 2005:121

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-561-1

**Prosjektnummer:** 2269  
**Prosjektnavn:** Universell utforming

**Oppdragsgiver:** Miljøverndepartementet

**Prosjektleder:** Martin Hanssen

**Referat:** Handlingsprogrammet for universell utforming ble gjennomført i årene 2002-2004. Det hadde som målgrupper beslutningstakere og ansatte på alle nivåer i offentlig forvaltning. Siktemålet var bevisstgjøring og opplæring samt å bidra til gode løsninger i praksis. Det området som har den sterkeste virkningen av programmet er forsøksprosjekter. Siden fokus her har vært nettopp å nedfelle universell utforming i de fysiske omgivelsene eller i styringsdokumenter, har programmet satt spor.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** August 2005

**Antall sider:** 17

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 22 37 02  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2005

# Forord

Handlingsprogrammet for universell utforming ble gjennomført i årene 2002-2004. Det hadde som målgrupper beslutningstakere og ansatte på alle nivåer i offentlig forvaltning. Siktemålet var bevisstgjøring og opplæring samt å bidra til gode løsninger i praksis.

Vi ble bedt av Miljøverndepartementet å gjennomføre en begrenset evaluering av Handlingsprogrammet.

Prosjektet har vært gjennomført av forskerne Martin A. Hanssen og Lene Schmidt.

Vi takker alle våre informanter, samt Olav Rand Bringa og Einar Lund i Miljøverndepartementet for nyttige samtaler.

Oslo, august 2005

Arvid Strand

Forskningsjef

---

# Innhold

|  |    |
|--|----|
| Forord .....   | 1  |
| Sammendrag .....   | 3  |
| 1 Evaluering av Handlingsprogram for universell utforming .....                  | 4  |
| 1.1 Innledning .....   | 4  |
| 1.2 Metode.....  | 5  |
| 1.3 Veiledningsmateriell under programmet.....                                   | 6  |
| 1.4 Høyskole- og universitetsutdanning.....                                      | 7  |
| 1.5 Kurs og konferanser .....  | 7  |
| 1.5.1 Innledning .....   | 7  |
| 1.5.2 Konferansen ”Planlegging for alle” .....                                   | 7  |
| 1.5.3 Kurs for statsforvaltningen.....   | 9  |
| 1.6 Design .....   | 10 |
| 1.7 Forsøksprosjekter i kommuner og fylker .....                                 | 10 |
| 1.7.1 Innledning .....   | 10 |
| 1.7.2 Har forsøk bidratt til holdningsendringer og økt kompetanse? .....         | 10 |
| 1.7.3 Har forsøksprosjektene gitt resultater i praksis? .....                    | 11 |
| 1.7.4 Har forsøksprosjekter fått konsekvenser for den lokale planleggingen?..... | 11 |
| 1.7.5 Blir forsøksprosjekter et skippertak?.....                                 | 12 |
| 1.7.6 Oppsummering og vurdering av forsøksprosjektene.....                       | 13 |
| 1.8 Oppsummering .....   | 13 |
| Litteratur .....   | 15 |
| Informanter .....  | 16 |

---

# Sammendrag

*Martin A. Hanssen og Lene Schmidt*

## **Evaluering av handlingsprogram for universell utforming**

NIBR notat 2005:121

Handlingsprogrammet for universell utforming ble gjennomført i årene 2002-2004. Det hadde som målgrupper beslutningstakere og ansatte på alle nivåer i offentlig forvaltning. Siktemålet var bevisstgjøring og opplæring samt å bidra til gode løsninger i praksis. Det har vært beskjedne økonomiske midler til rådighet i Handlingsprogrammet. Notatet inneholder en evaluering av Handlingsprogrammet.

Det området som har den sterkeste virkningen av programmet er forsøksprosjekter. Siden fokus her har vært nettopp å nedfelle universell utforming i de fysiske omgivelsene eller i styringsdokumenter, har programmet satt spor. Det fremstår som spesielt kostnads-effektivt å komme på dagsorden i utviklingsprosjekter som handler om det fysiske miljøet og dermed få en vesentlig gevinst med en relativt liten innsats.

Det er også en hyppig observasjon blant våre informanter at programmet har bidratt til å endre holdninger blant offentlig ansatte.

Programmet har vært involvert i mange konferanser om universell utforming. Våre undersøkelser viser at programmet har bidratt til å spre kunnskap, men også at det har vært en stor utskiftning i målgruppen for Handlingsprogrammet, i den forstand at de ikke lenger jobber på samme sted. Det fører til at kunnskapen forsvinner ut fra den arbeidsplassen der vedkommende fikk opplæring. På slike steder er det dermed få spor igjen etter programmet. Man skal allikevel ikke undervurdere betydningen av vedkommendes kunnskap på den nye arbeidsplassen, siden universell utforming er et så vidtrekkende prinsipp.

Den kritikken som har fremkommet fra våre informanter, knytter seg for det meste til en utålmodighet i forhold til det å komme videre. Ikke minst at man får en økt konkretisering av hvordan det er mulig å jobbe med universell utforming og hva det går ut på i praksis.

# 1 Evaluering av Handlingsprogram for universell utforming

## 1.1 Innledning

Miljøverndepartementets *Handlingsprogram for universell utforming* har vært virksomt fra tidlig i 2002 og ut 2004. Programmet er en del av flere større satsinger fra Miljøverndepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (tidligere Sosial- og helsedepartementet). Det etterfølger programmet *Planlegging for alle* (1998-2002), som dreide seg om universell utforming i kommunenes planlegging. Dette programmet er evaluert av Hanssen og Stokke (2000 og 2002). Etter programmet, som altså nylig er avsluttet, følger nå *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjons- evne - plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder* (Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet, 2004).

Miljøverndepartementet har rapportert arbeidet med programmet i detalj, og den rapporten er også den mest fylldige beskrivelsen som foreligger av programmet. Tiltakene og prosjektene under programmet har vært utviklet underveis. I tillegg til disse bestemte tiltakene og prosjektene, er det også publisert en veileder med *tittelen* *Handlingsprogram for universell utforming*.

Programmet har en hovedmålsetting som er ganske generelt utformet, og som lyder: ”å øke likestilling og tilgjengelighet til de fysiske omgivelser i det offentlige rom ved utvikling og bruk av strategien universell utforming”. Målgruppen for programmet var ”beslutningstakere og ansatte på alle nivåer i offentlig forvaltning”. Programstrategien var todelt:

1. Generell formidling, bevisstgjøring og opplæring av beslutningstakere og ansatte på alle nivåer i offentlig forvaltning
2. Produsere god praksis og gode løsninger

Under punkt 1 nevner programmet en rekke prosjekter og tiltak, og under pkt 2 vises det både til universell utforming innarbeidet i offentlige dokumenter og til kunnskaps- utvikling gjennom praksis og forskning.

Slik disse strategiene er presisert, handler de i stor grad om å utvikle ferdighetene og kunnskapene til relevante aktører. Vi synes derfor at det i hovedsak er relevant å måle disse størrelsene som et uttrykk for effekter av programmet. Mesteparten av evalueringen handler om dette.

Handlingsprogrammet er svært sammensatt, med mange typer prosjekter og tiltak. Disse fordelt seg under hovedoverskrifter som ”informasjon, utdanning, opplæring, stipend,

utredninger, kommuneforsøk, internasjonal kontakt og annet” (Miljøverndepartementet 2004). Det varierer også mye hva programmets involvering har vært i de forskjellige prosjektene og tiltakene. Den kanskje viktigste innsatsfaktoren har vært penger. Programmet har over to år hatt et budsjett på knapt 7 millioner kroner.

## 1.2 Metode

I programmet er det gjennomført tiltak – med støtte helt eller delvis fra programmet. Det er nærliggende å avgrense evalueringen til å se på effekten av dette programmet *på* de prosjektene og tiltakene som har vært berørt. Dette er imidlertid for snevert fordi effekter *av* prosjektene og tiltakene er det som betyr noe, og som målsettingen i programmet også fokuserer på. På grunn av de samarbeidsforholdene som har vært i tiltakene og prosjektene, vil effektene av dem også skyldes andre forhold enn programmet. Det å skulle se forskjell på hvor mye som skyldes programmet og hvor mye som er samarbeidspartneres og andre forholds fortjeneste, uavhengig av programmet, blir derfor for vanskelig. Vårt primære fokus ligger derfor på en blanding av effekter av programmet på tiltakene og prosjektene under programmet, og delvis effekter av disse igjen.

En rekke av prosjektene og tiltakene i Handlingsprogrammet er av en slik type at vi verken kan forvente å finne, eller har funnet, eksisterende databaser som inneholder data som kan si noe direkte om endringer i den aktuelle perioden. Det er fordi prosjektene og tiltakene for det aller meste dreier seg om informasjon, utdanning, opplæring, stipender, utredninger og forsøksprosjekter i kommuner og fylker. Som metode for datainnsamling har vi derfor valgt ustrukturerte intervjuer med Miljøverndepartementets samarbeidspartnere på de forskjellige tiltakene og prosjektene, samt med folk som har vært eksponert for det aktuelle tiltaket eller prosjektet. Intervjuene er gjennomført pr telefon, og det er intervjuet i alt 31 personer (se oversikt i vedlegg). Intervjuene har vært ustrukturerte fordi vi også har måttet finne ut hva Handlingsprogrammets involvering har vært i det aktuelle tiltaket eller prosjektet, men også fordi vi har vært åpne for at informantens perspektiv skal dominere. De forskjellige typene av tiltak og prosjekter krever også forskjellige vinklinger.

Noen tiltak retter seg direkte mot personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder for eksempel informasjon som har fått en spesiell utforming. Vi har intervjuet noen sentrale interesseorganisasjoner om hvordan denne informasjonen fungerer.

Evalueringen bygger på et utvalg av tiltak og prosjekter under programmet. Internasjonal kontakt er helt utelatt fordi målgruppen for handlingsprogrammet er ansatte og beslutningstakere i offentlig forvaltning. Det er en viss underrepresentasjon i evalueringen av det som i Miljøverndepartementets rapport (2004) kalles ”utredninger”. Dette skyldes at flere av disse punktene er evalueringer av tiltak under programmet.

Hovedmålsettingen i Handlingsprogrammet uttrykker at det i forlengelsen av en utvikling av ferdigheter og kunnskaper hos aktørene, er et mål med programmet at det skal skje noe med de fysiske omgivelsene. Her har vi derfor omhandlet endringer i fysiske omgivelser i den utstrekning det finnes eksisterende tilgjengelige data om dette. Valget med å bare bruke eksisterende datakilder er begrunnet med ressursrammen for prosjektet. Det er veldig mange forhold som berøres av prinsippet om universell utforming. Derfor er det også mange mulige datakilder til dette. Det å få en form for oversikt over mulige datakilder er derfor ganske arbeidskrevende. Dette er allikevel blitt gjort, siden vi også har sikte på å bruke dette i forhold til opplegget for evalueringen av Handlingsplanen. Vi har også hatt som siktemål å bruke disse dataene under evalueringen av programmet.

Det at programmet i så stor utstrekning fokuserer på holdningsskapende informasjon i stedet for bare på konkrete tiltak og praktiske råd, betyr også at denne delen av programmet ikke kan forventes å ha særlige effekter på fysisk utforming på kort sikt. Handlingsprogrammet har bare vært virksomt i vel to år, og det er kort tid i forhold til å gjennomføre tiltak i det fysiske miljøet. Slik sett er målsettingene med programmet, som bare handler om fysiske omgivelser, formulert for snevert i forhold til hva programmet kan forventes å oppnå i løpet av sin virketid, som er perspektivet for denne evalueringen. Programmet har naturlig nok et perspektiv som går ut over sin egen virketid. Vi vil derfor legge til grunn at effekter på målgruppene i form av styrkede holdninger og økt kunnskap her vil være et mål på programmets effekt.

### 1.3 Veiledningsmaterieell under programmet

Vi leser aktivitetene og publikasjonene under programmet slik at de i stor utstrekning handler om å promotere *prinsippet* om universell utforming. De tre mest fremtredende formidlingsformene fra Miljøverndepartementet er nettstedet <http://www.universell-utforming.miljo.no/>, "Handlingsprogram for universell utforming" og "presentasjonsstanden/utstillingen for programmet". Alle tre er knappe i formen og har et fokus som handler om å gjøre prinsippet tiltalende og markere den formen for støtte det har i viktige politiske sammenhenger. Slik sett overlates oppgaven med den praktiske veiledningen til andre tiltak.

Programmet har et vesentlig fokus på å endre *holdningene* til målgruppen, noe som understrekes ved at presentasjonsstanden har vært en viktig del av opplegget på mange konferanser. Denne strategien fremstår som relevant, sett i lys av at prinsippet er så nytt at selv tillitsvalgte på lavere nivåer i interesseorganisasjonene trenger kursing om det, som en av våre informanter i en slik organisasjon påpekte. Det er også en hyppig observasjon blant våre informanter at programmet har bidratt til å endre holdninger blant offentlig ansatte.

Selv om nettstedet har over 30 000 treff i måneden, er det allikevel slik at man må lete blant folk som jobber heltid på feltet 'funksjonshemmende barrierer/funksjonshemmede interesser/universell utforming' for å finne noen som har besøkt den. Vi har allikevel lyktes å finne flere, og reaksjonen på nettstedet blant dem er gjennomgående positivt. Det oppfattes slik at nettstedet gir en god oversikt over feltet. Det blir allikevel, fra en respondent, presisert noen spesielle forbedringspunkter. Nettstedet er kronglete å finne fra Miljøverndepartementets hovedside, ved at man må se under 'Planlegging' som ikke er et åpenbart valg. Dernest er linken 'Universell utforming' ikke en link til denne siden, men til en annen side som inneholder linken til <http://www.universell-utforming.miljo.no/>, via en tekst som handler om Handlingsprogrammet. Dernest har vi også fått påpekt at nettstedet bør inneholde linker til sider som bidrar til en operasjonalisering av universell utforming, og disse igjen bør gi brukere en klar indikasjon på hva som er relevant for dem. For eksempel så bør man, snarere enn å ha en link til forsiden til nettsidene til organisasjoner som er noe involvert i universell utforming, legge in mer presis link til det arbeidet de har gjort på området.

Vista Utredning sier i sin evaluering av opplæringspakken "Planlegging for alle" at det registreres behov for "flere eksempler, og...mer veiledning i detaljert utforming av fysiske omgivelser" (Vista utredning 2003:1). Også hos Vista utredning er den motiverende virkningen av pakken et hovedpoeng, og at man trenger ytterligere konkretiseringer enten som en videreutvikling av pakken eller utenom denne.



Også en lydbokversjon av "Planlegging for alle" har vært produsert. Blindeforbundet har distribuert denne til alle fylkeslagene sine. I følge en av våre informanter, er denne blitt brukt mye i noen fylker og mindre i andre. I ett av de fylkene den har vært brukt mye, dreier det seg om Blindeforbundets representanter, i forbindelse med avviklingen av konferansene om universell utforming under Programmet. Deres erfaringer med lydbokversjonen er gode.

## 1.4 Høyskole- og universitetsutdanning

De senere årene har det skjedd en kraftig utvikling av undervisningstilbudene i universell utforming på Høyskolen i Volda, på Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet og på Universitetet for miljø- og biovitenskap. Det er på det rene at denne fremveksten har sammenfalt i tid med tiltakene regjeringen har iverksatt på området, og der Handlingsprogrammet ikke står alene. Det er mulig å se både Handlingsprogrammet og forgjengeren "Planlegging for alle" som markeringer av hva som er politisk viktig, og dermed som mulige medvirkende årsaker til denne fremveksten, noe våre informanter på sektoren også er med på.

Universiteter og høyskoler har vært involvert i Handlingsprogrammet i den forstand at flere studiemoduler og etterutdanningskurs har fått støtte fra programmet. Denne støtten har både dreiet seg om beskjedne økonomiske tilskudd og at sekretariatet i Miljøverndepartementet har stilt som foredragsholdere på kursene. Det siste har bidratt til å gi kursene et perspektiv knyttet til politikk og prinsipper, som har vært med å gjøre kurset bedre, i følge de som har vært kursansvarlige.

Det er på det rene at Handlingsprogrammet ikke har hatt en avgjørende betydning for etableringen og gjennomføringen av disse undervisningstilbudene, i den forstand at tilbudene ikke ville blitt gjennomført uten bistand fra programmet. Det er allikevel helt på det rene at programmet har bidratt til å styrke gjennomføringen av tilbudene.

## 1.5 Kurs og konferanser

### 1.5.1 Innledning

En stor del av programmet består av tiltak som opplæring, undervisning, kurs og konferanser. Dette omfatter også nesten en tredjedel av budsjettet for programmet. I varierende utstrekning omfatter bidraget fra programmet økonomisk støtte (ofte i form av samfinansiering), og at det nevnte materiellet gjøres tilgjengelig, samt foredrag fra sekretariatet i Miljøverndepartementet.

### 1.5.2 Konferansen "Planlegging for alle"

En stor gruppering av opplæringstiltakene er konferansene "Planlegging for alle". De har foregått i 2002 med regional deltakelse som siktemål. Oppleggene har blitt utformet lokalt i samråd med Miljøverndepartementet og har dermed variert i omfang og utforming. Handlingsprogrammet har støttet disse konferansene økonomisk og med materiell, og har gjennom det bidratt sterkt til det store omfanget dette har fått. Programmet har også bidratt til å engasjere ressurspersoner som foredragsholdere, noe som har gitt konferanser og kurs et ekstra løft. Det dreier seg for eksempel om personer

fra Miljøverndepartementets eget sekretariat, og at tidligere Miljøvernminister Guro Fjellanger var, i ett fylke, med på den ambulerende konferansen "Planlegging for alle".

Vi har vært i kontakt med fire fylker for å få en vurdering av disse konferansene. Det har vist seg å være vanskelig både for arrangører og deltakere å vurdere noe som ligger så pass langt tilbake i tid. Det viste seg også at det var vanskelig å finne tilbake til deltakerlister mv. Vi har hatt samtaler med fem representanter for arrangørene (fire representanter for fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og en representant for en fylkeskommune) og to kursdeltakere.

Kursdeltakerne vi har intervjuet hadde et positivt inntrykk av konferansene, og mener at det var god oppslutning om arrangementene. Ett fylke melder om ca. 15 deltakere på hver av de 3-4 konferansene. Karakteristikk som at foreleserne "fikk oss til å tenke", at "flere av innleiderne var dynamiske og sprudlende" og at man må "ta det alvorlig", er blitt brukt. Én deltaker sa at kurset har hatt betydning for ham i jobben som planlegger i kommunen, blant annet fordi han har hovedansvaret for sentrumsutviklingen. Han fortalte at kommunen i samråd med Vegvesenet planlegger å justere terrenget i gata for å få til færre funksjonshemmende barrierer. Forslag til atkomst til butikker diskuteres med de næringsdrivende. Han refererer til andre sentrumsutviklingsprosjekter i fylket der Vegvesenet har vært viktige. Vår informant skulle på et møte om bestemmelser til kommuneplanen rett etter intervjuet. Han fortalte at han nettopp hadde satt opp noen punkter om estetikk og tilgjengelighet som han mente burde inngå i planen, inspirert av erfaringene fra konferansen og det arbeidet som var blitt gjort i forbindelse med sentrumsutviklingen.

En av arrangørene vi snakket med, sier at konferansen hadde et relativt overordnet perspektiv på universell utforming. Han peker på at veien videre i forhold til mer allmenn rettet opplæring bør være å konkretisere prinsippet i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne og de utformingssituasjonene som er vanlige. Stikkordet *tilgjengelighetsstandarder* ble nevnt fra noen av funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. En respondent peker også på at behovene knyttet til spesielle funksjonshemmende barrierer bør være en del av konkretiseringen av universell utforming. Vi innvendte overfor han som var opptatt av tilrettelegging i forhold til bestemte grupper, at prinsippet om universell utforming handler om å ikke foreta slike tilpasninger, men han fremholdt at budskapet i neste omgang trengte å bli mer konkret, og at dette burde gjøres gjennom et fokus på hvilke funksjonshemmende barrierer som motiverer arbeidet med universell utforming i hvilke situasjoner.

En representant for det fylkeskommunale rådet for funksjonshemmede sjekket deltakerlistene, men fant ingen deltakere som fortsatt jobber med universell utforming. Mange av deltakerne på denne konferansen var medlemmer i kommunale råd for funksjonshemmede. Det har i mellomtiden vært valg til disse rådene, og ingen av kursdeltakerne var aktive i rådet lenger. Vår informant mente selv at "vi er jo et fylke som ligger rimelig langt etter". I forlengelse av konferansen i 2002 forsøkte man å etablere et prosjektsamarbeid med flere lokale organisasjoner og kjøre kurspakken "Planlegging for alle" for kommunene. De fikk støtte til dette prosjektet fra MD's handlingsprogram for universell utforming, men er foreløpig ikke realisert, noe som visstnok er i ferd med å skje nå. Han mener det henger sammen med at det er mange små kommuner med mye gjennomtrekk. Det kan ifølge vår informant også forklares med at det ute i kommunene sitter en enslig ingeniør som ikke har utdanning som planlegger. Det fylkeskommunale råd for funksjonshemmede ønsket derfor å etablere et nettverk til støtte for disse. Informanten påpekte at det bare er fire av 19 kommuner i fylket som har kommunale råd for funksjonshemmede, og han mente at universell utforming ikke er prioritert i kommunene.

Derfor håpet han at det skal bli lovpålagt å ha slike råd. Det er gjort et vedtak i fylkeskommunen om at FNs standardregler skal legges til grunn i saksbehandlingen.

En informant som representerer det fylkeskommunale rådet for funksjonshemmede i et annet fylke, er noe mer optimistisk. Man hadde hatt en konferanse tidligere, men søkte midler til å arrangere en ny konferanse høsten 2002, blant annet for å få med kommuner som ikke deltok i den første. Han mener at disse konferansene er viktige, fordi brukere, planleggere og politikere blir mer bevisste. "Vi er i en prosess som tar tid, men vi er på banen, blir hørt mer". Informanten fremhevet at det var viktig at flere arkitekter deltok på konferansen. Han mente at rådet for funksjonshemmede nå kommer inn i planleggingen på et tidligere tidspunkt enn de gjorde før, og derfor har større muligheter for å påvirke prosjektets utforming.

En annen informant som representerer fylkeskommunen som arrangør av konferansen sa at "vi gjør ikke så mye i fylkeskommunen", men de krever at universell utforming skal gjøres rede for av kommunene når de søker om midler i fylkeskommunen. Fylkeskommunen deltar i tettstedsprosjektet i regi av MD, og satser mye på stedsutvikling og på å få bedre tilgjengelighet i det offentlige rommet. Hun påpekte at kontinuitet i arbeidet er viktig, og at Vegvesenet har flinke folk som har vært stabile. De er en viktig pådriver overfor kommunene i dette fylket, ifølge henne.

Oppsummeringsvis kan vi si at både arrangører og deltakere i konferansene "Planlegging for alle" har hatt utbytte av disse, ikke minst i forhold til en økt bevissthet om behovet for universell utforming og i den prinsipielle tenkingen som kommer til uttrykk gjennom det. Noen få har allikevel vært utålmodige og ønsket mer enn dette. Fra funksjonshemmedes interesseorganisasjoner har vi fått noen innspill om behovet for å konkretisere prinsippet. Samtidig blir det tydelig at kurs og konferanser kan ha begrenset verdi for den arbeidsgiveren som har sendt noen på et slikt kurs, i en situasjon med stor gjennomtrekk. Informasjon og holdningsskapende arbeid må derfor gjentas med jevne mellomrom. Intervjuene har også vist at bevisstgjøring av sentralt plasserte planleggere og beslutningstakere kan ha stor effekt. Det at sekretariatet i Miljøverndepartementet har hatt samarbeidspartnere lokalt, har også medført at man har fått mye aktivitet ut av relativt lite ressurser.

### 1.5.3 Kurs for statsforvaltningen

Statskonsult har holdt et eget kursopplegg for *statsforvaltningen* som fikk form av en rekke nettverksmøter som også tok sikte på å trekke inn flere personer enn de som jobber mest med dette i departementene. Opplegget har bidratt til en spredning av oppmerksomhet om universell utforming blant ansatte i departementene, og har bidratt til at de som har hatt et ansvar på dette området har møttes og kunnet bistå hverandre. Man har i større grad blitt oppmerksomme på at *universell utforming* har en del "nesten synonymmer" på en rekke områder, dvs. tanker om å inkludere alle uten at dette nødvendigvis har vært knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne.

Behovene har vært veldig varierende hos den gruppen som har deltatt på kursopplegget til Statskonsult. Noen har vært veldig godt inne i temaet, mens andre har vært helt nye. Selv om kurset hadde et fokus på prinsippene, evnet man allikevel ikke å dekke behovet både hos de erfarne og de nye i retning av å konkretisere prinsippene, i følge en av våre informanter.

## 1.6 Design

Programmet har hatt en del fokus på *design*, og har bidratt med å støtte to møter/konferanser om dette, samt et forprosjekt for utvikling av en verktøykasse for design og et forprosjekt om universell utforming i produktdesign. Disse forprosjektene er grunnlaget for søknader om videreføring under Handlingsplanen. Slik sett har programmet gitt et bidrag i retning av utviklingen av mer konkrete redskaper for universell utforming på designområdet, selv om det gjenstår å få mer konkrete resultater av dette.

## 1.7 Forsøksprosjekter i kommuner og fylker

### 1.7.1 Innledning

Det er bevilget 0,4 mill i 2002 og 1 million i 2003 til ulike forsøksprosjekter fra Handlingsprogram for universell utforming. Formålet med forsøksprosjektene er å stimulere til utvikling og gjennomføring av medvirkningsprosesser, spesielt i forhold til funksjonshemmedes organisasjoner. Kompetanseheving og konkrete tiltak, spesielt i det offentlige rommet, er andre viktige mål med forsøksprosjektene. Endelig har det i noen forsøksprosjekter vært et eksplisitt mål om at hensyn til universell utforming skal innarbeides i det kommunale planapparatet (se bl.a. rundskriv T-5/99, Tilgjengelighet for alle). Demonstrasjonsprosjektene skal ha en overføringsverdi for andre kommuner/fylker. Mange av forsøkskommunene deltar også i andre forsøk, for eksempel MD's Storbyforum eller tettstedsprogrammet: "Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene". Kommunene har dermed også fått tilgang til statlige midler fra andre kanaler enn Handlingsprogrammet. Vi har intervjuet representanter for seks kommuner og et forsøksprosjekt i fylkeskommuneregj. Det er intervjuet i alt ti personer. I samtalene med dem som har vært involvert i forsøksprosjektene har vi først og fremst vært opptatt av hva forsøksprosjektet har hatt å si for holdninger og handlinger i kommunen i forbindelse med prosjektet og i etterkant.

### 1.7.2 Har forsøk bidratt til holdningsendringer og økt kompetanse?

Informantene mener at forsøksprosjektene til en viss grad har bidratt til økt fokus på tilgjengelighet i kommunen og i omgivelsene. Én mener at forsøksprosjektet har vært "enormt bevisstgjørende", en annen at det har bidratt noe. Én mener at forsøksprosjektet, samtidig med at det er større fokus på tilgjengelighet i andre deler av statsforvaltningen, har en effekt. Viktigheten av at politikere har blitt mer bevisstgjorte, blir påpekt. For ett av forsøksprosjektene i fylkeskommuneregj var nettopp toppolitikernes den viktigste målgruppen for å spre kompetanse og få frem politisk forankrede vedtak. Initiativtakerne til dette prosjektet opplever at de har fått gehør. En annen av informantene mener at for eksempel grunneierne har fått større forståelse for tilgjengelighet fordi det betyr at folk kan komme rundt med handlevogner overalt. Han lurer derfor på om det er slike argumenter man skal bruke i arbeidet for mer universell utforming?

Bredere medvirkning har også vært et viktig mål for forsøksprosjektene. En av informantene mener at de har fått bedre kontakt med rådet for funksjonshemmede, og at det har vært viktig. Bedre dialog med både brukerorganisasjoner, næringsdrivende og politikere, har også oppstått flere steder. En av prosjektlederne for et tettstedsprosjekt mener at det har gitt økt kompetanse både for egen del og i kommunen generelt. Han påpeker også at planleggere i Vegvesenet har vært sentrale og bidratt med mye kunnskap

i tettstedsprosjektet. Det fremgår av andre intervjuer, at Vegvesenet har vært inne i flere tettstedsprosjekter i dette fylket og dermed har opparbeidet seg god kompetanse på tilgjengelighet. En representant for fylkeskommunen understreker at det har vært viktig for tettstedsprosjektene og kunnskapene om universell utforming at denne kompetansen i Vegvesenet har vært stabil. Tilsvarende har Hanssen og Stokke (2004) funnet at denne typen kompetanse hos utbyggerorganisasjoner er svært viktig for at kommunale planer skal bli realisert. Andre informanter påpeker omvendt at det har vært et problem at det har vært stor utskifting i politisk ledelse og i administrasjonen, og at det gjør arbeidet vanskeligere.

### 1.7.3 Har forsøksprosjektene gitt resultater i praksis?

Flere forsøksprosjekter har fått midler til universell utforming samtidig med at kommunene har fått midler fra tettstedsprogrammet "Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene". Dette er prosjekter der MD, Statens vegvesen med flere er inne med statlige tilskudd. Der forsøksprosjekter for Universell utforming er koblet til tettstedsprosjektene har det resultert i at tilgjengelighet er lagt inn som premiss i opprustingen av tettstedet. Det gjelder for eksempel nedsenkete fortau, atkomst til butikker, opparbeiding av turstier og snakkende skilt. Opprustingen av tettstedene har generelt bidratt til bedre trafiksikkerhet for eksempel ved at det er etablert bredere fortau, bilfrie møteplasser, mer oversiktlige forhold for parkering osv. De fleste tiltak handler om å bygge ned funksjonshemmende barrierer, men noen har også søkt å ta hensyn til synshemmede, for eksempel ved valg av farger og materialer i nytt beleg.

### 1.7.4 Har forsøksprosjekter fått konsekvenser for den lokale planleggingen?

I rundskrivet "Tilgjengelighet for alle" oppfordres kommunene til å utarbeide retningslinjer for universell utforming i planarbeidet i sin kommune. I ett av forsøksprosjektene var det også formulert et mål om at universell utforming skulle innarbeides i kommunens planapparat. Vi har derfor spurt informantene hvorvidt forsøksprosjektet har resultert i at det er tatt inn bestemmelser i for eksempel reguleringsplaner og kommuneplaner.

Noen av forsøkskommunene har lagt inn føringer vedrørende universell utforming i overordnede planer (blant annet i planprogrammet for kommuneplanen), mens andre kommuner ikke har gjort det. I kommunedelplan for sentrum av Tromsø, ett av forsøksprosjektene, er det for eksempel tatt inn bestemmelser om at

Alle nye publikumsrettede etableringer samt offentlige byrom skal gis universell utforming. Tilgjengelighetsmalen (Sosial- og helsedirektoratet des. 2001) samt til enhver tid gjeldende strengere bestemmelser i kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for utforming. (Tromsø kommune 1999:4)

I denne kommunen er det utarbeidet forslag om at hensyn til universell utforming skal tas inn i bestemmelsene til den nye arealdelen til kommuneplanen og i bestemmelser til nye reguleringsplaner. Forslagene er i skrivende stund ennå ikke vedtatt. Bestemmelsene skal være i samsvar med DELTA-senterets nivå 2. Det betyr at lista legges høyere enn det som følger av byggeforskriftene. Kommunen vil i utgangspunktet kreve at alle boliger skal være tilgjengelige og ha livsløpsstandard. Saksbehandler på dette prosjektet sier "En går høyt ut", og han er innforstått med at for eksempel kravet om livsløpsstandard kan være

vanskelig å realisere i små boliger. Poenget er at de som ikke klarer å oppfylle kravet, må argumentere for hvorfor de evt. bør få dispensasjon. Saksbehandler kjenner ikke til andre kommuner som har stilt så strenge krav. Hva som er årsaken til at man i denne kommunen har fått gjennomslag for å stille slike krav, vurderes ulikt av våre informanter. Noen mener at det ikke har noen direkte sammenheng med forsøks-prosjektet, andre mener at det er en konsekvens av både forsøksprosjektet og at det generelt er økt fokus på tilgjengelighet, blant annet fra Husbankens side. Det fremgår imidlertid av tilsagnsbrevet fra MD at prosjektet skulle omfatte innarbeiding av universell utforming i det kommunale planapparatet. En av informantene i denne kommunen var imidlertid bekymret for hvordan det går med tilgjengeligheten i bymiljøet når kommunen ikke har midler til drift og forvaltning, for eksempel fordi kommunen ikke har råd til å brøyte om vinteren.

Hanssen og Stokke (2004:4) finner i en av kommunene under *Framsyntkommune-prosjekter*<sup>1</sup> i Nordland (støttet av Handlingsprogrammet) at ”i løpet av de siste årene har Fauske kommune innarbeidet og vedtatt tilgjengelighetskrav i flere reguleringsplaner i form av juridisk bindende planbestemmelser”. Hanssen og Stokke finner også at det er positive erfaringer med å innarbeide krav til tilgjengelighet (universell utforming) i reguleringsbestemmelser, og at man har kommet dit at man ønsker å gjøre disse stadig mer konkrete.

En annen kommune har satset på mer informasjon direkte til tiltakshaver. De har produsert en egen veileder som legges ved alle søknader om byggetillatelse. Tiltakshaver skal også fylle ut et skjema om universell utforming. Forsøksprosjektet i fylkeskommune-regi hadde resultert i et vedtak om at hensyn til universell utforming skal inn i strategiplan for samarbeidet mellom fylkene i regionen. Dette ble gjort for å forankre universell utforming på høyeste politiske nivå. ”Vi må begynne på toppen, ikke på grasrota”, som det ble sagt.

På den andre siden var det flere kommuner som ikke hadde tatt inn krav om tilgjengelighet i overordnede planer. En informant mente at forsøksprosjektet ”ikke hadde gitt noe løft for den kommunale planleggingen”. Han fortalte at gjeldende kommuneplan var fra 1997. Kommunens planapparat hadde blitt redusert, og planen var ikke rullert av økonomiske grunner. Men det var blitt utarbeidet en kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet, og her var det tatt inn krav om tilgjengelighet. En annen kommune slet med en arealdel til kommuneplan fra 1998 som heller ikke hadde blitt rullert av økonomiske grunner. En tredje informant kunne fortelle at prinsippet om universell utforming var blitt innarbeidet i planprogrammet til den kommende kommuneplanrulleringen.

### 1.7.5 Blir forsøksprosjekter et skippertak?

En av informantene er bekymret for at universell utforming og opprustningen av tettstedene kan risikere å bli et slags skippertak. Han er bekymret for at når man er ferdig med dette, så gjør man ikke mer. Han er også bekymret for at det ikke settes av midler til forvaltning og drift, og forteller at kommunen vurderer å kutte ut gatelyset for å spare penger. Mørklagte gater kan i tilfelle gjøre tettstedet mindre tilgjengelig for noen og enhver.

---

<sup>1</sup> Prosjektet ”Framsyntkommunen 1999-2001” var et samarbeid mellom Nordland fylkeskommune og Miljøverndepartementet. Formålet med prosjektet var å bedre tilgjengeligheten for alle ved å påvirke og endre praksis i kommunal og fylkeskommunal planlegging. Seks kommuner i fylket deltok i prosjektet. Se også [www.framsyntkommunen.org](http://www.framsyntkommunen.org)

At det kan bli vanskelig å få til varige effekter av forsøk med og økt fokus på universell utforming, underbygges av at flere kommuner opplever trange kår når det gjelder planlegging generelt. Flere av kommunene har ikke rullert kommuneplanen, og de har heller ikke vedtatt strategidel til kommuneplanen. Dersom hensyn til universell utforming i liten grad er forankret i overordnede planer, kan det gjøre det vanskeligere å følge opp kravene til tilgjengelighet over tid, blant annet fordi det er stor utskifting både blant politikerne og i administrasjonen.

### 1.7.6 Oppsummering og vurdering av forsøksprosjektene

Intervjuene gir et noe sammensatt bilde av erfaringene med forsøksprosjektene. Det ser ut som forsøksprosjektene har hatt stor betydning i noen kommuner for å utvikle kunnskap og kompetanse, for å få til en holdningsendring og for å få resultater i planer og i praksis. Det ser også ut som man i flere kommuner/fylker har fått bedre kontakt og kommunikasjon med brukerorganisasjoner, politikere og næringsliv.

Koblingen til tettstedsprogrammet ser ut til å ha vært et godt strategisk grep. Forsøksmidlene fra universell utforming utgjør et begrenset beløp, men har sammen med midlene fra tettstedsprosjektet bidratt til at tilgjengeligheten blir ivaretatt når gater og veier blir lagt om i forbindelse med opprustingen av tettstedet. Dette er spesielt viktig ettersom tiltakene nettopp bedrer tilgjengeligheten i det offentlige rommet, som var hovedformålet med programmet. På den måten har man fått til mye for begrensede midler fra handlingsprogrammets side.

Når det gjelder forankringen av universell utforming i det kommunale planapparatet er resultatene varierende. På den ene siden finner vi kommuner som både har gjennomført tiltak i praksis, og som har forankret krav til universell utforming i overordnede planer. På den andre siden finner vi kommuner som har problemer med å følge opp lovpålagte planleggingsoppgaver, og som derfor har problemer med å få forankret krav til universell utforming i sine planer. Flere sliter med kapasitetsproblemer i den kommunale planleggingen og foreldete planer. Flere påpeker også at de er bekymret for hvordan kommunen skal forvalte anlegg, fordi det er begrensede midler til drift og vedlikehold. Det kan ha begrenset verdi at gater og plasser er tilgjengelige, dersom kommunen ikke har råd til gatelys og brøyting. Dersom krav til universell utforming ikke er forankret i overordnede planer kan det bidra til at dette fokuset blir borte dersom det er store utskiftninger i administrasjonene og blant politikerne. Desto viktigere blir det at informasjons- og holdningsskapende arbeid drives kontinuerlig (se erfaringer fra konferansene ovenfor).

At mange kommuner sliter med generell ressursmangel og har kapasitetsproblemer i forhold til lovpålagte oppgaver, framgår også av sluttrapporten fra *Framsyntkommuneprosjektet*. Nordland fylkeskommune og seks kommuner i fylket var del av dette prosjektet som tidlig forankret krav til universell utforming i overordnede planer og strategier.

## 1.8 Oppsummering

Vi har avdekket en rekke nytteeffekter av programmet. Sett i forhold til ressursbruken, fremstår nytten av programmet som stor, noe som nok delvis skyldes involvering i sammenhenger der andre økonomiske ressurser har dominert. Den kritikken som har fremkommet fra våre informanter knytter seg for det meste til en utålmodighet i forhold til det å komme videre, både ved at opplæringsoppleggene blir mer nyanserte i forhold til kunnskapsnivå, og at man får en økt konkretisering av hvordan det er mulig å jobbe med

universell utforming. Behovet for økt konkretisering behøver ikke nødvendigvis leses som en kritikk av programmet, som man kan si ikke har tatt sikte på å gjøre dette nå. Skal man være velvillig innstilt, kan dette heller leses som at det man har fått gjennom programmet har gitt en lyst til å komme videre.

Oppsummert kan vi si at nytten av Handlingsprogrammet knyttes til spredning av kunnskap om prinsippet om universell utforming gjennom en rekke enkeltarrangementer og gjennom en del publikasjoner som har nettopp det formålet. Programmet har også bidratt, om enn noe mer avgrenset til den sterke veksten i undervisningstilbudet om universell utforming og tilgjengelighet for alle på høyskoler og universiteter. Vi har også avdekket påviselig konkret nytte av de forsøksprosjektene som har vært gjennomført i kommunene.

Handlingsprogrammet har gjort det grepet at det går inn med økonomisk støtte på en rekke områder. I de fleste tilfeller bare som en liten andel av prosjektet eller tiltaket. I de tilfellene har man fått innpass på en måte som ser ut til å ha gitt mye for pengene. Dette er spesielt merkbart i forsøksprosjekter der den andelsmessige bevilgningen fra programmet er svært liten, men der universell utforming allikevel får en stor oppmerksomhet som en følge av dette.

Vi har ikke kunnet finne eksisterende databaser med data som kan si noe om endringer som kan skyldes programmet.

Våre undersøkelser viser at det har vært en stor utskiftning i målgruppen for Handlingsprogrammet, i den forstand at de ikke lenger jobber der de var da de ble med på et tiltak. Det fører til at kunnskapen forsvinner ut fra den arbeidsplassen der vedkommende som fikk opplæring, var. På slike steder er det dermed få spor igjen etter programmet, selv om man ikke skal undervurdere betydningen av vedkommendes kunnskap på den nye arbeidsplassen, der denne også kan tenkes å ha en relevans, siden universell utforming er et så vidtrekkende prinsipp. Da kan det se ut som at forsøksprosjekter som har involvert bestemte planprosesser i større omfang vil sitte igjen med resultater av mer varig karakter. Det at folk som har fått opplæring slutter, understreker også behovet for å nedfelle universell utforming i kommunale planer.



---

# Litteratur

- Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet (2004): *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder. T-1440.* (utgitt på bokmål, nynorsk, engelsk og fransk).
- Hanssen, M. og Stokke, K. B. (2000): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Kartlegging av kommunal og fylkeskommunal praksis når det gjelder medvirkning og tilgjengelighet for funksjonshemmede.* NIBR notat 2000:109.
- Hanssen, M. og Stokke, K. B. (2002): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet "Planlegging for alle".* NIBR rapport 2002:19.
- Hanssen, M. og Stokke, K. B. (2004): *Tilgjengelighet for funksjonshemmede i kommunal arealplanlegging.* Upublisert artikkel.
- Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedepartementet: *Tilgjengelighet for alle* Rundskriv T-5/99B
- Miljøverndepartementet (2004): *Handlingsprogram for universell utforming.* Rapport for perioden 2002-2004. 19.01.2004.
- Tromsø kommune (1999): *Bestemmelser og retningslinjer for kommunedelplan for sentrum, plan 143 225.* Vedlegg 3.
- Vista utredning (2003a): *Vurdering av behovet for videreutvikling eller fornyelse av kurspakken "Planlegging for alle".*
- Vista utredning (2003b): *Easy access – a city for all.* Referat fra internasjonal nettverkskonferanse i Kristiansand.

# Informanter

Finn Aslaksen, Vista utredning

Sigmund Asmervik, Norges Landbrukshøyskole

Sveinung Dimmen, Høgskulen i Volda

Viggo Nilsen, konsulent, tidligere Statskonsult

Sverre Fuglerud, Blindeforbundet

Gustav Gundersen, konsulent, tidligere Blindeforbundet

Lise Hindbjørgmo, Inderøy kommune

Helge Formo, Grong kommune

Hanne Mari Nyhus, Lillehammer kommune

Jacob Heiberg, Norsk Form

Georg Hilmar Antonsen, Arbeids- og sosialdepartementet

Kari Brustad, Utdannings- og forskningsdepartementet

Viggo Jørgensen, Kultur- og kirkedepartementet

Pino Kosiander, Barne- og familiedepartementet

Peggy Zachariassen, Samferdselsdepartementet

Jannike Hølen, Norsk Designråd

Marianne Andreassen, Sortland kommune

Linda Hvilen, Sortland kommune

Erik Øvre, Tromsø kommune

Hanne Skeltved, Tromsø kommune

Edvin Kippersund, Tromsø kommune

Jonny Solvang, Grue kommune

Odd Sneberg, Hadsel kommune

Jan Sakshaug, Vikna kommune

Britt Marie Norheim, Sogn og fjordane fylkeskommune

Bjørnar Simonsen, Finnmark fylkeskommune.

Tove Krattebøl, Hedmark fylkeskommune

Karl Idar Nystedt, Troms fylkeskommune

Rolf Arne Lie Holter, Våler kommune

Roar Sand, Husbanken

Astrid Karin Natvig, Blindeforbundet i Buskerud