

Universell utforming og tilgjengelighet i norsk boligpolitikk

Sosial regulering, institusjonelle rammer
og lokal iverksetting

RUNE HALVORSEN & HANS CHRISTIAN SANDLIE

NOTAT
NR 5/12

Universell utforming og tilgjengelighet i norsk boligpolitikk

Sosial regulering, institusjonelle rammer
og lokal iverksetting

Rune Halvorsen
Hans Christian Sandlie

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Notat 5/2012

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2012
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN (trykt utgave): 978-82-7894-436-3
ISBN (elektronisk utgave): 978-82-7894-437-0
ISSN 1890-6435

Illustrasjonsfoto: Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2012
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

På 2000-tallet har norsk boligpolitikk fått et sterkere innslag av reguleringspolitiske virkemidler – spesielt lovgivning, men også økonomiske støtteordninger og informasjon – for å fremme sosial deltakelse og inkludering og forhindre negativ forskjellsbehandling i boligmarkedet. Dette notatet analyserer hvordan framvoksende krav om universell utforming og tilgjengelighet til den ordinære boligmassen er forbundet med mer allmenne utviklingstrekk i den norske velferdspolitikken de siste 30 årene, og hvordan institusjonelle forhold ved den norske velferdsstaten har preget den lokale iverksettingen av målsettinger om økt tilgjengelighet til den ordinære boligmassen i Norge. Prosjektet har bidratt til å videreutvikle forståelsen av hvordan norsk politikk for å fremme tilgjengelighet til ordinære boliger er forbundet med overnasjonale, nasjonale og lokale problemforståelser og problembetingelser.

Forskningsprosjektet har blitt finansiert av Husbanken (2011–2012). I datainnsamlingen har vi mottatt velvillig bistand fra Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Kristiansand kommune, Norges Handikapforbund, Direktoratet for Byggkvalitet og Byggenæringens Landsforening.

NOVA, august 2012

Rune Halvorsen og Hans Christian Sandlie

Innhold

INNLEDNING	7
PAPER 1: Housing rights and community living for persons with disabilities: how social institutions impact national housing policies	15
PAPER 2: Institusjonelle endringer i norsk boligpolitikk for å fremme tilgjengelighet – selektiv omfordeling og universalistisk regulering?	47
PAPER 3: Iverksetting av målsettinger om universell utforming og tilgjengelighet i boligpolitikken: kommunalt eierskap, allianser og forhandlinger	81
SUMMARY	107

Innledning

Universell utforming og tilgjengelighet i norsk boligpolitikk – sosial regulering, institusjonelle rammer og lokal iverksetting

Rune Halvorsen

Dette notatet analyserer hvordan framvoksende krav om universell utforming og tilgjengelighet til den ordinære boligmassen er forbundet med mer allmenne utviklingstrekk i den norske velferdspolitikken de siste 30 årene, og hvordan institusjonelle forhold ved den norske velferdsstaten har preget den lokale iverksettingen av målsettinger om økt tilgjengelighet til den ordinære boligmassen i Norge. Notatet behandler hovedproblemstillingen i tre artikler som behandler hver sin delproblemstilling:

- i. hvordan forskjeller i politikken for å fremme tilgjengelighet til boliger for personer med nedsatt funksjonsevne i skandinaviske (Danmark, Norge, Sverige) og anglosaksiske (Storbritannia, USA) land preges av nasjonale politikktradisjoner, normer og regler for utformingen av boligpolitikken,
- ii. hvordan interessekonflikter og ideologiske skillelinjer har gjort seg gjeldende i utformingen av norsk politikk for å fremme tilgjengelighet til boliger fra 1970-tallet, og hvordan endringene i tilgjengelighetskrav er forbundet med allmenne endringer i boligpolitikken og den norske velferdspolitikken mer generelt.
- iii. under hvilke betingelser iverksetting av målsettinger om universell utforming og tilgjengelighet til boliger har best mulighet for å lykkes og oppnå samspill eller synergier mellom aktørene i det boligpolitiske feltet.

Fra slutten av 1960-tallet har den sosiale bevegelsen av og for personer med nedsatt funksjonsevne arbeidet for avinstitusjonalisering av omsorgen for personer med nedsatt funksjonsevne, og en endring fra segregerte bolig til inkludering og deltakelse i lokalsamfunnet, det vil si mulighet til å bosette seg i og nyttiggjøre seg av det ordinære boligmarkedet. Organisasjoner av og for personer med nedsatt funksjonsevne har argumentert for at hvis inkludering

og uavhengig liv skal oppnås, må personer med nedsatt funksjonsevne ha tilgang til anvendelige boliger hvor beboerne kan være selvhjulpne.

På 1960-tallet søkte norske politikere å imøtekomme boligmangelen for fysisk funksjonshemmede ved å planlegge spesialboliger. Boligløsningene var hovedsakelig såkalte «kategoribygging» eller spesialboliger. Tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne ble utviklet innenfor spesialiserte omsorgsmodeller. Regjeringen varslet imidlertid en kursendring i boligmeldingen i 1972 (St.meld. nr. 76, 1971–72, Om boligspørsmål). Boligbyggingen skulle omlegges fra «kategoribygging» til å innrette det vanlige bomiljøet med sikte på at noen innbyggere er eller vil bli funksjonshemmede. Selv om det har skjedd en gradvis utvikling i retning av økte krav til boligbyggere fra 1970-tallet, var det først i 2008 at Norge vedtok en omfattende innskjerping av tilgjengelighetskravene i plan- og bygningsloven, både i kravene til utformingen av uteområder og innomhusarealer, og i forventningene til kommunene om å håndheve bestemmelsene.

Den norske politikkutviklingen bør ses i sammenheng med det framvoksende overnasjonale rettighetsregimet for personer med nedsatt funksjonsevne. Spesielt fra slutten av 1990-tallet har EU, Europarådet og FN vedtatt anbefalinger, juridisk bindende direktiver og konvensjoner som skal sikre like muligheter for deltakelse for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne. Ett uttrykk for denne utviklingen er De forente nasjoners vedtak av «Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne» i 2006. Konvensjonen anerkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til å bli inkludert og delta i samfunnet på lik linje med andre, blant annet ved å sikre «anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform» (artikkel 19) (FN, 2007).

Det er imidlertid en lang prosess fra vedtaket av internasjonale anbefalinger, direktiver og konvensjoner til den faktiske boligbyggingen i den enkelte kommune. En rekke formelle og uformelle forhandlinger skal gjennomføres fra målsettinger om tilgjengelighet til ordinære boliger vedtas i overnasjonale og nasjonale organisasjoner til de iverksettes i norske kommuner (Strauss, 1988). De overordnede prinsippene i FN konvensjonen må konkretiseres i nasjonale bestemmelser om tilgjengelighet til den ordinære

boligmassen. Den norske plan- og bygningsloven og tilhørende tekniske forskrifter må gis endelige utforming lokalt i den enkelte kommune. Spesielt før utgivelsen i 2010 av den nye tekniske forskriften til plan- og bygningsloven, kunne kommunene selv i stor grad definere hva som skulle menes med «universell utforming» og finne fram til praktiske løsninger. Rett nok har den tekniske forskriften blitt mer detaljert i bestemmelsene om hva som menes med «tilgjengelighet» og «universell utforming, men fremdeles er det rom for skjønnsutøvelse fra kommunenes side. Enkelte regler vil kunne bli brutt, tøyd eller ignorert når kommunen står overfor kryssende hensyn. Alle regler håndheves ikke med samme kraft eller under alle omstendigheter. I andre sammenhenger vil enkelte lovbestemmelser og forskrifter kunne bli glemt eller komme til å bli forstått som mindre viktige og ikke bli anvendt i de enkelte etater og kommuner. Samtidig setter åpenbart nasjonal lovgivning rammer for kommunenes handlingsfrihet og muligheter for skjønnsutøvelse. Staten vil tilsvarende også være under et visst press fra overnasjonale organisasjoner (EU, Europarådet, FN) til å etterleve overnasjonale bestemmelser og anbefalinger.

Vår analyse antyder at de tre beslutningsnivåene – overnasjonalt, nasjonalt og lokalt – til dels fungerer uavhengige av hverandre: Intervjuer med boligpolitiske aktører i kommunen viste at aktører på de lavere beslutningsnivåene var lite opptatt av beslutningene på høyere nivå. Kommuneansattes initiativ og engasjement ble i liten grad utlagt som iverksetting av nasjonale målsettinger, men snarere utlagt som ivaretagelse og oppfølging av lokale interesser og initiativ. Når vi i intervjuer etterspurte hvilke hjelp og støtte kommuneansatte hadde hatt i nasjonal lovgivning og veiledere, framgikk det at det nasjonale lovverket og det eksisterende nasjonale veiledningsapparatet hadde vært perifert og hatt liten betydning for kommunens arbeid med å utvikle en mer tilgjengelig boligmasse. Rett nok var de kommunale vedtakene i tråd med nasjonale målsettinger, men gitt kommunenes handlingsrom framsto de lokale beslutningsprosessene, forhandlingene og alliansene mellom ulike interessenter som avgjørende for at boligbyggingen skulle bli vellykket. Tilsvarende begrunnet de nasjonale myndighetsrepresentantene (ansatte i fagdepartementene og direktorater) i liten grad ny lovgivning og teknisk forskrift ut i fra overnasjonale forpliktelser eller politikklæring fra

andre land. Når vi i intervjuer etterspurte i hvilken grad de hadde trukket veksler på erfaringsutveksling i Europarådet, EU eller FN-systemet eller i direkte kontakt med andre land, ble slike læringsprosesser nedtonet eller avskrevet. Tross at flere av de nasjonale aktørene hadde fulgt og deltatt i politikikutviklingen i overnasjonale organisasjoner og i andre sammenhenger har vist kjennskap til kjennskap til politikikutviklingen i andre land, framstod de nasjonale begrunnelsene som det mer legitime og ble presentert som kjernegrunnet for de norske vedtakene.

Det første paperet («Housing rights and community living for persons with disabilities: how social institutions impact national housing policies») argumenterer for at sosiale institusjoner (relativt varige normer, regler og prosedyrer) har betydning for hvorvidt nasjonale myndigheter velger å satse på lovgivning, økonomiske støtteordninger eller overtalelsesstrategier (holdningskampanjer og veiledning) for å sikre universell utforming og tilgjengelighet i boligmarkedet. Dermed er det også forskjeller i hvordan landene søker å virkeliggjøre bestemmelsene om rett til egen bolig i FN konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Mens de skandinaviske landene har hatt en tradisjon for omfordelingspolitikk for å sikre at alle innbyggere har råd til egnet og brukbar bolig (startlån for de som sliter med å etablere seg i boligmarkedet, bostøtte til husstander med lav inntekt, tilskudd til unge uføre og andre vanskeligstilte på boligmarkedet), har de skandinaviske landene vært nølende til å innføre rettslige krav for å sikre tilgjengelighet til boliger for personer med nedsatt funksjonsevne. Fra 1980-tallet var hovedvekten i lang tid på økonomiske støtteordninger og veiledning for husbyggere. Av de skandinaviske landene har Sverige ligget i forkant når det gjelder å innføre lovpålegg om tilgjengelighet mens Danmark har lagt størst vekt på frivillige overenskomster og veiledning. Norsk politikk har plassert seg i en posisjon mellom Sverige og Danmark. Til sammenligning har USA vært mer utviklet når det gjelder rettslig regulering av tilgjengelighet, men mindre utviklet når det gjelder omfordelingspolitikk for å sikre at innbyggerne har råd til egnet og brukbar bolig. Storbritannia har befunnet seg i en posisjon mellom de skandinaviske landene og USA. Fra begynnelsen av 2000-tallet har de skandinaviske landene og Storbritannia utviklet mer rettslig regulering av tilgjengelighet til boliger. I den forstand

har det skjedd en viss likedanning i politikken for å fremme tilgjengelighet, spesielt gjennom politikklæring fra USA til Europa.

Det andre paperet («Institusjonelle endringer i norsk boligpolitikk for å fremme tilgjengelighet: selektiv omfordeling og universalistisk regulering?») argumenterer for at mens de omfordelingspolitiske sidene ved den norske boligpolitikken over tid har blitt svekket eller innsnevret, har *den sosiale reguleringen av tilgjengelighet* blitt styrket. Sosial reguleringspolitikk søker å påvirke atferden til boligbyggere for å fremme sosiale formål gjennom lovgivning, økonomiske insentiver og overtalelse (veiledning og informasjon). De omfordelingspolitiske sidene av den statlige boligpolitikken har fra 1970-tallet gradvis blitt innsnevret fra å omfatte boliglån til allmenn boligbygging og sikre god boligstandard for hele befolkningen til å bli målrettet vanskeligstilte samfunnsgrupper. Omvendt har den sosiale reguleringen av tilgjengelighet til boliger gradvis vunnet tilslutning fra 1980-tallet.

I et økonomisk perspektiv har en økende andel eldre gjort universell utforming og tilgjengelighet til boliger mer påkrevet for å sikre at flere kan være selvstendige og ikke kreve institusjonsplass i større deler av livet. I et rettighetsperspektiv har institusjoner for personer med nedsatt funksjonsevne blitt gradvis nedbygd til fordel for uttalte målsettinger om inkludering og likebehandling, også innenfor boligpolitikken. Økende anerkjennelse av personer med nedsatt funksjonsevne som subjekter med rettigheter har virket i samspill med samfunnsøkonomiske vurderinger av behovet for kostnadseffektive helse- og sosialtjenester til en økende andel eldre.

Samspillet mellom den økende anerkjennelsen av rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og det økende fokuset på å utvikle en kostnadseffektiv eldreomsorg med en aldrende befolkning (prinsippet om «laveste effektive omsorgsnivå») og avinstitusjonalisering av eldreomsorgen har ført til økt legitimitet og oppslutning om de reguleringspolitiske virkemidlene for å fremme tilgjengelighet til boliger. For det første har norsk helse- og sosialpolitikk i økende grad vektlagt hjemmebaserte tjenester for eldre. For det andre har avinstitusjonalisering av omsorgen for personer med nedsatt funksjonsevne på 1980–90 tallet blitt forsterket av overnasjonale og rikspolitiske målsettinger om å fremme tilgjengelighet for å sikre muligheter til uavhengig liv og deltakelse i lokalsamfunnet.

De samfunnsøkonomiske grunnene til å satse på tilgjengelighet for å møte utfordringene med en aldrende befolkning kan ha hatt vel så stor betydning som den økte anerkjennelsen av person med nedsatt funksjonsevne som subjekter med rettigheter. Når krav til tilgjengelighet til boliger har vunnet fram tross innsigelser fra byggenæringen om økte byggekostnader med innføringen av nye tilgjengelighetskrav, må dette ses i lys av at offentlige myndigheter og organisasjoner av og for personer med nedsatt funksjonsevne har lyktes å innramme de politiske spørsmålene om tilgjengelighet som et spørsmål om 'universell utforming' og dermed noe som kommer brede samfunnsgrupper til gode. Ikke bare 'funksjonshemmede', men også store grupper av 'eldre' vil kunne klare seg selv med en bolig som oppfyller kravene til tilgjengelighet.

Det tredje paperet («Iverksetting av målsettinger om universell utforming og tilgjengelighet i boligpolitikken: kommunalt eierskap, allianser og forhandlinger») identifiserer betingelser for vellykket iverksetting av politikken for å fremme tilgjengelighet til boliger i Norge: *gjensidig avhengighet* (kommunalt medeierskap bidro til aktiv deltakelse fra kommunen), *stordriftsfordeler* (stort antall boligenheter bidro til å minske merutgiftene til universell utforming av uteområdene), *forutsigbarhet* (avtaler mellom kommune og entreprenør om fordeling av merutgifter som ble pålagt eller oppstod underveis i prosjektet), og *konsensusbyggende prosesser* (kommunen hadde over lengre tid bygget opp kompetanse på tilgjengelighet i etatene, målsettingene var forankret i den politiske ledelsen, kommunen hadde etablert tett kontakt med rådet for funksjonshemmede, og rådet for funksjonshemmede maktet å presentere ett felles forslag til løsning fra ulike kategorier av funksjonshemmede). Paperet argumenterer for at kommunens valg og prioriteringer av typer av boligbygging og håndheving av tilgjengelighetsbestemmelsene har stor betydning for i hvilken grad de rikspolitiske målsettingene om 'universell utforming' av alle deler av det norske samfunnet innen 2025 oppnås. Målsettingene ble gitt sin endelige utforming lokalt, i stor grad i tråd med en prosessorientert («nedenfra og opp») snarere enn en beslutningsorientert («ovenfra og ned») modell for forståelse av den endelige politikktutforming. Paperet drøfter funn fra ett byggeprosjekt i Kristiansand. Framtidig forskning

bør etterprøve hvorvidt de samme faktorene bidrar positivt på samme måte i andre byggeprosjekter.

Samlet bidrar de tre paperene til å videreutvikle forståelsen av hvordan norsk politikk for å fremme tilgjengelighet til boliger er forbundet med overnasjonale, nasjonale og lokale problemforståelser og problembetingelser. Samlet har de tre paperene også vist hvordan endringer i boligpolitikken er forbundet med mer allmenne endringer i velferdspolitikken. På 2000-tallet har norsk politikk for personer med nedsatt funksjonsevne fått et sterkere innslag av reguleringspolitiske virkemidler – spesielt lovgivning, men også økonomiske støtteordninger og informasjon – for å fremme like muligheter til deltakelse og forhindre negativ forskjellsbehandling. Den nye plan- og bygningsloven og tilhørende teknisk forskrift er en del av denne utviklingen.

Spesielt for boligpolitikken, er at Husbanken kan synes å ha fått en mer innsnevret rolle og mindre innflytelse på anvendelse av 'livsløpsstandard' i den alminnelige boligmassen. Over tid har Husbankens tjenester og ytelser blitt mindre universalistiske og mer rettet mot avgrensede målgrupper som anses som særlig hjelpetrengende. En uintentert følge er at andre politiske virkemidler har blitt viktigere for å fremme tilgjengelighet til den alminnelige boligmassen. Lovregulering av utbyggers plikter har blitt viktigere ettersom betingelser knyttet til låneordninger gjennom Husbanken ikke lenger i samme grad er egnet til å regulere boligmarkedet. Den nye lovreguleringen av utbyggers plikter krever imidlertid økt tilsyn og ny kompetanse i kommunene. Mange av utfordringene framover med å virkeliggjøre de overnasjonale og rikspolitiske ambisjonene vil hvile på kommunene.

Referanser

FN 2007 *Convention on the rights of persons with disabilities*, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/61/106 (United Nations, 2007)

Strauss, Anselm L. 1988 (1978): *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers

St.meld. nr. 76, 1971–72, Om boligspørsmål.

PAPER 1: Housing rights and community living for persons with disabilities: how social institutions impact national housing policies

Rune Halvorsen and Hans Christian Sandlie

The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities recognizes «the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others». The Convention commits the states *inter alia* to ensuring that «persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement» (UN 2007, Article 19). While community living has become a widely recognized objective, states have pursued this objective in different ways.

This paper asks how institutional features in national housing policy (norms, rules and procedures) influence the work to fulfil the objectives of the Convention. The paper discusses how can we interpret the differences in housing policies between the Anglo-Saxon and the Scandinavian countries, and what appears to be a long-term trend towards the adoption of more statutory social regulation of accessibility to dwellings in all the selected countries. To answer the question the paper examines how social institutions (relatively enduring features in political and social life manifested in social rules, norms and procedures) impact the design and outcome of policies to ensure housing for persons with disabilities (Mahoney and Thelen, 2010). For this purpose the paper compares housing policies in two Anglo-Saxon countries (UK and US) and the Scandinavian countries (Denmark, Norway and Sweden). One underlying assumption is that when social institutions first have been established, they are slow to change. Earlier decisions and practices in national housing policy further more steps in the same direction; i.e. we are likely to find ‘path dependency’ in the national policies to ensure housing for persons with disabilities (David 1985, Levi 1997).

While prior research has demonstrated systematic differences in disability policy between the Anglo-Saxon and Scandinavian countries, we also find unexpected variation between the Scandinavian countries. Not only have countries adopted different policy measures. Countries also have different general approaches to ensure participation and inclusion of persons with disabilities, influenced by different policy traditions, roles and powers between welfare policy actors (Halvorsen and Hvinden 2011, Halvorsen 2010, Halvorsen and Hvinden 2009, Hvinden 2009, Whittle and Halvorsen 2007, Hvinden and Halvorsen 2003). Whether we find the same systematic differences in housing policy for persons with disabilities has not been addressed in earlier research. The paper argues that national accessible housing policies have been framed or structured by the general housing policies (Bengtsson, 2006) but influenced by the developments in the national disability policies. This paper examines the policies promoting accessibility, usability and affordability of the ordinary housing stock, not the opportunity to receive services in the community. While community based services can be paramount to avoid institutionalisation of persons in need of help and assistance from others, service provision falls outside the scope of this paper (e.g. Kanter, 2012). An underlying assumption of this paper is that if the ordinary housing stock is accessible, usable and affordable for larger sections of the population, including persons with disabilities, more people will be able to live independently and avoid segregated living.

In the following we first explain the analytic concepts and the policy background, second we compare the social housing policy in the Anglo-Saxon and Scandinavian countries, third we compare the disability specific provisions to ensure accessibility of dwellings for the population group in these five countries, and fourth we explain the differences.

Housing for persons with disabilities: what are the policy issues?

A basic civil rights issue facing persons with disabilities is equality of access and opportunity to choose their place of residence on equal level with others. Two main challenges to achieve equal opportunities in the housing market have included lack of accessible and affordable housing. *Accessibility* concerns

whether the housing is designed so as to be usable by all people ('universal design' or 'design for all') or whether housing providers allow or provide necessary and appropriate adjustments of the housing to meet the needs of individuals with disabilities. Accessibility may also refer to non-discrimination of disabled renters and buyers in the housing market to prevent not only architectural but also attitudinal barriers. *Affordability* concerns whether all people have the necessary financial means to acquire (rent or buy) reasonable housing, i.e. that persons with disabilities can afford a housing standard (number of rooms) equal to comparable households (number of household members).

To realise the housing rights of persons with disabilities, public authorities may respond by adopting social redistribution of resources or social regulation of the housing market.

Redistributive policy refers to services in cash and in kind that aim at redistributing resources among differing population groups and equalizing life chances. The provisions are intended to provide individuals with resources to compensate for disadvantages and enable them to participate in the labour market and other sectors of society. The services are often financed by general taxes. Affordability of housing depends on the redistribution of economic and other resources to ensure that both persons with and without disabilities meet all the effective conditions for being able to acquire reasonable housing. To promote affordable housing governments may provide persons with disabilities with resources to compensate for barriers in access to mainstream housing, e.g. financial support to accommodate the housing in individual cases, rent allowance, housing subsidies or housing loan on favourable conditions.

In housing policy *social regulation policies* aim at influencing the functioning of the housing market and the behaviour of housing entrepreneurs with a view to promoting social objectives through legislation, financial incentives or persuasion (Majone 1993, Ogus 2000, Jordana & Levi-Faur 2004, King 2007). Social regulation to enhance accessible housing may include a number of approaches, including statutory accessibility requirements to building contractors and housing providers, financial support to building contractors and housing providers who ensure

accessibility in the construction and retrofitting of buildings, and the development of guidelines and counselling services to assist building contractors and housing providers (Vedung 1998).

This paper examines the social regulation policies and discusses how they interact with the redistributive policies in the selected countries.

Method and data

The paper is based on document analysis of primary and secondary sources in the selected countries; i.e. legislation, public and official reports on housing and disability policy, available statistical reports and research literature. Rather than focusing on the differences in policy outcomes the paper examines the actors' decisions within social institutions. By focusing on the actors accounts or stated reasons for their position and choices in accessible housing policy the paper examines the existing policies as the result of negotiations or power struggles between actors representing different interests and ideologies. If the final policy design is a result of compromises, the housing policy as a whole is not necessarily considered ideal or wanted by any single actor but need to be seen as the result of historic compromises or struggles between politicians, entrepreneurs and landlords, and interest organizations (tenants or house owners, student associations and disabled people's organisations).

While we need to distinguish between intentions and consequences of the housing policies, comparing the accessibility and availability of the ordinary housing market for persons with disabilities would have been interesting. Unfortunately comparative accessible housing statistics is scarce. With the most centralist housing policy of the selected countries Norway has had the most comprehensive overview of accessible housing (Aarland, 2007; Scotts, 2007. Partly because the implementation of national housing policies to a large extent is deferred to local authorities (state or municipal level) or the market central registers have been missing. Partly, statistics about accessibility of goods and services (including dwellings) have often been absent from European and national surveys. However, the Norwegian standard of living surveys covering the general population has covered

housing standards and accessible housing.¹ To the extent that such data do exist in local and national registers, the figures are not directly comparable.²

Drivers of change: two intersecting discourses

Two intersecting discourses are pulling in the direction of higher priority to policies to ensure community living for larger sections of the population: a rights discourse related to the living conditions of persons with disabilities and an economic discourse related to the ageing demographics of OECD countries.³

From *a rights perspective*, the CRPD (2007), the EU Disability Strategy (2010–2020) and the Council of Europe Disability Action Plan (2006–2015) encourage governments to continue their efforts to advance in accessibility for person with disabilities, including many elderly individuals (UN 2007, EU 2010, CoE 2006). Historically housing for persons with

¹ In 2007 a third of Norwegian households with a family member with disability benefited from adjusted accommodation. Out of those who reported to have a disability, 30 per cent experienced no barriers (especially stairs and steep areas) in accessing their housing. According to the 2007 level of living survey the general population 44 reported to have all rooms at one level. Accessibility for wheelchair users was reported in 25 per cent of all apartments. The percentage of all housing which both had all rooms at the entrance level and were accessible for wheelchair users increased from 7 per cent in 2004 to 10 per cent in 2007. Controlled for when the house was built, 5 per cent of new housing built in 1971-1980 was accessible (all rooms at the entrance level and accessible for wheelchair users), 11 per cent of new housing built in 1981-1990, 25 per cent of new housing built in 1991-2000, and 32 per cent of new housing built after 2000 (Aarland, 2007).

² The English Housing Surveys provide information about the subjective experiences of inaccessibility. The English House Condition Survey operated continuously from 2002 until April 2008 when it was merged with the Survey of English Housing to form the English Housing Survey.

³ While «elderly people» and «persons with disabilities» are overlapping population groups, as many elderly people also are disabled, the two categories are often used as different administrative categories in housing policy. Often «persons with disabilities» is taken to mean younger people (below retirement age) and considered in separate policy documents and measures. Likewise, housing and housing services for «elderly persons» are often considered separately even though they in practice may have many of the same accessibility and accommodation needs as «persons with disabilities».

disabilities has been provided in a variety of institutional forms of accommodation (Foucault 1963, De Swaan 1988:46ff, Finkelstein 1980, Myers 1998). Since the late 1960s the disability rights movement in the Anglo-Saxon and Scandinavian countries have argued for a change from segregated living for persons with disabilities to an increasing emphasis on 'community living', i.e. housing in ordinary housing market. Disability advocates have argued that if inclusion and independent living are to be achieved, persons with disabilities must have access to self-managed accessible housing.⁴

Both Anglo-Saxon and Scandinavian countries have aimed to increase the community living of persons with disabilities (and the elderly), promoted independent living, and phased out accommodation in large institutions and segregated housing. Institutions have been replaced in countries like the UK, Norway and Sweden (Mansell & Ericsson, 1996). While the issue of community living versus institutions is frequently described as a clear-cut dichotomy (Hatton et al., 1995; Vislie, 2003), the reality is more complex, partly because definitions of institutions vary over time and across countries (Mansell & Ericsson, 1996) and partly because practices associated with institutions sometimes are reproduced in a community care context. The last issue is vivid in debates in the Scandinavian countries (including Norway and Sweden) (Tøssebro et al., in press) and there are also reported cases where registered deinstitutionalization in reality is a reclassification of existing facilities (Miettinen & Teittinen, in press). While the Scandinavian countries have aimed to phase out total institutions, evidence suggest that we find some back clashes and the reemergence of new institutions and segregated housing and care services, e.g. large shared housing for persons with intellectual disabilities (Bengtsson 2008, Kittelsaa & Tøssebro 2011).

⁴ For instance, as early as 1956 the British 'Guillebaud Committee' suggested that «policy should aim at making adequate provision wherever possible for the care and treatment of old people in their own homes.» Community Care is the British policy for deinstitutionalization, treating and caring for physically and mentally disabled people in their homes rather than in institutions. Institutional care was the target of widespread criticism during the 1960s and 1970s, but it was only in the 1980s that the government of Margaret Thatcher adopted a new policy of care (Audit Commission, 1986).

From *an economic perspective*, increased life expectancy and the ageing of the population require OECD countries to reconsider their housing policies to enable persons with disabilities to live independently for as long as possible. Due to the ageing demographics more OECD countries are aiming to promote community living and independent living, as the costs of institutionalization in the elderly are high (Bonin-Guillaume et al. 2005, Johnson et al. 2000, Wimo & Prince 2010, Wimo et al. 2011). The ageing demographics will continue driving the costs of institutionalization upward in Europe unless governments manage to ensure community living.

Although increases in life expectancy were more rapid in the first half than in the second half of the twentieth century, Europe has continued to gain in life expectancy longevity also during the last decades (Kinsella and Velkoff, 2001). Partly as a consequence of a dramatic rise in life-expectancy, the population is ageing. Although the consequences of the increased life-expectancy and aging population for the percentage of European citizens with disabilities is not self-evident, it is likely that the demographic changes towards more elderly persons will imply that more European citizens will contract chronic diseases or impairments during the life-cycle. Data suggest that women reaching age 65 can expect to spend a slightly greater proportion of their remaining years severely disabled relative to elderly men (Robine and Romieu 1998; Freedman, Aykan and Martin 2001).

In the next section the paper examines how the selected countries have responded to the common policy challenges as identified in the two intersecting discourses on rights and economic implications of demographic ageing.

Social regulation of accessible housing in national policies

This section examines how the national authorities have responded since the 1980s to enhance community living for persons with disabilities. Accessible dwellings to ensure community living can be promoted in two ways:

First, accessibility of dwellings can be promoted by anticipating and planning for the accessibility needs of as many population groups as possible. In this anticipatory approach the focus is on developing accessible housing standards and typologies for the design and construction of the mainstream

housing stock. The accessible housing standards can cover new constructions as well as retrofitting of existing houses and flats (e.g. policy measures to promote retrofitting of older buildings when a major reconstruction is taking place). Access to buildings can be set at different levels of functionality for persons with disabilities. Some housing standards have allowed for assisted access to the building, at least on the lower level but not necessarily to the bathroom. More ambitious standards have allowed independent entry to the property and visitability of all living rooms and the bathroom on the lower level. Universal design ('design for all') is where a whole house or flat is accessible and usable to all persons with disabilities without assistance (aka. Universal Housing) (Milner and Madigan, 2004). Accessibility extends beyond any physical features built into a home (seamless entrances, doorways, turning space for wheelchairs, lifts and door bells with voice and Braille) and is closely linked to the accessibility of the surrounding outdoor area (parking space, lane lines, contrast colours, angle of inclination, ramps, handrails).

Second, accessibility of dwellings can be promoted by accommodating the real estate when the needs arise in individual cases. Unless the needs of the individual has been anticipated and accommodated before the house or flat has been designed and constructed, i.e. purpose built for the individual, individual accommodation will imply retrofitting of the house or the flat to give the desired level of accessibility. Individual accommodation may include a concern to better integrate assistive technologies into home environments to enable community living. By way of new information and communication technology (smart house technology: e.g. remote control lighting, automatic warning aid, digital communication with home care services) and other assistive technologies, the providers aim to cover the gap between the abilities of the individual and the building environment. In other words, social regulation policies to ensure individual accommodation when need arises can be combined with redistribution of technological resources. By planning for the needs of the individual occupant over the life-cycle the building constructor may avoid future costs of later adjustments (aka *Lifetime Homes* in the UK, *Lifecycle Housing* in Norway). For the individuals with disabilities,

housing that can accommodate changes in human ability over a person's lifespan, will enable the occupants to live in their home as long as possible.

While anticipatory approaches focusing on developing accessible housing standards and typologies for the design and construction of the mainstream housing stock adopts a top-down approach and aim at structural changes in the housing market, individual accommodation adopts a bottom-up approach and aim at adjustments in individual cases. Both strategies may promote accessible housing. While the anticipatory approaches aims at changes in the housing market as a whole (influencing the behaviour of the building and construction industry and developers), individual accommodation aims at reforms without necessarily changing the qualities and modus operandi of the housing market as a whole.

To some extent the two approaches, anticipatory accommodation and individual accommodation, reflect different problem understandings or 'disability models'. In the 'social model of disability' a person is rendered disabled by the inaccessibility of their built environment rather than by their physical or other impairment. Advocates of the social model tend to prompt social regulation policies that aim at creating universal design environments. In the 'relational model' of disability (aka 'gap model') a person is rendered disabled by the 'gap' between the abilities of the individual on the one hand and the taken-for-granted assumptions about human abilities and other expectations of society on the other. In this relational model of disability more emphasis is given to identifying solutions in the individual cases to avoid experiences of barriers in access to dwellings, through individual accommodation and the adoption of assistive technologies. In practice, advocates of the relational model can give different emphasise to individual and societal factors; i.e. both policies to promote structural changes and individual accommodation can be deducted from and combined in the relational model. In the 'medical model' of disability the problem is seen as primarily individual; a person is rendered disabled by their physical or other impairment rather than by the inaccessibility of their built environment. In this medical perspective the emphasis is exclusively on individual accommodation (Shakespeare, 2006; Arnardottir and Quinn, 2009; Tøssebro, 2010).

In practice, we find different combinations of anticipatory planning for the needs of all occupants, including persons with disabilities, and individual accommodation in the national housing policies. In the following the paper examines the main features of the social regulation policy to enhance community living for persons with disabilities.

The United States

On a federal level the US aims to ensure access to decent, safe, affordable, and accessible housing for all persons with disabilities in their civil rights laws, notably the Fair Housing Act (FHAA) (Title VIII), Section 504 of the Rehabilitation Act (last amended 1998), and Titles II and III of the Americans with Disabilities Act (ADA). Whereas the Rehabilitation Act imposes an obligation on the Federal authorities to use their economic power to influence the housing market to become more inclusive, ADA and FHAA provides an opportunity for persons who believe they are discriminated against to pursue their rights in court.

The Federal civil rights apparatus

- forbids discrimination on grounds of disability in the sale, leasing, rental, or other disposition of rental housing owned or financed by the Federal government, and in all housing financed with loans insured by the Federal government.
- forbids negative discrimination in programs and public services provided by state and local governments
- forbids discrimination in public accommodations, including social services establishments, community residences, homeless shelters, and other places where persons with disabilities live and receive services.

Discrimination on grounds of disability under FHAA is divided into two: the failure to make reasonable accommodation to premises or rules and policies and the failure to design and construct accessible buildings (Blanck et al, 2009: 1069).

Federal non-discrimination legislation requires house providers to make reasonable accommodations for persons with disabilities and requires house

providers to allow persons with disabilities to make reasonable modifications. A reasonable accommodation is a change in rules, policies, practices, or services so that a person with a disability will have an equal opportunity to use and enjoy a dwelling unit or common space. I.e. the house provider does not have a duty to make structural changes to ensure accessibility for tenants with disabilities. A reasonable modification is a structural modification that is made to allow persons with disabilities. Reasonable modifications are usually made at the resident's expenses but there are some but limited public resources available for helping fund building modifications (HUD home improvement loan programs).⁵ If the aggrieved person live in federally assisted housing the housing provider may be required to pay for the modification if it does not amount to an undue financial and administrative burden (DJO, 2004).⁶

Additionally new covered multifamily housing is required to be designed and constructed to be accessible, i.e. housing consisting of four or more units with an elevator built for first occupancy in 1991 must comply with the following seven design and construction requirements of the Fair Housing Act (§34.3): accessible entrance on an accessible route, accessible public and common-use areas, usable doors, accessible route into and through the dwelling unit, accessible light switches, electric outlets, thermostats, and environmental controls, reinforced walls in bathrooms, usable kitchens and bathrooms. In covered multifamily housing consisting of four or more units without an elevator all ground floor units must comply with the seven design and construction requirements (DJO, 2008).

The FFHA can be enforced in three ways: First, an aggrieved individual can bring direct complaint in federal district or state court. Courts are authorized to award actual and punitive damages, and grant other relief as the court deems appropriate, including injunctions, temporary restraining orders, or permanent orders. Second, an aggrieved individual can seek administrative remedy through a complaint to The Department of Housing

⁵ <http://www.hud.gov/library/bookshelf08/modifica.cfm>

⁶

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/fair_housing_equal_opp/disabilities/inhousing

and Urban Development. Third, the Attorney General may bring action in cases where there appears to be a patterns or practice of resistance to compliance with the Act.

Since 1988 all Federal agencies have – under the Fair Housing Act – an obligation to administer their programs and activities relating to housing and urban development in a manner affirmatively to further «...open, integrated residential housing patterns and to prevent the increase of segregation» and «...assist in ending discrimination and segregation to the point where the supply of genuinely open housing increases». When properly implemented the civil rights apparatus should result in tangible advances in equal access to integrated housing opportunities for persons with disabilities.

While the federal public procurement legislation provides a financial incentive for structural changes in the housing market (building entrepreneurs and house providers will have to adjust to the requirements of the Federal authorities to achieve contracts), the non-discrimination legislation provides an opportunity for change in individual cases. The first category of legislation embraces those requirements which contain an anticipatory element in the sense that the requirements are setting the standard for future housing and common space development. The second category of legislation embraces those requirements which are individualised and reactive in nature, simply requiring or ensuring the right to individual accommodation when the need arise.

United Kingdom

In 1999 the English Building Regulations introduced the requirement that all new private housing meet the minimal threshold of ‘visitability’ for all (Milner, 2005). Since 2004 new buildings are required to comply with Approved Document (AD) Part M of the English Building Regulations (UK Government, 2010), i.e. reasonable provisions have to be made to enable access and use of the building and its facilities. Where dwellings is extended, or undergoes a material alteration, the building work must be carried out so that after it has been completed the building complies with the applicable requirements (Section 6-10 of AD Part M), or where it did not fully comply with any applicable requirement, it is no more unsatisfactory than before.

The Regulations allows a flexible approach to ensure accessible dwellings. «Appropriate solutions to access problems may vary depending on the size, scale, nature and intended use of the building. This may be particularly true when applied to existing buildings where constraints of structure and context may make generic solutions impracticable.» (p. 15). An Access Statement should be provided for building control purposes to identify the approach to inclusive design adopted, intention of compliance with the AD recommendations, British standards, convincing arguments that an alternative solution will achieve the same or reasons for deviations from recommended standards (e.g. in historical buildings). New blocks of flats built as student accommodation are to be treated as though they are hotel/motel accommodation in respect of space requirements and internal facilities and falls under other accessibility requirements (Section 1-5 of AD Part M).

In relation to let premises the original 1995 Disability Discrimination Act in the UK imposed no reasonable accommodation ('adjustment') duties. Such duties were inserted into the premises provisions by the DDA in 2005. They require people who are managing or letting premises to take reasonable steps to accommodate the needs of disabled occupiers, both by adjusting their policies, practices, procedures and the terms of leases, and by providing disabled occupiers with auxiliary aids and services. These duties are triggered only when a disabled occupier request assistance. There is no obligation on controllers of let premises to anticipate the difficulties of and take steps to remove potential barriers before receiving this form of specific request (Lawson, 2009:64–65). The duties imposed on managers and controllers of let premises do not extend to the making of adjustments to physical features of the premises. Provision is made, however, to prohibit landlords from unreasonably preventing disabled tenants from effecting access-related physical alterations. The Equality Act 2010 has now replaced the Disability Discrimination Act but it is the same in substance for these purposes.⁷

⁷ The Federation of Private Residents' Associations (FPRA) argued against the introduction of new requirements to allow disability-related improvements to 'common parts' of long -leasehold flats, introduced in 2010. <http://www.fprra.org.uk/Other%20publications/FPRA%20Press%20releases/Equality%20Act%20problems%201.10.10%20.pdf>

Sweden

Of the Scandinavian countries, Sweden has introduced the most extensive legal regulations and centralized enforcement system to ensure accessible housing. Sweden first introduced accessibility requirements to dwellings in 1977. Since then Sweden has gradually amended their legal requirements to ensure accessibility and usability of dwellings.⁸ Accessibility requirements to dwellings were increased in 2001 and have been ahead of the other two Scandinavian countries. In Sweden, as a main rule all new buildings, including dwellings, are to be constructed to ensure they are accessible and usable for persons with reduced mobility or orientation capacity (e.g. impaired vision, hearing or cognitive ability). Swedish «basic accessibility level» covers walkways, lay-bys and parking spaces, entrances to buildings, entrances and circulation spaces in buildings, doors and gates in buildings, lifts and other lifting devices, utility rooms, storage space, balconies, terraces and patios and sanitary rooms.⁹

Exempted from the rule are holiday houses with maximum two dwellings. Likewise housing with one or two dwellings units are exempted if the terrain makes compliance with the outdoor accessibility provisions unreasonable but the indoor requirements apply in any case. Multifamily dwellings will less than three storeys do not need lifts or other lifting mechanisms. If the dwelling is not accessible from the ground, the building shall be projected (planned and constructed) to allow installation of a lift or other lifting mechanism later. The indoor requirements apply in any case. In individual dwellings on multiple storeys the requirements shall be met for

⁸ Swedish Planning and Building Act 1987 Chapter 2, para. 4. -Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, (2 kap. 4 §); Swedish Act of 1994 on technical qualities on building constructions Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL) 12, 14 and 15 §§; Swedish Administrative regulation 1994:1215 on technical qualities on building constructions - förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF). Boverkets byggregler (BBR) (Seierstad, 1981)

⁹ Section 3.1 of the Swedish Building Regulations, BFS 2011:26, BBR 19, General rules for buildings: Accessibility, dwelling design, room height, and utility rooms. Stockholm, The Swedish National Board of Housing, Building and Planning <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2012/BBR-engelsk/BFS%202011-26%20Eng-avsnitt-3.pdf>

the entire ground storey. In cases of reconstruction and other changes the same accessibility requirements apply as for new buildings but allows for alternative solutions than prescribed in the regulations to achieve accessibility and usability of the dwelling.¹⁰

Since 2005 the supervision and enforcement of the accessibility requirements by the local authorities have been addressed more. As of 2011 compliance with the accessibility requirements should be checked in the building license before the construction work commences.¹¹

As for let premises, landlords are – since 2003 – prohibited from discriminating against tenants on grounds of disability but has not obligation to accept reasonable accommodation or retrofitting.¹² When transposing and implementing the EU race directive (EC/48/2000) about equal opportunities in access to goods and service the Swedish government extended the grounds of discrimination to include disability.¹³

Norway

In the Scandinavian group of countries, Norway has been in an intermediary position between Sweden and Denmark. Whereas a requirement of lifts in multi-level dwellings was introduced in 1976, the first formal regulations to promote accessibility inside dwellings were introduced in the 1980s when the Norwegian Housing Bank introduced financial support schemes to promote

¹⁰ Swedish Planning and Building Act 2010: 900 - Plan- och bygglag (2010:900) - in force from May 2011; Swedish Administrative regulation 2011: 338 to the Planning and Building Act - Plan och byggförordningen 2011: 338

¹¹ Swedish Housing Authorities: Mandate within the framework of the Government strategy for implementation of the disability policy 2011-2016. Report 2012: 5 (Boverket. Uppdrag om delmål, uppfölning och redovisning inom ramen för «En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016» , Rapport 2012:5 Regeringsuppdrag)

¹² Swedish Discrimination Act of 2008 (Diskrimineringslagen, SFS 2008:567), Chap. 2 para. 12.

¹³ Swedish Act 2007: 307 on prohibition against discrimination (Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering), Official Norwegian Report NOU 2004:8 «Likeverd og tilgjengelighet» page 104

a 'life course standard' in dwellings in 1982.¹⁴ Despite the requests from the disability movement the life course standard was not incorporated in the administrative regulations to the new planning and building act in 1985. This standard defined minimum accessibility requirements for wheelchair users. To comply with the life course standard the dwelling should be designed to enable access for wheelchair users to the entrance from a parking space and to all necessary rooms, and be able to use the bathroom, toilet and kitchen (Hansen, 2005). The notion of a life course standard continued to be promoted as the norm for new dwellings until the 2000s when the concept of 'universal design' was introduced as the guiding principle for accessibility in Norwegian disability policy (NOU, 2001), including accessibility to dwellings (Bank, 2004). Only from 2009 has 'universal design' and 'accessibility' been incorporated as a legal requirement. Before this, universal design was promoted through financial support schemes and voluntary guidelines to building entrepreneurs.

Pursuant to the amended planning and building act of 2008 the principle of universal design shall be respected in the planning of and requirements to the individual constructions (in force from July 2010). The act also warrants the introduction of deadlines for 'universal design' and 'accessibility' of different categories of buildings. While 'universal design' has referred to accessibility and usability for all persons with disabilities (including mobility, dexterity, sensory and cognitive disabilities) and included requirements to use of contrast colours, 'accessibility' has referred to less comprehensive requirements and focused on reducing barriers for persons with mobility and dexterity disabilities. New administrative regulations provide the minimum standard for 'universal design' of the entrance area and 'accessibility' (step-free access and turn areas for wheelchairs, door openers, design of stairs and hand rails, electronic control panels, handles, armatures) of new dwellings and in rebuilding of existing dwellings, including access to balconies, storage rooms and waste disposals. Dwelling

¹⁴ Lars Gulbrandsen: Full deltakelse for alle? Delrapport bolig. (Full participation for all? Subreport on housing) http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00101/Delrapport_bolig_101069a.doc; The Norwegian State Housing Bank rules on lifecourse standard (Husbankens regelverk for livsløpsstandard [HB 7.B.1.1])

units in buildings with lift requirements (buildings with three storeys or more) are to be accessible for persons with disabilities. For dwelling units with all main functions at the entrance level of the building (living room, kitchen, bed room, bathroom and sanitary rooms) the same accessibility requirements apply to the entrance level.^{15 16}

While student apartments first were covered by the requirement, the government has later suggested that only twenty percent of new student flats should be required to comply with the accessibility requirements.¹⁷ Anyway the ambitions are higher than a decade ago when in 2001 the Ministry of Education aimed at three percent accessible living units in new student dwellings.¹⁸ The new planning and building act extends and emphasise more strongly the powers and duties of the local government as supervisory authority to ensure compliance with the accessibility requirements (§ 25-1).

The background for the incorporation of the accessibility requirements in the sector legislation was the adoption of the generic Discrimination and Accessibility Act in 2008 under which public enterprises and private enterprises offering services to the general public have positive or affirmative action duties to promote universal design within their areas of activities.¹⁹ According to the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion «special solutions can have a segregating effect and undermine equal opportunities and status, especially when special solutions resemble support measures».²⁰

¹⁵ Administrative regulation to the Norwegian Planning and Building Act. FOR 2010-03-26 nr 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift).

¹⁶ This resembles the accessibility requirements in the US legislation adopted in the 1991 Fair Housing Act. Despite the strong similarities we find no references to the US legislation. Interviews with public officials in Norway did not uncover any awareness about cross-national policy learning (interviews in 2011).

¹⁷ Ministry of Local Government and Regional Development. Forslag til endring av krav til studentboliger i byggteknisk forskrift. 14 December 2011.

¹⁸ Official Norwegian Report NOU 2001:22 Fra bruker til borger, page 190.

¹⁹ Section 9, LOV 2008-06-20 nr 42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

²⁰ Guidelines 2010 to the Norwegian Discrimination and Accessibility Act, Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (Rundskriv: «Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven», BLD 2010)

With the 2008 Discrimination and Accessibility Act, prohibition of discrimination on grounds of disability was introduced for let premises. Like Sweden (and different from the UK) the prohibition does not cover a legal obligation for landlords to allow or provide reasonable accommodation.

Before this the administrative regulations from 1997 included provisions to ensure 'usability' of new buildings, in cases of major alterations, renovations and change of use. The accessibility provisions covered requirements to accommodate the entrance area in dwellings with more than four living units. The floor plan was supposed to allow easy retrofitting and construction of sanitary functions usable for persons with mobility and orientation impairments, and allow accessible doors for 'normal wheelchairs'. Installation of lift was a requirement in dwellings with more than twelve living units and more than four storeys, with the addition of basement or garage storey. For dwellings not covered by the provision the construction plan was expected to demonstrate how the entrance area could be retrofitted to accommodate persons with disabilities.²¹ At that time the lift requirement was the most lenient among the Scandinavian countries (Denmark, Norway and Sweden).²²

Denmark

Danish preference for voluntary agreements between the government, business and trade unions has been reflected in the reluctance to adopt statutory regulations of the market, including the housing market.²³ From

²¹ 1997 Administrative regulation on requirements to building construction and products to building constructions (Forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk); Technical Guidelines 1997 (REN teknisk veiledning 1997: En veiledning til forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (3. utgave 2003 § 10-1); Guidelines T-599 (Rundskriv T-5/99); Norwegian Official Report 2005: 8 Equality and accessibility. Legal protection against discrimination on grounds of disability. Improved accessibility for all. (NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle)

²² Norwegian Official Report, NOU 2001:22 Fra bruker til borger, p. 203

²³ E.g. Danish Standard no. 3028 Accessibility for all (DS3028); Accessibility for persons with disabilities of ordinary housing, Report 2007, Danish Institute for Building Construction Research (Landsbyggefonden i samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut 2007: Almene boligertilgjengelighet for handicappede), Copenhagen

1998 the Danish Building Act has required step free access to all multifamily dwellings (except for row houses with only two dwellings or two storeys) aimed at promoting accessible multifamily housing.²⁴ Since 2008 new dwellings are to comply with accessibility requirements to the entrance area, the doorway and one bath room at the entrance level.²⁵ This resembles the «visitability standard» in the UK and Norway. Because Denmark has a tradition for one level dwellings, the Danish government has believed the requirements are sufficient to ensure accessible housing. Additionally, costs to accommodation of the dwelling in individual cases, as well as resetting of the dwelling to original condition after the tenant with a disability has moved, can be reimbursed by the local authorities. In the cases of let premises Danish legislation provides a legal right to individual accommodation for tenants with disabilities. But the legal right to accommodation is stronger for rental housing than cooperative housing. In the later case the cooperative board may object to adjustments both inside the apartment and in the common areas (Tarp, 2006).²⁶ Because of the lack of opportunities to appeal the decisions tenants have relied on the discretion of the housing cooperatives (Kofod Olsen, 2005).

Do the Scandinavian and Anglo-Saxon countries have different policy profiles?

The two most striking findings are that the US adopted statutory accessibility regulations to dwellings a decade before the selected European countries, and that Denmark has the most lenient statutory regulations of the selected countries.

²⁴ Danish Construction Act of 1998 (LBK nr 452 af 24/ 07/ 1998 Byggeloven)

²⁵ Guidelines from the Danish Institute for Building Construction Research, June 2011: Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), Aalborg Universitet: Anvisning 216 om BR08; Etageboliger – Tjekliste for tilgængelighed, June 2011; Fritliggende enfamiliehuse – Tjekliste for tilgængelighed June 2011; Sammenbyggede enfamiliehuse – Tjekliste for tilgængelighed, June 2011.

²⁶ Act on Social Services 2005 (Lov om social service 2005, para. 102); Act on tenancy 2006 (Lejeloven 2006 para. 29, Section 9); Act on renting of ordinary housing 2006 (Lov om leje af almene boliger 2006 para. 37)

While the US adopted statutory accessibility requirements to dwellings earlier than the selected European countries, the financial support schemes to reimburse costs for retrofitting of existing buildings (support schemes to install lifts) and reasonable accommodation (accommodation in individual cases when the needs arise) have been limited (Smith, 2008). The Scandinavian countries have adopted more generous public support schemes to reimburse costs to ensure accessibility of new dwellings and retrofitting of existing buildings. Again Sweden appears to have adopted the most universalistic and generous support scheme.²⁷

More surprisingly UK has not been particularly advanced in adopting financial support schemes or statutory requirements to accessibility of dwellings. Given the close relations with the US and relatively early adoption of the Disability Discrimination Act in 1995, we could have assumed that the UK governments would have demonstrated more willingness to impose legal duties on house providers than the Scandinavian countries.

Within the Scandinavian group of countries Denmark differed more clearly with less extensive statutory regulations of accessibility to dwellings and more emphasis on voluntary compliance with existing guidelines. Although Sweden adopted more extensive legal regulations of accessibility to dwellings earlier than the other Scandinavian countries, Norway has later adopted a similar level of statutory requirements.

During the 1980s and 1990s the Scandinavian countries relied to a large extent on policy measures to ensure voluntary compliance with the accessibility requirements at that time; financial support schemes and persuasion. Financial incentives presuppose that it is possible to encourage actors to act in certain ways, even if they do not have to, because such measures are cost-effective or profitable. Persuasion presupposes that it is possible to have actors behave in a certain manner by convincing them that it is morally and normatively right to do so, and that it would affect their

²⁷ Norway: <http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-enkeltpersoner/tilskudd-tilpasning/>; Sweden: Boverket 2009 (1992): Handbok för bostadsanpassningsbidraget <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2000/bab2009.pdf>; Denmark: Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009 <http://www.ebst.dk/nyheder/108421>

conscience and self-respect if they did not comply with the moral standards of society. Since the 2000s the Scandinavian countries and the UK have become more similar to the US and adopted more statutory regulations of accessibility to dwellings. Different from financial incentives and persuasion, legislation presupposes that it is possible to force actors to behave in certain manners, or at least prevent them for behaving in unwanted ways, given the prospects of punishment if they do not comply with the rules.

In all five countries the accessibility legislation is mainly addressing the construction of new dwellings and rebuilding of existing buildings. Additionally the US and the UK have adopted regulations which provide a right to reasonable accommodation in let premises but at the expense of the resident (tenant). I.e. denial of the opportunity to accommodate (UK: 'adjust') the dwelling would be deemed as discrimination. Such regulations are particularly relevant in countries with a large percentage of the population who is renting apartments, for students and persons who cannot afford to buy their own dwelling.²⁸

In the next section the paper discusses how can we interpret the differences in housing policies between the Anglo-Saxon and the Scandinavian countries, and what appears to be a long-term trend towards the adoption of more statutory social regulation of accessibility to dwellings in all the selected countries – to certain extent with the exception of Denmark.

Discussion: Social regulation of the housing market in Anglo-Saxon vs Scandinavian welfare states

Swedish political scientist Bo Bengtsson has argued that housing policy to a larger extent differ from other social policy areas as the policy to considerable extent is realized through social regulation of the market (Bengtsson, 2006:14). While social policy typically has involved interference by public authorities to redistribute resources in cash and in kind among population

²⁸ In the general population the US and the UK have the highest percentage of persons living in rented dwellings at market price while Norway had the highest percentage of persons living in owner-occupied dwellings with an outstanding loan or mortgage in 2009 (Statistics on Housing in the European Community, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics).

groups (education, social services and social protection), public housing policy has typically intervened in the market to ensure adequate and decent housing – either for the population at large (universalistic approach) or target population groups (selective approach).

The difference between housing policy and other policy areas should, however, not be exaggerated. Both in the Anglo-Saxon and Scandinavian countries the housing policies have involved elements of both social redistribution and social regulation, but to varying extent: the redistributive dimension has been more advanced in the Scandinavian countries and the regulatory dimension more advanced in the US (and with the UK in an intermediary position). Also other social policy areas (labour market policy, health policy) have typically combined redistributive and regulative policy instruments.

In all three Scandinavian countries the housing policy has since the 1950s been universalistic and covered large population groups, aiming at ensuring adequate and high standard housing for all citizens, and not only solve the housing issues of the poor. Since the 1990s, however, Norway has developed in a more selective direction with less generous redistributive housing policy to ensure affordability of housing for all and more emphasis on selective policies (means testing) (Bengtsson, 2006; Sørvoll, 2008). Especially the US has pursued a selective and meanstested redistributive policy to ensure affordable housing for the poor and homeless (HUD, 2011). The UK has been in an intermediary position (Hemingway, 2011; Spink, 2005).

In the Scandinavian countries we find a clear imbalance among the policy instruments to advance in accessibility. Whereas Scandinavian policy makers have assumed and expected a mutually supportive and interdependent relationship between social support and market regulation, the distribution of assistive technology and the provision of practical assistance and other public services to enable individuals to cope with disadvantages and impairments have been considerably more developed than social regulation of the market to prevent barriers to participation to occur in the first place (Hvinden and Halvorsen 2003, Hvinden 2004, Whittle and Halvorsen 2007).

The Scandinavian welfare states have typically adopted policy measures aimed at redistributing resources among population groups and equalizing life chances to ensure affordable housing for all. This has included the provision of benefits in cash or in kind, e.g., housing allowance to reduce the costs of living for households with low incomes, subsidy schemes to procure suitable dwellings for persons with difficulties in entering the housing market, including young adults with disabilities, and assistive technology. The policy makers have intended to provide individuals with resources so they despite disadvantages or impairments will be able to purchase suitable and usable dwellings. Additionally Scandinavian governments have to various extents adopted policy measures to influence the functioning of the housing market and the behaviour of housing providers with a view to promoting accessibility, e.g., by offering financial support and guidance, and enforcing a legal duty for housing providers to ensure accessibility of dwellings.

The difficulties in comparing national policies can be illustrated by the US federal legislation. Despite the United States having the longest standing accessibility legislation, housing services are still fragmented and dominated by private insurance systems, partial federal funding and tensions between federal and state relations in funding. There is also a stronger reliance on private sector services in the United States than in most other countries, particularly to disabled elderly. Regulation in some states relating to public information about accessible housing stock for sale or rent available through public registers has been beneficial to people who are trying to find usable accommodation (Scotts, 2007). According to Stein and Waterstone (2006) the individualised process connected with reasonable accommodation has had the effect that in the United States reasonable accommodation claims have developed as 'the antithesis of collective action'. Similar to the other countries covered in this paper local authorities have a double role both as regulator and community developers with an interest in attracting business to create employment opportunities and ensure tax incomes to the community. This means that the social needs reflected in the civil rights apparatus sometimes is given less priority than the economic needs of the community when it comes to the actual implementation of the policies.

How can we explain that the European countries have taken longer time to develop legal regulations of accessible housing than the US? Earlier research has suggested that the Scandinavian countries developed their social policies in close alliances between the government, business and trade unions. In the Scandinavian system of cooperative industrial relations social democratic parties, with their close relations to the trade unions, were reluctant to challenge or confront business interests too strongly.

After the War, the expansion of the Scandinavian welfare states demanded strong and continued economic growth, with steps to improve productivity and profitability negotiated primarily between employers and trade unions at both central and local levels (Wallerstein et. al. 1997, Dølvik 2007). Collective wage bargaining was substantially central and coordinated. In this negotiated order, the employees and their organizations enjoyed the certainty that they would get a proportion of the productivity gains and some degree of co-determination, e.g. in relation to plans for reorganization of production. In return, organized labour did not contest 'employers' prerogatives' as these were interpreted or constructed. Even if the parties officially adopted a tougher, more confrontational rhetoric, the emphasis was on voluntary commitments and negotiated solutions. Thus policy-makers have repeatedly suggested that legal regulation would be an infringement of market freedom and the prerogatives of producers.

As a result, Scandinavian governments have been more effective in developing redistributive social policies than in obligating business interests to be responsible for providing accessible and usable standards for persons with disabilities (Halvorsen and Hvinden 2009). Such cooperative industrial relations appear also to have impacted the willingness of the Scandinavian governments to adopt legal regulations combined with restrictive sanctions such as fines to ensure accessibility to housing.

We have noted a stronger political will to impose social responsibilities on housing providers in Sweden than in the other Scandinavian countries, especially Denmark. Both the organizing of political interests and differences in political culture may account for this divide, as Sweden has had the strongest trade union movement in the Nordic countries, with heavy and large-scale industry more developed. Swedish unions have been sector-based,

not divided in different occupations and sectors as in. Also in other disability policy areas we find that Sweden has been more willing to impose legal duties on business than Norway and especially Denmark (ibid.). I.e. the differences in housing policy demonstrated in this paper fall into a broader pattern of systematic policy differences between the countries.

Differences in the composition of the housing market complicate the comparison of the accessibility policies and their consequences. Not only do the countries have different topographic conditions and composition of types of housing constructions (relative share of blocks of flats, single-family homes, one- or multi-storey dwellings). To what extent the citizens own their own apartment, or rent from commercial or non-commercial landlords affect what kind of social regulations are effective.

Arguably the relatively underexploited potential of social regulation to ensure equal opportunities to participate in the housing market also for persons with disabilities reflects a typical aspect of European social policy and makes it distinct from the American model: In Europe disability protection and housing market regulation have to a large extent been two separate policy domains. Whilst Europe has had a higher level of social protection than the United States, statutory regulations to advance in accessibility and non-discrimination of persons with disabilities in the housing market is a relatively new policy approach and has been developed only since the mid 1990s in most European countries (Halvorsen 2010; Halvorsen and Hvinden 2009) .

In the US model housing market regulation and maintenance of civil rights have been integrated for a considerable period of time: Americans virtually invented the regulatory state, in the sense that the United States was a pioneer in controlling business through law-backed agencies rather than through public ownership of the industry and/or close alliances with the 'social partners'. This first emerged during the Progressive Movement and later the New Deal. A new wave of consumer and civil rights regulations emerged in the 1960s and 1970s (Braithwaite et al 2007). During this period the United States saw expanding ambitions of the regulatory state. The purpose of the new regulations was not primarily to stabilize the economy but protect protecting non-commodity values (Stewart 1988). The less

developed redistributive policy and the lack of effective institutions and alliances to support such public programs in the United States have probably also made US authorities more inclined to pursue social regulation of the market.

The United States has been leading the way in adopting statutory accessibility requirements for persons with disabilities but has been less advanced in distributing resources to enable the individual to enjoy and participate equally in the market and other sectors of society (Burke 1997; NCD 2007).

Given the emergence of the two intersecting discourses on rights and the costs of demographic change many other European countries today find inspiration in the US social model to renew the European welfare states. Among others the Scandinavian countries have since the 1990s increasingly been influenced by US-style legal regulation in the disability area. The influence from the United States has to a great extent been indirect, through the British Disability Discrimination Act, and later been influenced by the increasing number of initiatives and expanding competence of the European Union on equal opportunities in the European market, including the free movement and accessibility for persons with disabilities.²⁹ While the European Union has no legal power in the field of housing policy as such, accessibility to goods and services has been a priority area and new EU legislation has been expected in this area.

Conclusions

This paper has argued that social institutions matters for whether public authorities whether governments give priority to legal regulations, financial incentives or voluntary agreements to ensure accessibility in the housing market, and thus how they pursue the objectives of the UN Convention on

²⁹ The European Disability Strategy 2010-2020: «A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe”.

the Rights of Persons with Disabilities.³⁰ While the Scandinavian countries have had a tradition for redistributive policies to ensure affordable and adequate housing for all, the countries have been reluctant to adopt legal requirements to ensure accessible housing for persons with disabilities. For a long time the emphasis was on financial incentives and information to housing providers. Among the Scandinavian countries Sweden has been a frontrunner in adopting social and especially legal regulations of accessibility while Denmark has relied to a much larger extent on voluntary agreements. In comparison the US has been more developed in terms of social and especially legal regulation and less developed in terms of redistributive policies to ensure affordable housing for all. The UK has been in an intermediary position.

While the paper has not examined how the policies are implemented or their consequences for the availability of accessible housing, the paper has examined the official policies in two Anglo-Saxon and three Scandinavian countries. This exercise has provided data about the willingness of politicians to regulate the housing market.

The paper has argued that differences in policy profiles can be understood in relationship to the industrial relations in the countries. While Scandinavia social policy – including the housing policies – have been framed within close collaborative relations between the government, business and trade unions, the US (and to lesser extent the UK) social policy – including housing policy – has been framed and impacted by more distant and adversary relations between the government, business and trade unions. Thus, the Anglo-Saxon countries (notably the US) adopted social regulation of accessibility earlier and more extensively than the Scandinavian countries.

Since the 2000s the Scandinavian countries and the UK have witnessed incremental change in the housing policy and adopted more (extensive) legal requirements to accessibility of housing. In this sense we have witnessed

³⁰ While special standards have been developed for housing intended for wheel chair users (e.g. in the UK), for persons with intellectual disabilities offered accommodation in group homes and for the elderly offered accommodation in care homes (e.g. in Norway), a review of standards supporting segregated or semi-institutional housing falls outside the scope of this paper.

isomorphism in social regulation policies among the selected countries, especially through policy learning from the US to Europe. The paper has argued that such changes in the housing policies should be understood as part of on-going reforms in the broader national social policies and the emerging discourses about the rights and economy of community living for persons with disabilities and the elderly.

References

- Aarland, K. (2007) Boligstandard og tilgjengelighet. I Sandlie, H.C. m.fl. (red): *Bolig og levekår i Norge 2007*. Oslo: NOVA Rapport 2/10, 19–54.
- Arnadottir O. M. and G. Quinn (2009) *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Martinus Nijhoff Publishers
- Bengtsson, B. (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus Malmö: Egalité*.
- Bengtsson, S. (2008) *Handicap og samfundsdeltagelse 2006*, SFI report 08:18. Denmark
- Bonin-Guillaume S, Zekry D, Giacobini E, Gold G, et al. (2005). The economical impact of dementia. *Presse Medicale* 34(1):35–41.
- Blanck P. et al. (2009) *Disability Civil Rights Law and Policy*. 2nd ed, West
- Braithwaite, J. & C. Parker (2004) «Conclusions», in C. Parker et al. (red) *Regulating Law*, Oxford University Press
- Bratsberg, B., m.fl. (2008) Må arbeid lønne seg i et inkluderende arbeidsliv? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 11(1) 49–61
- Burke, T. (2004) *Lawyers, lawsuits and legal rights. The Battle over Litigation in American Society*. University of California Press: Berkeley
- CoE (2006) Recommendation Rec (2006) 5 of the Committee of the Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015 (CoE, 2006).
- DJO (2004) *Reasonable accommodation under the fair housing act*. Joint statement of the Department of Justice ("DOJ") and the Department of Housing and Urban Development Washington D.C.
<http://www.hud.gov/offices/fheo/library/huddojstatement.pdf>

- DJO (2008) *Reasonable modifications under the fair housing act*. Joint statement of the Department of Justice (“DOJ”) and the Department of Housing and Urban Development. Washington D.C.
http://www.hud.gov/offices/fheo/disabilities/reasonable_modifications_mar08.pdf
- Dølvik J. E. (2007) *The Nordic regimes of labour market governance: From crisis to success-story?* Report no. 7 (FAFO Institute for Labour and Social Research,).
- EU 2010: *Communication from the Commission. European Disability Strategy 2010–2020*, Brussels, COM (2010) 636/3
- Finkelstein, V. (1980). *Attitudes and disabled people*. New York: World Rehabilitation Fund.
- Foucault, M. 2003 (1963) *The Birth of the Clinic: An Archaeology of Medical Perception*. London: Routledge
- Halvorsen, R. (2010) *Digital freedom for persons with disabilities: the paradox of social regulation and redistribution in Europe and the US*, European Yearbook for Disability Law (Intersentia)
- Halvorsen, R. & B. Hvinden (2009) Nordic Disability Protection Meeting Supranational Equal Treatment Policy – A Boost for the Human Rights of Persons with Disabilities? In Sinding Aasen, Halvorsen & Barbosa da Silva (red): *Human Rights, Dignity and Autonomy in Health Care and Social Services*, Intersentia, pp. 177–202
- Hansen, T. (2005) *Mål og normer i boligpolitikken. Oversikt og utviklingstrekk*. Norges byggforskningsinstitutt, Byggforsknotat 80
- Hemingway, L. (2011) *Disabled people and housing*. Bristol Policy Press
- HUD (2011) *Worst case housing needs 2009*: Report to congress. Washington D.C.
- Husbanken (2004) *Bygg for alle. Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder*
- Hvinden, B. (2009) Redistributive and regulatory disability provisions: incompatibility or synergy? In Quinn, G. & Waddington, L. (eds) European Yearbook of Disability Law, Volume 1. *Intersentia*, pp. 5–27
- Hvinden, B. (2010) The Nordic Welfare Model and the Challenge of Globalisation, in M. Böss (ed) *The Nation-State in Transformation*, Aarhus University Press
- Hvinden, B. & R. Halvorsen (2003) Which way for European disability policy? *Scandinavian Journal of Disability Research*, 5(3): 296–312

- Jordana, J. & D. Levi-Faur (2004) 'The politics of regulation in the age of governance', in Jordana & Levi-Faur (eds) *The Politics of Regulation*, Edward Elgar
- Johnson, C., Brown, P., & Edgar, G., (2000). *Transition Guide for Washington State*. Seattle, WA.
- Kanter, A. S. (2012) There's No Place Like Home: The Right to Live in the Community for People with Disabilities, Under International Law and the Domestic Laws of the United States and Israel, *Israel Law Review* 45(2) 181–233
- King, R. (2007) *The Regulatory State in an Age of Governance*, Palgrave
- Kinsella, K. and Velkoff, V.A. (2001) *An Aging World: 2001*. U.S. Census Bureau, Washington D.C.
- Kittelsaa, A. M. and J. Tøssebro (2011) *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim
- Kofod Olsen, B.a.V.L., Maria (2005) *Personer med funksjonsnedsettelser*. Copenhagen
- Lawson, A. (2008) «*Disability and Equality Law in Britain. The Role of Reasonable Adjustment*. Hart Publishing
- Levi, M. (1997) 'A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis', in M.I. Lichbach & A.S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press
- Majone, G. (1993) «The European Community between social policy and social regulation» *Journal of Common Market Studies*, 31: 2, 153–70.
- Mahoney, J. & K. Thelen (2010) 'A Theory of Gradual Institutional Change', in J. Mahoney & K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press
- Mansell, J. & K. Ericsson (1996) *Deinstitutionalization and Community Living*. London: Chapman & Hall
- Mansell, J. et al. (2007) *Deinstitutionalisation and Community Living – Outcomes and Costs: Report of a European Study*, Canterbury: Tizard Centre, Univ. of Kent
- Miettinen, S. & A. Teittinen in press: *Deinstitutionalization of People with Learning Disabilities in Finland: A Political Perspective*, Helsinki
- Milner, J. (2005) Disability and inclusive housing design In Sommerville, P.W.N.S. (ed.) *Housing and social policy*. Oxon Routledge, 172–196.

Myers, E.D. (1998) Workhouse or asylum: the nineteenth century battle for the care of the pauper insane, *Psychiatric Bulletin*, vol 22, pp. 575–7

NCD (2007) *The Impact of the Americans with Disabilities Act: Assessing the Progress Toward Achieving the Goals of the ADA*, Washington: National Council on Disability

NOU (2001) *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Oslo

Ogus A, (2000) Self-Regulation, in B. Bouckaer and G. De Geest (eds), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. V: The Economics of crime and Litigation, Edward Elgar, 587–602.

Quinn G. (2005) 'The Globalisation of Disability Law: An American Invention – A Worldwide Challenge', in P. Blanck (ed.), *International Library of Essays on Rights*, Ashgate

Robine, J-M & I. Romieu (1998) Healthy Active Ageing: Health Expectancies at Age 65 in Different Parts of the World», Paper prepared for the Meeting of WHO Expert Committee on Determinants of Healthy Ageing, Geneva, 1–7 December

Scotts, M., Kay Saville-Smith & Bev James (2007) International trends in accessible housing for people with disabilities. A selected review of policies and programmes in Europe, North America, United Kingdom, Japan and Australia New Zealand

Seierstad, S.H., Jacobsen, S.F. & Bringa, O.R. (1981) *Livsløpsboligen*. Norges Handikapforbund.

Shakespeare, T. (2006) *Disability rights and wrongs*- London Routledge

Smith, S.K., S. Rayer and E. A. Smith (2008) Aging and disability. Implications for the housing industry and housing policy in the united states. *Journal of the American Planning Association* 74 (3).

Spink, B. (2005) What has the state ever done for us? A review of the state's role in influencing the uk's housing market 1800 to 2003 In Sommerville, P.W.N.S. ed. *Housing and social policy*. Oxon: Routledge 14–42.

Stein, M.and Waterstone (2006) Disability, disparate impact and class action. *Duke Law Journal* 56

Swaan, Abram de (1990) *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press

- Sørvoll, J. (2008) *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og regulering av boligomsetningen 1970-1989*. NOVA Rapport 1/08: Oslo
- Tarp, J., (2006) Notat om boligendringer i leje-, andels og eierboliger. Copenhagen
- Tøssebro, J. (2010) *Hva er funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tøssebro, J. et al. (2012) 'Normalization Fifty years beyond – Current Trends in the Nordic Countries'. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 9:2, 134–146
- UK Government (2010) The building regulations 2010 access to and use of buildings. Approved document. London
- UN 2007. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, G.A. Res. 61/106 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm>
- Vislie, L. (2003) 'From Integration to Inclusion: Focusing Global Trends and Changes in Western European Societies'. *European Journal of Special Needs Education*, 18, 17–35
- Whittle, R. & Halvorsen, R. (2007) From disabling barriers to participation: the opportunities created by the EU equality strategy, in Hvinden & Johansson (eds.): *Citizenship in Nordic Welfare States*, Routledge, pp. 184–199
- Wimo, A., & Prince, M. (2010). *World Alzheimer Report 2010: The Global Economic Impact of Dementia*. Alzheimer's Disease International.
- Wimo, A., Jönsson, L., Gustavsson, A., McDaid, D., Ersek, K., Georges, J., Gulácsi, L., Karpati, K., Kenigsberg, P., & Valtonen, H. (2011). The economic impact of dementia in Europe in 2008-cost estimates from the Eurocode project. *International Journal of Geriatric Psychiatry* 26, 825–832.
- Wallerstein, M. et. al., 'Unions, employers' associations and wage setting institutions in Northern and Central Europe, 1950–1992', 50 *Industrial and Labour Relations Review*, 3 (1997), 379–401;

PAPER 2: Institusjonelle endringer i norsk boligpolitikk for å fremme tilgjengelighet – selektiv omfordeling og universalistisk regulering?

Rune Halvorsen og Hans Christian Sandlie, NOVA

Siden 1980-tallet har norsk boligpolitikk dreid fra universalistiske ordninger for å sikre alle innbyggere egen bolig til selektiv omfordeling av ressurser for å sikre bolig til de som anses å ha størst hjelpebehov. I samme periode har det gradvis blitt vedtatt en sterkere grad av sosial regulering av boligmarkedet for å sikre fysisk tilgjengelighet til boliger for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne. Fra å ensidig vektlegge individuell tilpasning og installering av tekniske hjelpemidler når behovet oppstår, har boligpolitikken på 2000-tallet i større grad vektlagt universalistiske løsninger som skal være brukbare for størst mulige befolkningsgrupper. Etersom Husbankens utlånsvirksomhet har blitt innskrenket til selekterte målgrupper fra midten av 1990-tallet, har Husbankens innflytelse over de fysiske boligstandardene blitt mindre. I stedet har norske myndigheter i 2010 vedtatt lovgivning som pålegger boligbyggere nye krav til fysisk tilgjengelighet. Fra å ha stilt krav til tilgjengelighet for å kunne benytte gunstige lånevilkår i Husbanken, har lovpålegg blitt et mer framtrødende politisk virkemiddel.

Paperet analyserer disse endringene som resultat av forhandlinger mellom byggenæringen, politikere (regjering og storting), og organisasjoner av og for personer med nedsatt funksjonsevne. Mens byggenæringen hovedsakelig kontrollerer økonomiske ressurser av samfunnsmessig interesse, har organisasjoner av og for personer med nedsatt funksjonsevne stor grad av legitimitet og dermed tilgang på symbolske ressurser. Politikere må ikke bare balansere interessene til de to gruppene, men også ta hensyn til den offentlige opinionen eller velgerne. Paperet analyserer hvordan interessekonflikter og ideologiske skillelinjer har blitt spilt ut de siste 30 årene og gjør seg gjeldende i utformingen av norsk boligpolitikk for å fremme fysisk tilgjengelighet til boliger, inkludert for personer med nedsatt funksjonsevne, og hvordan disse

endringene er forbundet med allmenne endringer i boligpolitikken og den norske velferdspolitikken mer generelt. Paperet analyserer hvilken rolle ulike boligpolitiske aktører har spilt i utformingen av boligpolitikken for å fremme tilgjengelighet, hvilke interesser og normative vurderinger som har blitt brutt mot hverandre, og hvordan disse brytningene har vært preget av institusjonelle rammer for politikktutformingen. I særlig grad analyserer paperet endringer i diskurser om kostnadsvurderinger av boligbygging og legitimiteten til person med nedsatt funksjonsevne som mekanismer for å forstå de politiske endringene.

Sosial omfordelings- og reguleringspolitikk for å fremme boligpolitiske formål

Generelt kan myndighetene motvirke uønskede sosiale forskjeller i boligstandard ved sosial omfordeling av ressurser eller sosial regulering av markedet.

Sosial omfordelingspolitikk viser til økonomiske og tjenestebaserte ytelser som tar sikte på å omfordele ressurser mellom ulike befolkningsgrupper og utjevne levekår. Ytelsene tar sikte på å tilføre individer ressurser for å kompensere for en vanskelig sosial situasjon og gjøre dem i stand til å delta i samfunnet på lik linje med andre. Ytelsene har ofte vært skattefinansierte. Av omfordelingspolitiske virkemidler har Husbanken administrert bostøtte, startlån og individuelle boligtilskudd for å sikre personer med funksjonsnedsettelse og andre utsatte grupper mulighet til å anskaffe egen bolig.

Sosial reguleringspolitikk søker å påvirke hvordan boligmarkedet fungerer og atferden til bygningsentreprenører for å fremme sosiale formål gjennom lovgivning, økonomiske insentiver og overtalelse (veiledning og informasjon) (Majone 1993, Ogus 2000, Jordana & Levi-Faur 2004, King 2007). Av reguleringspolitiske virkemidler har Husbanken hatt tilskudd- og låneordninger for å stimulere kommuner til utbygging, som tilskudd til oppføring av omsorgsboliger, og tilskudd til enkeltpersoner til å tilpasse egen bolig dersom en har nedsatt funksjonsevne.³¹ Mens bestemmelser om heis i fleretasjes bolig ble tatt inn i plan- og bygningsloven i 1976, ble de første

³¹ <http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-enkeltpersoner/tilskudd-tilpasning/>

formelle reguleringene av tilgjengelighet i boligene først innført som bestemmelser om 'livsløpsstandard' i Husbankens låneordning i 1982.³²

Den svenske statsviteren Bo Bengtsson har argumenter for at boligpolitikken skiller seg fra andre velferdspolitiske områder ved at politikken i hovedsak virkeliggjøres via markedet. Bengtsson har argumentert at statens rolle i boligpolitikken i moderne velferdsstater ikke er direkte å skaffe bolig til innbyggerne, men gi et korrektiv til markedet slik at dette markedet tilgodeser boligbehovene på en slik måte at de anses som rettferdige (Bengtsson 2006: 14). Argumentet har vært at skandinavisk velferdspolitik typisk har innebåret at offentlige myndigheter har omfordelt ressurser i form av økonomiske ytelser og tjenester mellom befolkningsgrupper, mens offentlig boligpolitikk typisk har intervenert i markedet for å regulere tilgang til god og brukbar boligstandard – enten for hele befolkningen (universalistisk tilnærming) eller bestemte målgrupper (selektiv tilnærming). Forskjellen mellom boligpolitikk og andre deler av den offentlige velferdspolitikken bør imidlertid ikke overdrives. I Norge har boligpolitikken innebåret både sosial omfordeling og sosial regulering. Også på andre velferdspolitiske områder har norske myndigheter søkt å kombinere omfordelings- og reguleringspolitiske virkemidler, selv om de omfordelingspolitiske tiltakene har vært mest utviklet: I politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne har norske myndigheter ikke bare overført materielle ytelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. Norske myndigheter har også søkt å regulere atferden til arbeidsgivere og leverandører av varer og tjenester for å hindre diskriminering og sikre tilgjengelighet (Halvorsen og Hvinden 2009).

Økonomiske og symbolske ressurser i utformingen av boligpolitikken

Hvordan interessenter i boligmarkedet mobiliserer økonomiske og symbolske ressurser, kontroll over materielle ressurser og legitimitet, gjør boligpolitikk for personer med nedsatt funksjonsevne til et interessant tilfelle («case») for å forstå betydningen av de to typene makt i utformingen av den nasjonale

³²Lars Gulbrandsen: Full deltakelse for alle? Delrapport bolig.

http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00101/Delrapport_bolig_101069a.doc; Husbankens regelverk for livsløpsstandard [HB 7.B.1.1]

velferdspolitikken mer allment. Paperet har med andre ord relevans utover det empiriske området i den forstand at det analyserer hvordan politiske aktørers kontroll over økonomiske og symbolske ressurser påvirker den offentlige velferdspolitikken. Med utgangspunkt i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne, analyserer paperet hvordan økonomisk og symbolsk makt utspilles i utformingen av norsk boligpolitikk. Mens bygningsbransjen representerer sterke økonomiske interesser som offentlige myndigheter har interesse av å samarbeide med for å virkeliggjøre boligpolitiske målsettinger og stimulere til næringsutvikling (produksjon av varer og tjenester) og økonomisk vekst, utgjør personer med nedsatt funksjonsevne en befolkningsgruppe med høy legitimitet i velferdspolitikken (spesielt gruppene med klare og entydige diagnoser).

De amerikanske statsviterne Anne Schneider og Helen Ingram har argumentert for at den sosiale konstruksjonen av målgrupper har betydning for utformingen av den politiske dagsordenen, valg av politikkvirkemidler og begrunnelser for politikkutformingen (Schneider 1993). Med sosial konstruksjon av målgrupper menes det hvordan befolkningsgrupper tilskrives bestemte egenskaper. I neste omgang danner de sosiale konstruksjonene grunnlag for utformingen av offentlige velferdspolitiske tiltak. Politikere vil være tilbøyelige til å tildele goder – ressurser og rettigheter – til grupper som framstår som positive bidragsytere til samfunnet som helhet og anses som 'verdige trengende' (uforskyldt hjelpetrengende). Byrder (negative sanksjoner) vil lettere bli til del grupper som anses å opptre i strid med ønskede samfunnsmessige målsettinger, ikke anses å bidra til fellesskapet eller selvforskyldt har gjort seg avhengige av andres hjelp – selv om sanksjonene kan være ulogiske fra et hensiktsmessighetssyn. Dels kan valgene forstås som normativt styrte, med vektlegging av hva som oppfattes som rettferdig fordeling og nødvendige økonomiske prioriteringer. Dels kan valgene forstås som strategiske tilpasninger til hvilke beslutninger som vil bifalles av velgerne. Politikere må kunne rettferdiggjøre de velferdspolitiske vedtakene overfor velgerne ved å vise hvordan vedtakene ivaretar samfunnets interesser og samsvarer med allment delte oppfatninger og verdier i befolkningen (Habermas 1993, Habermas 1996).

Fokuset på meningskonstruksjonene kan bidra til å forklare hvorfor noen befolkningsgrupper tilgodeses mer enn andre, uavhengig av den tradisjonelle forståelsen av politisk makt som evnen til å få gjennomslag for sin vilje uavhengig av andres motstand (Weber 1968 [1904]). Statsvitenskapelig forskning har vist at kontroll med ressurser er avgjørende for politisk makt og innflytelse. Men ikke bare økonomiske og sosiale ressurser avgjør, også symbolske ressurser påvirker de politiske beslutningene. Med andre ord kan de sosiale konstruksjonene – og de symbolske ressursene forbundet med dem – føre til at tradisjonelt mektige samfunnsgrupper (som boligbyggere og -utleiere) ikke alltid makter å sette sin vilje igjennom, til tross for at de kontrollerer viktige økonomiske ressurser (Halvorsen 2002).

Sosiale institusjoner som ramme for utformingen av boligpolitikken

Når vi i dette paperet undersøker hvordan *sosiale institusjoner* påvirker utformingen av politikken for å fremme tilgjengelighet i norsk boligpolitikk, er vi opptatt av å belyse hvordan regler, normer, prosedyrer som er relativt varige trekk ved den norske velferdsstaten påvirker boligpolitikken (Mahoney og Thelen 2010). Sagt på en annen måte kan 'sosiale institusjoner' forstås som regulerende, normative og kognitive strukturer (etablerte vurderings- og tenkemåter) og aktiviteter som gir mening og stabilitet til sosiale handlinger – det vil si strukturer som påvirker aktørenes handlingsvalg (beslutninger, forhandlings- og tilpasningsstrategier) på det boligpolitiske området og innenfor velferdspolitikken mer allment (Bengtsson, s.15).

En underliggende antakelse er at når sosiale institusjoner først er etablert endres de sakte, og *stivhengighet* oppstår i den nasjonale politikken for å fremme tilgjengelighet til boliger: tidligere vedtak og praksis fremmer videre steg i samme retning (David 1985; Levi 1997). Historisk betingede regler, normer og prosedyrer i den etablerte boligpolitikken og velferdspolitikken mer allment, kan dels strukturere oppfatningene av *mulighetene* for politisk endring og dels begrense *viljen* til endring (Bengtsson 2006, s. 26). Etersom mange aktører – faggrupper, næringsliv og organisasjoner av og for personer med nedsatt funksjonsevne – har etablerte interesser på boligfeltet, vil interessenter kunne motsette seg omfattende endringer eller finne det minst

risikofylt å fortsette å forfølge de strategier de med har lyktes med tidligere. Den allerede eksisterende boligmassen, bygget på grunnlag av datidens normer for boligstandard, kan legge føringer på boligpolitiske beslutninger i dag.

En sterk variant av teori om stiavhengighet betoner «historiske forløp hvor kontingente [sannsynlige, men ikke nødvendige] handlinger setter i bevegelse institusjonelle mønstre eller handlingskjeder som har deterministiske egenskaper» (Mahoney 2000). I denne sterke varianten betones en deterministisk forbindelse, men slike absolutte og nødvendige sammenhenger forekommer sjelden empirisk i sosiale relasjoner. En svakere variant av teori om stiavhengighet, betoner at tidligere handlinger forandrer betingelsene eller sannsynligheten for senere handlinger. I den svakere varianten viser begrepet om stiavhengighet til antakelsen om at valg på ett tidspunkt (tidspunkt 1) påvirker hvilke handlingsalternativer som byr seg eller framstår som rimelige og realistiske i neste omgang (tidspunkt 2).

I denne svakere utgaven av teori om stiavhengighet vil boligpolitiske vedtak alltid til en viss grad kunne betraktes som strukturert eller påvirket av tidligere vedtak. Utfordringen ligger i å identifisere de sosiale mekanismene som påvirker beslutningsprosessene: Er det økonomiske, symbolske eller andre ressurser som avgjør?

Hvordan kan vi forstå reformer, brudd eller radikale endringer i boligpolitikken gitt betydningen av sosiale institusjoner for politikktutforming? Tross stiavhengighet i mange sammenhenger, vil endrede maktforhold og tilgang på alternative tolkninger av den politiske situasjonen kunne åpne muligheter for politiske reformer (Swidler, 1986; Rothstein 2002). Endringer i maktforhold og legitimitet kan dels være båret fram av *ytre sosiale endringer* som internasjonale ideologiske strømninger, og forventninger og krav til norske offentlige myndigheter fra europeiske og internasjonale organisasjoner. Dels kan endringer være drevet fram av *indre sosiale endringer* som demografiske endringer som stiller Stortinget og sentralforvaltningen overfor nye problembetingelser, eller politiske ordninger som mister oppløsning og legitimitet grunnet mangelfull håndheving, gap mellom normer og praksis, eller utilsiktede fordelings effekter. Dette er i tråd med statsviterne James Mahoneys og Kathleen Thelens argumenter for at gradvise endringer

vil kunne drives fram av spriket eller gapet mellom normene og reglene på den ene siden og hvordan de fortolkes og iverksettes på den andre (Mahoney 2010).

Vi antar at boligpolitiske reformer (og iverksettingen av dem) vil være enklere og ha større innflytelse hvis de ikke antas å utfordre allerede eksisterende og etablert politikk på boligmarkedet, og så lenge interessenter på boligfeltet vurderer reformene som rimelige og kan slutte seg til og bidra til iverksetting av reformene.

Datagrunnlag og metode

Framveksten av tilgjengelighetskrav til den allmenne boligmassen tolkes gjennom en historisk-orientert analyse av den norske boligpolitikken. Analysen bygger på offentlige dokumenter (lovforberedende arbeider og høringsuttalelser, offentlige utredninger, handlingsprogram for universell utforming, lovverk, forskrifter, tekniske standarder, veiledere), dokumenter fra organisasjoner av og med personer med nedsatt funksjonsevne og byggenæringen, samt intervjuer med ansatte i sentralforvaltningen (departement og direktorat), organisasjoner av og med personer med nedsatt funksjonsevne og byggenæringen. Dokumentene dekker perioden fra 1972 og fram til i dag. Intervjuene ble gjennomført høsten 2011. I tillegg trekker analysen veksler på allerede foreliggende analyser av norsk boligpolitikk og funksjonshemningspolitikk. På dette grunnlaget analyserer paperet hvordan fremvoksende krav om tilgjengelighet til den ordinære boligmassen er forbundet med mer allmenne utviklingstrekk i den norske velferdspolitikken fra 1970-tallet.

Hva vet vi om boligsituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i Norge?

Undersøkelser om tilgjengelighet til boliger har hovedsakelig fokusert på behovene til rullestolbrukere. I SBBs levekårsundersøkelse fra 2004, er det stilt spørsmål om tilgjengelighet fram til boligens inngangsdør og tilgjengelighet til de ulike rommene i boligen. Av det totale antallet boliger, var sju prosent oppgitt å være tilgjengelige både utvendig og innvendig i bolig for rullestolbrukere i 2004 (Gulbrandsen 2006). Ettersom boligmassen har en iboende treghet, vil det ta tid å øke prosentandelen boliger som er fullt ut

tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. På 2000-tallet utgjorde tilveksten av ny bebyggelse om lag to prosent per år av den totale bygningsmassen.

Imidlertid har det skjedd noen endringer fra 1970-tallet. Kontrollert for når boligen ble bygget, var fem prosent av nye hus bygget i 1971–1980 tilgjengelige (alle rom på inngangsnivå tilgjengelige for rullestolbrukere), elleve prosent av nye boliger bygget i 1981–1990, tjuelfem prosent av nye boliger bygget i 1991–2000, og 32 prosent av nye boliger bygget etter 2000 (Aarland 2007) (s.53). I 2007 oppga hver tredje husstand med minst ett funksjonshemmet medlem, at de har tilrettelagt bolig (Aarland, s.47).

De norske samfunnsviterne Lars Grue og Lars Gulbrandsen oppsummerer utviklingen slik:

«Det er særlig etter 1990 at denne kvaliteten (tilgjengelighet) i økt grad er blitt lagt inn i de nyproduserte boliger. Fram til 1970 var full tilgjengelighet nærmest fraværende, uansett hustype. Deretter skjer det fortsatt ikke noe med eneboligene, men vi ser de første tilløp til at denne kvaliteten i økt omfang bygges inn i andre småhus og i blokkleiligheter. Etter 1990 skjer det en økning uansett hustype, men økningen er klart størst i andre småhus og i blokkleiligheter.» (Grue and Gulbrandsen 2006) (s. 63)

Mens den første forskriften kom i 1976, økte boligkvaliteten ikke merkbart før 1990–2000. Folke- og boligtellingsundersøkelser i 2001 viste at av samtlige boliger var om lag sju prosent tilgjengelige og egnet som bolig for rullestolbrukere (Grue and Gulbrandsen 2006). For boliger finansiert gjennom Husbankens låne- og tilskuddsordninger foreligger data om boligens tilgjengelighetskvalitet. Mer enn halvparten av Husbankens boligene som fikk tilsagn om grunnlån til oppføring eller utbedring i 2007, tilfredsstilte tilgjengelighetskravene – slik de ble definert og utlagt av Husbanken (Aarland 2007, Nørve m.fl. 2009).³³ Nedenfor gjør vi rede for den historiske framveksten av tilgjengelighetskrav til ordinære boliger i Norge.

³³ Husbankens Livsløpsstandard (HB 7:b1.1.) satte høyere krav til tilgjengelighet og brukbarhet enn daværende teknisk forskrift.

Norsk boligpolitikk i endring: avinstitusjonalisering og nye rettigheter

Historisk har personer med nedsatt funksjonsevne vært omfattet av hjelpe- og kontrolltiltak i store institusjoner (Swaan 1988) (Foucault 1971, Foucault 2003). Fra slutten av 1960-tallet har den sosiale bevegelsen av funksjonshemmede arbeidet for avinstitusjonalisering av omsorgen for personer med nedsatt funksjonshemmede, og en endring fra segregerte bolig til inkludering og deltakelse i de alminnelige lokalsamfunnene, det vil mulighet til å bosette seg i og nyttiggjøre seg av det ordinære boligmarkedet. Funksjonshemmedes organisasjoner og støttespillere har argumentert for at hvis inkludering og uavhengig liv skal oppnås, må funksjonshemmede ha tilgang til anvendelige boliger hvor beboerne kan være selvhjulpne (Tøssebro m.fl. 2012).

1960–70-tallet

Sosiologen Lars Grue har pekt på at normalisering som begrep i helse- og sosialpolitikken trolig først ble benyttet i forbindelse med Stortingsmelding nr. 88 (1966–67) «Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede» (Grue and Gulbrandsen 2006):

«Utgangspunktet må være at funksjonshemmede bør ha rett til samme levestandard og valgfrihet til å planlegge sitt liv som andre i den utstrekning det er mulig. Et viktig prinsipp i den nye tankegangen er *normalisering*. Dette vil si at en ikke skal trekke unødige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd.» (vår utheving)

Stortingsmeldingen innevarslet en kursendring i forhold til den segregeringspolitikken som frem til da hadde preget politikken overfor funksjonshemmede. Meldingen ga imidlertid ingen klarhet i hvordan normalisering skulle oppnås. Det var først ti år senere at det kunne spores et klarere syn på hva normaliseringen skulle innebære:

«Tiltak og tjenester skal så langt det er mulig utformes og forankres i den enkeltes lokalmiljø, – ikke knyttes til spesialinstitusjoner og institusjonsplassering. Diskriminerende og segregerende særordninger må fjernes. Samfunnets vanlige serviceorgan har det fulle

ansvar for funksjonshemmede. Spesialordninger og spesialiserte tiltak må integreres i – ikke etableres på siden av – det generelle samfunnsapparat. Normalisering av funksjonshemmedes tilværelse forutsetter en normalisering av tiltak og tjenester.» (Stortingsmelding nr. 23 (1977–78) «Funksjonshemmede i samfunnet»)

På 1960-tallet søkte man å imøtekomme bolig mangelen for fysisk funksjonshemmede ved å planlegge spesialboliger. Boligløsningene var hovedsakelig såkalte kategoribygging eller spesialboliger. Tilbud til funksjonshemmede ble utviklet innenfor spesialiserte omsorgsmodeller.³⁴ Regjeringen varslet imidlertid en kursendring i boligmeldingen i 1972: boligbyggingen skulle omlegges fra kategoribygging til å innrette det vanlige bomiljøet med sikte på at noen beboere er eller vil bli funksjonshemmede.³⁵

I 1974 fikk Norsk Vanførelag (nå Norges Handikapforbund) Norges byggforskningsinstitutt (nå SINTEF Byggforsk) til å utrede «handicapkrav til boliger i sin alminnelighet» (Lange 1985). Norges byggforskningsinstitutt fant at det ville være små merkostnader hvis det tas hensyn til kravene i utgangspunktet. Heiser i lavblokker ble identifisert som eneste store merkostnad.

I 1976 ble krav til heiser i fleretasjesboliger innført i boliglovgivningen. Norges byggforskningsinstitutt utviklet på 1970-tallet en «besøks- og bostandard»:

«Tiden er nå inne for Husbanken til å sammenfatte sine mange spesialiserte krav til en fellesliste over krav til den generelt anvendelige bolig. ... Den generelt anvendelige boligen skal ikke være en spesialbolig, hverken for bevegelseshemmede eller for andre funksjonshemmede. Men den skal være tilgjengelig for alle og kunne tilpasses de spesielle behov som kan oppstå etter hvert.» (Boysen 1978, s. 19 og 22)

Arkitekten Carsten Boysen, ansatt i Norges byggforskningsinstitutt, innførte begrepet «besøksstandard» sammen med begrepet «full boligstandard» for bevegelseshemmede. I følge Boysen burde det være et uomgjengelig krav at en

³⁴ «Bolig for funksjonshemmede – før, nå og i framtiden», Norges Handikapforbund, udatert hefte (trolig 1997)

³⁵ St.meld. nr. 76 (1971-72) *Om boligspørsmål*.

leilighet gjennom planløsning og konstruksjon ble slik tilrettelagt at en overgang fra besøksstandard til full boligstandard kunne gjennomføres uten unødig inngripende og kostbare bygningsmessige arbeider (Boysen, 1978, s 24).

1980–90-tallet

På 1980-tallet kom det mer formelle retningslinjer, men utviklingen gikk sakte og det var bare mindre justeringer i regelverket underveis. Norges Handikapforbund lanserte begrepet 'livsløpsboligen' i 1981 i forbindelse med ny boligmelding fra Regjeringen Brundtland.³⁶ Argumentet var da som nå at man ikke skulle ha en spesiell bolig for funksjonshemmede. Eldre og rullestolbrukere ble brukt som dimensjonerende faktorer. Eldre og funksjonshemmede skulle kunne bo hjemme. Alle skulle ha reell valgmulighet.

Norges Handikapforbund fikk ikke gehør for å ta inn begrepet og tenkningen om livsløpsbolig i teknisk forskrift til ny plan og bygningslov (vedtatt i 1985), men fra og med 1982 ga Husbanken tillegglån for boliger med 'livsløpsstandard'. Denne standarden tok utgangspunkt i minste akseptable funksjonsmål for rullestolbrukere (St. meld. nr. 34 (1988–89), s 102). En livsløpsbolig ble i den sammenheng definert gjennom krav om at boligen skulle utformes slik at en person i rullestol skulle kunne komme inn i alle nødvendige rom, og skulle kunne benytte bad, toalett og kjøkken (Hansen, 2005:51). Livsløpsstandard har senere vært promotert som et normgivende begrep for bygningsstandarder frem til den nyeste plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2009.³⁷

«Gjennom ulike låne- og tilskotsordninger finansierer Husbanken tiltak for å betre tilgjenge i eksisterande bustader/bustadbygg og utemiljø, m a heis og spesialinnreiing i kjøkken. Funksjonshemma med låg inntekt kan få rimelege lån og tilskot til å kjøpe eigen bustad, og bustøtte for at buutgiftene skal bli overkomelege. Husbanken gir tilskot til bygging av bustader med livsløpstandard for funksjonshemma. Alle som byggjer bustad med livsløpstandard, kan få høgare lån.» (St meld 1998)

³⁶ Norges Handikapforbund 1981: Livsløpsboligen. Redegjørelse for tilgjengelighetskrav ved generell boligbygging; St.meld.nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk

³⁷ Husbankens regelverk for livsløpsstandard [HB 7.B.1.1]

I plan- og bygningsloven fra 1985 ble hensynet til interessene til personer med nedsatt funksjonsevne, herunder hensynet til tilgjengelighet, forsøkt ivarettatt gjennom den allmenne formålsparagrafen i plan- og bygningsloven og de allmenne kravene til samråd, offentlighet og informasjon i § 16-1. Generelt var fokuset under hele 1990-tallet på frivillig oppslutning fra kommuner, statlige etater og næringsliv om tilrettelegging av samfunnet for personer med funksjonsnedsettelse.³⁸

Byggteknisk forskrift fra 1997 inkluderte bestemmelser for å sikre 'brukbarhet' av nye bygninger, og ved hovedombygging av eksisterende bygninger. Kravene til tilrettelagt atkomst til byggverket gjaldt boligbygning med felles inngang til mer enn fire boliger. I nærheten av byggverk skulle det være tilstrekkelig antall parkeringsplasser tilrettelagt for bevegelseshemmede. Inngangsdøren skulle være brukbar for orienterings- og bevegelseshemmede til bolig på inngangsplanet og bolig i bygning der det er krevet heis. Forskriften stilte krav om at boliger generelt skulle utformes slik at det var enkelt å innpasse toalett som kan benyttes av orienterings- og bevegelseshemmede. Heis var et krav i hus med mer enn tolv boenheter og mer enn fire etasjer og eventuelt kjeller eller garasjeplan.³⁹ For bolig som ikke var omfattet av reglene skulle det «vises på plan hvordan slik tilrettelegging kan utføres etter at bygningen er tatt i bruk». I hybelbygninger var det tilstrekkelig at 1/10 var brukbare for orienterings- og bevegelseshemmede.⁴⁰

³⁸ NOU 1983:36 Handlingsplan for 80-årene; Regjeringens Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede, 1990-93; Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede, 1994-97. St.meld. nr. 34 (1996-97) Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001 Deltaking og likestilling;

³⁹ På det tidspunktet var heiskravet det minst omfattende i de skandinaviske landene (Fra bruker til borger, p. 203)

⁴⁰ Forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk; REN teknisk veiledning 1997: En veiledning til forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (3. utgave 2003) § 10-1. Rundskriv T-5/99; NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle

1997–2007

Begrepet om livsløpsstandard fortsatte å bli fremmet som norm for nye boliger fram til 2000-tallet da begrepet om 'universell utforming' ble innført som retningsgivende prinsipp for tilgjengelighet i norsk funksjonshemmingspolitikk, inkludert tilgjengelighet til boliger (Husbanken 2004). Norske myndigheter har fra 1997 framholdt 'universell utforming' som en sentral samfunnsmessig målsetting for å øke inkluderingen og motvirke utelukkelse av personer med nedsatt funksjonsevne i den alminnelige boligmassen og for å øke valgfriheten i boligmarkedet, også for personer med funksjonsnedsettelse.⁴¹ Virkemidlene for å regulere tilgjengelighet til boligmarkedet var i denne perioden informasjon, utdanning og økonomiske støtteordninger.⁴²

Miljøverndepartementets utviklingsprogram «Planlegging for alle» (1998–2001) søkte å øke oppmerksomheten og forbedre praksisen omkring planlegging og utforming av de fysiske omgivelsene i samfunnet, slik at de er best mulig for den enkelte og for samfunnet som helhet. Det ble satt et spesielt søkelys på hensynet til personer med funksjonsnedsettelse og på universell utforming. Med mål om å få til en bedre planlegging satte Husbanken, basert på konseptet universell utforming, i samme periode i gang et utdanningsprosjekt. Senere har Husbanken produsert informasjonsmateriell om universell utforming.⁴³

Mannaråkutvalget («Fra bruker til borger») pekte i 2001 på universell utforming som en hovedstrategi for å oppnå tilgjengelighet.

«Utvalgets utgangspunkt er et samfunn for alle og utvalget mener at universell utforming som hovedprinsipp skal legges til grunn for all samfunnsmessig planlegging. Universell utforming dreier seg om likestilling og fysisk utforming av samfunnet. Begrepene tilgjenge-

⁴¹ Aslaksen, Finn, Steinar Bergh, Olav Rand Bringa og Edel Kristin Heggem: Universell utforming. Planlegging og design for alle. Rådet for funksjonshemmede, 1997 (I-0909 B); Olav Rand Bringa Veiviser til universell utforming, Kommuneforlaget 1998; Norges Handikapforbund 1998 Universell utforming i praksis.

⁴² St.meld. nr. 8 (1998-99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001*

⁴³ Motivasjon til universell utforming av bolig, bygning og utemiljø. Husbanken 2003, HB 7.F.37; Jon Christophersen red. Universal design - 17 ways of thinking and teaching. Husbanken 2002. HB 7.F.34 E; Statens Byggetekniske etat og Husbanken 2004, Bygg for alle, Temaveiledning Universell utforming av byggverk og uteområder.

lighet og tilrettelegging må forstås i lys av dette. Tilgjengelighet for alle er en samfunnsmessig rettighet, og skal i prinsippet oppnås gjennom hovedløsningen/det ordinære tilbudet samtidig som det skal skje på en ikke-diskriminerende måte.» (s.14)

Regjeringen har framholdt en visjon om at Norge skal være universelt utformet innen 2025.⁴⁴ «På bakgrunn av den store økonomiske belastningen knyttet til oppgradering til universell utforming av eksisterende bygg, anlegg og uteområder», ble det lagt til grunn en skrittvis og prioritert tilnærming.» (BLD 2009, s. 7) I St.meld. nr. 40 (2003–2004) «Nedbygging av funksjonshemmende barrierer», la regjeringen fram politikken for personer med nedsatt funksjonsevne for de kommende årene. Meldingen la vekt på å utvikle et mer tilgjengelig samfunn gjennom sektoransvarsprinsippet og strategien universell utforming:

«Universell utforming betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes på en slik måte at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler.» (ASD og MD 2004, s. 5)

Stortinget sluttet seg til regjeringens mål og strategier ved behandlingen av meldingen våren 2004, og ba om at det ble utarbeidet en egen handlingsplan for økt tilgjengelighet. Den etterfølgende handlingsplanen for økt tilgjengelighet varslet vurdering av oppgraderte tilgjengelighetskrav til boliger i ny teknisk forskrift.⁴⁵ I første omgang ble det imidlertid satset på økonomiske insentiver (Husbankens grunnlån, innført 2005, og behovsprøvd botilskudd for tilrettelegging og ubedring tildelt gjennom kommunene) og informasjon.⁴⁶

⁴⁴ Barne og likestillingsdepartementet, Norge Universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013.

⁴⁵ T-1440 Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder, 23.11.2004 Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet

⁴⁶ For en detaljert gjennomgang av grunnlansordningen og bostilskuddorningen, se . Nørve, S., Lillin Knudtzon, Lund-Iversen, M. & Leiren, M.D., 2009. *Universell utforming som strategi. Evaluering av regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet (2004-2008)* Oslo, s. 109ff.

«Det er et mål for regjeringen å øke antall boliger og boområder som er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne (universelt utformede). Tilskuddene til formålet foreslås ytterligere målrettet. Det er videre behov for å styrke den faglige veiledningen overfor brukerne. (...)Antall eldre vil dobles over de neste 50 årene. Da det å bli gammel ofte handler om å få nedsatt funksjonsevne, vil behovet for tilgjengelige boliger være økende. For flere enn i dag kan det være aktuelt å bli boende hjemme i egen bolig dersom boligen blir tilrettelagt. Dette vil også være god samfunnsøkonomi. Regjeringen vil derfor foreslå at Husbankens grunnlån innrettes mot tiltak for å øke boligenes tilgjengelighet.» (St meld 23 2003–2004, s. 8)

I politikktutforming har det imidlertid helt fra 1980-tallet vært en gjennomgående bekymring for kostnadene forbundet med økte tilgjengelighetskrav (NHF 1981, 1989; St. meld. 23, s. 15, 51).⁴⁷ Spesielt har byggebransjen ment at nye tilgjengelighetskrav vil føre til økte byggekostnader og lavere utnyttelsesgrad ved arealkrav til boligens planløsning. Eksempelvis uttalte Norske Boligbyggelag i høring om ny byggteknisk forskrift (2009):

Det nye heiskravet i bolig, og økte brannkrav, fører spesielt til store ekstra kostnader. I tillegg kommer nye krav til planløsning/ dimensjonering for rullestol inne i leiligheten, bl.a. fri passasje, fri gulvplass på bad, balkong og terrasse, trinnfri adkomst til balkong, terrasse og bod, bredere dører, mv. Dette betyr mer arealkrevende løsninger i leiligheten, noe som er en kostnadsøkning i seg selv, og som bl.a. fører til at det kan være komplisert å etablere små leiligheter. Dessuten kommer det økte krav til plassering og opparbeiding av utearealer, til adkomst mv.

Hva disse nye kravene vil koste totalt er vanskelig å anslå, men departementet sier i høringsbrevet at byggekostnadene for en boligblokk med fire etasjer og 12 leiligheter vil som følge av nye brann- og heiskrav kunne øke med anslagsvis 1400 til 1700 kr pr m². For en gjennomsnittlig leilighet på 70 m² vil kostnadene dermed øke med 98 000 til 119 000 kr. Det er all grunn til påpeke at kostnadsøkningen for en leilighet pga. de nye kravene blir store, og kommer kort tid etter de nye energikravene.

Tilsvarende har andre aktører i byggenæringen uttalt skepsis til nye tilgjengelighetskrav (Aftenposten 9.9.2010, 18.2.2010, 17.3.2010, 3.11.2011;

⁴⁷ Regjeringen har fått utredet de monetære verdiene og kostnadene ved økt tilgjengelighet til boliger i flere omganger: Knudtzon, L.a.P.M., 2011. *Universell utforming relatert til sosial og økonomisk bærekraft*. Oslo ; Medby, P.J.C., Karine Denixou and Dag Fjeld Edvardsen, 2006 *Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming* Oslo Nibr, B.-N.B.; Christophersen, J. & Denizou, K., 2010 *Ikke så dyrt likevel. Konsekvenser av tek 10 for arealbruk i småboliger*. Oslo Byggforsk, S.

Nettavisen 18.3.2010). Flere aktører, spesielt næringslivsrepresentanter, har vært bekymret for de økonomiske følgene av kravene til universell utforming og tilgjengelighet (NOU 2005:8, ECON 2005, NIBR og Byggforsk 2006).

2008-2012: Ny lovgivning

Tross motforestillinger fra byggenæringen ble universell utforming og tilgjengelighet innført som rettslige krav. I henhold til revidert Lov om planlegging og byggesaksbehandling (endret mai 2009) skal «prinsippet om universell utforming ... ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak» (§1-1). Lovpålegget ble innført i tillegg til de allerede eksisterende økonomiske virkemidlene og informasjon. Loven innførte krav til 'universell utforming' og 'tilgjengelighet' for ulike typer av bygninger. Mens 'universell utforming' har vist til tilgjengelighet og brukbarhet for alle personer med nedsatt funksjonsevne (bevegelighet, sanselighet, astma- og allergier og kognisjon) og omfattet krav til bruk av kontrastfarger og blindeskrift, har 'tilgjengelighet' vist til mindre omfattende krav og fokusert på å minske skrankene mot deltakelse og inkludering for personer med nedsatt mobilitet og bevegelighet. Ny teknisk forskrift har angitt minstekrav til 'universell utforming' av inngangspartiet (gang-atkomst) og 'tilgjengelighet' (trinnfri atkomst, korridorbredde, døråpninger, snuareal, døråpnere, håndlist) til nye boliger.

Bygning med tre etasjer eller flere som har boenhet skal ha heis. Heiskravet gjelder ikke småhus med en boenhet og der atkomst fra inngangsparti til boenhet kun går over én etasje. Boenhet i bygning med krav om heis skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet. Med hovedfunksjoner menes stue, kjøkken, soverom, bad og toalett. Inngangsplanet skal være tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse. Boenhet i bygning uten krav om heis og som har alle hovedfunksjoner på bygningens inngangsplan, skal være tilgjengelig på inngangsplanet. Boenhet skal ha minst ett bad og toalett med krav til snusirkel og passasjebredde, mulighet for trinnfri dusjssone og festemulighet for ettermontering av nødvendig utstyr. I praksis betyr det at boenheter som har hovedfunksjonene fordelt på flere plan *ikke* omfattes av tilgjengelighetskravene i den nye loven (de forstås ikke som «bygning med krav til tilgjengelig boenhet»). Forskriften gir også mulighet for unntak fra krav til universelt utformert gangatkomst til bygning med

boenhet uten krav om heis dersom terrenget er for bratt til at kravet om stigningsgrad kan oppnås.^{48 49}

Bakgrunnen for innføringen av tilgjengelighetskrav i sektorlovgivningen var vedtaket i 2008 av Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Etter §9 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal offentlig virksomhet arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor sitt virkeområde. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten. Ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er målsettingen å sikre alle mest mulig likeverdige fysiske løsninger. Departementet har argumentert at «særløsninger kan virke segregerende og undergrave likestilling og likeverd, særlig der slike særløsninger framstår som rene hjelpetiltak» (Rundskriv: «Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven», BLD 2010). Med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble det innført forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne ved utleie av leiligheter. Diskrimineringsforbudet omfatter ikke krav til utleier om å tillate eller forestå rimelig tilrettelegging (Husleieloven §1.8).

'Funksjonshemmede' mot 'studenter'

Mens alle nye studentleiligheter først var omfattet av bestemmelsene, har regjeringen senere foreslått at bare tjue prosent av nye studentleiligheter skal omfattes av tilgjengelighetskravene.⁵⁰ Ambisjonen vil likevel være høyere enn i 2001 da Kunnskapsdepartementet satte som målsetting at tre prosent av alle nye studentleiligheter skulle være tilgjengelige.⁵¹ Nedjusteringen av målsettingene for studentboliger kom etter betydelig press fra byggenæringen. De argumenterte med at særlig studenter og unge boligkjøpere ville bli skade-

⁴⁸ FOR 2010-03-26 nr 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift).

⁴⁹ Bestemmelsene ligner på tilgjengelighetskravene i den amerikanske lovgivningen fra 1991 i the Fair Housing Act. Intervjuer med norske tjenestemenn (2011) og dokumentanalyse har ikke vist noen uttrykt bevissthet om politikklæring fra andre land.

⁵⁰ KR D. *Forslag til endring av krav til studentboliger i byggteknisk forskrift*. 14 desember 2011.

⁵¹ *Fra bruker til borger*, s. 190.

lidende som følge av økte byggekostnader for små boliger. For mange entreprenører utgjør små boliger bunnlinjen i produksjonen.

Selvaag Bolig (leserinnelegg i «Byggmesteren», 14.9.2011) uttalte:

«Selvaag Bolig har hele tiden sagt at rullestoltilrettelegging er uproblematisk i store boliger, men vil øke salgsprisen i små toromsleiligheter med over 260.000 kroner. Boligmarkedet er godt, og vi selger alt vi bygger. Vi mener imidlertid at samlingen nye forskrifter innført de siste årene vil gjøre det økonomisk uforvarselig å bygge småleiligheter. Folk med vanlig økonomi kommer ikke til å ha råd til å kjøpe dem.

(...)

Boligmarkedet fungerer faktisk slik at det alltid er boligkjøperen som får regningen for økte byggekostnader. Det grunnleggende spørsmålet er derfor om vi alle skal få velge fritt hvor vi skal bo, eller om den retten skal forbeholdes 50-åringer med tykk lommebok. Bankene er allerede svært restriktive med lån til unge mennesker, og prisøkningen samlingen av nye forskrifter medfører er så stor at mange ungdom og førstegangsetablerere ikke vil ha råd til å kjøpe bolig i det hele tatt. Selv om det er svært positivt med nye forskrifter om tilgjengelighet, er det svært urimelig at unge mennesker stenges ute fordi alt må tilpasses alle.»

Aktiv Eiendomsmegling (NRK, 8.9.2010): «Regningen sendes unge boligkjøpere som vil inn på markedet. Det er de små og i utgangspunktet billigste leilighetene som øker mest i pris.»

Byggenæringens Landsforening (høringsuttalelse 27.2.2012)

«Byggenæringens Landsforening (BNL) er fornøyd med at Kommunal- og regionaldepartementet har tatt innspillene fra en samlet byggenæring på alvor og foreslår nå lempinger i kravene til tilgjengelighet for studentboliger.

BNL er i utgangspunktet positiv til at det stilles krav til universell utforming og tilgjengelighet i studentboliger. I medieutspill fra SiO og SiT viser de til at de har overkapasitet av tilgjengelige boliger. Så

lenge kravet om besøksstandard opprettholdes og det i den enkelte samskipnad synes å ha tilstrekkelig med tilpassede boliger, mener BNL at departementet bør lempe ytterligere på kravene tilknyttet antallet tilpassede boenheter i nye byggeprosjekter.

BNL foreslår derfor at unntaket til krav om tilgjengelighet som KRD foreslår til 80 % av leilighetene, heves til 90 % av leilighetene. Uavhengig av andelen unntatt bør også unntaket gjelde alle typer studentboliger.

BNL er opptatt av at det både skal bygges nok studentboliger og at de skal være rimelige for studentene. Det er viktig med et godt samspill mellom myndighetene, samskipnadene som byggherrer og byggenæringen for å bidra til rimeligere studentboliger. BNL mener derfor at departementet bør utarbeide en konkret tiltaksplan for å få bygget flere studentboliger.

Krav om tilgjengelighet i alle boliger påvirker kostnadene i varierende grad avhengig av størrelsen på bygningen. Mest for de små. Ved å kunne differensiere på kravene, kan det sikres at det fortsatt bygges kostnadseffektive små boliger. Det vil være et konkret og effektivt virkemiddel for å få flere førstegangsetablerere inn i boligmarkedet.»

Byggenæringen fant en allianse med politikere som uttrykte bekymring for at manglende boligbygging førte til uforholdsmessig prisvekst i boligmarkedet og gjorde det vanskelig for unge å kjøpe egen bolig.

«Det er usosialt ikke å bygge for neste generasjon. Det driver prisene opp og gjør det vanskelig for vekstkommunenes egne ungdommer å etablere seg i hjemkommunen. Slike kommuner vil også få problemer med å rekruttere nøkkelmedarbeidere, fordi det vil bli vanskeligere for folk med vanlig inntekt å bo i et område der prisene presses oppover.» (Håkon Haugli, E24, 10.05.2012)

«Utvalget sier generelt lite om de høye kravene til byggestandard som har blitt stilt fra statlig hold de senere årene, blant annet Tek 10-kravet om universell utforming. Dette medfører merkostnader for samskipnadenes bygging, og det er viktig å påpeke at både tilskudsandel og kostnadsramme bør justeres med tanke på dette. Konsekvensen av at studentsamskipnadene tar en høyere andel av kostnadene kan bli at man er nødt til å ta høyere husleie fra studenter,

eller at kapasiteten for nybygging blir langt lavere enn den kunne ha vært.» (Velferdstingene i Oslo og Akershus, Bergen og Trondheim, høringsuttalelse til NOU 2011:15 «Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden»)

I løpet av høsten 2011 og våren 2012 hadde politikere, studentorganisasjoner og boligbyggere utspill om at økende boligpriser og skjerpede krav til egenkapital gjorde det vanskeligere for unge å kjøpe egen bolig (eks. Aftenposten 24.3.2012, 27.5.2012). I noen grad ble spørsmål om tilgjengelighet som kostnadsdrivende faktor knyttet til situasjonen på boligmarkedet generelt. Mens byggenæringen ikke fikk gjennomslag for generelt minskede krav til tilgjengelighet i nye boliger, kom studenter i praksis til å bli betraktet som en sårbar eller vanskeligstilt befolkningsgruppe og i en midlertidig livsfase som kunne legitimere særskilte løsninger for denne gruppen gjennom utleieselskaper med sosiale formål (som studentsamskipnadene).

«Enkelte av kravene til tilgjengelighet for ordinære boliger fører til et arealbehov som ikke er hensiktsmessig for alle leilighetstyper i en studentbolig. For den enkelte student er det snakk om en midlertidig bopel som ikke krever samme kvaliteter som en ordinær bolig. Gjennomsnittlig botid ligger på 18 måneder. For å holde leiekostnader nede er det nødvendig at også kostnader ved arealbehov holdes nede, samtidig som det må tas tilstrekkelig hensyn til at personer med nedsatt funksjonsevne får en likestilt tilgang til egnet studentbolig.» (KRD, Forslag til endring av krav til studentboliger i byggteknisk forskrift. 14 desember 2011)

Sagt på en annen måte kom de sosiale reguleringsiltakene for personer med nedsatt funksjonsevne til å bli ansett å stå i konflikt med de omfordelingspolitiske målsettingene om å sikre boliger til studenter.

Hvordan kan gjennomslaget for de nye tilgjengelighetskravene tross motstanden fra deler av byggenæringen, forklares?

At politikken for personer med nedsatt funksjonsevne vektla integrering i stedet for segregering, ble stadig tydeligere utover på 1980- og 1990-tallet, særlig i forbindelse med lanseringen av de nasjonale handlingsplanene for personer med nedsatt funksjonsevne. Med endringene i plan- og bygnings-

loven i 2008 har den sosial reguleringspolitikken blitt styrket innenfor boligpolitikken. 'Universell utforming' har framstått som en nyttig innramming («policy framing») og lett å få gjennomslag for. Argumentet om at det er en samfunns kvalitet for alle har bidratt til å lette gjennomslaget for tilgjengelighetskravene. Fremdeles står diskusjonen mellom aktører som vil forstå 'funksjonshemmede' som en klart avgrenset befolkningskategori med særskilte behov og hvor spesialløsninger anses som det mest hensiktsmessige («heldigvis er vi ikke alle funksjonshemmet», «håpløse krav om handikapp-toalett i alle nye boliger», «man har et problem som gjelder en minoritet, og så overfører man bare problemet til majoriteten»), og aktører som vil betone at i løpet av livsløpet vil brorparten av befolkningen erfare noen grad av funksjonsnedsettelse. Paradoksalt nok har funksjonshemmedes organisasjoner ment seg usynliggjort ettersom fokuset har blitt dreid mot interessene av universell utforming og framkommelighet for eldre (med rullator) og småbarnsfamilier (med barnevogn).

Hvordan kan vi forklare gjennomslaget for de nye tilgjengelighetskravene tross motstanden fra deler av byggenæringen? Svaret kan finnes i at det internasjonalt har det vært to delvis sammenfallende diskurser som har bidratt til å bære fram en økt satsing på tilgjengelighet til den alminnelige boligmassen for større deler av befolkningen: en *rettighetsdiskurs* om levekårene til personer med nedsatt funksjonsevne og en *økonomisk diskurs* om en aldrende befolkning i OECD-landene.

Fra et *rettighetsperspektiv* har FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (2007), EUs strategi for funksjonshemmede (2010–2020) og Europarådets handlingsprogram for funksjonshemmede (2006–2015), oppfordret regjeringer til å styrke deres arbeid for å fremme tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert mange eldre. Mens rettslig regulering for å sikre like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne først ble vedtatt i USA, ser vi nå verdensomspennende bevegelse i denne retningen.

- Fra midten av 1990-tallet har EU utviklet en sosial reguleringspolitikk for å sikre like muligheter for alle, uavhengig av funksjonsnedsettelse, i stor grad inspirert av USA (Whittle and Halvorsen 2007). Selv om EU har begrenset innflytelse på den nasjonale boligpolitikken i medlemsstaten og

Norge, har EU bidratt til økt oppmerksomhet om rettslig og annen sosial regulering av markedet på en rekke områder (inkludert arbeidsliv og samferdsel).

- I FN-systemet har det skjedd en utvikling fra informasjonsutveksling (1981) via veiledende standarder (1993) til en juridisk bindende konvensjon (2006) hvor tilgjengelighet (rimelig tilrettelegging og universell utforming) er et av de bærende prinsippene. Målsettingen er ikke å skape nye menneskerettigheter, men å sikre at eksisterende rettigheter virkeliggjøres også for personer med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen betoner «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform» (UN 2007) (Art. 19a).⁵² Norge undertegnet konvensjonen i 2007 og har siktet på ratifisering i 2013.
- Europarådets handlingsplan består av anbefalinger som skal følges opp gjennom informasjons- og erfaringsutveksling mellom medlemslandene, og vurdering av framdriften i iverksettingen av handlingsplanen.⁵³ Europarådet har også vedtatt en uttalelse om universell utforming og peker på informasjon, dialog og utdanning som virkemidler for å fremme tilgjengelighet.⁵⁴

Fokuset på tilgjengelighet har vært gjennomgående i alle tre organisasjoner (EU, FN, Europarådet). Tross ulikhetene mellom de tre organisasjonene beveger de seg i samme retning og stimulerer dermed også norske myndigheter til økt oppmerksomhet om reguleringspolitiske virkemidler i politikken for fremme deltakelse og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne (Quinn 2001, Burca 2005, Quinn 2005). Det framvoksende menneskerettighetsperspektivet på funksjonshemming innebærer at de overnasjonale

⁵² Barne- og likestillingsdepartementet, 1.9.2008, Norsk uoffisiell oversettelse, Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

⁵³ Recommendation Rec (2006)5 of the Committee of the Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015 (CoE, 2006).

⁵⁴ Resolution ResAP(2007)3 «Achieving full participation through Universal Design» (adopted by the Committee of Ministers on 12 December 2007 at the 1014th meeting of the Ministers' Deputies)

organisasjonene og medlemsstatene anerkjenner at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha samme deltakelsesmuligheter som andre – inkludert samme frihet til å foreta egne valg. Synet understøttes av prinsippet om at personer med nedsatt funksjonsevne skal behandles som subjekter med rettigheter og ikke objekter for andres hjelpe- og pleietiltak. Den underliggende normen er ikke å se bort i fra funksjonsnedsettelsene, men anerkjenne at folk er forskjellige og derfor har ulike evner og behov.

Fra et *økonomisk perspektiv* har økt levealder og synkende antall barnefødsler bidratt til en aldrende befolkning. Dette har bidratt til at OECD-land revurderer deres boligpolitikk slik at personer med nedsatt funksjonsevne skal bo hjemme og klare seg selv så lenge så som mulig. Med den aldrende befolkningen søker flere land å fremme uavhengig liv ettersom kostnadene ved institusjonalisering av eldre er høye (Bonin-Guillaume et al. 2005, Johnson et al. 2000, Wimo & Prince 2010, Wimo et al. 2011). Endringene i befolkningens alderssammensetning vil fortsette å drive kostnadene knyttet til plassering i institusjoner oppover med mindre de europeiske regjeringene makter å få større andeler av befolkningen til å bo hjemme og klare seg selv.

Selv om økningen i levealder var raskere i første halvdel enn andre halvdel av det tjuende århundrede, har befolkningen i europeiske land fortsatt øke i forventet levealder også i de senere tiårene (Kinsella og Velkoff, 2001). Rett nok er det ikke åpenbart hvilke følger økt levealder og en aldrende befolkning vil ha for andelen av befolkningen med nedsatt funksjonsevne, men det er sannsynlig at de demografiske endringene med en større andel eldre vil innebære at en større andel av befolkningen pådrar seg kroniske sykdommer eller funksjonsnedsettelse i løpet av livsløpet. Tilgjengelige data anslår at kvinner passert 65 år kan forvente å leve en noe større andel av deres gjenværende levealder med betydelig funksjonsnedsettelse sammenlignet med eldre menn (Robine og Romieu 1998; Freedman, Aykan og Martin 2001).

I Norge kom velferdsøkonomi på 1990-tallet inn som et tilleggsargument for livsløpsstandard i utviklingen av en mer kostnadseffektiv eldreomsorg. «Laveste effektive omsorgsnivå («LEON») er et prinsipp om at alt forebyggende og helsefremmende arbeid bør foregå i så nær tilknytning til hjemmemiljøet som mulig. I begrepet næromsorg ligger ønsket om å kunne

utnytte de mulighetene og ressursene som en finner i tilknytning til nærmiljø og sosiale nettverk.⁵⁵ Gjærevollutvalget utredet de sosiale og økonomiske følgene av endringene i befolknings sammensetningen med et økende antall eldre og omsorgstrengende. Utvalget foreslo økt satsing på omsorgsboliger og tilgjengelighet til ordinære boliger for å sikre at flest mulig kunne bo hjemme (NOU 1992:1, 195–201).

De velferdsøkonomiske sidene av tilgjengelighet til den alminnelige boligmassen er ytterligere aktualisert med den norske 'samhandlingsreformen' som iverksettes gradvis fra 2012.⁵⁶ Økt satsing på hjemmebaserte tjenester fordrer at innbyggerne bor hjemme lengst mulig. Det gir kommunene utfordringer med å øke tilgjengeligheten i den allerede eksisterende boligmassen og stimulere til nybygg av tilgjengelige boliger (NOU 2011:15, kap. 5.3). Med andre ord knytter politikken for å fremme tilgjengelighet til den alminnelige boligmassen an til arbeidet for en økonomisk bærekraftig helse- og omsorgspolitik.

Hvorfor har lovregulering av tilgjengelighet til boliger blitt mer fram-tredende enn før?

Samtidig med framveksten av de to internasjonale diskursene har norsk boligpolitikk gjennomgått ikke ubetydelige endringer. Disse endringene kan bidra til å forklare hvorfor lovregulering av tilgjengelighet har blitt viktigere og blitt forsterket som tillegg til de økonomiske støtteordningene forvaltet av Husbanken og informasjons- og veiledningstiltak fra departement og ytre etater (Deltasenteret, Husbanken og Statens Byggetekniske Etat/ Direktoratet for byggkvalitet). Etersom Husbanken har fått innsnevret sitt virkeområde til bestemte målgrupper, har Husbankens innflytelse på det alminnelige boligmarkedet blitt mindre. Husbanken kan ikke i samme grad som tidligere påvirke graden av tilgjengelighet til alminnelige boliger gjennom sine låne- og tilskuddsordninger ettersom de dekker mindre deler av boligmarkedet og målgruppene for ordningene har blitt innsnevret (tabell 1 og 2). Dermed har

⁵⁵ St meld nr 50. (1996-97). Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet - respekt - kvalitet. Tiltråding fra Sosial- og helsedepartementet av 13. mai 1997.

⁵⁶ St.meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid

lovregulering blitt et viktigere politisk virkemiddel for å påvirke boligbyggernes atferd.

Tabell 1: Utviklingen i boligbygging og boligfinansiering^a.

	1951–59	1960–69	1970–79	1980–89	1990–99	2000–04
Totalt fullførte boliger	280 971	315 780	411 690	313 270	192 290	109 580
Gjennomsnitt pr. år	31 219	31 578	41 169	31 327	19 229	21 916
Antall boliger med lånetilsagn fra Husbanken	148 005	196 950	301 910	171 250	126 760	50 965
Gjennomsnitt pr. år	16 445	19 695	30 191	17 125	12 676	10 193
Husbankens «relative andel»	52,7%	62,4%	73,3%	54,7%	65,9%	46,5%

a) Tallene er hentet fra Kiøsterud (2005:34).

Tabell 2: Antall igangsatte boliger (registrert som igangsatt i statistikkåret) og tilsagn om generelle lån (oppføringslån/grunnlån fra 2005) fra Husbanken

	Igangsatte boliger	Tilsagn om lån fra Husbanken ^a	”relativ andel”
1993	16 194	17 201	106 %
1994	21 240	13 011	61 %
1995	20 011	11 863	59 %
1996	18 743	7 612	41 %
1997	21 259	8 508	40 %
1998	19 646	7 515	38 %
1999	20 492	8 530	42 %
2000	23 550	9 839	42 %
2001	25 266	11 307	45 %
2002	22 980	10 379	45 %
2003	23 177	9 839	43 %
2004	29 999	9 450	32 %
2005	31 608	8 769	28 %
2006	33 314	6 665	20 %
2007	32 520	4 192	13 %
2008	25 950	5 041	19 %
2009	19 748	7 554	38 %
2010	21 145	3 932	19 %
2011	27 735	5 698	21 %

a) Tallene fra 1993–2006 er hentet fra Sørvoll (2011:105), mens tallene fra 2007–2011 er hentet fra statistikkbanken til Husbanken (www.husbanken.no)

Tallene i tabell 2 er ikke helt sammenlignbare, siden tilsagn om lån og igangsettelse ikke nødvendigvis skjer samme år. Dette er tydelig i 1993, da Husbanken «finansierte» 106 prosent av boligbyggingen.

Husbankens andel av nybygde boliger har falt i løpet av de siste årene (tabell 2). Under finanskrisen i 2008 medvirket imidlertid Husbanken til at aktiviteten i byggemarkedet ikke stanset opp. Husbanken finansierte en større andel av totalt igangsatte boliger i 2008 og 2009 enn det som har vært status for de siste 10 årene (www.husbanken.no).

Med Husbankens tilleggs lån for boliger med 'livsløpsstandard', innført i 1982, var Husbanken lenge en drivkraft i utviklingen av tilgjengelige boliger i Norge. Mye har hvilt på Husbanken og deres støtteordninger (Gulbrandsen 2006). Over tid har Husbankens ordninger blitt mindre rettet mot å sikre en god boligstandard til befolkningen generelt og mer rettet mot avgrensede målgrupper:

Historiker Jardar Sørvoll (2011) har argumentert for at det på 1990-tallet skjedde en boligpolitisk vending.⁵⁷ Mens Husbanken i perioden fra 1945 til omlag 1995 var statens redskap for å virkeliggjøre målsettinger om høy boligbygging, stabile konjunkturer og bidra til sosial og regional utjamning, har Husbankens oppgaver fra midten av 1990-tallet i økende grad blitt avgrenset til 'vanskeligstilte grupper' (unge i etableringsfasen, enslige forsørgere, personer med nedsatt funksjonsevne, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, andre økonomisk vanskeligstilte huster). Fra å yte lån til allmenn boligbygging, er Husbankens fremste oppgaver idag å forvalte støtte- og låneordninger rettet mot vanskeligstilte grupper, og yte bistand til kommunene og andre aktører i det 'boligsosiale' arbeidet.

Husbanken er et gjennomføringsorgan for regjeringens politikk og rapporterer til Kommunal- og regionaldepartementet. Da Husbanken ble opprettet i 1946 fikk den en hovedrolle i å fremme boligbyggingen. En viktig grunn var at Husbanken ikke praktiserte noen prøving av kredittverdigheten til den enkelte søker. Vurderingene ble mer rettet mot prosjektkostnadene og finansieringen. Blant annet har tilgang til rimelig tomt og egeninnsats blitt regnet med i egenkapitalen. Husbanken skulle som hovedregel gi første

⁵⁷ Jardar Sørvoll, 2011: «Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv», Vedlegg 2, NOU 2011: Rom for alle. <http://www.regjeringen.no/pages/16756780/PDFS/NOU201120110015000DDDPDFS.pdf>

prioritets pantelån til bygging av nye boliger. Husbanken har som hovedregel gitt lån som utgjør mellom 55–80 prosent av boligens salgpris. Mindre og rimelige boliger fikk dermed relativt sett den høyeste låneutmålingen, ikke boligene med høyest pantesikkerhet. Husbanken bidro til at store grupper av befolkningen som vanligvis ikke ble betraktet som kredittverdige, fikk tilgang på kreditt og dermed mulighet til å kunne finansiere en bolig med standard-kvaliteter (NOU 2002).

Husbanklån hadde fra starten i 1946 det samme lave rentenivået som i det øvrige kredittmarkedet. Men mens det generelle rentenivået gradvis ble hevet, fulgte Husbankens rente bare langsomt etter. Etter hvert som boligproduksjonen steg og de mest akutte generelle behovene i kjølevannet av andre verdenskrig ble innfridd, økte fokuset på sosial omfordeling. En løpende støtte til boligkonsum hadde blitt gitt helt siden 1947, men ordningen ble gradvis utvidet til og med 1970-tallet. Rentenivået var politisk styrt. Den politiske styringen av utlånsrenten ble gradvis bygget ned på 1980-tallet. Men det var først høsten 1986 at en offisielt gikk fra en politisk styrt rente til en markedsbestemt rente. Rentenivået ble siden fastsatt av Norges Bank ut fra mål om å holde inflasjonen innenfor gitte rammer og å holde stabile valutakurser (NOU 2002: 2, kap. 6).

Ettersom Husbanken har vært avhengig av Stortingets bevilgninger, har utformingen av Husbankens regelverk for tildeling av lån skjedd i nært samarbeid med statlige myndigheter. Regelverket har blitt brukt til å påvirke utformingen av nye boliger. Boligene har blant annet skullet ha en nøktern og god standard (bl.a. arealkrav). Innføringen av kravene til 'livsløpsstandard', og senere 'universell utforming' og 'tilgjengelighet,' føyer seg inn i denne reguleringspolitiske tradisjonen i norsk boligpolitikk.

Husbankens innflytelse over tilgjengelighetsstandarden har imidlertid berodd på hvor stor andel av boligmarkedet de har innflytelse over. Rentefordelen ved et husbanklån er et mål på husbanklånets styrke som boligpolitisk virkemiddel. Det er denne rentefordelen som har satt Husbanken i stand til å stille kvalitetskrav som ligger over lovens minimumskrav til tilgjengelighet og som ikke har blitt stilt av andre kredittinstitusjoner (NOU 2002: 2, kap. 6). I 1995 ble det vedtatt en vesentlig omlegging av

Husbankens låne- og subsidieordninger.⁵⁸ Omleggingen bidro til at rentefordelen ved å få et husbanklån ble sterkt redusert (Chen 2000). Dermed ble også Husbankens markedsinnflytelse minsket. To av hovedelementene i omleggingen av Husbankens virkemidler var nye markedsorienterte prinsipper for fastsetting av Husbankens utlånsrente, og å erstatte rentesubsidiene på lån med tilskudd.

Prisreguleringen på borettslags- og utleieboliger ble avviklet på slutten av 1980-tallet, og Husbankens rolle som motor i boligbyggingen ble gradvis tonet ned. Store subsidier og strenge reguleringer kom til å bli betraktet som overflødige som følge av den høye boligbyggingen og velstandsøkningen i etterkrigstiden. Det ble derfor ansett at de fleste kunne løse sitt boligbehov gjennom markedet (NOU 1995: 11, 115–116; Sørvoll 2011, s. 171).

I kjølvannet av bankkrisen mot slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene, hadde det oppstått en diskusjon om statsbankenes berettigelse. Husbankens lån til oppføring av nye boliger stod sentralt i diskusjonen. Den norske Bankforeningen (nåværende Finansnæringens Hovedorganisasjon) klaget i 1995 virksomheten knyttet til oppføringslånet i Husbanken inn for European Surveillance Authority (ESA). Bankforeningen hevdet at rentefordelen for husbanklån var i strid med intensjonen i avtalen for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) om like konkurransevilkår. Den norske stat hevdet på sin side at rentefordelen var nødvendig for at lånene skulle kunne benyttes som boligpolitisk virkemiddel. I juni 2000 falt den endelige avgjørelsen i saken. ESA fastslo at Husbankens lånevirkosomhet ikke var i strid med EØS-avtalen. Avtalen skal sikre friest og likest mulig konkurranse mellom kontraktspartene. ESA fastslo at husbanklånene var subsidiert, men at dette ble oppveid av Husbankens allmennyttige boligpolitiske virksomhet. Selv om Norge ikke ble felt av ESA, har trolig EØS-reglene om statssubsidiering bidratt til oppmerksomhet blant norske myndigheter om statlige kredittordninger som kunne komme til å bli ansett som konkurransevridende.

Fra 1970-årene var det et økende fokus på vanskeligstilte og selektive tiltak. Husbanklån til spesielt vanskeligstilte ble gitt på særvilkår. Husbanken

⁵⁸ St.meld. nr. 34 (1994-95) Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil.

fikk også en ny rolle som finansiør av boliger til spesielle grupper, og finansierte fra slutten av 1980-årene boliger for psykisk utviklingshemmede i forbindelse med HVPU-reformen. På 1990-tallet var funksjonshemmede en prioritert målgruppe for Husbankens låne- og tilskuddsordninger. I 2012 var Husbankens viktigste virkemidler for å stimulere til tilgjengelighet grunnlån til å fremme universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse og tilskudd til tilpasning av bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.

Oppsummert har vi argumentert for at Husbankens innflytelse på boligstandarden ved nybygg, har blitt innsnevret ved at låneordningene har blitt omdefinert fra å omfatte prinsipielt hele befolkningen til å være avgrenset til bestemte befolkningsgrupper som anses som 'vanskeligstilte'. Gunstig rente, mindre krav til egenfinansiering, lengre nedbetalingstid på boliglån og tilskuddsordninger, har vært viktige som fordelingspolitiske virkemidler administrert av Husbanken. Samtidig har vilkårene knyttet til lånene hatt reguleringspolitiske dimensjoner i form av kvalitetskravene som har vært knyttet til boligene. Over tid er Husbankens økonomiske virkemidler blitt mindre egnet til å påvirke boligstandarden – herunder universell utforming og tilgjengelighet – i boligbyggingen generelt. En uintendert følge er at rettslig regulering gjennom plan- og bygningsloven har blitt et viktigere politisk virkemiddel for å påvirke atferden til boligbyggere. At den rettslige reguleringen gjennom plan- og bygningsloven har blitt såpass framtreddende framstår ikke som resultat av en bevisst dreining, men snarere et resultat av gradvise endringer på flere fronter – både omfordelingspolitiske og reguleringspolitiske sider av boligpolitikken.

Konklusjon

Regjeringens forslag og Stortingets boligpolitiske vedtak må forstås i lys av at representantene må stå til ansvar overfor velgerne. I den endelige vektingen av økonomiske og sosiale interesser i boligpolitikken, må politikerne balansere interessene til ulike interessenter og sikre at velgerne støtter avgjørelsene. Mens personer med nedsatt funksjonsevne har høy legitimitet og stor symbolsk makt, er deres numeriske makt ved valg begrenset, med mindre deres interesser vinner tilslutning fra større velgergrupper. Når krav til tilgjengelighet til boliger har vunnet fram tross innsigelser fra byggenæringen,

må dette ses i lys av at offentlige myndigheter og organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne har lyktes å innramme de politiske spørsmålene om prioritering av tilgjengelighet som et spørsmål om 'universell utforming', og dermed noe som potensielt kommer brede samfunnsgrupper til gode. Betoningen av allmennytt av 'universell utforming' har skjedd i den grad at funksjonshemmedes organisasjoner og det rettighetsperspektivet de representerer tidvis har ment seg marginalisert i argumentasjonen for hvorfor 'universell utforming' er ønskelig og gis prioritet. Dette viser, om noe, at de velferdsøkonomiske grunnene til å satse på universell utforming for å møte de demografiske utfordringene med en aldrende befolkning («den økonomiske diskursen»), kan ha vel så stor betydning som den økte anerkjennelsen av personer med nedsatt funksjonsevne som subjekter med rettigheter og ønsket om å fremme sosial deltakelse og hindre sosial utelukkelse («rettighetsdiskursen»).

Forskning om andre deler av politikken for funksjonshemmede, viser at Norge har hatt mer utviklede politikkvirkemidler innenfor omfordelingspolitikk enn sosial reguleringspolitikk. Selv om hovedvekten har blitt lagt på inkludering gjennom omfordeling av ressurser, har selv Norge siden midten av 1990-tallet i økende grad innført ikke-diskrimineringsbestemmelser inspirert av amerikansk lovgivning for å sikre interessene og behovene til personer med funksjonsnedsettelse. Tross styrket rettslig regulering de siste 10 årene, satser Norge fremdeles mest på frivillige forpliktelser, holdningsskapende arbeid, veiledning og informasjon (Halvorsen og Hvinden 2009).

Endringene i boligpolitikken i retning av økt rettslig regulering av tilgjengelighet må ses i sammenheng med den mer allmenne utviklingen i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig har boligpolitikken i seg selv også gjennomgått endringer som har bidratt til at rettslig regulering av tilgjengelighet gjennom plan- og bygningsloven noe lettere har kommet til å framstå som et aktuelt politikkvirkemiddel eller som et nødvendig og ønskelig tillegg til de økonomiske insentivordningene og ordningene med informasjonsformidlingen (veiledning og kompetanseutvikling) som administreres av Husbanken.

I tråd med en svakere variant av teori om stivhengighet, har vi betonert hvordan tidligere handlinger forandrer betingelsene eller sannsynligheten for

senere handlinger. Vi har sett at valg på ett tidspunkt (tidspunkt 1) påvirket hvilke handlingsalternativer som bød seg eller framstod som rimelige og realistiske i neste omgang (tidspunkt 2). Mens de omfordelingspolitiske sidene ved boligpolitikken over tid har blitt svekket, har den sosiale reguleringen av tilgjengelighet over tid blitt styrket innen boligpolitikken. Slike sosiale prosesser kan forstås som henholdsvis negativt og positivt selvforsterkende: forvitrende negativt forsterkende («onde sirkler») innen omfordelingspolitikken og positivt forsterkende («gode sirkler») innen reguleringspolitikken.

- De omfordelingspolitiske sidene av den statlige boligpolitikken har over tid blitt gradvis innsnevret fra å omfatte boliglån til allmenn boligbygging og sikre god, men nøktern boligstandard for hele befolkningen, sosial og regional omfordeling av ressurser til å sikre god boligstandard for alle, til å bli målrettet vanskeligstilte grupper. Med økt levestandard, relativt små inntektsforskjeller og lav forekomst av relativ fattigdom, og høy boligstandard i brede lag av befolkningen, har den universalistiske omfordelingspolitikken framstått som mindre hensiktsmessig. På 1980-tallet tapte den offentlige reguleringen av boligprisene for borettslagsleiligheter legitimitet da eiere av prisregulerte borettslagsleiligheter ønsket samme økonomiske gevinst ved salg som i det frie markedet. På 1980-tallet ble Husbankens lånerente gradvis markedsbasert. På 1990-tallet kom stats-subsidiert rentenivå til å bli betraktet som illegitimt. Til sammen har disse sosiale prosessene bidratt til 'den boligosiale vendingen' (Sørvoll 2011). Samlet var virkningen at Husbankens innflytelse ble innsnevret. Dette kan forstås slik at en omlegging fra universalistisk til selektiv (eller partikularistisk) omfordelingspolitiske instrumentene i boligpolitikken (tidspunkt 1), førte i neste omgang til mindre oppslutning om de omfordelingspolitiske ordningene ettersom færre personer hadde interesse og utbytte av dem (tidspunkt 2), hvilket dannet grunnlag for ytterligere målretting av de omfordelingspolitiske ordningene (tidspunkt 3/ nye tidspunkt 1).
- Den sosiale reguleringen av tilgjengelighet til boliger har gradvis vunnet tilslutning fra 1980-tallet. Vi har sett at tilgjengelighetskravene gradvis ble tatt inn fra 1976 i lovgivning og i Husbankens krav til låne- og tilskuddsmottakere. Endringen fra å innramme tilgjengelighet som et spørsmål om 'livsløpsstandard' til 'universell utforming', bidro til lettere innsalg av

hvorfor kravene om tilgjengelighet var rimelige og fornuftige. Samspillet mellom interessene til personer med nedsatt funksjonsevne og eldre, rettighetsdiskursen og den økonomiske diskursen om bærekraftig velferdsstaten, økte legitimiteten av kravene om tilgjengelighet. Dette kan forstås slik at den gradvise styrking av de reguleringspolitiske instrumentene i boligpolitikken for å fremme tilgjengelighet (tidspunkt 1), i neste omgang førte til økt legitimitet og oppslutning om de reguleringspolitiske virkemidlene for å fremme tilgjengelighet ettersom flere hadde nytte av og så seg tjent med økt tilgjengelighetsstandard (tidspunkt 2), hvilket dannet grunnlag for ytterligere styrking av de reguleringspolitiske tiltakene (tidspunkt 3/ nye tidspunkt 1).

Vi har argumentert for at endringene i boligpolitikken har vært drevet fram av endrede maktforhold og tilgang på alternative tolkninger av den politiske situasjonen. Disse to mekanismene har åpnet muligheter for politiske reformer for å fremme tilgjengelighet til boliger i Norge. Endringer i maktforhold og legitimitet har dels vært båret fram av ytre endringer: internasjonale ideologiske strømninger, forventninger og krav til norske offentlige myndigheter fra europeiske og internasjonale organisasjoner. Dels har endringer vært drevet fram av indre sosiale endringer: demografiske endringer har stilt Stortinget og sentralforvaltningen overfor nye problembetingelser for å sikre en bærekraftig velferdsøkonomi. Endelig har den 'boligsosiale vendingen' i boligpolitikken uintendert bidratt til at rettslig regulering gjennom plan- og bygningsloven har blitt viktigere for å fremme tilgjengelighet til ordinære boliger, også for personer med nedsatt funksjonsevne.

Referanser

Bengtsson, B. (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus Malmö: Egalité.*

Burca, G.D. (2005) Beyond the charter: How enlargement has enlarged the human rights policy of the EU. in Schutter, O.D. & Deakin, S. red.: *Social rights and market forces: Is the open coordination of employment and social policies the future of social Europe?* Bruylant

Christophersen, J. & Denizou, K. (2010) Ikke så dyrt likevel. Konsekvenser av tek 10 for arealbruk i småboliger. Oslo Byggforsk, S.

Foucault, M. (1971) *Madness and civilization : A history of insanity in the age of reason.* London: Tavistock Publications.

Foucault, M. (2003) *The birth of the clinic : An archaeology of medical perception.* London: Routledge.

Grue, L. & Gulbrandsen, L. (2006) Boligmassens tilgjengelighet og funksjonshemmedes boforhold. I Gulbrandsen, L. ed. *Bolig og levekår i Norge 2004. En artikkelsamling.* NOVA Rapport 3/6, Oslo, s. 57–72.

Gulbrandsen, L. (2006) Full deltakelse for alle? Delrapport bolig. I Dokumentasjonsenteret ed. *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006.* Oslo Sosial- og helsedirektoratet

Habermas, J. (1993) *Justification and application : Remarks on discourse ethics.* Cambridge: Polity Press.

Habermas, J. (1996) *Contributions to a discourse theory of law and democracy.* Cambridge: Polity Press.

Halvorsen, R. (2002) The paradox of self-organisation among disadvantaged people: A study of marginal citizenship Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Halvorsen, R. & Hvinden, B. (2011) *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne.* NOVA Rapport 14/11, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Husbanken (2004) Bygg for alle. Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder

Knudtson, L.a.P.M. (2011) Universell utforming relatert til sosial og økonomisk bærekraft. Oslo

- Lange, T. (1985) Livsløpsboliger. Oversikt og eksempler
- Mahoney, J. (2000) Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29, 507–548.
- Mahoney, J.a.K.T. ed. (2010) *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, New York Cambridge University Press
- Medby, P.J.C., Karine Denixou & Dag Fjeld Edvardsen (2006) *Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming*. Oslo NIBR, B.-N.B.
- Nørve, S., Lillin Knudtzon, Lund-Iversen, M. & Leiren, M.D. (2009) Universell utforming som strategi. Evaluering av regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet (2004–2008) Oslo
- Quinn, G. (2001) The european union and the council of europe on the issue of human rights: Twins separated at birth? *McGill Law Journal*, 46 849–873.
- Quinn, G. (2005) The european social charter and eu anti-discrimination law in the field of disability: Two gravitation fields with one common purpose In Búrca, G.D. & Witte, B.D. (eds.) *Social rights in Europe*. Oxford University Press.
- Schneider, A.a.H.I. (1993) Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87 (No), 334–347.
- Swaan, A.D. (1988) *In care of the state : Health care, education and welfare in europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press.
- Tøssebro, J., Bonfils, I.S., Teittinen, A., Tideman, M., Traustadóttir, R. & Vesala, H.T. (2012) Normalization fifty years beyond – current trends in the nordic countries. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities* 9(2), 134–146.
- UN 2007 Convention on the rights of persons with disabilities, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/61/1 06 (United Nations, 2007)
- Weber, M., 1968 [1904]. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, New York: Bedminster Press.
- Whittle, R. & Halvorsen, R. (2007) From disabling barriers to participation : The opportunities created by the eu equality strategy.
- Aarland, K., 2007. Boligstandard og tilgjengelighet. I Sandlie, H.C. (red.) *Bolig og levekår i Norge 2007*. Oslo: NOVA Rapport 2/10, 19–54.

PAPER 3: Iverksetting av målsettinger om universell utforming og tilgjengelighet i boligpolitikken: kommunalt eierskap, allianser og forhandlinger

Hans Christian Sandlie og Rune Halvorsen, NOVA

Innledning

Dette paperet analyserer under hvilke betingelser iverksettingen av målsettinger om universell utforming og tilgjengelighet til boliger har best muligheter for å lykkes og oppnå samspill eller synergier mellom aktørene i det boligpolitiske feltet. Når nasjonale målsettinger om 'universell utforming' av uteområder og 'tilgjengelighet' til boliger skal iverksettes, avhenger mye av hvordan lokale aktører følger opp disse målsettingene. Gode intensjoner må omsettes til praktiske måloppnåelser. Paperet drøfter funn fra et byggeprosjekt i Kristiansand kommune og sammenholder funnene med kunnskapsstatusen om prosjektutvikling og -styring i andre norske byggesaker. Byggeprosjektet ble valgt ut fordi det av nasjonale myndigheter har blitt ansett som et eksempel på et vellykket prosjekt for å oppnå universell utforming av uteområder og tilgjengelighet til boliger. Analyser av vellykkede prosjekter er nyttig for å identifisere betingelser for vellykket iverksetting og praktiske løsninger av politikken for å fremme tilgjengelighet til boliger.

Når nasjonale målsettinger om universell utforming skal iverksettes, avhenger mye av hvordan lokale aktører følger opp disse målsettingene. Den norske «planmodellen» innebærer at de politiske målsettingene defineres nasjonalt, mens den praktiske gjennomføringen er delegert til kommunene (Bringa m.fl. 2011). Kommunene skal implementere kravet om universell utforming i det kommunale planverket og de skal håndheve kravene gjennom tilsyn og kontroll i byggesaker (jf. Ot. prp. nr. 45, 2007–2008). I tillegg hviler det et stort ansvar på private aktører, som ivaretar oppføring og utbedring av boliger. Utbyggerne har et selvstendig ansvar for at boligbygging og rehabilitering av boligmassen skjer etter gjeldende lover og regler (Kiøsterud 2005).

Prosesen fra vedtatte rikspolitiske målsettinger til lokal iverksetting og gjennomføring i konkrete byggeprosjekter, kan være sammensatt og kompleks. Med lang vei fra beslutningstagerne til de som skal iverksette og gjennomføre politiske målsettinger, står en i fare for at det oppstår et gap mellom politiske intensjoner og det som faktisk blir gjennomført (Hill og Hupe 2009). Gode intensjoner på Løvebakken kan stoppes lokalt i møte med utbyggere og norske kommuner (jf. Pressman og Wildavsky 1984). Iverksettingsprosessen innebærer både at målsettinger og krav skal iverksettes i ulike organisasjoner og at mange aktører blir direkte eller indirekte berørt av iverksettingen og virkningene av denne. Dette er aktører som kan ha ulike og til dels motstridende interesser i den politikken som skal gjennomføres. Blant annet skal normer om likestilling og ikke-diskriminering konkurrere om gjennomslag med markedets normer om lønnsomhet. Iverksettingsprosessen stiller med andre ord store krav til kommunenes vilje og evne til samordning av ulike aktører, med hensyn til både informasjon (veiledning) og tilsyn (kontroll).

I det videre gjør paperet rede for rikspolitiske målsettingene om universell utforming og tilgjengelighet, drøfter hvilket handlingsrom kommunene har innenfor rammen av lovverket, drøfter de organisatoriske grepene i Kristiansand kommune og hvordan spesielle forhold i det aktuelle utbyggingsprosjektet påvirket gjennomføringen, og drøfter i hvilken grad gjennomføringen var preget av et beslutningsorientert («ovenfra og ned») eller prosessorientert («nedenfra og opp») tilnærming. Endelig identifiserer paperet faktorer som bidro til at byggeprosjektet i Kristiansand framstår som vellykket. Senere forskning vil måtte etterprøve i hvilken grad funnene er spesielle for dette tilfellet (caset) eller har mer allmenn gyldighet.

Kommunenes handlingsrom

Norske myndigheter har fra 1997 framholdt 'universell utforming' som en sentral samfunnsmessig målsetting for å øke inkluderingen og motvirke utelukkelse av personer med nedsatt funksjonsevne i den alminnelige boligmassen. og for å øke valgfriheten i boligmarkedet, også for personer

med funksjonsnedsettelse.⁵⁹ Regjeringen har framholdt en visjon om at Norge skal være universelt utformet innen 2025.⁶⁰ «På bakgrunn av den store økonomiske belastningen knyttet til oppgradering til universell utforming av eksisterende bygg, anlegg og uteområder», ble det lagt til grunn en skrittvis og prioritert tilnærming.» (BLD 2009, s. 7) I St.meld. nr. 40 (2003–2004) «Nedbygging av funksjonshemmende barrierer», la regjeringen fram politikken for personer med nedsatt funksjonsevne for de kommende årene. Meldingen la vekt på å utvikle et mer tilgjengelig samfunn gjennom sektoransvarsprinsippet og strategien universell utforming:

«Universell utforming betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes på en slik måte at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler.» (ASD og MD 2004, s. 5)

Fra 2000-tallet ble begrepet om 'universell utforming' innført som retningsgivende prinsipp for tilgjengelighet i norsk funksjonshemmingspolitikk, inkludert tilgjengelighet til boliger (Husbanken 2004).

I plan- og bygningsloven fra 1985 ble hensynet til interessene til personer med nedsatt funksjonsevne, herunder hensynet til tilgjengelighet, forsøkt ivare tatt gjennom den allmenne formålsparagrafen i plan- og bygningsloven («legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet») og de allmenne kravene til samråd, offentlighet og informasjon i § 16-1 (blant annet med organisasjoner med personer med nedsatt funksjonsevne). Generelt var fokuset under hele 1990-tallet på frivillig oppslutning fra kommuner, statlige etater og næringsliv om tilrettelegging av

⁵⁹ Aslaksen, Finn, Steinar Bergh, Olav Rand Bringa og Edel Kristin Heggem: Universell utforming. Planlegging og design for alle. Rådet for funksjonshemmede, 1997 (I-0909 B); Olav Rand Bringa Veiviser til universell utforming, Kommune-forlaget 1998; Norges Handikapforbund 1998 Universell utforming i praksis.

⁶⁰ Barne- og likestillingsdepartementet, Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013.

samfunnet for personer med funksjonsnedsettelse.⁶¹ Byggteknisk forskrift fra 1997 inkluderte bestemmelser for å sikre 'brukbarhet' av nye bygninger, og ved hovedombygging av eksisterende bygninger.⁶²

Etter den gamle plan- og bygningslovens § 7 (fra 1987) var det anledning til å dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven «når særlige grunner foreligger». Problemet i mange kommuner har ikke vært dispensasjoner, men manglende etterlevelse av regelverket eller unnlattessynder og manglende håndheving. Tekniske feil og mangler ved bygg har ikke blitt oppdaget (NOU 2001:22, NOU 2005:8).

Tross motforestillinger fra byggenæringen ble universell utforming og tilgjengelighet innført som rettslige krav i 2009. I henhold til revidert Lov om planlegging og byggesaksbehandling (2009) skal «prinsippet om universell utforming ... ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak» (§1-1). Lovpålegget ble innført i tillegg til de allerede eksisterende økonomiske virkemidlene og informasjon. Loven innførte krav til 'universell utforming' og 'tilgjengelighet' for ulike typer av bygninger. Mens 'universell utforming' har vist til tilgjengelighet og brukbarhet for alle personer med nedsatt funksjonsevne (bevegelighet, sanselighet, astma- og allergier og kognisjon) og omfattet krav til bruk av kontrastfarger og blindeskrift, har 'tilgjengelighet' vist til mindre omfattende krav og fokusert på å minske skrankene mot deltakelse og inkludering for personer med nedsatt mobilitet og bevegelighet.

Ny teknisk forskrift har angitt minstekrav til 'universell utforming' av inngangspartiet (gangatkomst) og 'tilgjengelighet' (trinnfri atkomst, korridorbredder, døråpninger, snuareal, døråpner, håndlist) til nye boliger. Selv

⁶¹ NOU 1983:36 Handlingsplan for 80-årene; Regjeringens Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede, 1990-93; Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede, 1994-97. St.meld. nr. 34 (1996-97) Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001 Deltaking og likestilling;

⁶² Forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk; REN teknisk veiledning 1997: En veiledning til forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (3. utgave 2003) § 10-1. Rundskriv T-5/99; NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle

om hovedregelen er at nye boenheter skal følge kravene til tilgjengelighet, slik de framgår av loven, er boenheter som har hovedfunksjonene fordelt på flere plan *ikke* omfattet av tilgjengelighetskravene i den nye loven - de forstås ikke som «bygning med krav til tilgjengelig boenhet». Typisk vil eneboliger med hovedfunksjonene fordelt over flere plan ikke være omfattet av tilgjengelighetskravene. Forskriften gir også mulighet for unntak fra krav til universelt utformet gangatkomst til bygning med boenhet uten krav om heis dersom terrenget er for bratt til at kravet om stigningsgrad kan oppnås.⁶³

Disse unntakene gir kommunen grunn til å styre hva slags typer boliger de ønsker å stimulere til at blir oppført. Dels kan kommunen stimulere til boligbygging som omfattes av regelverket for universell utforming og tilgjengelighet. Dels kan kommunen tillatte og igangsette boligbygging i terreng som er for bratt til å ta hensyn til kravene til universell utforming. Kommunens valg og prioriteringer i så henseende vil åpenbart påvirke hvor stor andel av de nye boligene som vil være universelt utformet og tilgjengelige. I neste omgang vil valgene påvirke regjeringens grad av måloppnåelse og mulighet for å oppnå visjonen om universell utforming av alle deler av det norske samfunnet innen 2025.

Plan- og bygningsloven inneholder regler om medvirkning, men den gir kommunene stort spillerom med hensyn til hvordan medvirkningen legges opp og hvem som skal inviteres i en medvirkningsprosess. Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne, har derimot som formål å sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeid med saker som er særlig viktige for dem (LOV 2005–06-17 nr. 58). Rådene skal gis mulighet til å opparbeide kompetanse på plansystemet. Kommunene skal utvikle gode rutiner for samarbeid (Rundskriv A-28/2007). Slike råd har blitt ansett som nærliggende samarbeidspartnere i planprosesser etter plan- og bygningsloven, men vi vet lite om hvordan slike råd fungerer når det gjelder planlegging og gjennomføring av tiltak om universell utforming og tilgjengelighet ved boligbygging.

⁶³ FOR 2010-03-26 nr 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift).

Ny plan- og bygningslov skal innebære styrket uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn i byggesaker (Ot.prp. nr. 45, 2007–2008), men det er et ubesvart spørsmål hvordan og i hvilken grad kommunene tar i bruk de nye virkemidlene de har fått til disposisjon med den nye loven. Etter loven skal kommunen «føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold» (paragraf 25-1). «Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.» (paragraf 25-2). Bestemmelsen om tilsynsplikt åpner åpenbart for kommunalt skjønn i hvordan tilsynet skal føres. Kommunal- og regionaldepartementet har understreket at tiltakene må tilpasses den enkelte kommunes ressurser og lokalt skjønn (Rundskriv H-1/1). Det er derfor grunn til å tro at vi finner en viss variasjon i praksis og at det er mulig å identifisere hensiktsmessige og uhensiktsmessige måter å organisere tilsynsplikten og praksiser med hensyn til interesseavveininger i kommunene.

En utfordring med at tilsynet er delegert til kommunene, er at kommunen kan bli stilt overfor en rollekonflikt. I tillegg til å være utpekt som tilsynsmyndighet er kommunen også eiendomsforvalter og utbygger. Det kan oppstå situasjoner hvor kommunen skal føre tilsyn med seg selv. I tillegg arbeidet kommunen for lokal næringsutvikling. Etersom flere aktører, spesielt næringslivsrepresentanter, har vært bekymret for de økonomiske konsekvensene av kravene til universell utforming og tilgjengelighet, kan spørsmål om å sikre tilgjengelighet til boliger for innbyggerne bli ansett å stå i konflikt med målsettinger om lokal næringsutvikling, hindre fraflytting og stimulere til økt tilflytting. Rett nok finnes det en mulighet for kommunene til å dispensere fra kravene i loven (paragraf 19), men på bakgrunn av erfaringer med den gamle plan- og bygningsloven er det grunn til å anta at akilleshælen ligger i hvordan tilsynet gjennomføres, ikke bruken av dispensasjoner.

Casestudiet – Tangenområdet i Kristiansand kommune

Formålet med denne analysen er å identifisere under hvilke betingelser iverksettingen av målsettinger om universell utforming og økt tilgjengelighet i boligmassen har best muligheter for å lykkes og oppnå samspill mellom de involverte aktørene i det boligpolitiske feltet. Vi har valgt å belyse dette gjennom å studere hvordan universell utforming er implementert i ett konkret utbyggingsprosjekt. Ettersom vi primært ønsket å kartlegge gode arbeidsmetoder, ønsket vi å gjennomføre casestudien i en kommune med gode erfaringer fra sitt arbeid med universell utforming. Vi valgte derfor å fokusere på en kommune som hadde deltatt i Miljøverndepartementets pilotkommunesatsing fra 2005 til 2008 (Miljøverndepartementet 2009). Dette er kommuner som i etterkant av satsingen regnes som foregangskommuner for universell utforming i Norge. Valget av casekommune og utbyggingsprosjekt ble gjort i samarbeid med Miljøverndepartementet, og valget falt på utbyggingen av Tangenområdet i Kristiansand kommune.

Tangenområdet er et stort utbyggingsprosjekt der det skal bygges en ny bydel med 43 000 kvadratmeter boliger og 33 000 kvadratmeter næring. Området er forholdsvis flatt, sentrumsnært og er omkranset av vann (Otra mot øst og sjøen mot sør og vest). Prosjektet er ikke ferdigstilt. Det gjenstår å bygge omkring 300 boliger, men utomhusområdet står i dag mer eller mindre ferdig. Hovedfokus i detaljutformingen av prosjektet har vært å utforme en bydel med universell utforming som førende premiss i formgivingen.

På bakgrunn av anbefalingen fra departementet, tok vi kontakt med koordinatoren for universell utforming i Kristiansand kommune. Det ble formidlet kontakt og gjennomført intervjuer med fire personer som hadde hatt en sentral rolle i planleggingen og utbyggingen av Tangenområdet. Informantene representerer Parkvesenet, Rådet for funksjonshemmede, et landskapsarkitektkontor og entreprenøren. I tillegg ble det gjennomført et intervju med koordinatoren for universell utforming i kommunen. Alle intervjuene ble gjennomført over telefon. Fokus for intervjuene var å belyse de ulike aktørenes interesser og posisjon i utbyggingsprosjektet, samt deres personlige vurderinger av hvordan denne prosessen hadde forløpt.

I tillegg til intervjuene, har vi studert dokumenter om utbyggingsprosjektet som vi blant annet har fått oversendt fra våre informanter. Dette er offentlige dokumenter som også ligger tilgjengelig på internett, som for eksempel kommuneplan og en designhåndbok for de offentlige utearealene på Tangen.

Iverksettingsprosessen

Iverksetting handler om prosessen som skjer fra politiske reformer eller målsettinger blir vedtatt, til de blir iverksatt og gjennomført i praksis. Innen implementeringsforskningen er det vanlig å skille mellom to hovedperspektiver på hvordan denne iverksettingsprosessen kan forstås (se f.eks. Sabatier 1986; Winter 1994; Hill og Hupe 2009). For det første kan prosessen vurderes ovenfra og ned («top-down»). Ut fra dette perspektivet tar analysen utgangspunkt i en bestemt lov eller politisk beslutning, og vurderer i hvilken grad denne loven eller beslutningen innebærer klare handlingsinstruksjoner for de som skal iverksette og gjennomføre politikken lokalt. Resultatet av iverksettingsprosessen blir vurdert ut fra avstand mellom det som er besluttet sentralt og det som er gjennomført lokalt. For det andre kan iverksettingsprosessen vurderes nedenfra og opp («bottom-up»). Dette innebærer at analysen tar utgangspunkt i det politiske feltet en lov eller beslutning skal gjennomføres, og vurderer hvordan målgrupper og bakkebyråkrater tolker og følger opp intensjonene i politikken. Begge perspektivene har sine svakheter. Et ensidig fokus på iverksettingsprosessen ovenfra-ned kan for eksempel legge for stor vekt på betydningen sentrale føringer har i forhold til de lokale iverksetternes holdninger og virkelighet, mens et ensidig fokus på prosessen nedenfra-opp kan overvurdere de lokale iverksetternes muligheter til å omfortolke og gjøre motstand mot beslutninger ovenfra (Sabatier 1986).

Måten målsettingene om universell utforming og økt tilgjengelighet iverksettes i norske kommuner, bærer preg av både beslutninger ovenfra-ned og fortolkningsprosesser nedenfra-opp. Politikken inneholder noen føringer fra departementsnivå, men kommunene er gitt stor frihet til å forme og administrere tiltakene lokalt. Gjennom rundskriv har for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet understreket at tiltak skal tilpasses den enkelte kommunes ressurser og lokalt skjønn (Rundskriv H-1/10). Politik-

utformingen og iverksettingen skjer derfor på flere ulike nivåer i den politiske administrasjonen; nasjonalt i departementene, lokalt i kommunale planverk og arbeidsgrupper, samt i det enkelte utbyggingsprosjektet.

Det kan stilles spørsmålsteget ved om iverksettingsprosesser er for komplekse til å la seg forklare og forstå gjennom ett bestemt perspektiv. I stedet for å ta utgangspunkt i et av de ovenfor nevnte perspektivene, anbefaler noen forskere at iverksettingsstudier bør ta utgangspunkt i ulike faktorer eller betingelser som spiller inn på iverksettingsprosessen (se f.eks. Winter 1994; Hill og Hupe 2009). Iverksettingsprosesser vil i mange tilfeller være for vanskelig å forstå uten å ta hensyn til hvordan politikken er blitt utformet, ulike interesser blant aktørene som deltar i iverksettingsprosessen, ledelse og koordinering av denne prosessen og den større konteksten prosessen skjer innenfor. Et dårlig samsvar mellom politiske målsettinger og det som til slutt blir gjennomført, kan derfor skyldes flere forhold; upresise politiske målsettinger, uventet atferd i målgruppen og blant de som iverksetter og administrerer tiltakene, mangelfull administrativ iverksetting og koordinering, samt endringer i de kontekstuelle omgivelsene.

Ulike interesser og ressurser

Politikkutforming og iverksetting av lokalpolitiske tiltak er som oftest et samspill mellom politikere, administrasjon og målgrupper for politikken (jf. Aarsæter 1992). I hvilken grad det råder konsensus eller konflikt omkring politiske målsettinger og tiltak, vil være avgjørende for hvordan en iverksettingsprosess forløper (Hill og Hupe 2009). Van Meter og Van Horn (1975) har for eksempel argumentert for at iverksettingsprosessen vil gå lettere dersom det råder konsensus om politikken, og at større politiske reformer vil være mer krevende å gjennomføre enn tiltak som innebærer mindre endringer i forhold til tidligere politikk. Interessecforskjeller, konflikt og kompromissdannelser vil være barrierer som kan stoppe opp iverksettingen av et tiltak eller påvirke effektene av tiltak (Gravesen og Trads 2010). Politiske spill fra politikkkutformingen kan videreføres i iverksettingen av denne politikken, og eventuelle kompromissdannelser kan føre til at de politiske målsettingene blir uklare og vanskelige å iverksette.

Når det gjelder målsettingene om universell utforming, har mange aktører (f.eks. faggrupper, organisasjoner av funksjonshemmede og næringsliv) etablerte interesser på boligmarkedet. Usikkerhet om hvordan egne interesser vil komme ut av alternative og nye institusjonelle forhold, kan bidra til at aktørene foretrekker å bevare etablerte ordninger framfor politikkreformer og endring i den etablerte praksisen på boligmarkedet (jf. Hall 2010). Enkelte aktører kan derfor motsette seg radikale endringer eller fortsette å forfølge de strategier de har lyktes med tidligere («stiavhengighet»).

Enkelte aktører, spesielt byggenæringen, har vært bekymret for de økonomiske konsekvensene av kravene til universell utforming (se f.eks. Medby m.fl. 2006; Medby m.fl. 2007). Blant annet er det blitt pekt på at disse kravene presser boligprisene opp, og at konsekvensen kan bli at første-gangsetablerere ikke makter å etablere seg på boligmarkedet. I den grad krav om universell utforming og økt tilgjengelighet medfører økte kostnader, er dette krav som står i konflikt med markedets krav til avkastning og lønnsomhet. Andre aktører, ikke minst grupper av funksjonshemmede, har derimot en sterk interesse i at politiske målsettinger om universell utforming og økt tilgjengelighet gjennomføres i praksis. Grupper av funksjonshemmede kan derfor være nyttige støttespillere for kommunen når tiltak skal iverksettes, og som en viktig målgruppe for politikken vil de kunne fungere som rådgivere med hensyn til hvilke tiltak som bør iverksettes.

Aktører vil ha ulike forutsetninger til å mobilisere eller definere et prosjekt (Nilsen 2008). De vil derfor ha ulike muligheter til å påvirke iverksettingen av tiltak ut fra sine interesser. Etersom kommunene i stor grad er avhengige av private utbyggere for å få oppført og vedlikeholdt den lokale boligmassen, kan vi si at utbyggerne har økonomisk makt til å definere politiske tiltak i boligmarkedet. Selv om funksjonshemmede utgjør potensielle kjøpere til universelt utformede og tilgjengelige boliger, er de for få til å ha økonomisk innflytelse på boligbyggingen. Funksjonshemmede kan imidlertid sies å ha en symbolsk makt. Ved å gi sin tilslutning til politiske tiltak, kan funksjonshemmede legitimere kommunens boligbygging. Denne symbolske makten forutsetter imidlertid at funksjonshemmede makter å mobilisere seg og overbevise kommunens politikere og administrasjon om viktige problemstillinger. Ulike grupper av funksjonshemmede kan ha ulike

interesser og behov med hensyn til hvilke politiske tiltak som er ønskelige (Lid 2009). Det er rimelig å tro at det vil være lettere for kommunens politikere og administrasjon å avvise slike brukerinteresser som urealistiske dersom de framstår som motstridende og umettelige.

Beslutningsorientert og prosessorientert iverksetting

Måten kommunens administrasjon leder og koordinerer iverksettingsprosessen kan ha betydning for utfallet av denne prosessen. Her går det et hovedskille mellom beslutningsorienterte og prosessorienterte tilnærminger (se f.eks. NOU 2001:7; Kjellberg og Reinat 2007). I en beslutningsorientert tilnærming vil politiske tiltak defineres og presiseres sentralt i kommunen, og tiltakene vil i stor grad gjennomføres gjennom ensidige pålegg. Denne tilnærmingen forutsetter god kompetanse om utfordringer og potensielle løsninger blant beslutningstagerne, samt store ressurser til å kontrollere om tiltakene gjennomføres etter påleggene. Det er også rettet kritikk mot tilnærmingen fordi den legger til grunn at beslutningstagerne har direkte kontroll over iverksettingsprosessen, mens de reelt sett kun indirekte kan påvirke prosessen ved å legge overordnede føringer for tiltakene (Elmore 1980). Prosessorienterte tilnærminger legger derimot større vekt på lokalt skjønn og mindre vekt på hierarkisk oppfølging av beslutninger. Tilnærmingen tar utgangspunkt i at det er aktørene som står nærmest et problem som har størst innflytelse på problemet, slik at problemløsning derfor bør skje gjennom at disse aktørene får fullmakt til å løse dem (Elmore 1980). Målgruppene blir med andre ord ikke sett på som passive mottakere av politiske tiltak, men som viktige bidragsyttere i utformingen og gjennomføringen av dem.

Prossessorienterte tilnærminger har fokus på kommunikasjon, og kan også defineres som kommunikativ iverksetting. Iverksettingsprosessen er en dialog mellom aktører med ansvar for iverksetting og andre aktører med interesse i tiltakene (Williamson 2003 i Nilsen 2008). Iverksetting av politiske tiltak skal helst baseres på partsdeltakelse, og tiltakene skal tilpasses den aktuelle situasjonen for iverksettingen og justeres i forhold til prosessens forløp. Det sentrale målet for prosessen er å oppnå konsensus mellom aktørene.

I situasjoner der aktørene har ulike interesser vil konsensus mellom partene være vanskelig å oppnå. Interessekonflikter kan føre til at aktørene handler strategisk i forhold til hverandre for å oppnå egne mål. Framfor å tenke helhetlig, tenker de på hva som er best for seg og sine interesser. Aarsæther og Hagen (2001:127) mener en måte å komme forbi dette problemet på er at det bygges opp såkalte «fungerende sannheter». Dette betyr at det gradvis må etableres en enighet mellom aktørene om hva som kan anses som «rimelig» med hensyn til utfordringer og løsninger, dersom aktørene i fellesskap skal bli handlingsdyktige. I hvilken grad det etableres en felles forståelse, vil være avgjørende for om politiske tiltak får legitimitet hos berørte aktører.

Forankring av politiske tiltak

Når og hvordan aktører involveres i iverksettingsprosessen vil kunne ha stor betydning for utfallet av denne prosessen (jf. Nilsen 2008). En viktig forutsetning for legitimitet er lokal forankring. Forankring handler blant annet om at berørte aktører må ha kunnskap og oppleve forpliktelse til knyttet gjennomføringen av et tiltak (Bergem m.fl. 2010). Mens kunnskap skapes gjennom deltagelse i planlegging og gjennomføring av tiltak, etableres forpliktelse gjennom at de involverte aktørene gir sin aksept og opplever et eierskap (dvs. støtter og har positiv holdning) til tiltaket.

Forankring er nært knyttet til medvirkningsprosesser (Nordborg 2010). I planlegging og iverksetting av politiske tiltak skal medvirkning bidra til å bedre utformingen av tiltak, gjøre gjennomføringen av tiltak lettere, forankre tiltakene hos de som berøres av tiltakene og bedre beslutningsgrunnlaget for politikerne. Medvirkning vil variere ut fra hva den går ut på (utforming og/eller iverksetting), hvordan den foregår (enveis- eller toveiskommunikasjon), når den foregår (tidlig versus seint i prosessen), hvilket plannivå den skjer på (strategisk eller operativt nivå) og hvem som involveres (Holsen 2000).

Hvinden (2011) har pekt på at «medvirkning» i mange tilfeller ikke er et dekkende begrep for den kontakten som eksisterer mellom kommune og brukerorganisasjoner. I mange tilfeller dreier denne kontakten seg om utvikling og iverksetting av politikk bygd på dialog og samarbeid med de

berørte gruppene. Bakgrunnen for en slik tilnærming er ideer om deltakerbasert styring og idealer om deltakerdemokrati. For det første presser organisasjonene seg på kommunen for å oppnå en jevnlig og forutsigbar «dialog», som en strategi for å bli sett og hørt, anerkjent og respektert i kraft av sine erfaringer, meninger og krav. For det andre ser kommunene dette som ønskelig for å få mer kontinuerlig og inngående kontakt med talerør for de ulike brukergrupper. Denne kontakten blir i mange tilfeller vurdert som nødvendig for å oppnå ønskede resultater av offentlige tiltak. Samarbeidet er ikke avgrenset til hvilke tiltak som kan iverksettes, men også utforming og gjennomføring av tiltak.

Aktørene kan involveres på ulike måter i en iverksettingsprosess. Holsen (2000) mener det er viktig skille mellom medvirkning og forhandlinger. Til forskjell fra en medvirkningsprosess der alle interesser i prinsippet skal kunne delta på en eller annen måte, er forhandlinger forbeholdt definerte parter. Siden medvirkning skal fokuseres på bred deltakelse fra ulike samfunnsgrupper med ulike perspektiv og ressurser, kan forhandlinger ikke forstås som medvirkning. Forhandlinger kan likevel være viktig i forbindelse med gjennomføring av politiske tiltak. Når gjennomføringen av tiltak skjer i privat regi, som tilfellet ofte er i byggeprosjekter, kan utbyggingsavtaler brukes som virkemiddel (NOU 2001:7). Slike avtaler er et resultat av forhandlinger mellom kommunen og private utbyggere, og det kan forhandles om hvordan tiltak skal utformes, hvilke reguleringsbestemmelser som skal gjelde for området og lignende. Forhandlinger kan med andre ord være en form for problemløsning, der partene frivillig blir enige om ulike forpliktelser knyttet til et tiltak. En fare ved slike avtaler, kan imidlertid være at de primært ivaretar avtalepartenes interesser (NOU 2001:7). Andre aktørers interesser kan med andre ord bli utelukket fra deltakelse (eller få mindre innflytelse) i viktige faser av planleggingen og gjennomføringen av tiltak.

Forankring skjer ikke bare gjennom at berørte aktører involveres i planlegging og iverksetting av tiltak, men også i form av at politiske målsettinger og tiltak blir implementert i kommunens planverk og i kommuneorganisasjonen (Bergem m.fl. 2010). I regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet, er et av målene at alle kommuner bør ha vedtatt en kommuneplan med retningslinjer for universell utforming

innen 2015 (BLD 2009). Ved at mål og tiltak inkluderes i kommunens planverk, legges det til rette for politisk forpliktelse med hensyn til praktisk og økonomisk oppfølging. For å oppnå god planforankring er det også nødvendig med god organisatoriske forankring (Bergem m.fl. 2010). Dette innebærer at kommunen etablerer formaliserte avtaler og møteplasser for gjennomføringen av tiltak.

Kontekstuelle faktorer

Hvordan en iverksettingsprosess forløper er ikke bare avhengig av politikkutforming og forankring blant berørte parter. Den vil også påvirkes av den konteksten politiske målsettinger og tiltak skal iverksettes i (Hill og Hupe 2009). Slike kontekstuelle faktorer vil som oftest være utenfor de involverte aktørenes kontroll. Dette betyr at man ikke kan ta for gitt at en iverksettingsprosess som har fungert bra i én kommune eller i ett bestemt byggeprosjekt, skal ha samme effekt i andre kommuner eller byggeprosjekt. Kommuner kan være svært ulikt organisert, og slikt sett ha ulike forutsetninger for effektiv planlegging og gjennomføring av politiske målsettinger (se f.eks. Sandlie m.fl. 2011). Videre kan utbyggingsprosjekt være knyttet til ulike barrierer med hensyn til gjennomføring av ulike tiltak for universell utforming og økt tilgjengelighet, som for eksempel geografisk beliggenhet og økonomiske rammer (jf. Shakespeare 2006). For å kunne vurdere betydningen av ulike arbeidsmetoder for iverksetting av politiske målsettinger og tiltak, er det med andre ord viktig å kunne identifisere betydningen av betingelser som står utenfor de berørte aktørenes kontroll.

Forankring i kommunens planarbeid

I regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet er kommunene anbefalt å vedta en kommuneplan med retningslinjer for universell utforming innen 2015. Aktiv planlegging i kommunene er viktig for å nå nasjonale mål om universell utforming, og i dette planarbeidet er kommuneplanen kommunens viktigste styringsdokument. Ut fra hensynet til iverksetting er det viktig at retningslinjer for universell utforming også inkluderes i andre sentrale planverk, som for eksempel arealplan, reguleringsplan og detaljplaner for utbyggingsprosjekter.

Kristiansand kommune har vedtatt en kommuneplan med retningslinjer for universell utforming (Kristiansand 2011). Målsettingen er at minst 70 prosent av nye boenheter skal være universelt utformet, ved at alle hovedfunksjoner (stue, kjøkken, soverom, bad og toalett) skal ligge på inngangsplan. Målsettingen må ses i sammenheng med at ikke alle boligtyper omfattes av kravene til universell utforming og tilgjengelighet i den nye plan- og bygningsloven (2008). Kommunen forutsetter at universell utforming blir ivaretatt innenfor alle utbyggingsområder, og det går igjen som standardkrav i reguleringsplaner. Universell utforming skal også være innarbeidet i alle kommunens rutiner. Våre informanter forteller at unntak og dispensasjon fra bestemmelsene er vanskelig, fordi kommuneplanen forutsetter at dette ikke skal forekomme.

Den tydelige forankringen av universell utforming i kommunens planarbeid kommer klart fram i utbyggingen av Tangenområdet. Våre informanter forteller om et prosjekt som er gjennomtenkt med hensyn til universell utforming fra uteområdene og helt inn til leilighetene. Universell utforming har vært et sentralt premiss helt fra starten av utbyggingsprosjektet. Reguleringsplanen fastlegger de overordnede grepene for utvikling av området, og utomhusplanen er utarbeidet i henhold til denne reguleringsplanen. Arbeidet med utomhusplanen har vært gjennomført i to faser, der fase 1 var å fastsette overordnede mål og føringer for detaljplanleggingen av Tangenområdet. I fase 2 ble det utarbeidet detaljplaner av utomhusarealene og en designhåndbok for de offentlige arealene på Tangen. Designhåndboken ligger også til grunn for universell utforming i boligene. Dette har gitt utbyggerne en tydelig mal på hvordan universell utforming skal implementeres i prosjektet. I utomhusplanen og designhåndboken stilles det blant annet krav til møbleringstyper (benker, sykkelstativ, avfallskurver m.m.), fargevalg og montering. Videre har orienterbarhet og framkommelighet vært sentrale mål. Veier, promenader, gangsoner og gatetun skal framstå med et tydelig hierarki, med klart definerte overganger og systemer som forenkler orienteringen på stedet.

Våre informanter fra kommunen forteller at forankring i kommunens planverk gjør det enklere å få gjennomført universell utforming og økt tilgjengelighet i byggeprosjekter. Forankringen betyr blant annet at retnings-

linjene for byggevirkosomheten i kommunen er tydeliggjort, og de opplever færre diskusjoner om hvilke prinsipper som gjelder. Sammen med en styrking av kommunenes legale myndighet via lovverket, betyr dette ifølge én av våre informanter at kommunen er mindre avhengig av utbyggers godvilje med hensyn til universell utforming.

Forankring i kommuneorganisasjonen

For å oppnå forankring i planarbeid og et tverrfaglig samarbeid om universell utforming og økt tilgjengelighet i boligmassen, må målsettingene og retningslinjene forankres bredt i kommuneorganisasjonen. Universell utforming berører i utgangspunktet alle kommunale etater, men her avgrenser vi oss til de etatene som er involvert i boligbyggingen i kommunen. Siden norske kommuner står forholdsvis fritt med hensyn til hvordan de velger å forvalte og administrere boligbyggingen, vil berørte etater variere fra kommune til kommune.

Når det gjelder Kristiansand kommune, forteller våre informanter at det generelt sett har vært få samarbeidsproblemer om universell utforming innad i kommunen. For å forankre og implementere målsettingene om universell utforming i kommunens byggevirkosomhet, er det etablert ulike tverretatlige ad-hoc grupper som samarbeidsarenaer. En slik arbeidsgruppe ble også etablert i forbindelse med utbyggingen av Tangenområdet. Det ble først etablert en arbeidsgruppe bestående av tverretatlig deltagelse fra kommunen (parkvesenet, ingeniørvesenet og plan- og bygningsetaten), konsulenter og entreprenør. Denne gruppen utarbeidet utomhusplanen i fase 1. Detaljplanleggingen i fase 2 og iverksetting av tiltak er gjennomført i nært samarbeid med det lokale Rådet for funksjonshemmede gjennom dialog og jevnlig møter. Både utomhusplanen og designhåndboken er politisk forankret i vedtak gjort av Byutviklingstyret.

Selv om kommunen opplever lite samarbeidsproblemer innad i kommunen omkring universell utforming og økt tilgjengelighet i boligbyggingen, pekes det på andre områder i kommunen der dette samarbeidet har vært vanskeligere. Samarbeidsproblemer har da som oftest hatt sin årsak i manglende kontinuitet i arbeidstokken, slik at informasjonen enkelte ganger har sviktet. I slike tilfeller «har det (universell utforming) ikke sittet i rygg-

margen», forteller én av våre informanter. Problemene skyldes med andre ord ikke motstand eller uenigheter om de politiske målsettingene, men om manglende kompetanse og informasjon. Én av våre informanter forteller imidlertid at det har vært vanskelig å komme i dialog med Helse- og sosialstaten. Det er likevel uklart om dette skyldes manglende kunnskap, misforståelser eller motstand mot å samarbeide om retningslinjene for universell utforming.

Medvirkning fra rådet for funksjonshemmede – konsensusbyggende prosesser

Det ligger sterke føringer i lovverket for hvordan medvirkning i en planprosess skal være. Men selv om medvirkning i utgangspunktet har en sterk plass i lovverket, kan kommunen i stor grad bestemme hvordan medvirkningen skal legges opp og hvem som skal inviteres med i planlegging og gjennomføring av politiske tiltak (Nilsen 2008).

I Kristiansand har Rådet for funksjonshemmede hatt en bevisst strategi for hvordan de skal bli kjent og få innflytelse (Staalesen 2004). Én sentral del av denne strategien har vært å mobilisere og jobbe fram kompromisser innad i rådet, slik at de kunne komme til kommunen med ett forslag til en god løsning for flere grupper. Ved «å snakke med en stemme» og samle seg om ett spørsmål, ett krav eller en anbefaling, opplever de å ha fått større troverdighet og gjennomslag hos kommunen. I dag er Rådet med i Byutviklingsstyret. På denne måten får de førstehånds kjennskap til reguleringsplaner, utbygningsplaner og endringer på gateplan. Rådet har talerett og kan delta i diskusjoner som har med tilgjengelighet å gjøre.

Planleggingen og utbyggingen av Tangenområdet er gjennomført i nært samarbeid med Rådet for funksjonshemmede. Gjennom hele utbyggingsprosessen er det gjennomført jevnlige møter, der løsninger er diskutert etter innspill fra rådet. I planleggingsfasen ble det arrangert et seminar i regi av rådet, der prosjektteamet ble tatt med «på tur» i byen for å få en forståelse av hvordan det er å være funksjonshemmet i Kristiansand. Deltagerne ble tildelt ulike funksjonsnedsettelse i form av rullestol, hele låseskinner, krykker og masker. På denne måten fikk de oppleve på kroppen hvor vanskelig det kan være for funksjonshemmede om omgivelsene ikke er tilgjengelige. Den

praktiske lærdommen fra dette seminaret ble senere benyttet i detaljplanleggingen. Det at fagfolk og utbyggere har fått erfare funksjonshemmedes problemer, har gjort det lettere å få gehør for problemstillinger når rådet har kommet med spørsmål og løsningsforslag underveis i prosjektet. Det er med andre ord rimelig å si at Rådet har skaffet seg oppmerksomhet og gjennomslag for sine problem ved å la andre få føle på dem.

Utbyggingsavtale som virkemiddel for gjennomføring

Ansvar for iverksetting av planer og tiltak for universell utforming av Tangenområdet er delt mellom kommunen og private utbyggere. For å sikre gjennomføringen av tiltakene har kommunen inngått en utbyggingsavtale med entreprenør Tangen Utviklingsselskap AS (TUAS) som regulerer samarbeidet. TUAS er etablert for å samordne de ulike grunneiernes/festernes interesser, og består av private, fylkeskommunale og statlige eiere/festere/leietakere i området. Avtalen regulerer blant annet ansvar, kostnadsdeling, rekkefølge og framdrift på områdeklargjøring. På bakgrunn av avtaler og reguleringsplanens rammer, er det den enkelte grunneier som skal gjennomføre sine respektive byggetiltak.

Det er utbyggeren som vanligvis bærer kostnadene, og eventuelle endringer underveis i et byggeprosjekt vil være fordyrende. For å redusere kostnadsrisikoen ønsker utbyggere gjerne å ha forutsigbare og forpliktende avtaler. Utbyggingsavtalen med kommunen innebærer at kommunen må bære hele eller deler av eventuelle endringsforslag som kommer underveis i prosjektet. Totalentreprise på grønn og grå infrastruktur (inkl. anlegg i grunnen, utfylling i sjø, gater, parkområder og utvidelse av Bystranda), er på ca. 150 millioner. Av dette utgjør 36 millioner kommunal andel, som er regulert i utbyggingsavtale. Selv om utbyggingsavtalen først og fremst skal være et virkemiddel for å sikre at utbyggingen av området skjer i henhold til de intensjoner som er nedfelt i kommunens planverk (jf. KRD 2006), opplever også entreprenøren denne avtalen som en enklere måte for avtalepartene å administrere gjennomføringen av prosjektet. Entreprenøren har vært opptatt av å ha forutsigbarhet med hensyn til kostnader, samtidig som at ulike forpliktelser må være gjensidige. I tidligere prosjekter uten en slik avtale, har kommunens krav enkelte ganger blitt opplevd som urimelige

og lite gjensidige. Fordyrende krav har kommet underveis i byggeprosjektene og regningen har tilfalt utbygger. Kommunen blir i slike situasjoner oppfattet som «en vert på andres regning».

Entreprenøren har også hatt en fordel av utbyggingsavtalen ved at de kan tilby et fullt utbygget område der rekreasjonsområdene står ferdige til beboerne når de flytter inn. Dette oppleves som en verdiøkning, som kan kompensere for noe av merutgiftene til universell utforming. Selv om det er uenighet mellom våre informanter om i hvilken grad målsettinger om universell utforming og økt tilgjengelighet har medført en kostnadsøkning for prosjektet, mener entreprenøren at de har tall som viser at Tangenområdet er omkring 40–50 prosent dyrere på infrastruktur enn det forrige prosjekt de var involvert i. Det blir likevel understreket at denne ekstra-kostnaden ikke er et stort problem, så lenge det regnes inn i prosjektet fra starten og at det kan påvises at prosjektet får økt kvalitet for kostnaden.

Entreprenøren er tilfreds med at de i dag overholder kalkylen som ble satt opp ved starten av prosjektet, og understreker betydningen av å gjøre ting riktig og bra nok én gang for alle. Endringer underveis i byggeprosjekter er svært fordyrende. I Tangenprosjektet ble det brukt nesten ett år på planlegging og finne gode løsninger. Da løsningene ble funnet har entreprenøren fått «godkjentstempel», slik at det ikke skulle komme endringer i etterkant. Kommer kommunen med endringer etter godkjenning vil det være et forhandlingsspørsmål om hvem som skal betale for endringene.

Utviklingsperspektiv og pragmatiske løsninger

Universell utforming skal i utgangspunktet sikre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette er en ambisiøs målsetting, ikke minst med tanke på at det eksisterer individuelle forskjeller med hensyn til hvilke behov ulike grupper av funksjonshemmede har. Det er derfor reist spørsmål om det beste politikken kan oppnå er å bidra til bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, mens det å sikre den er for omfattende (Lid 2009). Målsettingen om det «barrierefrie samfunnet» kan slik sett oppfattes som en utopi (Shakespeare 2006).

Kommunene er gitt stor frihet til lokal tilpasning og bruk av skjønn når de skal utforme tiltak for universell utforming og økt tilgjengelighet. At tiltak

er universelt utformet ut fra plan- og bygningsloven, innebærer at hovedløsningen er utformet slik at den kan brukes av flest mulig på en likeverdig måte (Rundskriv H-1/10, s. 51). Loven åpner altså for en pragmatisk tilnærming til gjennomføring av universell utforming.

I Tangenprosjektet har kommunen hatt et utviklingsperspektiv med hensyn til å finne gode løsninger på universell utforming og økt tilgjengelighet. Framfor å legge til grunn en instrumentell og beslutningsorientert forståelse av problemløsning (problem-løsning-utførelse), har de benyttet kommunikativ og prosessorientert forståelse basert på dialog mellom de berørte aktørene. Utviklingsperspektivet innebærer en tro på at ingen løsninger er perfekte, men må tilpasses det enkelte prosjekt. Universell utforming blir bevisst ikke brukt som standardløsninger i kommunen, men tenkes nytt fra prosjekt til prosjekt både med hensyn til materialvalg og estetikk.

Universell utforming og tilgjengelighet handler i stor grad om å få de fysiske løsningene på plass ned til minste detalj (som valg av sklisikkert underlag og valg av asfalttype til kontrastfarger i uteområdet). For å utarbeide tilfredsstillende detaljer kreves kompetanse. Kompetanse vil derfor være en sentral barriere i utvikling og gjennomføring av tiltak. I stor grad utviklet aktørene i Tangenprosjektet de tekniske løsningene selv. I liten grad synes de å ha trukket veksler på råd og veiledning fra statlige myndigheter. I Tangenprosjektet er det jobbet mye med å etablere en felles forståelse for hvilke utfordringer funksjonshemmede står overfor, og at universelle løsninger kan være en berikelse for området som helhet. Her har den praktiske lærdommen fra «byturen» med Rådet for funksjonshemmede vært viktig. Kommunen har måttet balansere brukerinteresser med markedsinteresser. Mens Rådet for funksjonshemmede har vært opptatt av spørsmål knyttet til om tiltak gir økt tilgjengelighet for ulike grupper av funksjonshemmede, har entreprenør vært opptatt av spørsmål knyttet til om tiltak gir merverdi for området som helhet.

Det kan synes som om partene har kommet fram til en felles erkjennelse av at perfekte løsninger ikke finnes, og at de derfor har søkt kompromissløsninger. Dette viser seg blant annet i et sitat fra vårt intervju med entreprenøren i prosjektet; «Vi må bringe fornuften inn, så vi ikke blir stående på

barrikadene. Målet må være å finne konstruktive løsninger som begge parter kan leve med». Rådet for funksjonshemmede gir også tydelig uttrykk for en pragmatisk tilnærming til hva som kan oppnås innenfor universell utforming. Det blir blant annet pekt på at en begrensning ved universell utforming vil handle om at det er delte oppfatninger av hva som er barrierer og hvordan barrierer unngås. Synshemmede kan for eksempel ønske seg fortauskanter for å kunne orientere seg, mens disse kantene kan fungere som hindrer for bevegelseshemmede. Det vil derfor være så godt som umulig å fjerne alle hindringer. Rådet mener det beste man kan håpe på er at tiltak gjøres «tilgjengelige nok», slik at flest mulig får økt tilgjengelighet.

Topografi, prosjektstørrelse og attraktivitet

Implementeringsprosesser kan påvirkes av faktorer som står utenfor de berørte partenes kontroll. Dette er faktorer som kan både hemme og fremme gjennomføringen av de politiske målsettingene. I Tangenprosjektet er det særlig tre slike faktorer som bør nevnes, og de har alle gitt gunstigere betingelser for gjennomføring av universell utforming og økt tilgjengelig enn hva som vil være tilfelle i mange andre byggeprosjekter.

Universell utforming vil gjerne være mer gjennomførbart i noen omgivelser enn andre, som for eksempel i flate urbane omgivelser enn i kupert naturomgivelser (Shakespeare 2006). Tangenområdet er et stort og flatt område, som har gjort det enklere å gi uteområdene en universell utforming med økt tilgjengelighet for mange brukergrupper. Våre informanter nevner andre deler av byen der universell utforming i mindre grad har latt seg gjennomføre på grunn av kupert terreng.

En annen faktor som sannsynligvis også påvirker hvordan det jobbes med planlegging og gjennomføring av universell utforming og økt tilgjengelighet, er prosjektets størrelse. Med Tangenområdet har Kristiansand kommune regulert et større område. Området er en helt ny bydel som kunne planlegges helhetlig ut fra universell utforming helt fra begynnelsen av. Dette har gitt et bedre utgangspunkt for samarbeid mellom de berørte aktørene, og det har sannsynligvis vært lettere å få entreprenør/utbygger til å akseptere merkostnader knyttet til universell utforming. I mindre prosjekter der kommunen er mindre involvert i selve byggefasen, er det grunn til å tro at

mulighetene for «unnlatesssynder» hos utbygger er større. Våre informanter forteller at tilsyn og kontroll er et ressurs spørsmål, og at tilsyn med offentlige bygg og rom prioriteres framfor mindre byggeprosjekter.

Det er også grunn til å tro at generelle konjunkturer og attraktiviteten til et byggeprosjekt kan påvirke iverksetting av universelt utformede tiltak for å øke tilgjengeligheten. Tangenområdet var i utgangspunktet et attraktivt rekreasjonsområde. Vi antar dette har bidratt til å øke utbyggers vilje til å påta seg merkostnader knyttet til universell utforming. Boligene har vært attraktive salgsobjekter, og alle boligene i første trinn ble solgt i løpet av én dag. Med et dårligere boligmarked og et mindre attraktivt område, kan det tenkes at utbyggere vil ha større betenkeligheter og i mindre grad se merverdien i byggeprosjekter med universell utforming og økt tilgjengelighet.

Avsluttende kommentar

I dette kapitlet har vi presentert en casestudie av hvordan målsettinger om universell utforming og økt tilgjengelighet har blitt iverksatt i et konkret utbygningsprosjekt. Det primære formålet med studien har vært å identifisere under hvilke betingelser iverksettingen har best muligheter for å lykkes og oppnå samspill mellom de boligpolitiske aktørene. Designet for case-studien har vært eksplorerende. Analysen gir derfor ikke grunnlag for å anbefale noen løsninger framfor andre. Flere faktorer har imidlertid vært viktige for hvorfor Tangen-prosjektet framstår som vellykket:

- *Eierskap*: at kommunen var medeier i prosjektet bidro til at kommunen har vært aktiv deltaker gjennom hele utviklingsprosessen. Prosjektet størrelse gjorde at beslutningene ble forankret i kommunestyret og at kommunen hadde en tydelig interesse av den endelige utformingen.
- *Stordriftsfordeler*: størrelsen på byggeprosjektet synes å ha bidratt til stordriftsfordeler som bidro til å minske merutgiftene til universell utforming av uteområdet. Entreprenøren kunne noe lettere akseptere høyere kvalitetskrav til uteområdet dels fordi kvalitetene bidro til å øke verdien av boligene, dels fordi kostnaden ved investeringene i uteområdet kunne fordeles på et stort antall boenheter.
- *Forutsigbarhet* for entreprenøren: avtale mellom kommunen og entreprenøren om fordeling av merutgifter som ble pålagt eller oppstod

underveis, bidro til forutsigbarhet og tydelige spilleregler. Avtalen bidro til å unngå store og vedvarende konflikter underveis i prosjektet.

- *Langsiktig oppbygging av kompetanse* på tilgjengelighet i kommunen: Kommunen hadde allerede bygget opp kompetanse på tilgjengelighet i kommunen før byggeprosjektet ble aktuelt.
- *Varig og tett involvering av rådet for funksjonshemmede*: kommunen hadde allerede før igangsettingen av prosjektet etablert et samarbeid med rådet for funksjonshemmede utover lovens minimumskrav. Rådet for funksjonshemmede hadde maktet å mobilisere støttespillere i kommunen gjennom langvarig og personlig kontakt (fra 1989 og framover).
- *Konsensusbyggende prosesser*: Samarbeidet mellom kommunen og entreprenør og kommunen og rådet for funksjonshemmede, framstod som løsningsorientert.
- *Enighet om tilgjengelighetskrav* blant ulike grupper av personer med nedsatt funksjonsevne (spesielt bevegelseshemmede og synshemmede): rådet for funksjonshemmede maktet å tale med en stemme og foreslå omforente løsninger til tilgjengelighet. Dermed framstod kravene fra funksjonshemmedes organisasjoner som entydige. Kommunen og entreprenør kunne da ikke uten videre se bort i fra kravene ved å vise til at kravene spriket og var uforenlige («splitt og hersk»).

Implementeringsprosessen preges av hvordan generelle målsettinger tolkes og presiseres i det enkelte byggeprosjekt, i hvilken grad ulike aktører deltar i planlegging og utføring av tiltak og i hvilken grad det etableres en felles forståelse av ulike utfordringer. Planlegging og gjennomføring av politiske målsettinger vil også være påvirket av faktorer som står utenfor de berørte aktørenes kontroll.

Når vi kommer ned på det lokale plan der målsettinger om universell utforming og økt tilgjengelighet skal iverksettes, handler dette ofte om små, men viktige, detaljer. Iverksetting av nasjonale målsettinger om universell utforming og økt tilgjengelighet, er en tidkrevende og kompleks prosess, der tydelighet, kompetanse og målrettet samarbeid er nøkkelementer. Forutsetningene for gode samarbeidsrelasjoner er at det etableres arenaer der de involverte aktørene kan etablere en felles forståelse for hvordan utfordringer knyttet til universell utforming kan løses. Resultatene fra vår casestudie tyder

på at det er lettere å få aksept for å iverksette universelt utformede tiltak for økt tilgjengelighet når de med ansvar for planlegging og gjennomføring har fått føle utfordringene på kroppen.

Universell utforming er vanskelig å gjennomføre i praksis. Det beste man i mange tilfeller kan oppnå, er å gjøre tiltak tilgjengelige nok til at så mange som mulig kan benytte dem. Ved å tilpasse materialer og estetisk utforming på tiltak til konkrete byggeprosjekt, vil slike tiltak i de fleste tilfeller også oppleves som en berikelse for beboere uten funksjonshemninger.

Referanser

Aarsæter, N. (1992): *Samfunnsplanlegging – lokalt – nasjonalt – globalt*. Kommune- forlaget.

BLD (2009): *Norge universelt utformet 2025*. Barne- og likestillingsdepartementet.

Bratt, C. (1992): *Strategisk handling? Om spillteoriens perspektiv og dens anvendelse på helsepolitikk*. ISO-rapport nr. 26. Institutt for sosiologi. Universitetet i Oslo.

Bergem, R., M. Hanche-Dalseth og S. Moen Ouff (2010): *Boligsosialt utviklings- program (BoSo) – forankring av arbeidet med handlingsplan*. Notat fra Møre- forskning.

Bringa, O. R., E. Lund og K. Ringard (2011): Norway's planning approach to implement universal design, in Preiser, W. F. E. og K. H. Smith (red.): *Universal Design Handbook*. 2. utgave. Mc Graw Hill.

Elmore, R. F. (1980): Backward mapping: Implementation research and policy decisions, *Political Science Quarterly*, 94 (4), s. 601–616.

Gravesersen, K. og J. Trads (2010): *Succesfuld implementering af kommunale orga- nisationsforandringer*. Spesialoppgave. Institut for Statskundskab, Aarhus universitet.

Hall, P. (2010): Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective, In Mahoney, J. & K. Thelen (red.): *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.

Hill, M. & P. Hupe (2009): *Implementing Public Policy: An introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE.

Holsen, T. (2000): *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*. NIBR-notat 2000/3.

- Husbanken (2004) *Bygg for alle. Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder*
- Hvinden, B. (2011): *Den som har skoen på ...: En studie av sivil dialog som middel for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon i Norge*. NOVA-rapport 15/11, Oslo
- Kristiansand kommune (2011): *Styrke i muligheter: Kommuneplan 2011–2022*.
- Kjøsterud, T. (2005): *Hvordan målene ble nådd: Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA-Temahefte 1/05, Oslo.
- Kjellberg, F. og M. Reitan (2007): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Tano.
- KRD (2006): *Veileder utbyggingsavtaler*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lid, I. M. (2009): Hva kan man oppnå gjennom universell utforming? *FORMakademisk*, Vol. 2, Nr. 1, s.17–27.
- LOV 2005–06-17 nr. 58: Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.
- Medby, P., J. Christophersen, K. Denizou og D. F. Edvardsen (2006): *Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming*. Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk.
- Medby, P., J. Christophersen, K. Denizou og H. M. Edvardsen (2007): *Kostnader og virkninger ved universell utforming: Bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten*. Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk.
- Nilsen, J. (2008): *Planlegging og makt – en casestudie av planlegging i Kristiansand*. Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse. Universitetet i Agder.
- Nordborg, R. W. (2010): *Medvirkning i samfunnsplanlegging og helsefremmende arbeid – mellom politikk og realitet*. Rapport nr. 3. Møreforskning Volda.
- NOU (2001:7): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2009): *Universell utforming som kommunal strategi: Erfaringer og resultater fra pilotkommunesatsingen 2005–2008*.
- Pressman, J. & A. Wildavsky (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.
- Rundskriv A-28/2007: Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

Rundskriv H-1/10: Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven. Kommunal- og regionaldepartementet.

Sabatier, P. A. (1986): «Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, s. 21–48

Sandlie, H. C, Å. Langsether, J. Sørvoll, A. Skårberg og T. Hansen (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA-rapport 5/11, Oslo.

Shakespeare, T. (2006): *Disability Rights and Wrongs*. Routledge.

Staalesen, A. M. (2004): *Mange bekker små ... Hvordan samarbeid kan skape tilgjengelighet for alle*. Rådet for funksjonshemmede i Kristiansand kommune.

Winter, S. (1994): *Implementering og effektivitet*. Systime.

SUMMARY

Universal design and accessibility in Norwegian housing policy – social regulation, national institutions and local implementation

Rune Halvorsen

This NOVA note analyses how emerging requirements of ‘universal design’ and ‘accessibility’ in the ordinary housing market is associated with general development trends in Norwegian welfare policy the last 30 years, and how institutional features (lasting norms, rules and procedures) in the Norwegian welfare state have influenced the local implementation of national objectives of increased accessibility to ordinary housing in Norway. The note examines the main topic in three papers which each discusses one sub-component:

1. how differences in policies to promote accessibility of housing for persons with disabilities in the Scandinavian countries (Denmark, Norway and Sweden) and Anglo-Saxon countries (UK and USA) are influenced by national policy traditions, norms and rules for the design of the housing policy.
2. how interest conflicts and ideological differences have impacted the design of Norwegian policies to promote accessibility of housing from the 1970s, and how changes in accessibility requirements are associated with changes in Norwegian housing policy more broadly and Norwegian welfare policy more generally.
3. under which conditions implementation of national objectives of universal design and accessibility of housing are most likely to be successful and achieve synergies between actors in the housing policy field.

From the late 1960’s the social movement of and for persons with disabilities have aimed to deinstitutionalize the care services for persons with disabilities and promoted a change from segregated housing to inclusion and participation in the community, i.e. the opportunity to live in and benefit from the

ordinary housing market. Organizations for and of persons with disabilities have argued that accessible and usable housing where the residents can be self-reliant must be available to achieve inclusion and independent living.

In the 1960s Norwegian politicians aimed to meet the shortage of available housing for persons with mobility impairments by constructing special housing. The housing solutions were mainly so-called «category buildings» or special housing designed for particular impairment groups. The supply of housing for persons with disabilities was developed within specialized care models. The government signalled a change in the housing policy in their 1972 report to the parliament (White paper no. 76, 1971–72 On housing issues). Housing construction was to be changed from category buildings to adjustments of the ordinary housing taking into consideration that some inhabitants are or will be disabled. Although the Norwegian housing policy underwent incremental changes in the accessibility requirements for building entrepreneurs from the 1970s, significant increases in the accessibility requirements to the outdoor and indoor areas, and in the duties of the municipalities to enforce the requirements were included in the Planning- and Building Act only in 2008.

The changes in the Norwegian housing policy have been influenced by the emerging supranational rights regime for persons with disabilities. Especially from the late 1990s the EU, the Council of Europe and the UN have adopted recommendations and legally binding regulations to ensure equal opportunities to participation for all, including persons with disabilities. One manifestation of this development is the adoption of the UN «Convention on the rights of persons with disabilities» in 2006. Recognizing that persons with disabilities have the right to full and effective participation in society, the convention states that «persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement» (Article 19a) (UN, 2007).

However, it is a long social process from the adoption of international recommendations and legislation to the construction of accessible housing in the individual municipalities. A large number of formal and informal negotiations are to be completed in the process from the adoption of

objectives of accessible housing by supranational and national authorities to the implementation the objectives in Norwegian municipalities (Strauss, 1988). The general principles in the UN convention have to be substantiated in national provisions on accessibility to the regular housing stock. The Norwegian Planning and Building Act (2008) and adhering administrative regulations have to be operationalized in the individual municipality. Especially before the adoption of the new technical regulations to the Planning and Building Act in 2010 the municipalities could to a large extent define the content of «universal design» and find practical solutions themselves.

Whereas the technical regulations have become more detailed in defining what is meant by ‘universal design’ and ‘accessibility’ under the Planning and Building Act, the municipalities still have scope for discretion in implementing the accessibility provisions. Some rules tend to be broken, stretched or ignored when certain exigencies arise. All rules are not enforced with the same determination or in all relevant circumstances. In other cases rules are ignored, forgotten or fall into disuse in individual agencies or municipalities.

Our analysis suggests that the three decision making levels – supranational, national and local – partially developed their policies independently of each other or wanted to present themselves at independent: Interviews with housing policy actors in the municipality demonstrated that the local actors to little extent referred to higher level decisions. Staff in the municipality justified their own choices and priorities by referring to local interests and initiatives not the national objectives. When we asked about the help and support staff in the municipalities had achieved from national legislation, existing national guidelines and national agencies, such national measures were presented as peripheral and of little importance for the local endeavours to achieve a more accessible housing stock. While the local ambitions complied with national objectives the local decision making processes, negotiations and alliances were decisive to ensure that the housing constructions were successful. In a similar vein national government representatives (staff in the ministries and directorates) rarely provided any references to supranational obligations, policy recommendations or policy

development in other countries to account for the reforms in the national legislation and administrative regulations in Norway. When we in interviews asked to what extent they had benefited from exchange of experience in the Council of Europe, the EU or the UN system or in direct contact with other countries, such policy learning processes were de-emphasized or rejected. While some of the civil servants had previously been active in and published results from supranational policy discussions on accessibility, the national reasons and official documents were presented up-front as (the formal) reasons for the Norwegian decisions.

The first paper (“Housing rights and community living for persons with disabilities: how social institutions impact national housing policies”) argues that social institutions (stable patterns of norms, rules and procedures) are of significance for the priorities of national authorities between legislation, financial incentives and persuasion strategies (information campaigns and guidance) to ensure accessibility in the housing market. Consequently we find systematic differences in how countries aim to realise the right to independent living and to choose one’s place of residence under the UN Convention on the rights of persons with disabilities. While the Scandinavian countries have had a tradition for social redistribution of resources to ensure that all citizens have a usable of good standard (home loans to young adults with limited income and who have problems in accessing the housing market, financial support to cover housing expenses for low income households, grants to young adults on disability benefit and other disadvantaged groups), the Scandinavian countries have been reluctant to adopt statutory regulations to ensure accessible housing. While Sweden has been ahead of the other Scandinavian countries in introducing statutory regulations of accessibility, Denmark has emphasized voluntary agreements and guidance. Norwegian policy has been in an intermediary position. Compared to the Scandinavian countries the US has adopted more extensive statutory regulations of accessibility but has been less developed in terms of redistributive measures to ensure that the citizens can afford usable housing. The UK has been in an intermediary position between the Scandinavian countries and the US. Influenced by US-style legal regulation in the disability policy area (especially the Americans with Disabilities Act and the

Rehabilitation Act) the Scandinavian countries and the UK have from the early 2000s adopted more statutory regulations of accessibility to housing. In this sense we have witnessed a certain degree of isomorphism in the policy to promote accessibility, especially through policy learning from the US to Europe.

The second paper (“Institutional changes in Norwegian housing policy to promote accessibility: selective redistribution and universal regulation?», in Norwegian) argues that while the redistributive parts of the Norwegian housing policy increasingly have been confined to limited target populations the *social regulation of accessibility* has become more extensive and detailed. Social regulation policies aim at influencing the functioning of the housing market and the behaviour of housing entrepreneurs with a view to promoting social objectives through legislation, financial incentives or persuasion. The redistributive parts of the state housing policy has changed from the 1970s when the Norwegian State Housing Bank granted general housing loans to all citizens for purchasing a residence of good standard (reflecting a norm of decent living standards for all) to gradually focusing on disadvantaged groups. At the same time and vexing with this the social regulation of accessibility to housing has gradually gained support from the 1980s.

From an economic perspective the growing number of aged and disabled citizens has made the efforts to advance in accessible housing more pressing. Increased life expectancy and the ageing of the population has required Norwegian authorities to reconsider their policies to enable persons with disabilities to live independently for as long as possible. To make the ordinary housing market fit for demographic changes and to adapt to the reality and needs of persons with disabilities (including an increasing number of elderly) has become necessary to avoid expensive institutional care. Additionally, from a rights perspective institutional care for persons with disabilities have been phased out and replaced with official aims to ensure equal opportunities in the housing market. Not only have Norwegian health and social policy to an increasing extent emphasized home-based care services for the elderly. The deinstitutionalization of the care services for persons with disabilities in the 1980–90s have been intensified by the supranational and

national efforts to promote accessibility to ensure independent living and participation in the community.

The interplay between increasing recognition of the rights of persons with disabilities and the increasing focus on the development of cost effective elderly care (the principle of «Lowest, Effective Level of Care») and de-institutionalization of the elderly care services has furthered increased legitimacy and support of the regulatory policy measures to promote housing accessible. The economic concerns for the challenges associated with an aging population may have been just as important as the increasing recognition of persons with disabilities as subjects with rights for the new and increasing priority given to accessible housing. The fact that accessibility requirements to housing have gained support in Norway – despite objections from building entrepreneurs about alleged increase in building costs following the introduction of new accessibility requirements – reflects that public authorities and organizations of and for persons with disabilities have succeeded in framing the issues of accessibility as a question of ‘universal design’ and thus a requirement that large social groups will benefit from. Not only the ‘disabled’ but also large categories of ‘elderly’ persons will be able to manage on their own in housing that past muster under the accessibility requirements.

Based on data from a building construction project in Kristiansand municipality (city in southern Norway), the third paper (“Implementing objectives of universal design and accessibility in the housing policy: co-ownership, alliances and negotiations», in Norwegian) identifies conditions for successful implementation of the policy to promote accessible housing in Norway: *interdependence* (co-ownership by the municipality contributed to active involvement from the municipality), *economy of scales* (a large number of dwelling units contributed to lower the additional expenses on universal design of the outdoor areas), *predictability* (written agreements about the division of additional and unforeseen expenses accumulated during the project life time), and *consensus building processes* (the municipality had for a long time built competence on accessibility in their offices, the local housing construction plan was adopted by the political leadership in the municipality, the local authorities had a close dialogue with disabled people’s

organizations, the Council of Disabled People managed to present a compromise covering the needs of different impairment groups). Future research should test whether the same factors further the effective implementation of accessibility requirements in other contexts.

The paper argues that the choices and priorities of the type of housing (blocks of flats, row or terrace housing, single-family houses) and enforcement of the accessibility requirements by the municipality influence to what extent the national objectives about ‘universal design’ of Norwegian society by 2025 will be achieved. The objectives were given their final content in the local municipality, much in line with a process oriented (bottom up) rather than a decision making (top down) model of policy implementation.

Together the three papers provide improved understanding of how Norwegian policy to promote accessibility to housing is associated with supranational, national and local problem understandings and problem conditions. Three papers have also demonstrated how changes in Norwegian housing policy are associated with more general changes in the welfare policy. In the 2000s Norwegian policy for persons with disabilities have seen an increasing emphasize on regulatory policy measures – especially legislation but also economic support schemes and information – to promote equal opportunities to participation and prevent discrimination. The adoption of the new Planning and Building Act and accompanying technical regulations feeds into this development trend.

A more ideographic feature in Norwegian housing policy is that the role of the Norwegian State Housing Bank (*Husbanken*) has become more limited and has less influential in the use of a ‘life course standard’ (*livsløpsstandard*) in the ordinary housing stock. Since the 1970s the services in cash and in kind provided by the Norwegian State Housing Bank have become less universalistic and become targeted at disadvantaged groups that are considered in need of help and assistance. An unintended consequence is that other policy measures than those controlled by the Norwegian State Housing Bank have become more important to influence the behaviour of housing entrepreneurs and eventually the accessibility of the housing stock. Legal regulation of the duties of the housing entrepreneurs have become

more important as the accessibility conditions for being granted housing loan or financial aid from the Norwegian State Housing Bank influence a smaller segment of the housing market than before. As the Norwegian State Housing Bank has become less influential the effective implementation of the accessibility requirements depends to a larger extent on the municipalities. A critical point in the new statutory regulation of the behaviour of housing entrepreneurs is the need for increased monitoring and new competence in the municipalities. The challenges in realizing the supranational and national ambitions to achieve an accessible housing market will to a large extent rely on the local authorities

The project was funded by the Norwegian State Housing Bank 2011–12. During the data collection we have benefited from the assistance of the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, the Ministry of Ministry of Local Government and Regional Development, the Ministry of the Environment, the municipality of Kristiansand, the Norwegian Association of Disabled (NHF), the Directorate for Building Quality (DIBK) and the Federation of Norwegian Construction Industries (BLF).

References

Strauss, Anselm L. 1988 (1978): *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers

UN 2007 *Convention on the rights of persons with disabilities*, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/61/106 (United Nations, 2007)

White paper no. 76, 1971–72 On housing issues (St.meld. nr. 76, 1971–72, Om boligspørsmål).