

Siri Nørve, Lillin Knudtzon,
Martin Lund Iversen og Merethe Dotterud Leiren

Universell utforming som strategi

**Evaluering av Regjeringens
handlingsplan for økt tilgjengelighet**



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Universell utforming som strategi

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:21

Ny heis i gamle hus
- gode grep og sterke aktører

NIBR-rapport 2009:15

Husholdningenes verdsetting av heis i blokkleiligheter

NIBR-rapport 2009:8

Boligkvalitet og kommunal planlegging
Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming

NIBR-rapport 2007:14

Universell utforming i nye boligprosjekter
Byggebransjens erfaringer

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til nibr@nibr.no

Rapportene kan også skrives ut fra www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Siri Nørve, Lillin Knudtzon,
Martin Lund-Iversen og
Merethe Dotterud Leiren

Universell utforming som strategi

Evaluering av Regjeringens handlingsplan
for økt tilgjengelighet

NIBR-rapport 2010:11

Tittel: **Universell utforming som strategi.**
Evaluering av Regjeringens
handlingsplan for økt tilgjengelighet

Forfatter: Siri Nørve, Lillin Knudtzon, Martin
Lund-Iversen og Merethe Dotterud
Leiren

NIBR-rapport: 2010:11
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-847-4
Prosjektnummer: O-2585
Prosjektnavn: Handlingsplanen
Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet
Prosjektleder: Siri Nørve

Referat: Dette er en evaluering av den fjerde
handlingsplanen for økt tilgjengelighet for
personer med nedsatt funksjonsevne.
Evalueringen belyser måloppnåelse på
området knyttet til bruk av stimuleringsmidler
og sektoransvarsprinsippet. Medvirkning fra
berørte grupper i implementeringen diskuterer
også.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2010

Antall sider: 187

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og
regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2010

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk i oppdrag fra Miljøverndepartementet å evaluere regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne (2004–2008). Det har vært levert to undervegsnotater, og dette er prosjektets sluttrapport.

Formålet med evalueringen har vært å belyse måloppnåelse og virkninger av Handlingsplanen med vekt på gjennomføringsprinsippene sektoransvar og bruk av stimuleringsmidler.

Prosjektleder Siri Nørve har sammen med Lillin Knudtzon skrevet brorparten av rapporten. Kapittel 5 er skrevet av Merethe Dotterud Leiren fra Transportøkonomisk institutt. Martin Lund-Iversen har bidratt i kapittel 7 og 9.

Datainnsamling har pågått fra høsten 2007 til og med vinteren 2009/2010. Prosjektgruppa har i løpet av perioden hatt kontakt med et stort antall informanter i diverse departementer, underliggende etater og kommuner. Disse har vært svært hjelpsomme og imøtekommende. Takk!

Prosjektgruppa vil også takke oppdragsgiverne, som de har hatt en nær og god kontakt med, og som velvillig har oppklart alle spørsmål undervegs.

Oslo, juni 2010

Berit Nordahl,
forskningsjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	7
Sammendrag og konklusjoner	8
Summary and conclusions.....	19
1 Bakgrunn for evalueringen.....	30
1.1 Innledning	30
1.2 Politikk for funksjonshemmede.....	31
1.3 Sektoransvaret, forvaltningsprinsipper og styringsutfordringer	32
1.4 Handlingsplaner som virkemiddel.....	34
1.5 Handlingsplaner for personer med nedsatt funksjonsevne.....	37
1.6 Rammer rundt Handlingsplanen 2004–2008.....	40
1.7 Regjeringens handlingsplan 2004–2008.....	41
1.8 Planens organisering og finansiering.....	44
1.9 Vår tilnærming og problemstillinger.....	47
2 Design, metode og gjennomføring	50
2.1 Nærmere om evalueringsopplegget – forskningsdesign.....	50
2.2 Valg av tiltak for nærmere studier	55
2.3 Metoder og gjennomføring.....	58
2.4 Rapportens videre organisering	59
3 Departementenes arbeid med Handlingsplanen.....	61
3.1 Stort spenn mellom sentrale og perifere departementer.....	61
3.2 Organiseringen og politisk forankring	62
3.3 Kontaktpersonenes rolle.....	64
3.4 Drifting av Handlingsplanen	66

4	Planens iverksetting og medvirkning som prinsipp.....	67
4.1	Medvirkning og politikk for personer med nedsatt funksjonsevne	67
4.2	Styring, faglige innspill og kvalitetssikring?	70
4.3	Medvirkning og iverksetting av Handlingsplanen.....	71
4.4	Medvirkning – departementer og underliggende etater.....	72
4.5	Medvirkning – overordnet nivå	73
4.6	Deltakelse – men for liten innflytelse?	75
5	Transport- og samferdselsområdet.....	78
5.1	Reisekjeden – sektoransvar og mange aktører.....	79
5.2	Virkemidler	85
5.2.1	Overordnet planlegging.....	85
5.2.2	Juridiske rammebetingelser.....	87
5.2.3	Økonomiske virkemidler	90
5.3	Samferdselsdepartementet, aktører og styringsprinsipper.....	91
5.4	Samferdselstiltak i Handlingsplanen.....	93
5.4.1	T 5 Føringer i generelle budsjettposter.....	94
5.4.2	T 9 Nye normer for tilgjengelighet og universell utforming.....	99
5.5	God utvikling i samferdselssektoren	101
6	Bygninger.....	103
6.1	Ansvarsforholdet – bygninger.....	103
6.2	Kommunaldepartementets arbeid med universell utforming.....	104
6.3	Kommunaldepartementets tiltak i Handlings- planen.....	107
6.4	Grunnlånet, boligtilskuddet og universell utforming.....	109
6.4.1	Føringer og utvikling for grunnlånet i perioden.....	111
6.4.2	Føringer og utvikling av boligtilskuddet i perioden .	113
6.5	De boligøkonomiske virkemidlene og universell utforming.....	114
6.6	BU 10 Universell utforming i styringsdoku- mentene til helseforetak	117
6.7	Oppsummering – bygninger.....	119
7	Uteområder	121
7.1	Et mangfoldig område.....	121
7.2	Plan- og bygningsloven	122

7.2.1	Regional planlegging	122
7.2.2	Kommuneplanen	123
7.2.3	Reguleringsbestemmelser allment.....	123
7.2.4	Teknisk forskrift (TEK).....	124
7.3	Friluftslivet	126
7.3.1	BU 28 Føringer om universell utforming i tilskuddsordninger	126
7.3.2	BU 34 Tiltakspakke for universell utforming i friluftslivet	128
7.4	Uteområder, Handlingsplanen og BU 31	130
7.5	Oppsummering – uteområder.....	131
8	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – IKT	132
8.1	Universell utforming og IKT	132
8.2	Fornyings-, administrasjons- og kirkedeparte- mentets sektoransvar og IKT.....	133
8.2.1	Lov og forskrift som virkemiddel.....	133
8.2.2	Kompetanseheving som virkemiddel.....	134
8.2.3	Standardisering som virkemiddel.....	134
8.2.4	Fornyings-, administrasjons- og kirkedeparte- mentets ansvar for informasjon – universell utforming i egen sektor	135
8.3	Ansvar for IKT og universell utforming i andre departementer.....	136
8.3.1	Nettsted for universell utforming – Miljøverndepartementet.....	136
8.3.2	Deltasenterets IKT-veiledere – Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.....	137
8.3.3	IT Funk – Forskningsrådets IT-satsing	138
8.4	IKT 5 – Øke tilgjengeligheten til offentlige nettsteder	138
8.5	Oppsummerende om IKT og sektorstyring	142
9	Stimuleringsmidler, nyskaping og koordinering.....	143
9.1	Innledning	143
9.1.1	Kunne sektordepartementene hatt en større andel av midlene?	147
9.2	Stimuleringsmidlene etter virkemiddel/type tiltak ...	148
9.3	Retningsgivende dokumenter – veiledninger, indikatorer, standarder, retningslinjer, lover og forskrifter	151

9.3.1	A 22 Fylkesmennes arbeid.....	152
9.4	Kartlegging av og forskning på universell utforming.....	156
9.5	Forsøks- og utviklingsarbeid	156
9.5.1	BU 31 Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet	157
9.5.2	T 7 Støtte til utprøving av nye billetterings- og informasjonssystemer.....	164
9.6	Kurs og kompetansegivende tiltak og formidling	167
9.6.1	BU 27.7 Kompetanseheving av universell utdanning i utdanningsinstitusjonene.....	168
9.7	Direkte tilgjengelighetstiltak for å fjerne hindringer	169
9.7.1	BU 29 Kommunalt innmeldte tiltak innen uteområder og bygninger.....	170
9.8	Tverrsektorielle stimuleringsmidler – sektordepartementene	173
9.9	Stimuleringsmidler – mer handling og bedre koordinering?	175
10	Styring som sentralt virkemiddel for universell utforming... 178	
10.1	Universell utforming forankret som strategi.....	178
10.2	Samferdsel og sektorstyring.....	179
10.3	Bygninger, boliger og sektorstyring.....	179
10.4	Uteområder	180
10.5	IKT.....	181
10.6	Omfattende inkludering i styringsdialogen	181
	Litteratur	182

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Handlingsplanens midler for 2005 fordelt på sektortiltak og stimuleringsmidler.....	46
Tabell 2.1	Matrise over valg av tiltak etter virkemiddeltype, finansiering og samfunnsområde.....	57
Tabell 5.1	Ledd i en reisekjede og ansvarlige aktører i delsektorene	82
Tabell 8.1	Oversikt over IKT 5 med deltiltak	139
Tabell 9.1	Regnskapsførte beløp etter departement. Angitt i hele 1000	145
Tabell 9.2	Tildelte beløp 2005–2008 etter departement	147
Tabell 9.3	Antall tiltak finansiert med stimuleringsmidler og bevilget beløp etter type virkemiddel	149
Tabell 9.4	Bruk av midlene 2005–2009 etter område	171

Figuroversikt

Figur 2.1	Modell som viser en framgangsmåte for iverksetting – fra mål til virkninger	53
Figur 3.1	Tre grupper av departementer	62
Figur 3.2	Plassering av kontaktpersonen knyttet til Handlingsplanen i departementene	63
Figur 5.1	Ledd i en reisekjede og ansvarlige aktører.....	80
Figur 5.2	Aktører innenfor kollektivtransport.....	92
Figur 6.1	Finansiering av fullførte boliger 1980–2008	116
Figur 9.1	Illustrasjon av demonstratoren	166

Sammendrag og konklusjoner

*Siri Nørve, Lillin Knudtzon, Martin Lund-Iversen og Merethe Dotterud
Leiren*

Universell utforming som strategi

Evaluering av regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet
NIBR-rapport: 2010:11

Innledning

Denne rapporten handler om evalueringen av ”Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne – Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder”, heretter kalt Handlingsplanen. Plan-dokumentet har ikke en tidsangivelse. Planen ble vedtatt og startet opp i 2004. Den var planlagt å vare til 2009, men ble avsluttet i 2008. På Regjeringens offisielle sider refereres den til som Handlingsplan 2004–2008.

Handlingsplaner som virkemiddel er et grep for å løse mer overordnede styringsproblemer innen et politikkområde. Det er et grunnlagdokument som gir oversikt over nye initiativ og tiltak og gir det samlede arbeidet mål og retning.

Handlingsplanen for perioden 2004–2008 er den fjerde i rekken av handlingsplaner på dette feltet. De første gjaldt periodene 1990–1993, 1994–1997 og 1998–2001. Det er i handlingsplanene at mål, utfordringer og strategier på politikkområdet har vært formulert (NOU 2001:22, s. 42).

Over fire handlingsplanperioder har vi sett en viss utvikling og endring. Sektoransvarsprinsippet har ligget til grunn i alle periodene, men erfaringene med sektorenes gjennomføring har vært varierende. Det har skjedd en utvikling fra satsing på enkelttiltak til å utpeke satsingsområder der en i siste planperiode har lagt mer vekt på bruk av ulike styringsvirkemidler.

Styringsutvikling og styringsproblemer

Sektorspesialisering er et viktig spesialiseringsprinsipp i norsk sammenheng. Sektorprinsippet gir en vertikal samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene, mellom staten og kommune eller staten og den lokale statsforvaltning. Sektoransvarsprinsippet innebærer innenfor dette politikkområdet at hver sektor må gjennomtenke hvordan overordnet politikk kan utformes og gjennomføres i de enkelte, ut fra de foreliggende institusjoner og styringsmidler. Sektoransvarsprinsippet setter trykk langs denne styringskjeden og gir, ved god iverksetting, en god vertikal integrasjon.

Forvaltningsreformene fra 80-tallet og framover har vært drevet gjennom av sterke fagdepartementer, og sektorspesialiseringen skaper igjen behov for horisontal samordning (NOU 2005:6, s. 65). Dette gjelder alle de ulike forvaltningsnivåene. Dette er generelle styringsutfordringer, noe som også gjelder overfor feltet politikk for personer med redusert funksjonsevne.

Handlingsplanens hovedgrep

I Handlingsplanens hoveddokument skisseres planens fem prinsipper og en rekke virkemidler.

Samlet finner vi fire hovedgrep bak planen:

1. En skal legge sektoransvarsprinsippet til grunn for finansiering og gjennomføring av tiltak. Videre bruker en budsjett og tildelingsbrev og andre styringsvirkemidler for å tydeliggjøre innretningene i sektorenes virksomhet.
2. For å koordinere sektorer sentralt og være pådriver i arbeidet med gjennomføringen av Handlingsplanen opprettes det et sekretariat i Miljøverndepartementet.
3. Det stilles stimuleringsmidler til rådighet for aktørene. Disse midlene er sentrale for sekretariatets pådriverfunksjon. Dette er i hovedsak tilskuddsmidler (direkte tilgjengelighetstiltak) og forsøksmidler. Stimuleringsmidlene skal fremme tverrsektorielle tiltak, og de gir rom for å iverksette aktiviteter som ikke ligger inne i sektorbudsjettene.
4. Det skal være medvirkning under planens iverksetting, både fra funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, rådene og fra faglige organisasjoner. Dette for å øke treffsikkerheten og

kvaliteten på tiltakene, og for å forankre planen hos sentrale aktører.

Videre gir planen en oversikt over en samling tiltak innmeldt fra de ulike departementer og en økonomisk oversikt for 2005 som viser forventet innsats fra sektorene og stimuleringsmidlene.

Evalueringsbestillingen og gjennomføringen

Bestiller ønsket å få vurdert måloppnåelsen og virkningene av Handlingsplanen. Det framgår av evalueringsbestillingen at en skulle ta utgangspunkt i planens strategier, prinsipper og virkemidler. Man ønsket en vurdering av planens koordinering og hvordan sektoransvaret fungerte samt virkemiddelbruken. Bruken av stimuleringsmidler ble spesielt nevnt.

Vi har lagt evalueringen opp som et iverksettingsstudium. Vi har tatt utgangspunkt i de ulike departementer og deres arbeid med universell utforming. Vi har foretatt intervjuer i de ulike departementene om deres strategier og tiltak, om deres bruk av stimuleringsmidler og om den sentrale koordinering og iverksetting. For noen sektorer har vi fulgt departementets styring av underliggende nivå/etater gjennom å se på de årlige føringer i bevilgningsbrev og rapportering. Dette har vi gjort knyttet til et utvalg av tiltak. Samlet har vi fulgt opp 14 tiltak, både sektortiltak og tiltak finansiert av stimuleringsmidlene. Disse er gjennomgått ved dokumentstudier og informantintervjuer. I noen tilfeller har vi vært ute i ”marken” og sett nærmere på et gjennomført tiltak og har hatt gruppesamtaler med de aktuelle aktører. Tiltakene er av svært ulik type, og arbeidet knyttet til kartleggingen har derfor vært svært forskjellig. Dokumentstudiene og intervjuene er evalueringens empiri. Studiene har foregått i ulike perioder, fra høsten 2007 til og med høsten 2009. Det har vært levert to undervegsnotater i perioden.

Handlingsplanens virkemidler

Virkemiddelbruken i Handlingsplanen er et tema som oppdrags-giver har ønsket å få belyst. Vi vil diskutere hva virkemidlene har bestått av, og hvordan de har vært brukt, sett i forhold til hoved-grepene i planen. Men først skal vi gi et oversiktsbilde av dem.

Virkemidlene i Handlingsplanen

I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i følgende inndeling av statlige virkemidler:

- Retningsgivende dokumenter som veiledninger, indikatorer, standarder, retningslinjer, lover og forskrifter
- Økonomiske virkemidler (lån og tilskudd)
- Kartlegging av og forskning på universell utforming
- Kurs, kompetansehevende tiltak og formidling
- Forsøks- og utviklingsarbeid
- Direkte tilgjengelighetstiltak for universell utforming

Handlingsplanen har gjort bruk av virkemidler innen alle disse kategoriene, men noen har vært mer sentrale enn andre. De tre førstnevnte virkemidlene er i hovedsak knyttet til sektorstyring, mens de tre sistnevnte er sterkere knyttet til stimuleringsmidlene.

De ulike samfunnssektorer er svært forskjellig i sin oppbygging og styring og de ulike virkemiddeltypene er derfor ulikt representert i ulike sektorer.

At universell utforming skal forankres i regelverk og innføres i forvaltningens arbeid på alle sektorområder, har vært en sentral del av Handlingsplanen. Utarbeiding av ulike typer retningsgivende dokumenter, som blant annet lover og veiledninger, og å ta føringer på universell utforming inn i styringsdialogen gjennom for eksempel tildelingsbrev, har vært sentralt i så måte. Dette har i hovedsak vært oppgaver som har inngått i det ordinære sektoransvar og har vært finansiert gjennom departementenes egne budsjetter, men ca. 6,5 millioner kroner av stimuleringsmidlene har gått til 24 tiltak som er karakterisert som dette.

I Handlingsplanens virkeperiode har en rekke vesentlige lover blitt utarbeidet, slik som ny plan- og bygningslov, lov om offentlige anskaffelser og lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Dette innebærer at vi fra 2010 har på plass en rekke ”sterke” virkemidler for arbeidet med universell utforming.

Økonomiske virkemidler som lån og tilskudd er spesielt sentralt innenfor boligpolitikken. Vi finner at grunnlånet klart er rettet mot

å produsere boliger med kvaliteter som kan knyttes til universell utforming og rapporteres på disse. Når det gjelder boligtilskuddet til tilpassing og utbedring av boligen, er det mer usikkert om det gir bygningsmessige kvaliteter som vi kan knytte til prinsippet om universell utforming. Tiltaket viser at det er forskjell på en politikk for personer med nedsatt funksjonsevne og en politikk for universell utforming.

Kartlegging av og forskning knyttet til universell utforming er i utgangspunktet ikke et presisert og tydeliggjort virkemiddel i Handlingsplanen, uten at dette er begrunnet nærmere. Virkemiddelet inngår i sektorstyringen og er en pågående aktivitet uavhengig av handlingsplaner. To store forskningsprosjekter i regi av Forskningsrådet inngår i Handlingsplanen – IT Funk med 30 millioner i statlige midler og forskning på barrierer for funksjonshemmede med 10–15 millioner årlig. Virkemiddelområdet har i noen grad også fått stimuleringsmidler, og ca. 2,2 millioner kroner har gått til seks kartleggings- og forskningstiltak.

Kurs, kompetansehevede tiltak og formidling er en virkemiddelgruppe som er sentral i Handlingsplanen. Det legges der vekt på tiltak for å øke kompetansen om universell utforming i offentlig administrasjon og i fagmiljøene. Det er blitt utviklet kurs for saksbehandlere og tatt initiativ for å utvikle innholdet i grunnutdanningen i universitets- og høyskolesektoren. Stimuleringsmidlene har i stor grad gått til dette ved at 35 tiltak, med en verdi av 14 millioner, havner i denne gruppen.

Forsøks- og utviklingsarbeid er nye, utprøvende tiltak som gir erfaringer og danner ny kunnskap. Dette er en svært sentral tilnærming i Handlingsplanen, og utgjør over en tredjedel av de bevilgede¹ stimuleringsmidlene (totalt 34 millioner kroner fra 2005 til 2008). Det største enkeltprosjektet innen denne kategorien er BU 31, hvor det i løpet av de fire årene er gitt tilsagn på 16,7 millioner kroner. Forsøks- og utviklingsarbeid er en tilnærming som både Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet har god tradisjon for å bruke, særlig overfor kommunene. Flere av tiltakene innen denne virkemiddelgruppen

¹ Som redegjort for i rapporten i kapittel 9 er det en forskjell på bevilgede midler og forbrukte/regnskapsførte midler.

utløser midler og aksjoner fra mottakerne, noe som er i tråd med intensjonene i Handlingsplanen.

Direkte tilgjengelighetstiltak for universell utforming er konkret inngripen som gir en direkte forbedring. Disse tiltakene er fordelt på de ulike samfunnsområdene og sektorene, men har likevel i hovedsak gått til forbedringer av bygninger og uteområder. Også dette virkemiddelet utløser midler og aksjoner fra mottakerne. Det er dette virkemiddelet som har fått den nest største andelen av stimuleringsmidlene med 27 prosent (26 millioner kroner fra 2005 til 2008).

Sektorstyringen

Handlingsplanen legger til grunn at sektorene har inkludert universell utforming i sine egne styringsdokumenter og tiltak og tar et selvstendig ansvar for å integrere strategien i egen sektorstyring. I de statlige departementene og etatene med ansvar for bygninger, uteområder, transport og IKT, dvs. de fire hovedsamfunnsområdene i planen, har man før eller i handlingsplanperioden styrket kompetansen internt på feltet.

De fleste tiltakene som departementene har meldt inn i planen, springer ut av den sektorielle politikken og er i liten grad et resultat av planen. I vår evaluering har vi sett at alle sektorene har tatt grep om styringen i sine sentrale dokumenter og overfor underliggende etater. Et viktig styringsmiddel her er retningsgivende dokumenter som lovverk, forskrifter, retningslinjer, standarder, indikatorer og tildelingsbrev.

Samferdsel og sektorstyring

I samferdselssektoren finner vi føringer på universell utforming både i overordnede planer og i tildelingsbrev. Generelt synes *sektorprinsippet* å fungere bra i samferdselssektoren. Samferdselsdepartementet tar universell utforming på alvor, og universell utforming synes å være integrert i forvaltningen i Jernbaneverket og Statens vegvesen. I Samferdselsdepartementet og etatene er universell utforming blitt en del av den daglige driften, og de har ansatt personer som i hovedsak jobber med universell utforming. I samferdselssektoren ser en ikke alltid umiddelbare resultater av godt arbeid fordi tiltakene er omfattende og har lang planleggingshorisont.

Bygninger, boliger og sektorstyring

Innen Kommunal- og regionaldepartementets område finner vi føringer knyttet til tildelingsbrevene til Statens bygningstekniske etat og til Husbanken. Vi har sett på Husbanken og to boligøkonomiske virkemidler knyttet til Handlingsplanen. Husbanken har funnet en kjent og godt målbar norm for hvilke ytelser de krever knyttet til prinsippet universell utforming og som de rapporterer på når det gjelder grunnlånet. Boligtilskuddet rapporteres ikke i relasjon til kriterier en kan knytte til universell utforming. Det virker derfor litt tvilsomt at dette er et sentralt tiltak for å øke antallet universelt utformede boliger. Men sektorprinsippet synes å fungere.

Uteområder

Universell utforming er aktuelt i et mangfold av uteområder, fra gater og plasser til trafikkanlegg og friluftsområder. Kommunen har adgang til å vedta ulike målsettinger knyttet til universell utforming for uteområder i kommuneplanen og andre plandokumenter. Den sektorielle styringen mot kommunen ligger her i Miljøverndepartementet. Bygningslovgivningen gir noen bestemmelser for utearealer knyttet til bygningers atkomst. Disse håndheves av kommunene knyttet til byggesaksbehandlingen.

Planlegging for og iverksettingen av universell utforming i uteområder ligger på kommunene og ikke under ett departements forvaltningsområde. Sektorstyringsprinsippet har derfor ikke den samme betydning som gjennomføringsstrategi for samfunnsområdet uteområder.

IKT

Sektoransvaret for IKT ligger under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet², og departementet har et eget direktorat med ansvar for informasjonsteknologi – Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT. Direktoratet ble opprettet 01.01. 2008 for å styrke gjennomføringskraften innen blant annet IKT. Utvikling av standarder er generelt sett et viktig virkemiddel på området. Universell utforming ser samlet sett ut til å være integrert i sektoransvaret.

² Tidligere Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Stimuleringsmidlene som virkemiddel

Bruk av ”gulrøtter” for å stimulere til endring og utvikling har vært vanlig i norsk politikk. Slike stimuleringsmidler har vært brukt som tilskudd til forsøk eller handlingsprogrammer og som delfinansiering av tiltak eller tjenester. Handlingsplaner og forsøksprogram tar sikte på å utvikle nye tjenester eller organisasjonsformer, samt å endre mottakers preferanser og prioriteringer slik at tiltaket fortsetter etter at programmet/planen er avsluttet.

Vi har sett på de to største tiltakene BU 31 og BU 29. Det er åpenbart at disse tiltakene ikke hadde kommet i stand uten denne finansieringen.

BU 31 Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet er et prosjekt som er blitt til i samspill mellom sekretariatet i Miljøverndepartementet og kommunene. Prosjektet har bidratt til fokus på universell utforming i ulike deler av den kommunale organisasjonen og slik bidratt til intern koordinering. Slik sett er forsøket et godt innspill til sentralt nivå om hvordan en kan drive godt kommunalt arbeid ved iverksetting av universell utforming.

BU 29 er et tiltak hvor statlige midler overføres til enkeltkommuner for å få fjernet alvorlige hindringer i kommunene. Kommunenes prosjekter skal i utgangspunktet ikke fullfinansieres av disse midlene, og Husbanken har operert med en øvre beløpsgrense på 300 000 kroner.

Så langt vi kan se, har stimuleringsmidlene vært sentrale og har utløst både arbeid og penger i kommunene, og det er blitt iverksatt tiltak som ellers ikke ville vært prioritert. Stimuleringsmidlene har også gitt Miljøverndepartementet muligheter til å drive forsøk og utvikling mot kommunene som på mange områder er de sentrale iverksetterne av en politikk for universell utforming.

Medvirkning

Medvirkning er ett av Handlingsplanens fem prinsipper. Medvirkning har vært en sentral verdi og et prinsipp knyttet til utvikling av politikk for personer med nedsatt funksjonsevne (NOU 2001:22). De funksjonshemmedes organisasjoner har vært opptatt av medvirkning som en kanal for medbestemmelse og innflytelse. Medvirkning er imidlertid ikke noe entydig begrep. Vi

har i rapporten redegjort for medvirkning knyttet til gjennomføringen av Handlingsplanen med hensyn til referansegrupper.

Samarbeid med interesseorganisasjoner, faglige organisasjoner og andre aktører for å oppnå en god og bred forankring av Handlingsplanen har skjedd sentralt gjennom oppretting av en faglig referansegruppe og gjennom ulike grupper eller samarbeidsrelasjoner knyttet til departementer og underliggende etater.

I referansegruppen knyttet til Miljøverndepartementets sekretariat satt ulike faglige organisasjoner, to hovedsammenslutninger av funksjonshemmedes organisasjoner, Deltasenteret og Statens råd for funksjonshemmede.

I relasjon til mandatet for referansegruppen synes Miljøverndepartementet å ha vært mest opptatt av gjensidig formidling av informasjon. Miljøverndepartementet er opptatt av aktørene og organisasjonen som et ledd i deres iverksetting og ser dem alle som pådrivere og sentrale aktører innen de felt de representer. Mange av representantene i gruppen er fornøyd med denne rollen og tilfreds med sekretariatets funksjonsmåte.

Men organisasjonene er kritiske til gjennomføringen av medvirkningen i Handlingsplanen. De er konsultert på mange nivåer og i mange sektorer, men de forventet også å gi råd om strategier, prioritering og enkelttiltak. Det synes generelt som at organisasjonene mener at de ikke har fått den posisjon og påvirkning på gjennomføringen av Handlingsplanen som de ønsket og hadde forventet (Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:10 (2008–2009)).

Vi peker i rapporten på at det finnes to ulike grunnlag for medvirkning. Det ene legger vekt på medbestemmelse og de berørtes interesser, det andre på kunnskapsgrunnlag for beslutninger, kvalitetssikring og organisatorisk forankring. Brukermedvirkning har ikke et gitt innhold og er samtidig et honnørord i den politiske debatten. I konkrete styringsopplegg bør en kanskje være noe tydeligere på innholdet, på hva som gjelder som styringsprinsipper.

Miljøverndepartementets koordinering og pådriverfunksjon

Hvert departement har hatt sin kontaktperson overfor Miljøverndepartementet for arbeidet med Handlingsplanen. Disse har vært ulikt plassert i de ulike departementenes struktur, i

administrasjonsavdeling eller fagavdeling. Tiltakene i et departement kan i sin tur ha ligget i en annen avdeling enn der hvor kontaktpersonen sitter.

Denne organisering har vist seg å være utfordrende med hensyn til å få innspill fra hele organisasjonen til Handlingsplanen.

Ett av Miljøverndepartementets virkemidler overfor departementene var tilbud om stimuleringsmidler til nye tiltak. Intervjuene med departementene indikerte at få departementer var aktive i å søke om stimuleringsmidler. Departementene syntes det var positivt med friske midler til området, men flere mente det ville vært enklere og mer i tråd med deres etablerte arbeidsform å få en sum som de kunne bruke ut fra eget departements prioritering. Rent teoretisk innebærer stimuleringsmidler en slags omprioritering eller tilleggsrioritering utenifra ved at tiltak som ikke når opp i intern prioritering, blir finansiert fra annet hold. Dette kan være komplisert med tanke på politisk klarering og prioritering.

Å søke midler fra et annet departement er også en kulturell utfordring: Det er en annen måte å jobbe på enn det man tradisjonelt gjør. I tillegg til tid krever det også en måte å jobbe på som er fremmed når man ikke er vant til å arbeide prosjekt- og søknadsrettet.

Samlet oppsummering

Vi finner at flere sentrale sektorer jobber godt med politikk og tiltaksutvikling – sektorprinsippet fungerer. Vi finner forankring av arbeidet knyttet til universell utforming i overordnede planer, tildelingsbrev og rapportering. Vi finner en klar utvikling i perioden innen Samferdselsdepartementets område. Kommunal- og regionaldepartementet viser ingen store endringer i perioden, verken i mål eller utvikling av sine boligøkonomiske endringer knyttet til universell utforming. Regelverket for ordningen er ikke endret i perioden. Ansvar for IKT er blitt omorganisert i perioden, og er nå forankret i Difi under Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, noe som ser ut til å fungere godt.

Men det en også skal merke seg, er at ikke alle departementer har vært aktive eller hatt tiltak i Handlingsplanen. I noen departementer har det vært usikkerhet eller tilbakeholdenhet om hva nye tiltak skulle kunne innebære. Andre har i hovedsak ment at universell utforming ikke er relevant for deres departement.

Miljøverndepartementets sekretariat har hatt en på driverfunksjon i iverksetting av Handlingsplanen, også i relasjon til de øvrige departementene. Departementets kontaktpersoner var stort sett veldig fornøyd med det pådriverarbeidet sekretariatet gjorde, men hadde problemer med å møte deres forventninger om innspill nedenfra på grunn av egen posisjon og rolle.

Stimuleringsmidlene har mange anvendelsesområder. Så langt vi kan se, har stimuleringsmidlene vært et sentralt virkemiddel. Det er blitt utløst både arbeid og penger i kommunene og det er blitt iverksatt tiltak som ellers ikke ville vært prioritert.

Stimuleringsmidlene har også gitt Miljøverndepartementet muligheter til å drive forsøk og utvikling mot kommunene som på mange områder er de sentrale iverksetterne av en politikk for universell utforming. Ett av hovedtiltakene har resultert i et svært interessant utviklingsarbeid i kommunene.

Summary and conclusions

*Siri Norve, Lillin Knudtzon, Martin Lund-Iversen and Merethe Dotterud
Leiren*

Universal Design as a Strategy

Evaluation of the Government's Plan of Action to Promote
Accessibility for the Disabled

NIBR Report: 2010:11

Introduction

The report sets out the results of an evaluation of the
“Government's Plan to Promote Accessibility for the Disabled –
Plan to Promote Universal Design in Important Sectors of
Society”, abbreviated hereafter as the Action Plan.

Action plans as policy instruments offer a means of resolving
policy issues of a more overarching nature within a given policy
area. It is a basic document and synopsis of new initiatives and
measures, and gives efforts an overall direction and purpose.

The Action Plan covers 2004–2008 and is the fourth of a series
devoted to this particular policy area. The first three covered the
years 1990–1993, 1994–1997 and 1998–2001. The plans set out
policy targets, objectives, challenges and strategies (NOU 2001:22,
s. 42).

Over the space of four action plan periods we observed some
progress and some changes. The principle of sector responsibility
has remained a standard in all four periods, though sector-wise
performance has varied. There has been progress from individual
projects to identifying commitment areas, and the latest planning
period saw greater emphasis on using a variety of policy
instruments.

Administrative development and administrative problems

Sector specialisation is an important principle of Norwegian government administration. The principle facilitates vertical coordination between different government levels, between central and local government and central and local public administrations. In the policy area of current concern, the principle requires each sector to consider carefully the design and execution of overarching policy in each sector in light of existing institutions and policy instruments. The principle highlights this administrative organisation and, if implemented well, ensures good vertical integration.

The government reforms of the 1980s and beyond were galvanised by powerful sector ministries. Sector specialisation also requires horizontal coordination between all administrative levels (NOU 2005:6, 65). These are general administrative challenges, not excepting disability policy making.

The main concepts of the Action Plan

The Action Plan's main document outlines the plan's five principles and numerous instruments.

The plan, we find, rests on four principal concepts:

1. The sector responsibility principle shall inform project financing and execution. The budget, letters of allocation and other policy instruments are used to detail the substance of each sector's activities.
2. To facilitate inter-sector coordination centrally and spearhead the Action Plan's enactment, a secretariat will be created in the Ministry of the Environment.
3. Stimulus funding will be available to stakeholders. This funding is an essential ingredient of the secretariat's facilitating function. It comes principally in the form of grants (direct accessibility projects) and pilot funding. Stimulus funding shall promote cross-sectoral measures, and enable projects not included in the sector budgets.
4. During the plan's lifetime, special interest organisations for the disabled, relevant councils and professional bodies shall be consulted to improve target group precision, ensure project standards and galvanise stakeholders.

The plan outlines numerous measures filed by the different ministries and an economic breakdown for 2005 showing expected sector-wise performance and stimulus funding.

Evaluation's terms of reference and execution

The requisitioning body requested an evaluation of the Action Plan's achievements and impact. As the terms of reference make clear, the evaluation should build on the plan's strategies, principles and instruments. An assessment should be carried out of the plan's coordination, sector responsibilities and use of funds. The use of stimulus funding is given particular mention.

We designed the project as a performance study. We started with the different ministries and their efforts to promote universal design. We interviewed the different ministries about their strategies and expedients, use of stimulus funding and centrally managed coordination and implementation. On the basis of guidelines set out annually in letters of allocation and reports, we explored how certain ministries supervised programmes at lower government levels and/or agencies. Altogether, we examined fourteen programmes, including sector programmes and programmes funded by stimulus funding. We studied documents and interviewed informants. In some cases, we were out "in the field" to observe finalised projects in person. We also conducted group conversations with relevant parties. The programmes vary widely, and identifying and recording them has taken very different forms. Document studies and interviews furnish the evaluation's empirical material. The studies proceeded at different times between autumn 2007 and autumn 2009. Two interim reports were submitted during the period.

The mechanisms of the Action Plan

One of the themes chosen for special examination by the principal was the use of measures. We discuss their make-up, design and how they were used in light of the plan's main concepts. First, however, a brief outline.

The mechanisms of the Action Plan

We took as our point of departure the following division of government instruments:

- Normative documents such as instructions, indicators, standards, guidelines, laws and regulations
- Economic mechanisms (loans and grants)
- Surveys and studies of universal design
- Courses, competence-building measures and liaising
- Pilot and development schemes
- Direct accessibility measures for universal design

The Action Plan used mechanisms under each of these categories, though some were more pivotal than others. The first three were used primarily in sector management, the last three were more strongly connected to stimulus funding.

The sectors differ significantly in terms of structure and management, and the various types of mechanism are therefore represented to different degrees in the different sectors.

It is a central objective of the Action Plan to integrate universal design in regulations and administrative procedures in all sector areas. Of key importance here have been the drafting normative documents, such as legislation and handbooks, and using universal design to underpin the administrative dialogue through, for instance, letters of allocation. As ordinary sector responsibilities they were financed by the ministries' own budgets, although NOK 6.5 million in stimulus funding was allocated to twenty-four measures in this category.

During the Action Plan's lifetime, several important laws were drafted, such as a new Planning and Building Act, Act on Public Procurement and the law against discrimination on grounds of disability (Anti-Discrimination and Accessibility Act). It means that from 2010, we will have in place a number of "strong" mechanisms in the work for universal design.

Financial mechanisms such as loans and grants are key housing policy instruments. We found a clear intention of the basic loan to generate homes featuring universal design and reported as such. The adaptation and renovation housing grant makes housing more disability friendly, but does not normally result in features falling within the scope of universal design as a principle. The impact of

the grant on the housing stock is uncertain. The measure reveals the difference between a policy for the disabled and a policy for universal design.

Surveys and studies of universal design as an instrument area is not specified as under the Action Plan, and no further justification is given. Such measures are normal sector management procedures and continue irrespective of action plans. Two comprehensive programmes under the auspices of the Norwegian Research Council are included in the Action Plan – “IT Funk” with NOK 30 million in government funding and barriers facing the disabled with NOK 10 million annually. This instrument area received some stimulus funding, and about NOK 2.2 million was shared among six survey and research projects.

Training courses, competence-building measures and liaising comprise a group of measures of central importance under the Action Plan. Emphasis is on raising awareness and knowledge of universal design in public administrations and professional circles. Training courses have been designed for government officials and initiatives taken to improve basic training in the higher education sector. Much stimulus funding was allocated to these purposes: 35 projects of a value of NOK 14 million fell within this group.

Pilot and development work are new, exploratory measures offering a learning experience and generating new knowledge. The use of these is an extremely central approach under the Action Plan, covering more than a third of the allocated³ stimulus funds (NOK 34 million in all 2005–08). The biggest single project in this category is BU 31, for which NOK 16.7 million was pledged in the four-year period. Piloting and development methodology have a long tradition in both the Ministry of Local Government and Regional Development and the Ministry of Environment especially in dealings with local authorities. Some of these measures trigger the release of funding and activity from the recipients, in line with the intentions of the Action Plan.

Direct accessibility measures for universal design are interventions that have an immediate effect. Although dispersed on policy areas

³ As explain in the report, there is in chapter 9 a difference between allocated funding and spent/accounted funds.

and sectors, the measures have mainly consisted of improving buildings and outdoor areas. These steps often trigger the release of funds and activity by the recipient municipalities. This measure received the second largest share of the stimulus funds, or 27 per cent of the total (NOK 26 million 2005–08).

Sector management

The Action Plan assumes that sectors will have included universal design in their own policy documents and taken steps to integrate the strategy in their own sector management. In the government ministries and agencies with responsibility for buildings, outdoor areas, transport and Information and communication technology (ICT), i.e. the four main areas of society covered by the plan, one has strengthened internal proficiency on universal design either before or during the Action Plan's lifetime.

Most of the ministerial measures in the Action Plan stem from sectoral policy and are only sporadically the results of the plan itself. In our evaluation we noted that all sectors had assumed control in their own central documents and *vis-à-vis* subordinate agencies. One important policy measure here is the normative document, i.e. statutes, regulations, guidelines, standards, indicators and letters of allocation.

Transport and sector management

In the transport sector we find signals on universal design in general plans and letters of allocation. In general, the *sector principle* appears to work well in the transport sector. The Ministry of Transport takes universal design seriously, and universal design appears to be integrated in the management of the Norwegian National Rail Administration (Jernbaneverket) and Public Roads Administration (Statens vegvesen). In the Ministry and agencies, attending to universal design is now a normal procedure, and some officials work mainly on matters to do with universal design. The good work in the transport sector does not produce immediate results, however, because of their scale and extended lifetime.

Buildings, housing and sector management

Within the jurisdiction of the Ministry of Local Government and Regional Development we find signals on universal design in letters of allocation sent to the National Office of Building

Administration and Technology (Statens bygningstekniske etat) and Norwegian State Housing Bank (Husbanken). We looked at the Housing Bank and two economic housing measures under the Action Plan. The Housing Bank found a familiar and easily measured mandatory performance norm in respect of the principle of universal design, and on which they report as far as the basic loan is concerned. The housing grant is not reported in relation to criteria that can be associated with universal design. It seems therefore doubtful whether this is a central measure aimed at raising the number of universally designed homes. But the sector principle appears to perform well enough.

Outdoor areas

Universal design is beneficial in any number of outdoor settings, from streets to squares, from traffic systems to parks. The municipality has the authority to define different targets for universal design in outdoor areas in the municipal plan and other planning documents. Sectoral management vis-à-vis the municipalities is located at the Ministry of Environment. The Planning and Building Act contains certain provisions on outdoor areas and access to buildings. Enforcement of provisions is a municipal duty and performed in connection with building applications etc.

Planning and implementing universal design in outdoor places is a municipal task and does not involve a particular ministry. The sector management principle is therefore not as important an implementation strategy in the outdoor sector.

ICT

Responsibility for the ICT sector is under the jurisdiction of the Ministry of Government Administration and Reform, and the ministry has a dedicated directorate with responsibility for information technology - Agency for Public Management and eGovernment (Direktoratet for forvaltning og IKT). The directorate was created January 1, 2008 with a view to strengthening the effective implementation of, among other things, ICT. Development of standards is generally considered an important measure in the area. Universal design appears overall to be integrated in sector management.

Stimulus funding as an incentive

The use of “carrots” to stimulate change and development is a staple of Norwegian politics. Stimulus funds have been used as grants for pilots or action programmes and as part-funding of measures or services. Action plans and experimental programmes seek to develop new services or organisational structures, change recipients’ preferences and priorities, and ensure the continuation of the measure after the programme or plan.

We looked at the two biggest programmes BU 31 and BU 29. They would never have materialised without this funding, so much is patently clear.

BU 31 – The programme “Strengthening universal design in municipal undertakings” came about as a result of the secretariat at the Ministry of Environment working with local authorities. The project strengthened the awareness of universal design in various sections of the municipal organisation and, as such, promoted better internal coordination.

BU 29 is a programme under which state funds are transferred to individual municipalities to remove major obstructions to the disabled in the municipalities. The municipalities’ projects have not been funded in full with these funds, and the Housing Bank has operated with an upper limit of NOK 300,000.

As far as we can see, stimulus funding has been of central importance and triggered both activity and release of money in the municipalities. Measures have been put in place which would not otherwise have been given priority. The stimulus funding has also given the Ministry of Environment an opportunity to pursue pilot and development schemes within the municipalities, the latter being in large the main policy enactment bodies in the field of universal design.

Participation

Participation is one of the Action Plan’s five principles. Participation has been a central principle in the development of policies for the disabled (NOU 2001:22). The disability organisations perceive participation as a means of co-determination and influence. Participation, however, is not an unambiguous concept. In the report we explain participation as it

relates to the implementation of the Action Plan vis-à-vis reference groups.

Cooperation with special interest organisations, professional organisations and other stakeholders with a view to ensuring awareness and support for the Action Plan proceeded centrally through the creation of a technical reference group and different groups or liaising activities with ministries or subordinate agencies.

Various professional and vocational organisations were represented in the reference group attached to the Ministry of Environment's secretariat, including two confederations of disability organisations (Collaborative Forum for Organisations of Disabled People and Norwegian Federation of Organisations of Disabled People), Delta Centre and the Norwegian State Council on Disability (Statens råd for funksjonshemmede).

In relation to the reference group's mandate, the Ministry of Environment appears to have been most concerned about information sharing. The Ministry values the stakeholders and organisations as components of their implementation and sees them as catalysts occupying key positions in each of their respective policy areas. Many of the representatives in the group are happy with this role and the way the secretariat works.

But the organisations are critical of participation procedures under the Action Plan. Although they were consulted at many levels and in many sectors, they had also expected to be asked for advice in the drafting of strategies, priority-setting and individual measures. The organisations are disappointed at having received neither the position nor the influence under the Action Plan's lifetime they had desired and anticipated (Office of the Auditor General, Document nr 3:10 (2008–2009)).

There are two grounds for participation, as we explain in the report. One emphasises co-determination in decision making, quality assurance and organisational underpinning. User participation is not a well-defined term, though it is used in political debates emblematically. In actual administrative programmes, one should perhaps be clearer with regard to the term's content, and the management principles that apply.

The Ministry of Environment's coordinating and incentivising role

Each ministry had a liaison officer liaising with Ministry of Environment on matters to do with the Action Plan. These officers occupied various positions within the ministries' organisational structure, in the administrative section or technical section. Measures in one ministry could moreover have been fostered in a section other than the one occupied by the liaison official.

This arrangement has proved challenging in relation to securing ideas from the whole organisation of use to the Action Plan.

One of the measures adopted by the Ministry of Environment vis-à-vis the ministries, was to offer stimulus funding for new projects. As interviews with the ministries indicated, not many ministries actually applied for stimulus funding. The ministries were content to see new money transferred to the area, but as several interviewees said, it would have been easier and more in line with their own established practices if they had been given a lump sum to distribute according to the ministries' own priorities. Purely theoretically, stimulus funding implies re-arranging priorities or adding priorities from the outside because programmes and schemes that fail to make it through the internal priority-setting process receive funding from other quarters. This can be complicated in relation to political approval and priority setting.

Applying for funding from another ministry is also a cultural challenge. It is a different way of working than the traditional way. In addition to time it takes, it can feel strange for officials unused to working on projects and applications.

Overall summing up

Several sectors do good work to develop policies and projects we find – the sector principle works. Work on universal design is anchored in general plans, letters of allocation and reporting procedures. We find clear progress over the period in the Transport Ministry's policy area. No significant changes were observed at the Ministry of Local Government and Regional Development, either target-related or in the development of economic housing measures to promote universal design. The programme's regulations have not been changed during the period.

Responsibility for ICT was transferred internally under the Ministry of Government Administration and Reform during the period, a change which appears to be working satisfactorily.

But not all ministries have been active or run projects under the Action Plan. In some ministries there has been a sense of diffidence or reluctance as to what the new measures might entail. For others, universal design was not considered relevant within their ministry's jurisdiction.

The secretariat of the Ministry of Environment has worked as a catalyst to drive the Action Plan's practical implementation forward, also in relation to the other ministries. The ministry's liaison officials were very happy with the ministry's spearheading efforts, but found it difficult to meet the ministry's expectations on generating ideas from below in light of their own positions and roles.

The stimulus funds have many fields of application. As far as we can see, the stimulus funds have been a central mechanism. They have released work and money in the municipalities and measures were put in place whose priority would otherwise have been in doubt.

The stimulus funds have also allowed the Ministry of Environment to run pilot and development programmes targeting the municipalities, which in many areas are the principal policy implementing bodies in relation to universal design. One of the main measures has resulted in a particularly interesting development effort in the municipalities.

1 Bakgrunn for evalueringen

1.1 Innledning

Denne rapporten er en evaluering av ”Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne – Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder”, heretter kalt Handlingsplanen. Plandokumentet har ikke en tidsangivelse. Planen ble vedtatt og startet opp i 2004. Den var planlagt å vare til 2009, men ble avsluttet i 2008. På Regjeringens offisielle sider refereres den til som Handlingsplan 2004-2008.

Evalueringsbestillingen var relativt kortfattet og åpen med hensyn til hvordan en skulle løse oppgaven og hva en skulle vektlegge. Et hovedmål ifølge evalueringsbestillingen var å få vurdert måloppnåelsen og virkningene av Handlingsplanen. Det heter videre:

Evalueringen må ta utgangspunkt i planens strategier, prinsipper og virkemidler. Det legges vekt på hvordan planen fungerer i forhold til ulike målgrupper og samarbeidspartnere. Betydningen av særskilte stimuleringsmidler og virkemidler knyttet til planen skal omfattes. Organiseringen av oppfølging og koordinering av planen skal vurderes, herunder hvordan sektoransvaret fungerer.

I dette kapitlet skal vi trekke opp bakgrunnen for Handlingsplanen og for denne rapporten. Det sentrale tema er selvfølgelig Handlingsplanen selv og dens organisering. Men den må også sees i sin kontekst. Konteksten handler om politikk- og styringsutviklingen i perioden og om utviklingen av politikk for personer

med nedsatt funksjonsevne. Handlingsplanen er den fjerde i rekken av handlingsplaner innen dette feltet og gjennomføres i en periode der det samtidig gjennomføres en rekke utredninger og lovreformer som er sentrale i dette politikkkfeltet. Handlingsplanen iverksettes i en periode der de sterke virkemidlene står ”på vent”.

Mot slutten av dette kapitlet vil vi komme tilbake til hvordan vi har angrepet oppgaven og hva vi ser som sentrale problemstillinger. Det metodiske opplegget og gjennomføringen vil vi gjennomgå i kapittel 2.

1.2 Politikk for funksjonshemmede

Tiltak for mennesker med funksjonsnedsettelse har vært en del av den generelle velferdspolitikken. Utviklingen av sosialpolitikken i Norge skjedde ved at stadig flere grupper av hjelpetrequende ble løftet ut av fattigforsorgen og gjort til gjenstand for særomsorg og særlovgivning (NOU 2001:22, s. 34).

Det som kan kalles politikk for funksjonshemmede, startet først på begynnelsen av 60-tallet. Tanken om å integrere mennesker med funksjonsnedsettelse i ”normalsamfunnet” ble fremmet i 1950-årene og fikk faglig og politisk tilslutning på 60-tallet. I denne endringen lå en endret forståelse av mennesker med funksjonsnedsettelse. Tidligere hadde man vært opptatt av ulikhet mellom mennesker med funksjonsnedsettelse (den gang betegnet som handikappede) og de ”normale” og sett funksjonshemningen som en egenskap ved individet. Fra og med slutten av 60-tallet (St.meld. nr. 88, 1966–67) ble mennesker med funksjonsnedsettelse definert som personer som har kroniske og/eller manifeste avvik av fysisk, psykisk eller sosial art. Funksjonshemningen ble nå sett som et relasjonelt forhold mellom individ og omgivelser. Fra og med 1989 definerte FFO funksjonshemning som en konflikt mellom individets forutsetninger og miljøet og samfunnets krav til funksjon på områder som er vesentlig for etablering og opprettholdelse av menneskers selvstendighet og sosiale tilværelse (NOU 2001:22, s. 38).

Organisatoriske konsekvenser

Som omtalt ble personer med funksjonsnedsettelse løftet ut av fattigforsorgen og over i en særomsorg som bygde på en forståelse

av hemninger som mangler ved individet, og som samtidig innebar utstøting og diskriminering. Funksjonsnedsettelse ble sett som et avvik fra det normale, og tilbud og tiltak ble utviklet innenfor spesialiserte omsorgsmodeller, inndelt etter type og grad av funksjonsnedsettelse. Løsningen som ble valgt, ble utformet for gruppen (NOU 2001:22, s. 38).

Midt på 60-tallet skjedde et skifte i politikken og i organiseringen av tilbudene. Diskriminerende og segregerende særordninger skulle fjernes og en skulle ikke trekke unødvendige skiller mellom funksjonshemmede og andre når det gjaldt utdanning, omsorg og behandling o.l. Samfunnets vanlige serviceorganer skulle ha det fulle ansvaret for funksjonshemmede. Spesialordninger og spesialiserte tiltak måtte integreres i det generelle apparatet (ibid.). Dette prinsippet er etter hvert omtalt som sektoransvarsprinsippet.

1.3 Sektoransvaret, forvaltningsprinsipper og styringsutfordringer

Sektorspesialisering er et viktig spesialiseringsprinsipp i norsk sammenheng. Når en velger å gå bort fra særomsorg og over til sektorsansvarsprinsippet, innebærer det at politikk for mennesker med nedsatt funksjonsevne blir styrt etter de samme prinsipper som andre politikkområder.

Sektorprinsippet gir en vertikal samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene, mellom staten og kommune eller staten og den lokale statsforvaltning. Norge regnes for å ha sterke departementer og sterke sektorer. De ulike statlige sektorene kan ha noe ulik tilnærming til sin styring. Sektoransvarsprinsippet innebærer innenfor dette politikkområdet at hver sektor må gjennomtenke hvordan overordnet politikk kan utformes og gjennomføres, ut fra de foreliggende institusjoner og styringsmidler. For eksempel hvordan boligpolitikken kan utformes og gjennomføres ved hjelp av plan- og bygningslovene, Husbankens ulike virkemidler og med kommunene som iverksettere. Sektoransvarsprinsippet setter trykk langs denne styringskjeden og gir, ved god iverksetting, en god vertikal integrasjon.

Men denne sektorbaserte styringen har vært i endring:

Sektorkommunen

Da kommunene etter krigen ble valgt som velferdsstatens viktigste iverksettere, ble de på en ny måte innlemmet i det nasjonale styringsverket (Fimreite mfl. 2006). Relasjonene mellom nivåene ble etter hvert i stadig sterkere grad regulert av særlover. Disse særlovene la i stor grad opp til at egne organer skulle forvalte politikkområdene lokalt. Som en følge av dette fikk vi en organisasjonsstruktur i kommunene som kunne karakteriseres som et organisatorisk speilbilde av den sentrale statsadministrasjonen. Den store organisatoriske likheten mellom nivåene førte til en felles identitet mellom aktører innen samme sektor, uavhengig av nivå. En slik felles identitet fører i noen grad til at de ulike aktørene legger til grunn noen av de samme overlegningene i vurdering av en sak (ibid. s. 171). Denne felles identitet er også knyttet til sektorenes profesjoner. Det var over årene en økende administrativ kontakt mellom nivåene og etter hvert stadig sterkere sentral innblanding i hvordan oppgavene lokalt ble organisert og løst. Vi fikk sektorkommunen.

Horisontal samordning og tjenesteutvikling

Men sektorspesialiseringen skaper behov for horisontal samordning hvor sektorene sees i sammenheng (NOU 2005:6, s. 65). Dette gjelder alle de ulike forvaltningsnivåene. Ser vi på kommunene, er de iverksettere av velferdspolitikken og en viktig leverandør overfor mennesker med redusert funksjonsevne. Kommunenes uniforme organisasjonsstruktur gjorde individuelt tilpassede tjenester vanskelig fordi strukturen hindret en felles oppgaveløsning på tvers av sektorer. Det var derfor ønskelig med reformer som løste opp i denne organisasjonsstrukturen. Det ble her gjennomført to viktige reformer, inntektssystemet og den nye kommuneloven. Det nye inntektssystemet fra 1986 ga en rammefinansiering av kommunene og løste opp i den tidligere finansielle styringen av kommunene. Kommunene kunne i prinsippet bruke rammetilskuddet fritt. Samtidig hadde kommunene behov for andre organisasjonsformer for å kunne løse oppgaver på tvers av sektorer og vi fikk frikommuneforsøket og ny kommunelov av 1992. Reformens overordnede siktemål var å selvstendiggjøre kommunenes oppgaveløsning overfor staten.

Vi fikk da en situasjon med en sektorielt organisert stat som dermed fikk en vanskeligere samordningsoppgave overfor den

reformerte kommunen (som ikke lenger var like sektorstyrt). Fimreite (2006) peker på at statens styring av kommunene er blitt strammere etter at de ble fristilt organisatorisk, med økt andel øremerkede tilskudd, standardiseringstiltak, rettighetsfesting m.m. Forvaltningsreformene er drevet gjennom av sterke fagdepartementer, noe som bidrar til betydelige horisontale samordningsproblemer (NOU 2005:6). Dette er generelle styringsutfordringer, noe som også gjelder overfor feltet politikk for personer med redusert funksjonsevne.

Vi skal komme tilbake til styring og sektoransvarsprinsippet når vi skal se på våre problemstillinger knyttet til evaluering av Handlingsplanen. Sektoransvarsprinsippet er et av Handlingsplanens sentrale prinsipper.

1.4 Handlingsplaner som virkemiddel

Handlingsplaner, forsøk og utviklingsprogrammer har over en årrekke vært sentrale styringsmidler. ”Handlingsplanen for personer med nedsatt funksjonsevne – en plan for universell utforming” er en av mange handlingsplaner, og den fjerde i rekken innen dette politikkområdet. Vi skal kort se litt på hvordan handlingsplaner har vært brukt og noen dokumenterte erfaringer. Men vi må innledningsvis si at ”Handlingsplanen” er mye større og mer omfattende enn de fleste handlingsplaner eller forsøk som er omtalt i litteraturen. Mye av den litteraturen som foreligger, handler også om bruk av handlingsplaner overfor kommunesektoren, både som styringsmidler overfor kommunesektoren og for å få til endring og læring nedenfra. Mange handlingsplaner er, som Frikommuneforsøket, på den ene siden en statsstyrt reform og på den andre siden et kommunestyrt forsøk (Fimreite 1992).

Innovasjon og endring

Forsøk, handlingsplaner og utviklingsprogram er blitt sentrale strategier for å få til innovasjon og endring i etablerte organisasjoner og for å prøve ut endringer i lite format før det innføres i en større del av en organisasjon. Forsøk og utviklingsprogrammer er en iverksettingsstrategi for å bløtgjøre stivnede strukturer (Adamsen og Fisker 1994). Dette er en gammel

tradisjon i Norge (jf. Forsøksrådet for skoleverket). Offentlig virksomhet har gjennomgått en omfattende endring i styringsmåten de siste 15 årene, med økt vekt på rammeloavgivning og rammebevilgninger, noe som har redusert statens muligheter til å påvirke underliggende organisasjoners atferd og prioriteringer gjennom økonomiske incentiver (gulrøtter). Handlingsplaner og forsøksprogram er eksempler på den ”myke” styringen som har vært under utvikling og er blitt de nye gulrøtter i områder der staten ønsker å påvirke.

Statlige forsøksprogrammer trekker opp mål, rammer og prioriteringer, og ulike aktører innbys til å gi svar på utfordringen med lokal iverksetting av det foreslåtte tiltak. Men programmene følger statlig finansiering eller delfinansiering. Handlingsprogrammene tar sikte på å utvikle nye tjenester eller organisasjonsformer, samt å endre mottakers preferanser og prioriteringer slik at tiltaket fortsetter etter at programmet/handlingsplanen er avsluttet. Gjennomføringen legger normalt opp til erfaringsutveksling og erfaringsspredning, både mellom deltakerne og iverksetterne, men også i relasjon til andre aktuelle deltakere og andre offentlige aktører.

Handlingsplaner – gir faglig og politisk ryggdekning

Riksrevisjonen (1999) har undersøkt departementets bruk av handlingsplaner og hvordan de fungerer som statlige styringsmidler overfor kommunesektoren. Med handlingsplaner mener de tiltak som også går under betegnelsen utviklingsprogrammer og strategier. Et fellestrekk ved denne typen av tiltak er at de fokuserer på et avgrenset tema og inneholder tiltak som skal gjennomføres og bestemte mål som skal nås i løpet av en viss tid. Undersøkelsen finner at kommunene i stor grad oppfatter handlingsplanene som et signal om at en sektor eller område skal prioriteres høyere. Handlingsplaner er slik med og klargjør statens forventninger til hvilke oppgaver kommunene skal løse. Men de finner at handlingsplaner virker best når det er samsvar mellom den statlige og kommunale prioritering. Da vil statlige handlingsplaner kunne gi legitimitet til kommunale prioriteringer og slik gi politisk og faglig ryggdekning til satsingen på en sektor (ibid. s. 26). Men slike tiltak må også følges opp og understøttes av andre styringsmidler og følges opp gjennom nasjonale føringer knyttet til budsjettprosessen i kommunene.

Nyskaping og horisontal koordinering

I Riksrevisjonens undersøkelse er det ikke redegjort for om handlingsplanene legger sektorprinsippet til grunn. Men mange av handlingsplanene har rettet seg mot kommunesektoren, både for å få kommunene til å overta en gitt preferanse eller oppgave og for å få til tverrsektoriell tenkning i kommunene. Planene sikter slik både på horisontal og vertikal integrasjon. Vi har også andre tilnærminger som likner handlingsplaner. Vi kan kalle dem politikkinisiativ. Disse tar sikte på å samordne ulike sektors arbeid om en sak eller med et perspektiv og skape noe nytt gjennom en horisontal koordinering. Vi kan nevne prosjektet Helse i plan som et slikt nyskapingstiltak med sektorkoordinerende effekt. En prøver her å forankre folkehelseproblemstillinger i kommunale og fylkekommunale plan- og styringsdokumenter. Utfordringen er å ta i bruk plan- og bygningsloven som det sentrale planleggingsverktøy i folkehelsearbeidet. Samtidig er det en utfordring for Miljøverndepartementet å utvikle plan- og bygningsloven til å bli et egnet verktøy for helsesektoren.

Oppsummering

Vi har i dette avsnittet prøvd å trekke opp noen linjer om hva handlingsplaner er eller kan være i lys av de styringsutfordringer vi har redegjort for. Vi ser at sektoransvarsprinsippet er et sterkt og gjennomgående forvaltningsprinsipp, et prinsipp som skaper sterk vertikal integrasjon og ikke styrker horisontal koordinering. Hvordan handlingsplaner fungerer, vil også bestemmes av planenes organisering og gjennomføring. Dette sies det lite om i Riksrevisjonens rapport. Handlingsplaner kan følge sektoransvarsprinsippet og slik legge sterkt trykk på den sektorvise gjennomføringen.

Dersom en skal få til nye tiltak gjennom sektorstyring, blir dette en sterk top-down tilnærming. Det er imidlertid ikke vanlig at innovasjon kommer til på denne måten. Innovasjon innebærer ofte en tilnærming nedefra, der grunnplanet eller lavere forvaltningsnivå finner ut hvordan noe kan gjennomføres, men der innovasjonen er vedtatt av ledelsen (Kanter 1985). Handlingsplaner, som forsøks- og utviklingsvirksomhet, kan derfor også være et virkemiddel for å få til nyskaping i organisasjoner ved at de gir rammer og mål, men overlater til dem som skal gjennomføre det, å finne organisasjonsmåter og virkemidler.

1.5 Handlingsplaner for personer med nedsatt funksjonsevne

Handlingsplanen for perioden 2004–2008 er den fjerde i rekken av handlingsplaner på dette feltet.⁴ Vi vil her kort se på hvilke planer som tidligere har vært iverksatt og noen erfaringer fra disse.

På 1990-tallet ble handlingsplaner tatt i bruk som en ny strategi i politikk for funksjonshemmede. Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede omfatter periodene 1990–1993, 1994–1997 og 1998–2001. Handlingsplanene skulle være aksjonsplaner som skulle gjennomføre tiltak på utsatte områder. Men planene har også vært en kanal for regjeringens samlede politikk på området. Det er i handlingsplanene at mål, utfordringer og strategier har vært formulert (NOU 2001:22, s. 42).

Handlingsplan for funksjonshemmede 1990–1993 og 1994–1997

Den første handlingsplanen for funksjonshemmede (1990–93) var en oppfølger av NOU 1983:36 ”Handlingsplan for 80-årene”. Denne planen ble rullert etter første perioden, og det ble som tidligere nevnt, oppnevnt et statssekretærutvalg for å lede rulleringsarbeidet.

Handlingsplanen besto av en del med politiske mål og en del som anga hvilke tiltak departementene hadde forpliktet seg til å gjennomføre (St.meld. nr. 34 (1996–97)). Det ble valgt en aksjonsrettet virksomhet for å få satt i gang nye tiltak (ibid. kap. 5). De viktigste virkemidlene i planen var øremerkede tilskudd, stimuleringsmidler, forsøksvirksomhet, informasjon og brukervedvirkning. Handlingsplanene bygde på sektoransvarsprinsippet.

⁴ Vi er nå inne i den femte handlingsplanperioden. Denne planen heter ”Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013.” Den skal støtte opp under implementeringen av ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, ny plan- og bygningslov og annen ny lovgivning på feltet. Disse lovene er kommet på plass mot slutten av den fjerde handlingsplanperioden. Den femte planen bygger på den foregående med prioritering av de fire samme innsatsområdene. Styringsmessig bygger den på sektoransvarsprinsippet, men har også sektorovergripende tiltak.

I evalueringen er det knyttet mest oppmerksomhet til virkemidlene brukermedvirkning og bruk av øremerkede midler og stimuleringsmidler. Det konkluderes med at både stimuleringsmidler og øremerkede midler kan være viktige virkemidler når statlig myndighet ønsker å øke innsatsen innenfor definerte områder.⁵ Den beste effekten fikk en når flere virkemidler samvirket.

Evalueringen av første planperiode pekte på at sektoransvarsprinsippet i og for seg ikke garanterer at de strategier og tiltak den enkelte sektor setter i verk, er tilstrekkelige. Erfaringene fra handlingsplanperiodene var også at planen som arbeidsform ikke nødvendigvis sikret en forankring i den ordinære virksomheten. Videre viste evalueringen at koordineringen mellom departementene ikke alltid var vellykket (NOU 2001:22, s. 43).

Handlingsplan for funksjonshemmede 1998–2001

Den reviderte handlingsplanen for 1998–2001 er en oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 34 (1996–97). Planen viderefører tiltak fra tidligere handlingsplanperioder og legger fram nye tiltak. Planen hadde i de to tidligere planperiodene i stor grad vært bygd opp omkring enkelttiltak. For å skape bedre helhet og sammenheng valgte en i tredje periode å finne fram til satsingsområder. Det ble valgt tre satsingsområdet der ”Planlegging og brukermedvirkning” synes å være sentralt. Satsingen tok sikte på å legge hensynet til funksjonshemmede inn som premiss i all kommunal og fylkeskommunal planlegging. Iverksettingen av satsingsområdet ble lagt til Miljøverndepartementet (St.meld. nr. 34 1996–97).

I denne tredje planperioden ble det også lagt sterkere vekt på mer systematisk bruk av styringsvirkemidler (St.meld. nr. 8 1998–99). Det understrekes at gjennomføringen av planen skal følge sektorprinsippet. Tiltakene under satsingsområdene skal virke sammen og støtte hverandre. De skal bidra til å styrke sektoransvaret og den organisatoriske integreringen og til samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (St.meld. nr. 34 1996–97).

⁵ Den største satsingen var bruk av stimuleringsmidler for å få kommunene til å satse på ordningen med brukerstyrt personlig assistent.

Manneråkutvalget, handlingsplaner og styringsmidler

Utvalget pekte på at handlingsplaner har fungert godt der målet har vært å utvikle nye tiltak gjennom forsøks- og utviklingsarbeid. Men det avdekket også en del utfordringer som ikke kan løses gjennom en handlingsplan. Gjennom handlingsplanperiodene har en prøvd å løse noen mer overordnede styringsproblemer gjennom planarbeidet, uten å ha forpliktende virkemidler til å gjennomføre dem (NOU 2001:22, s. 273). Utvalget mente at lovgivningen måtte styrkes på to områder:

- Innføring av en antidiskrimineringslov for funksjonshemmede
- Styring av eksisterende lovgivning

Utvalget foreslår en treleddet strategi og tiltak innen hvert av de strategiske områdene. Utvalget ønsker å iverksette handlingsplaner på de tre prioriterte satsingsområdene og at forpliktende handlingsplaner kombineres med standarder, økonomiske incentiver og bindende tidsfrister. Mer overordnede handlingsplaner nevnes ikke som en del av utvalgets strategiske tilnærming.

Manneråkutvalget gjennomgår hvilke ulike organisatoriske løsninger som ble gjennomført i perioden fram til 2001. Det ble i 1966 etablert et interdepartementalt utvalg for funksjonshemmede. Dette utvalget skulle ha en rådgivende funksjon overfor departementene og være et interdepartementalt forum. Men koordineringen mellom departementene er omtalt som ”ikke alltid like vellykket”. Det ble derfor i 1993 opprettet et statssekretærutvalg for den samlede politikken for funksjonshemmede for å styrke det tverrdepartementale arbeidet. Dette utvalget består og leder fortsatt arbeidet på feltet.

Oppsummering

Over tre handlingsplanperioder ser vi at det skjer en viss utvikling og endring:

- Det skjer en utvikling fra satsing på enkelttiltak til satsingsområder i siste planperiode der en legger mer vekt på styringsvirkemidler.
- Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn i alle handlingsplanperiodene. Men erfaringene peker mot at

forvaltningsprinsippet i seg selv er til liten nytte dersom de strategier og tiltak den enkelte sektor setter i verk, ikke er tilstrekkelige.

- Erfaringene fra handlingsplanperiodene var også at planen som arbeidsform ikke nødvendigvis sikret en forankring i den ordinære virksomheten.
- Gjennom handlingsplanperiodene har en prøvd å løse noen mer overordnede styringsproblemer gjennom planarbeidet, uten å ha forpliktende virkemidler til å gjennomføre dem. Det etterlyses sterkere styringsmidler som styringen gjennom lovgivningen.

1.6 Rammer rundt Handlingsplanen 2004–2008

Når en gikk inn i en ny handlingsplanperiode, var ikke sterkere styringsmidler på plass. Handlingsplanarbeidet og perioden har gått parallelt med revisjonene av de mest sentrale lovene på området. I perioden har både plan- og bygningsdelen av plan- og bygningsloven vært under revisjon, og vi har hatt i arbeid et utvalg som har utredet forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (Syseutvalget). Alle lovene er etter hvert vedtatt. En kort oppsummering av lovarbeidet på dette området i perioden:

Antidiskrimineringspolitikk

Syseutvalget ble nedsatt i 2002 for å utrede styrkingen av det rettslige vern mot diskriminering av funksjonshemmede og leverte sin utredning i mai 2005 (NOU 2005:8). Proposisjonene forelå i april 2008 (Ot.prp. nr. 44 2007–2008).

Plan- og bygningspolitikken

Planlovutvalget ble oppnevnt i 1998 og la fram en delutredning i 2001 og den endelige rapport i 2003. Proposisjonen forelå i 2008 (Ot.prp. nr. 32, 2007–2008). Plandelen ble iverksatt 1. juli 2009.

Bygningslovutvalget ble oppnevnt i 2002 og la fram en delutredning i 2003 og den endelige rapport i 2005. Proposisjonen forelå i 2008 (Ot.prp. nr. 45, 2007–2008) og ny bygningsdel ble vedtatt juli 2009. Lovens forskrift trer i kraft 1. juli 2010. Det er

teknisk forskrift (TEK) som styrer det materielle innholdet knyttet til tilgjengelighetskvaliteter ved bygg.

Dette innebærer at det er først fra 2010 at vi får på plass alle de ”sterke” virkemidlene som Manneråkutvalget etterlyser. I perioden 2004–2009 var derfor Handlingsplanen det sentrale og samlede dokument for iverksetting av politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Mer overordnede styringsproblemer må i planperioden fortsatt søkes løst gjennom planarbeidet. Vi skal i det følgende gjennomgå Handlingsplanen og dens strategier, prinsipper og organisering.

1.7 Regjeringens handlingsplan 2004–2008

Handlingsplanen er slik vi ser det, et dokument med to hovedambisjoner:

1. Et grunnlagsdokument for handling, nye initiativ og drifting av tiltak
2. En oversikt over den statlige satsingen på universell utforming, økonomisk og innsatsmessig, noe som også kan ha en legitimerende funksjon

Dokumentet er relativt kortfattet og gjør rede for planens mål og strategier, planens virkemidler, samarbeid og medvirkning og tiltak og aktiviteter. Når vi her redegjør for planen, forholder vi oss også til evalueringsbestillingen: ”Evalueringen må ta utgangspunkt i planens strategier, prinsipper og virkemidler.”

Strategier og prinsipper

Handlingsplanen har universell utforming som den overordnede strategien. Dette karakteriseres som en vid tilnærming for å oppnå tilgjengelighet for alle personer med redusert mulighet til å delta, herunder ikke bare funksjonshemmede, men også barn og eldre personer. Planen bygger på fem prinsipper:

1. Alle viktige samfunnsområder skal omfattes
2. Sektoransvarsprinsippet skal legges til grunn
3. Statens innsats skal være koordinert
4. Medvirkning skal skje på alle nivå
5. Virkningene skal evalueres

Det første prinsippet handler om at nedslagfeltet for planen vil være bredt og betinger deltakelse fra mange aktører. Arbeidet krever derfor innsats og samordning innenfor og mellom de ansvarlige sektorer.

Ser vi på punktene 2–4, handler de alle om koordinering og iverksetting av Handlingsplanen, dvs. strategier/prinsipper for å få til en plangjennomføring som er koordinert og forankret hos mange aktører og på mange ulike nivå. Siden evalueringen skal ta utgangspunkt i strategier, prinsipper og planer, skal vi se litt nærmere på prinsippene 2–4. Selve planen sier ikke mye om sektorprinsippet. Planen peker på at målet om og strategien universell utforming er forankret i mange politikkområder og vil inkluderes i mandatene i flere offentlige utvalg. Strategien forankres og gjennomføres bredt.

Under prinsippet om at statens innsats skal være koordinert, legges det vekt på styringsmidler og styringsdialogen. Spesielt framheves offentlige organers styringsdokumenter og styringsdialogen med ytre etat. Det legges også stor vekt på Fylkesmannens samordnende virksomhet og statens mulighet til koordinering gjennom tildelingsbrevet til Fylkesmannen.

Det fjerde prinsippet er at medvirkning skal skje på alle nivå. Det trekkes her fram at brukermedvirkning har en dobbel begrunnelse:

- Brukermedvirkning skal bedre treffsikkerheten og kvaliteten på tiltakene (kvalitetssikring).
- Brukermedvirkning skal også øke demokratiseringen av beslutningsprosessene.

Den organisatoriske ramme som trekkes fram under denne strategien (kap. 1.3.4), er de ulike råd for funksjonshemmede, sentralt, i fylkeskommunene og i kommunene. Men planen har senere et eget kapittel om samarbeid og medvirkning og her nevnes ulike samarbeidspartnere som interesseorganisasjoner, offentlige og private aktører, kommersielle og frivillige. Her nevnes også de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og ulike brukergrupper. Det er en bred, men litt upresis medvirkningsstrategi som her trekkes opp.

Virkemidler

Planens virkemidler er styringsmidler, fra styring gjennom budsjett og tildelingsbrev til ”mykere” styringsmidler.

Et hovedvirkemiddel i planen oppgis å være ”integrasjon av universell utforming som strategi i forvaltningen”. Denne virkemiddelkategorien omfatter blant annet endringer i regelverk og styringsdokumenter.

Konkrete endringer i strukturer for å endre deres utforming og gjøre dem mer tilgjengelige for alle brukere, er også et svært sentralt virkemiddel i planen. Dette kalles gjerne direkte tilgjengelighetstiltak. Sentralt her er et eget tiltaksprogram for å fjerne 100 alvorlige hindringer, tiltaksprogrammer innen samferdsel (BRA-programmet) og utbedring av statens bygningsmasse. Det er også tiltak på IKT som gjør elektroniske tilbud lettere tilgjengelig bl.a. for synshemmede.

Planens ”mykere” styringsmidler er kategorisert slik:

- Forsøk, utvikling og standardisering – det satses på pilotprosjekter for å få praktisk erfaring med bruk av universell utforming
- Kompetanseoppbygging og utdanning – med vekt på å øke kompetansen om universell utforming i offentlig administrasjon og i fagmiljøene
- Informasjon og veiledning – informasjonstiltak vil settes inn på områder hvor de statlige styringsredskapene er begrensede eller hvor det er behov for ytterligere kunnskap om gjeldende regler

Et siste virkemiddel i planen betegnes som koordinering og omfatter arbeidet med å samordne innsatsen så vel mellom de ulike departementene som administrasjon og evaluering av Handlingsplanen.

Tiltakene

Hva er et tiltak? I aviser og på nettsider kan vi ofte lese at ”NN krever at det iverksettes konkrete tiltak”. Det utarbeides ofte tiltaksplaner. Sjekk en Norsk Riksmålsordbok, kan et tiltak være en forholdsregel eller skritt som er planlagt eller iverksatt. I hverdagspråket tenker en at et tiltak ofte er noe konkret eller et

enkelttiltak. Tiltakene i Handlingsplanens forstand er ikke helt slik. Noen er svært enkle og konkrete, men de fleste er mer sammensatte og gjerne knyttet til ny lovgivning eller tiltak i en iverksettingskjede. Det er stor variasjon mellom tiltakene, og når vi går inn i tiltaksbenevnelsene og beskrivelsene, ser vi at et tiltak kan være så mangt.

BU 29 Fjerne 100 alvorlige hindringer er vel det tiltaket som kommer nærmest hverdagslivets tiltaksbegrep. Dette er en kampanje som tar sikte på å fjerne 100 alvorlige hindringer. Kommunene skal melde inn aktuelle tiltak, og gjennomføringen/utbedringen skjer i samarbeid mellom sektormyndigheten, kommunene og berørte eiere innenfor de tilgjengelige budsjetttrammene.

På byggområdet varierer tiltakene fra det mer konkrete ”Hensyn til universell utforming kan inngå i utbyggingskontrakter” (BU 23) til det mer omfattende og sammensatte tiltaket ”Øke antall universelt utformede boliger” (BU 22). I dette tiltaket inngår en rekke virkemidler, fra økonomiske incentiver til bevisstgjøring og kompetanshevende tiltak. I tiltaket ligger en stor del av Husbankens virksomhet og virkemidler. Her ligger blant annet Husbankens boligtilskudd og grunnlån.

En annen type av tiltak omfatter det som foregikk av lovrevisjoner i perioden, vurdering av endringer i plandelen av PBL (BU 32), av teknisk forskrift (BU 21), antidiskrimineringslovgivningen osv. Utvikling av sterke styringsmidler inngår slik i tiltaksbegrepet.

Samlet vil planen omfatte nærmere 300 tiltak.

I Handlingsplanen finnes en tabell som viser tiltakene, hvilke samfunnsområder de sorterer under, og hvilke departementer som har oppfølgingsansvaret.

1.8 Planens organisering og finansiering

Statssekretærutvalget og koordineringsgruppen

Arbeidet med Handlingsplanen ble ledet av statssekretærutvalget for den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette var en videreføring av den organiseringen som ble valgt fra og med 1993 (se kap. 1.5). I utvalget var det inntil

2007 ti departementer representert. Statssekretærutvalget skal bidra til prioritering og koordinering av budsjettprosessen på funksjonshemmedes områder og behandle større politiske saker. Det er i mandatet presisert hvilke større saker som utvalget skal følge opp. Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde fram til 2008 sekretariatsfunksjonen for utvalget, mens Barne- og likestillingsdepartementet tok over fra 2008.

Miljøverndepartementets sekretariatsfunksjon

Som det framkommer i budsjettproposisjonene fra 2004–2005 til 2007–2008,⁶ var planen koordinert av Miljøverndepartementet i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁷. Det ble nedsatt et sekretariat i Miljøverndepartementet som har hatt en pådriverfunksjon i relasjon til de øvrige departementene, og som håndterer utlysning, beslutninger og iverksetting av planens stimuleringsmidler. Sekretariatets oppgaver og arbeidsform er ikke beskrevet i våre skriftlige kilder.

Faglig ressursgruppe – referansegruppe for Handlingsplanen

Til sekretariatet i Miljøverndepartementet ble det knyttet en faglig referansegruppe. I denne gruppen satt ulike faglige organisasjoner: Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Statens råd for funksjonshemmede og Deltasenteret. De to førstnevnte er interessepolitiske organisasjoner. Statens råd for funksjonshemmede (fra april 2008 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede) er et rådgivende organ for især departementene og den øvrige statsforvaltningen. Rådet er uavhengig og selvstendig og skal gi offentlige myndigheter råd om utformingen og gjennomføringen av politikken for funksjonshemmede på alle samfunnets områder.

Deltasenteret er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og er administrativt plassert i Helsedirektoratet som en egen avdeling. Senteret skal bidra til at ulike tiltak og tjenester sees i et helhetlig perspektiv.

⁶ For eksempel i St.prp. nr. 1 (2004–2005) MD, s. 123

⁷ I budsjettet for 2005 lå dette arbeidsområdet i Arbeids- og sosialdepartementet.

I Handlingsplanen omtales den faglige ressursgruppen som en referansegruppe.

Organiseringen i departementene

Alle departementene hadde en kontaktperson. Det var opp til departementene selv hvordan de organiserte arbeidet internt og i relasjon til underliggende etater.

Budsjett og finansiering av tiltak

Handlingsplanen inneholder et stort spekter av tiltak, noen store og omfattende og andre mindre. I den opprinnelige handlingsplanen er det listet opp ca. 100 tiltak som spenner i økonomisk omfang fra 0 kroner for å ta inn krav til universell utforming i tildelingsbrev til underliggende etater, til 80 millioner årlig i boligtilskudd til eldre og funksjonshemmede. Midlene som omtales i Handlingsplanen, faller inn i to hovedkategorier: sektordepartementenes egne budsjettmidler og stimuleringsmidler forvaltet av Miljøverndepartementet.

Tabell 1.1 *Handlingsplanens midler for 2005 fordelt på sektortiltak og stimuleringsmidler:*

Sektorenes egne budsjettmidler (totalt ca. 212 mill. i 2005)	Tiltak planlagt/budsjettet innen sektor
	Nye satsinger innen sektoren
Stimuleringsmidlene (totalt ca. 19 mill. i 2005)	Realisering av gamle tiltak som har manglet finansiering
	Nye tiltak

Beløpsmessig er det sektorenes egne budsjetter som er de viktigste i Handlingsplanen, og det er primært her aktiviteten skulle ligge. Innenfor denne delen av planen er det både tiltak som er vedvarende aktiviteter i sektorene (som for eksempel oppgradering av boligmassen til bedre standard), og nye satsinger på området.

Stimuleringsmidlene skulle fortrinnsvis brukes til sektorover- gripende tiltak. Tiltakene skulle dels initieres gjennom arbeidet med Handlingsplanen og til dels finansiere tiltak som hadde ligget på vent i mangel av finansiering. Samlet skulle dette øke innsatsen for tilgjengelighet.

1.9 Vår tilnærming og problemstillinger

Slik vi leser planen, er dette en plan om og for statlig styring. I vår evalueringsskisse var problemstillingene nært knyttet til et metodisk opplegg der vi studerer iverksettingen.

Problemstillingene våre var også i stor grad av deskriptiv karakter. Vi skal her trekke opp de deskriptive problemstillingene fra evalueringsskissen og bringe noen av dem noe videre på bakgrunn av de styringsproblemstillingene vi har identifisert innledningsvis.

Tanken bak evalueringsskissen er at en starter undersøkelsen i toppen av styringspyramiden og følger styringssignalene ut til underliggende forvaltningsnivå for å se hva som faktisk har skjedd. Men en må samtidig ha fokus på organisering og iverksetting på det sentrale nivået, både på driverfunksjonene og bruken av stimuleringsmidler. Disse er sentralt plassert og forvaltes av Miljøverndepartementets sekretariat.

Vi har fire hovedproblemstillinger:

1. Hvordan har den tverrdepartementale koordinering fungert?

På sentralt nivå har en organisert seg med et ansvarlig departement og et sekretariat med en koordinerings- og pådriverfunksjon i relasjon til de øvrige departementene. Dette sekretariatet har også disponert de strategiske innsatsmidlene, stimuleringsmidlene. Til dette sekretariatet var det også knyttet en faglig ressursgruppe eller referansegruppe. Det er naturlig å se på hvordan denne organiseringen og koordineringen har fungert.

2. Hvordan har iverksettingen med den sentrale ressursgruppen fungert?

Ett av planens fem prinsipper er at medvirkning skal skje på alle nivå. Det vil her være interessant å se i hvilke forstand medvirkning er anvendt. Planen selv trekker fram brukermedvirkningens doble begrunnelse, medvirkning som demokratisering av beslutninger og medvirkning for å bedre treffsikkerhet og kvalitet på tiltak (kvalitetssikring). *Hvordan har de ulike parter forstått og brukt brukermedvirkningen?*

3. Hva kan vi si om sektorprinsippet som iverksettingsprinsipp for planen?

- Hvordan er Handlingsplanen blitt fortolket, utformet og fulgt opp i den enkelte sektor eller politikkområde?
- Hvordan er tiltakene utformet, og er de gjennomført?
- Gir sektorstyringen god målretting av tiltak innen sektoren?

Sektoransvarsprinsippet er et annet av planens sentrale prinsipper. Evaluering av tidligere planer har pekt på at sektoransvarsprinsippet som forvaltningsprinsipp er til liten nytte dersom de strategier og tiltak den enkelte sektor setter i verk, ikke er tilstrekkelige. I denne planen er mange av tiltakene styringsgrep for å styre inn bedre kvaliteter. Tiltakene skal vektlegge universell utforming i veiledning og retningslinjer for ulike tiltak, legge inn kravspesifikasjoner ved kontrahering av materiell eller tjenester, gi føringer i tildelingsbrev o.l. Det forvaltningsnivået som er iverksetter, får ansvaret for å operasjonalisere innholdet i ytelsen. Vi vil her følge styringskjeden og se hva som gjøres, hvordan styringssignalene fortolkes.

- Er de overordnede styringssignalene fulgt opp og i tilfelle på hvilken måte?

Ser vi på de tiltak som ligger innenfor sektorenes planer (gjerne ”gamle tiltak” som f.eks. boligtilskudd til utbedring), er det et poeng å se om *tiltakene endres over år* mot andre innretninger og kvaliteter som følge av de styringssignaler som blir gitt årlig. Sektorstyring skal føre til endret prioritering og kvalitet på ”gamle tiltak”, ikke bare innføring av nye tiltak. Dette er sentralt. Ser vi på Handlingsplanens budsjett for 2005, ser vi at den største andelen av midlene er sektorens ordinære midler. Det er derfor viktig at disse brukes til beste for målet om universell utforming og at planleggingen resulterer i gode planer og tiltak.

4. Hva er stimuleringsmidlene brukt til, og hvilken funksjon har disse hatt for Handlingsplanen?

Bruken av stimuleringsmidler er nært knyttet til Miljøverndepartementets iverksettelsessekretariat og deres strategi. Vi har pekt på at for å få til endring/dreining innen sektorenes egne tiltak, er det viktig at det sendes styringssignaler og at disse blir fortolket på en måte som fører til bedre måloppnåelse for tiltaket. Den andre

vegen til endring og utvikling er bruken av stimuleringsmidler. I evalueringen av de to tidligere handlingsplanene konkluderes det med at stimuleringsmidler og øremerkede midler kan være viktige virkemidler i vår sammenheng. Stimuleringsmidler som forsøks- og utviklingsmidler kan være med og ”bløtgjøre stivnede strukturer” (Adamsen og Fisker 1994) eller kan være med på å skape noe nytt fra grasrota. Men stimuleringsmidler kan også brukes til å finansiere konkrete tiltak, å tette hull. Virkningen av stimuleringsmidler kommer derfor an på hva de har vært brukt til. Men vi ser at bruk av stimuleringsmidler som forsøks- og utviklingsmidler kan utgjøre et godt supplement til sektorstyring og utviklingen av sektortiltak.

2 Design, metode og gjennomføring

2.1 Nærmere om evalueringsopplegget – forskningsdesign

Hvilken måloppnåelse og hvilke virkninger kan vi kartlegge?

I oppdragsbeskrivelsen het det at hovedformålet med evalueringen var å få vurdert måloppnåelse og virkninger av Handlingsplanen. Som vi har redegjort for, leser vi planen som en plan om og for statlig styring. Som vi har vist, er det i Handlingsplanen tatt i bruk en rekke ulike styringsmidler. Planen er omfattende og konsekvensene vil gi endringer innen ulike sektorer og innenfor den kommunale iverksetting. Det er da et spørsmål om hva vi innenfor et begrenset evalueringsopplegg kan gjøre rede for av måloppnåelse og virkninger over et så bredt felt og med så mange og ulike aktører.

Effekter?

Planens overordnede mål er å oppnå fullverdig tilgjengelighet med varige virkninger over en rekke samfunnsområder, og i planen er universell utforming valgt som overordnet strategi. For å kunne måle eller vurdere virkninger må vi ned på et nivå der mål er operasjonalisert. Dette er en forutsetning for å kunne sannsynliggjøre om de valgte planer og virkemidler fører til målene.

Vi må tilsvarende registrere virkninger som kan sannsynliggjøres som *effekter* av de iverksatte tiltakene. Med måloppnåelse og virkninger kan vi forstå både virkninger eller effekter med hensyn til endringer av den faktiske, ytre situasjon, som færre hindringer i det fysiske miljøet eller flere universelt utformede boliger

(effekter). Vi har innledningsvis vurdert om det er mulig å måle slike effekter.

En vanlig tilnæringsmåte er å gjennomføre før- og ettermålinger av sentrale effektvariabler. Dette kan vi imidlertid ikke gjøre i dette tilfellet. Det er tidligere utarbeidet et opplegg for evaluering av Handlingsplanen (Hansen og Strand 2005). Som en del av opplegget ble det gjort en undersøkelse av foreliggende datakilder som kunne si noe om universell utforming (på en eller annen måte), og der data kunne tjene som en basislinje for å måle endringer fra det tidspunktet Handlingsplanen trådte i kraft. Gjennomgangen konkluderte med at det finnes et svært begrenset tilfang av allerede innsamlede data som kan hentes fra eksisterende baser. Hansen og Strand konkluderer med at en evaluering av planen i hovedsak må bygge på data som samles inn under evalueringsprosjektet. Da programmet ble iverksatt i desember 2004, ble det ikke etablert noen datainnsamling for å kartlegge utgangssituasjonen (før-situasjonen). Vi måtte derfor konkludere med at det ikke foreligger registerdata egnet for å gjøre en før-etter-sammenlikning.

Ved oppstarten av denne evalueringen var aktørene midt i handlingsplanperioden. Det innebar at vi ikke kunne måle før-situasjonen. Vi kunne heller ikke registrere de endelige virkningene som først lar seg registrere etter at perioden er avsluttet. Det kunne vært mulig å måle enkelte endringer mot slutten av planperioden. Det ville f.eks. være mulig å gå ut med en undersøkelse til kommunene for å få en beskrivelse av endring og status på sentrale områder eller ved å gjøre casestudier av spesifikke tema. Slike studier ble ikke lagt inn i det opprinnelige tilbudet pga. den angitte kostnadsrammen.

Styringsmidler og prosesspåvirkning

Men virkninger kan også ligge i selve prosessen og vise til hvordan bruk av styringsmidlene som Handlingsplanen benytter, får aktører til å stille seg nye spørsmål, gjøre andre prioriteringer eller innenfor sine ansvarsområder gi universell utforming et konkret innhold.

Handlingsplanen er svært omfattende og gjennomføres av en rekke departementer der sektorenes politikk gjennomføres av mange ulike aktører på statlig og kommunalt nivå. Innen de ulike sektorer er styringsforholdene ulike. Samtidig skal ulike aktører samarbeide

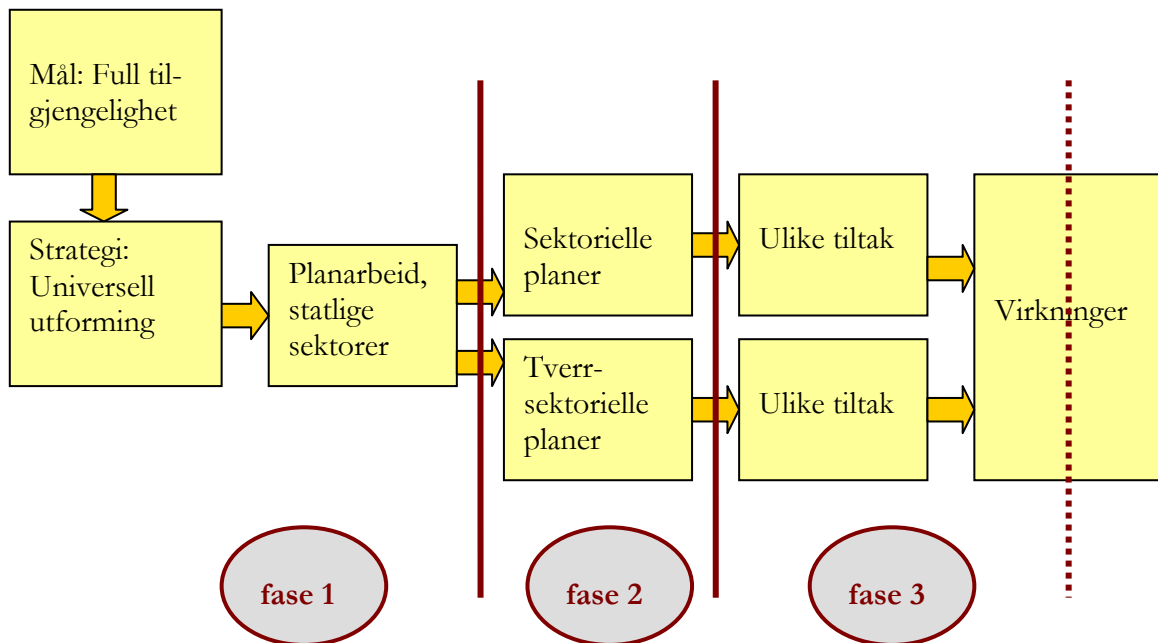
for å skape nye resultater. De skal etablere nye samarbeid, rutiner og arbeidsmåter. Aktørene skal endre sine kognitive modeller og vante tilnæringsmåter med hensyn til hvordan oppgaver løses: fra tilrettelegging for individer med nedsatt funksjonsevne til allmenne tiltak som flytter grensen for når spesiell tilpassing er nødvendig. Virkninger i denne forstand framstår som sentralt.

Ut fra dette fant vi det hensiktsmessig å gjennomføre en prosessevaluering hvor vi følger arbeidet med å implementere strategien om universell utforming i ulike sektorer, og følger styringskjeden for å se hvordan styringssignalene blir mottatt og iverksatt. Møter med oppdragsgiver har avklart at det var viktigere for dem å belyse virkningene av styringsmidlene på organisatoriske forhold enn å prøve å se på virkninger knyttet til effektvariabler.

Tanken bak evalueringsskissen er at en starter undersøkelsen i toppen av styringspyramiden og følger styringssignalene ut til underliggende forvaltningsnivå for å se hva som faktisk har skjedd. En nærmere studie av et knippe tiltak som har fått stimuleringsmidler, blir viktig her. Men en må samtidig ha fokus på organisering og iverksetting på det sentrale nivået, både på driverfunksjonene og bruken av stimuleringsmidler. Disse er sentralt plassert og forvaltes av Miljøverndepartementets sekretariat.

Vi jobbet ut fra følgende antatte modell for iverksetting av planen:

Figur 2.1 *Modell som viser en framgangsmåte for iverksetting – fra mål til virkninger*



Ut fra denne antatte iverksettingsmodellen ønsket vi å ta for oss tre ulike faser/nivåer i iverksettingen:

- Fase 1: Hvordan fungerte den tverrdepartementale oppfølging og utviklingen av planen? Her ville vi ha fokus på alle involverte departementer.
- Fase 2: Hvordan ble planen fortolket, utformet og fulgt opp i den enkelte sektor eller politikkområde (ev. i form av tverrsektorielle planer)? Hva legges i universell utforming i de enkelte områdene og hva er de prioriterte tiltakene? Hvilke virkemidler og styringsformer er de sentrale?
- Fase 3: Deretter skulle vi følge planen videre ut i iverksettingen og ta utgangspunkt i noen av tiltakene som var iverksatt. I denne fasen skulle Handlingsplanens ulike tiltak være de sentrale, og vi skulle følge opp et utvalg av tiltak innen de ulike, prioriterte sektorer/samfunnsområder (se senere). En sentral avklaring knyttet til ulike tiltak har

først og fremst vært om tiltaket faktisk er gjennomført: Er det satt av midler, er det lagt føringer på ulike budsjettposter, er det innarbeidet kravspesifikasjoner om tilgjengelighet, er det gjennomført revisjoner, m.m.

For alle tre fasene kunne medvirkning være et tema. Vi har imidlertid avgrenset oss til å se mer spesifikt på medvirkning knyttet til Miljøverndepartementets pådriverfunksjon og iverksetting.

Kommunene som iverksetter

Av fasene framgår det at vi i hovedsak holder oss til departementer og underliggende organer i den statlige forvaltningen. Gjennom å følge tiltakene vil vi i noen tilfeller møte kommuner, fylker eller fylkeskommuner som iverksettere. For å belyse Handlingsplanens virkninger kunne det vært ønskelig å gjennomføre en undersøkelse av kommunene som iverksettere og se på hvordan tiltak og styring innen ulike sektorer slår inn i den kommunale planlegging og iverksetting. Men dette forutsetter et omfattende opplegg og vi ser derfor i denne evaluering ikke på kommunenivået som iverksettere.

Fase 1. Det sentrale nivå

I den første fasen velger vi å se på arbeidet i de medvirkende departementene og den faglige referansegruppen som var oppnevnt for arbeidet: Vi vil belyse strategiens utforming gjennom spørsmål som: Hvordan har deltakelsen vært fra de ulike departementer? Hvordan har de fått til samordning innenfor områder der flere statsetater dekker samme område? Hvordan er referansegruppen brukt, hva har vært deres innspill og oppfatninger i referansegruppen?

Dette vil vi belyse ved hjelp av foreliggende dokumenter og intervjuer med kontaktpersoner i de involverte departementene, representanter for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og kontaktperson i Deltasenteret,⁸ samtaler med sekretariatet i Miljøverndepartementet og deltakelse i ulike fora knyttet til iverksettingen av planen.

⁸ Vi viser til Handlingsplanen som lister opp hvem som har deltatt i utarbeidelsen og hvem som for øvrig er blitt konsultert. Det kan være flere aktører på sentralt nivå inne i iverksettingen.

Fase 2 og 3. Iverksetting via sektorene og bruk av tiltak for å belyse styringen

Vi vil se samlet på sektorenes iverksetting og tiltak. Ved å velge tiltak fra fase 3 som belyser sektorenes gjennomføring, vil vi kunne belyse effekten av sektoransvarsprinsippet.

Vi ser av tiltakene at den videre politikkutforming og gjennomføring av Handlingsplanen vil ligge både i departementer og i underliggende etater. De ulike politikkområder er forvaltningsmessig ulikt organisert og karakteren av oppgavene er ulike. Vi ser det derfor som riktig at vi i denne delen av evalueringen vil ta utgangspunkt i de ulike sektors særegenhet og oppgaver. Oppdragsgiver signaliserte at noen områder var mer sentrale enn andre knyttet til styringsutfordringer. Spesielt var en opptatt av området transport og utemiljø, samt bygninger.

2.2 Valg av tiltak for nærmere studier

Vi har hatt tre kriterier for valg av tiltak:

- styringsprinsipper
- område
- virkemidler

Styringsprinsipper

Et av utvalgskriteriene er knyttet til planens styringsprinsipper. Vi har pekt på at sektoransvarsprinsippet er det sentrale gjennomføringsprinsippet i planen. Vi er derfor opptatt av å belyse sektoransvarsprinsippet, og følgelig bør deler av tiltakene kunne belyse dette. Et utvalg av tiltakene bør derfor være tiltak fra sektorplaner og belyse denne top-down-orienteringen.

Men vi er også interessert i å se på bruk og virkninger av stimuleringsmidler. Vi pekte på at stimuleringsmidler kan bidra til tiltak som skaper endringer nedenfra, nye tiltak eller nye organisasjons- og samarbeidsformer. Stimuleringsmidler, som forsøks- og utviklingsmidler kan gi nyskaping nedenfra og følgelig bør deler av tiltakene være finansiert av stimuleringsmidler.

Område

De fire områdene i Handlingsplanen som tiltakene har fått navn etter, er Transport, Bygg, Uteområder og IKT. Vi har derfor sett på minst ett tiltak innen hvert av disse områdene.

Virkemidler

Det var også et ønske fra oppdragsgiver at vi skulle belyse ulike typer virkemidler som var brukt i tiltakene. Som forespeilet i anbudet har vi tatt utgangspunkt i følgende inndeling av statlige virkemidler:

- Retningsgivende dokumenter som veiledninger, indikatorer, standarder, retningslinjer, lover og forskrifter
- Forsøks- og utviklingsarbeid
- Økonomiske virkemidler (lån og tilskudd)
- Kurs, kompetansehevende tiltak og formidling
- Kartlegging av og forskning på universell utforming
- Direkte tilgjengelighetstiltak for universell utforming

Kategoriene følger i hovedsak en vanlig inndeling av statlige styringsvirkemidler. Direkte tilgjengelighetstiltak er spesielt for denne handlingsplanen.

Valgte tiltak

Med utgangspunkt i de tre kriteriene over laget vi en matrise over forslag på tiltak i Handlingsplanen for nærmere analyse. For å gjøre dette har vi måttet gå litt nærmere inn på en del tiltak for å vurdere om de var egnet. Her fikk vi råd fra Miljøverndepartementet som kjenner tiltakene.

Noen tiltak var uegnet fordi de utgjør et større program og er for omfattende til å belyses som en liten del i denne evalueringen. T 2 BRA-programmet er eksempel på et slikt tiltak. Her er det snakk om flere tiltak som gjelder hele reisekjeden og som gjennomføres som del av Nasjonal transportplan (NTP) i perioden 2006–2009.

Et spørsmål vi sto overfor, var om vi skulle se nøye på et fåtall tiltak eller om vi skulle se på flere tiltak uten å gå i detalj. Vi valgte å se relativt grundig på et par tiltak og ta noen flere tiltak som blir gransket mindre detaljert, for dermed best mulig å dekke de ulike styringsprinsipper og virkemidler. Et tiltak som var gitt i utvalget,

var den landsomfattende satsingen for å fjerne 100 alvorlige hindringer (BU 29).

Etter å ha rådført oss med Miljøverndepartementet om hvilke tiltak som var egnet og ville gi interessant innsikt, satt vi igjen med 14 tiltak, se oversikt i tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Matrise over valg av tiltak etter virkemiddeltype, finansiering og samfunnsområde*

Tiltakstyper/Virkemidler	Sektormidler	Stimuleringsmidler
Retningsgivende dokumenter – veiledninger, indikatorer, retningslinjer, lover og forskrifter	A 22 (FAD) T 5 (SD) T 9 (SD) BU 10 (HOD) BU*28 (MD)	
Forsøks- og utviklingsarbeid		T 7 (SD) BU 31 (MD) IKT 5 (FAD)
Kurs og kompetansehevende tiltak		BU 27.7 (MD)
Økonomiske virkemidler (lån og tilskudd)	BU 22.1 (KRD) BU 22.2 (KRD)	
Kartlegging av og forskning på universell utforming		
Direkte tilgjengelighetstiltak for universell utforming	T 3 (SD)	BU*29(MD)** BU*34 (MD)
Sum	8	6

Samfunnsområde: Transport (T), Bygg (BU), Uteområder (BU*), Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), Annet (A)

** BU 29 omfatter midler til alle samfunnsområdene, men har gått mest til uteområder.

Matrisen viser tiltakene i Handlingsplanen ut fra deres betegnelser i planen (se planens s. 22–32), fordelt etter finansiering, samfunnsområde og virkemiddeltype. Det er også satt inn hvilket departement som har oppfølgingsansvaret for tiltaket. I utvalget har vi lagt vekt på samferdselssektoren med fire tiltak.

Ser vi på de *sektorfinansierte tiltakene*, åtte tiltak, har vi valgt ut ulike styringsmidler fra flere saks- og departementsområder. Vi har valgt

retningsgivende dokumenter under ulike sektorer. Bruken av økonomiske virkemidler er valgt innen Kommunal- og regionaldepartementets område fordi Husbankens boligøkonomiske virkemidler også er så sentrale i boligpolitikken.

De valgte tiltakene finansiert av *stimuleringsmidlene* ligger i hovedsak innenfor andre virkemiddelkategorier enn de sektorfinansierte. Fire av seks er iverksatt via Miljøverndepartementet. Tiltakene omfatter både forsøks- og utviklingsmidler, kompetansehevende tiltak og finansiering av direkte tilgjengelighetstiltak. Mer om hvordan stimuleringsmidlene er brukt i relasjon til disse tiltakstypene, vil vi se på i kapittel 9.

Vi har i utvalget ikke med noen tiltak som representerer kartleggings- og forskningsarbeid, og denne linjen i matrisen er tom. Prioriteringen er gjort ut fra at denne tiltakstypen er lite brukt i Handlingsplanen.⁹

Samlet gir de valgte tiltakene en god mulighet til å belyse spennet i Handlingsplanen, og hvilke utfordringer ulike typer tiltak innebærer. Noen av tiltakene og tiltaksgjennomføringen belyser hvordan sektorprinsippet har fungert. Andre tiltak vil gi oss eksempler på og innsikt i hvordan stimuleringsmidlene er blitt brukt og fungerer.

2.3 Metoder og gjennomføring

Metodisk hviler undersøkelsen på en kombinasjon av intervju og bruk av foreliggende data, spesielt dokumentstudier. I tillegg har vi noen data fra å være deltakere på arenaer, spesielt knyttet til Miljøverndepartementets faglige referansegruppe og ett av de store tiltakene finansiert av stimuleringsmidler, BU 31.

Undersøkelsen var tenkt gjennomført ved at en startet med intervju på det sentrale nivået (departementer og styringen av Handlingsplanen), for deretter å følge opp utviklingen av politikken til underliggende etater, og til slutt gjøre en undersøkelse av enkelte tiltak. Denne planen ble imidlertid endret:

⁹ Vi er imidlertid kjent med Husbankens bruk av kompetansemidler til forskning på temaer knyttet til universell utforming (noe skjult i tiltak BU 22), men valgte ikke å ta med dette tiltaket pga. dets omfang.

Da evalueringen startet, var arbeidet med ny handlingsplan kommet langt og den tidligere handlingsplanperioden avkortet med ett år. Det var derfor behov for rask tilbakemelding i relasjon til utarbeidelsen av ny handlingsplan. Det ble derfor avtalt en undervegsrapportering og det ble bestilt et eget notat om stimuleringsmidler belyst fra foreliggende forskning. For å gjennomføre en undervegsrapportering høsten 2007 ble arbeidet forsert. Dette innebar at vi intervjuet i departementene og fulgte opp tiltak samtidig.

Vi startet opp undersøkelsen med en intervjurunde til alle departementer og intervjuet primært den person som var departementets kontaktperson. I noen departementer intervjuet vi flere personer i gruppeintervju.

Etter deltakelse i Miljøverndepartementets faglige referansegruppe intervjuet vi representanter for to av de sentrale organisasjonene som representerer de funksjonshemmedes interesser, samt Deltasenteret.

Vi har deretter i noen sektorer foretatt intervjuer om gjennomføringen av Handlingsplanen. I noen tilfeller har intervjuene vært knyttet til forståelsen av styringsforholdene kartlagt gjennom dokumentstudier.

Videre har vi deltatt på samlinger i ett av de store tiltakene under Handlingsplanen, pilotkommuneprosjektet, samt sett på arbeidet som ble gjennomført i tre av kommunene. Vi har her gjennomgått foreliggende dokumentasjon knyttet til én av deres aktiviteter og besøkt to av kommunene.

For alle tiltakene har foreliggende dokumenter vært den sentrale informasjonskilden. Mange av tiltakene handler om føringer som skal endre innretningen på et gitt tiltak, enten dette gjelder innkjøp eller egne reglementer.

2.4 Rapportens videre organisering

I kapittel 3 vil vi redegjøre for departementenes arbeid med Handlingsplanen og deres forhold til Miljøverndepartementets sekretariat og pådriverfunksjon.

I kapittel 4 vil vi ta for oss ett av planens prinsipper, medvirkning. Vi har samlet nødvendig informasjon for å kunne sette sammen et bilde av hvordan prinsippet har vært iverksatt.

Deretter følger fire kapitler der vi tar for oss samfunnsområdene. Vi belyser sektorstyringen når det gjelder universell utforming generelt og trekker fram tiltak fra Handlingsplanen. I kapittel 5 tar vi for oss samferdsel, i kapittel 6 bygninger, i kapittel 7 uteområder og i kapittel 8 IKT.

I kapittel 9 går vi nærmere inn på bruken av stimuleringsmidler. I den grad tiltak finansiert av stimuleringsmidlene ikke er presentert i kapitlene som omhandler samfunnsområder, blir de presentert her.

I kapittel 10 ser vi på styring som sentralt virkemiddel for universell utforming ut fra hva vi har sett i de ulike resultatkapitlene.

3 Departementenes arbeid med Handlingsplanen

Sektorspesialisering er et viktig spesialiseringsprinsipp i norsk sammenheng. Sektorprinsippet gir en vertikal samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene, mellom stat og kommune eller mellom stat og den lokale statsforvaltning. Sektoransvarsprinsippet innebærer at hver sektor må gjennomtenke hvordan den overordnede politikken kan utformes og gjennomføres ut fra de foreliggende institusjoner og styringsmidler.

Forvaltningsreformene fra 80-tallet og framover har vært drevet gjennom av sterke fagdepartementer, og sektorspesialiseringen skaper behov for horisontal samordning, understrekes det i NOU 2005:6, s. 65. Denne generelle styringsutfordringen gjelder også på feltet politikk for personer med redusert funksjonsevne.

For å belyse sektorprinsippet i Handlingsplanen har vi sett nærmere på hvordan departementene har arbeidet med iverksettingen. Dette belyses i det følgende kapitlet. Vi har også sett nærmere på hvordan ansvaret for universell utforming er tatt ned generelt i sektorområdene. Det beskrives i kapittel 5–8.

Den følgende framstillingen av hvordan departementene har arbeidet med Handlingsplanen, vil ikke være knyttet til enkeltdepartementer, men vil være generalisert.

3.1 Stort spenn mellom sentrale og perifere departementer

Samtalene og funnene i de forskjellige departementene har artet seg svært ulikt avhengig av om det er departementer som er

sentrale på området, eller om det er departementer som ser seg som perifere. Man kan dele departementene i tre grupper:

Figur 3.1 *Tre grupper av departementer*

<p>”Sentrale departementer” med sektoransvar innen bygg, transport, IKT eller koordinering av politikk for funksjonshemmede</p>	<p>”Randsonedepartementer” med noe sektoransvar for funksjonshemmede og deres rettigheter</p>	<p>”Perifere departementer” som ikke har noen form for sektoransvar for funksjonshemmede, bygg, IKT eller transport</p>
---	---	---

De ”sentrale departementene” er de med sektoransvar for områder som klart omfatter universell utforming. Disse er tilsynelatende veldig godt orientert om begrepet og egen sektors arbeid med det. De er trygge på hva begrepet betyr for deres sektor, og de gir uttrykk for at departementet har et adekvat grep på arbeidet.

I ”randsonedepartementene” er universell utforming ikke like sentralt, men hver sektor har ansvar overfor gruppen funksjonshemmede på ulike vis. Disse departementene er aktivt med i forhold til Handlingsplanen, og det kommer i samtale fram en åpenhet for å utvide porteføljen av tiltak rettet mot universell utforming. I flere av disse departementene er det imidlertid en usikkerhet eller tilbakeholdenhet med hensyn til hva nye tiltak skal kunne innebære.

Den tredje gruppen departementer er de ”perifere”, og de mener i hovedsak at universell utforming ikke er relevant for deres departement eller som ser det som svært perifert. To av disse departementene har ingen tiltak i Handlingsplanen.

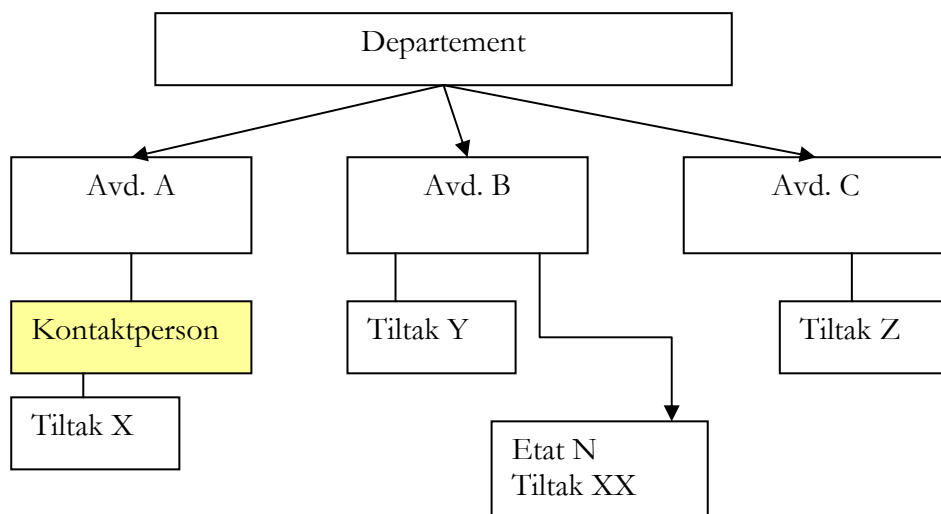
Innenfor alle disse gruppene kan det sies å være potensial for flere tiltak knyttet til universell utforming.

3.2 Organiseringen og politisk forankring

Kontaktpersonene i alle departementene er på saksbehandlernivå. De aller fleste sitter i fagavdelinger. I de fleste departementene er minst ett sentralt tiltak i Handlingsplanen plassert i kontaktpersonenes avdeling eller seksjon. Det er imidlertid ikke gitt at disse har et direkte ansvar for noen av tiltakene selv.

I de fleste departementene vil organiseringen se ut som vist i figuren under.

Figur 3.2 *Plassering av kontaktpersonen knyttet til Handlingsplanen i departementene*



Som vi ser, er det ingen ansvarslinjer på tvers i et slikt hierarkisk oppsett.

Når det gjelder tiltak i andre avdelinger og i underliggende etater, blir kontaktpersonene fjerne for det som iverksettes.

Kontaktpersoner oppfatter seg i disse tilfellene som utelukkende informasjonsformidlere mellom de ansvarlige for tiltakene og Miljøverndepartementet. Mange mener også at kontaktpersonfunksjonen burde ligget et annet sted enn hos dem, hva enten det er i administrasjonsavdelingen i stedet for fagavdelingen eller i en annen fagavdeling enn der det nå er plassert. Når det er sagt, understreker de fleste kontaktpersonene at de mener arbeidet er viktig og at de derfor gjerne så det enda bedre ivarettatt fra et annet sted.

Departementene som har tiltak i flere avdelinger, har vanligvis ansvarlige i hver avdeling som kontaktpersonene kommuniserer med. Det er imidlertid svært varierende hvor engasjerte disse er og hvor godt samarbeidet mellom disse fungerer. Kun i et fåtall

departementer er det en intern gruppe med fokus på dette arbeidet. Noen departementer har hatt slike interne grupper som har forvitret over årene. I to departementer vi snakket med, ville de få dette på plass igjen i 2007–2008 (intervjuene var gjort høsten 2007).

I de sentrale departementene har kontaktpersonene en rolle også overfor statssekretærutvalget for den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. I disse departementene er universell utforming en sentral del av det arbeidsområdet som deres departement ivaretar i statssekretærutvalget. For randsone-departementene er imidlertid deres rolle i statssekretærutvalget knyttet til helt andre spørsmål når det gjelder funksjonshemmede. Eksempelvis er det tjenester til funksjonshemmede som er sentralt for Helse- og omsorgsdepartementets rolle i statssekretærutvalget, mens deres hovedtiltak for universell utforming er knyttet til forsøk i kommuneplanarbeidet. Det kan derfor være naturlig at det er ulike personer som stiller i hvert av utvalgene. Den forankringen til politisk nivå som følger med statssekretærutvalget, er for denne gruppen departementer ikke knyttet til arbeidet med universell utforming.

3.3 Kontaktpersonenes rolle

Når kontaktpersonene hver høst skal melde inn til Miljøvern-departementet sektortiltak som berører universell utforming eller komme fram til nye tiltak det kan søkes om midler til, sender de ut skriftlig informasjon og anmodning til andre avdelinger i departementet og underliggende etater. Så godt som alle kontaktpersonene forteller at de må purre på svar flere ganger, oppsøke kolleger og gjerne skrive innspillene selv på vegne av kollegene.

I arbeidet med universell utforming slik det tenkes fra Miljøvern-departementet, er saksbehandlerinitiativ fra bunnen med brainstorming og nytenkning sentrale drivkrefter, hvor kontaktpersonen er igangsetter. I mange av departementene er imidlertid dette en fremmed arbeidsmåte. Det resulterer i at noen avviser det for sitt vedkommende ved å si at det ikke er slik de driver sitt arbeid. I andre departementer gir man heller uttrykk for at den type aktivitet krever en tilnærming og evne til å skape engasjement som de ikke selv har. Flere kontaktpersoner, særlig i randsonedepartementene,

forteller at det er en tung oppgave å prøve å skape engasjement og handlingsvilje i andre avdelinger i departementet eller i underliggende etater, og de fleste er ukomfortable med å ha en proaktiv rolle og stimulere til tiltak. De ser ikke at det er en rolle det er mulig for dem å fylle. En del av disse ønsker drahjelp fra Miljøverndepartementet for å skape mer engasjement for universell utforming og konkretisering av hva det kan bety innen deres sektor. Miljøverndepartementet forteller imidlertid at de har hatt en relativt fast holdning med utelukkende å ha kontakt med kontaktpersonen i departementet og ikke underliggende etater eller direkte møter med andre avdelinger i departementene. Unntakene er sentrale aktører som Husbanken, Statens byggt tekniske etat, Deltasenteret, sekretariatet til Statens råd for funksjonshemmede og til dels pådriverenheten ved NTNU. Den grensesettingen som sekretariatet gjør, må forstås både ut fra sektoransvarsprinsippet og en praksis der departementer ikke uten videre tar direkte kontakt med andres direktorater. Det kan også bli et spørsmål om kapasitet og prioritering med tanke på antallet direktorater som berøres.

For de perifere departementene er det en utfordring at de i begrenset grad ser behovet for tiltak innenfor sitt sektoransvar.

Et hovedinntrykk knyttet til organiseringen av arbeidet med Handlingsplanen er at det er en viss mismatch mellom Miljøverndepartementets ønsker for innsats og innspill fra departementene og det de ser seg i stand til å levere. Mens Miljøverndepartementet ønsker bredt favnende bottom-up-innspill fra departementene, ligger ikke strukturene til rette for det i departementenes organisering. Pådriverrollen i sektordepartementene er lagt til saksbehandlernivå nede i organisasjonen, og det er vanskelig å jobbe horisontalt innen en slik struktur. Det er også slik at de ikke ser seg selv i en pådriverrolle, men i større grad som en kontakt eller "postkasse". De ser sitt ansvar i relasjon til det som er departementets politikk på området, og ikke som agenter for å utforme ny politikk, eventuelt nye tiltak i andre avdelinger/ andres ansvarsområder. Dersom kontaktpersonene også skal fungere som pådriver og en slags utviklingsentreprenør, må nok denne arbeidsmåten og forståelsen være forankret høyt opp i det enkelte departement.

I samtale med departementene kommer det fram at de færreste tiltakene som sektoren selv finansierer, springer ut av Handlingsplanen. Svært mye av disse tiltakene har ligget i deres planer fra tidligere av og er ordinære poster. Det kan imidlertid virke som om det har blitt noe ekstra fart på arbeidet med å stille krav i styringsdokumenter til universell utforming. Man ventet at ny lov ville medføre krav om dette uansett, men ifølge flere departementer har initiativene knyttet til Handlingsplanen satt forgang i arbeidet med å imøtekomme ventede krav. I tillegg kommer satsingen i sektordepartementene finansiert av stimuleringsmidlene. For en del departementers vedkommende er dette tiltak som ikke er nye med Handlingsplanen, men som har ligget på vent og manglet finansiering. Det kan så langt se ut som om få tiltak er helt nye generert av arbeidet med Handlingsplanen, men det forekommer eksempler på det. Dette er også forhold som vil komme klarere fram i den videre evalueringen.

Innenfor stimuleringsmidlene som forvaltes av Miljøverndepartementet, er det trolig en større andel som er helt nye satsinger.

3.4 Drifting av Handlingsplanen

Å få på plass en handlingsplan på et område er en tilnærming som er brukt på flere ulike fag- eller temaområder. Flere departementer uttrykker at universell utforming er et felt hvor en handlingsplan er fornuftig fordi det handler om et overordnet perspektiv og en strategi heller enn et mål i seg selv.

En handlingsplan fører med seg at noen må drifte den, i vårt tilfelle Miljøverndepartementet. Sektordepartementene er nærmest unisone i sin oppfattelse av at Miljøverndepartementet er riktig for jobben og utfører den på en svært god måte. Det som trekkes fram, er både deres engasjement, deres faglige tyngde på feltet universell utforming og deres evne til å drive prosesser. Det oppfattes som at det er de riktige personene på rett felt.

4 Planens iverksetting og medvirkning som prinsipp

4.1 Medvirkning og politikk for personer med nedsatt funksjonsevne

Medvirkning er ett av Handlingsplanens fem prinsipper. Medvirkning er imidlertid ikke noe entydig begrep. Medvirkning som prinsipp brukes innen ulike kontekster. Barn og unge skal medvirke, de ansatte skal medvirke og representanter for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner skal medvirke. Det er i ulike samfunnssektorer opprettet en rekke medvirkningsorganer. Derfor er det interessant å se litt på bruken av medvirkning i Handlingsplanen, hvordan denne er innrettet, og hvilke funksjoner den potensielt er gitt i planen.

Den store delen av tiltakene i Handlingsplanen er gjennomført innen sine sektorer, og medvirkning under de ulike departementer og direktorater blir slik en del av Handlingsplanens gjennomføring. Videre er det i handlingsplanperioden innført Råd for funksjonshemmede i kommuner og fylkeskommuner. Disse rådene vil være knyttet til arbeidet som ligger i Handlingsplanen på kommune- og fylkesnivå. Vi har i denne evalueringen ikke fulgt tiltakene ut i kommuner og fylkeskommuner, og har derfor ingen kunnskaper om disse rådenes betydning for gjennomføringen av Handlingsplanen.

Den mer spesifikke medvirkningen for Handlingsplanen ligger i to prosesser knyttet til iverksettingen av planen og som ligger nærmere vår empiri (se kap. 1.8):

- Statssekretærutvalget: Statens råd for funksjonshemmede skal gi råd til statlige organer. Dette rådet møter årlig

statssekretærutvalget for den samlede politikken for funksjonshemmede og vil gjennom disse møtene ha anledning til å drøfte innretningen og prioriteringer i Handlingsplanen.

- Miljøverndepartementets sekretariat: Til dette var det knyttet en faglig referansegruppe som omtalt i kap. 1.8.

Medvirkning som rettighet og metode har vært sterkt fokusert i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi skal derfor se litt på bakgrunnen for medvirkning innen dette politikkområdet.

Deretter vil vi kort si litt om medvirkning innen departementenes arbeid med Handlingsplanen og til slutt ta for oss den faglige referansegruppens sammensetning og arbeidsmåte. På dette grunnlaget vil vi prøve å klargjøre hvilken medvirkningsforståelse som ligger i iverksettingen av Handlingsplanen.

Medvirkning – fra Manneråkutvalget til Handlingsplanen

Brukermedvirkning som strategi er et sentralt element i Manneråkutvalgets innstilling og et av Handlingsplanens prinsipper.

Manneråkutvalgets innstilling tar utgangspunkt i de funksjonshemmedes organisasjoners krav om medbestemmelse. Kravene på 70-tallet om politisk medinnflytelse bygger på hensynet til de berørtes interesser og innebar at også underrepresenterte grupper skulle komme til orde. Deltakelsesretten ble sett som en utvidelse av demokratiet (Alm Andreassen 2000). Alm Andreassen peker på at organisasjonenes krav om og begrunnelse for medvirkning ikke er endret over årene, og de ser det fortsatt som sitt mandat å ivareta interessene til en befolkningsgruppe som er dårligere stilt med hensyn til mulighetene for å få politisk gjennomslag (Alm Andreassen 2000).

I de handlingsplanene for funksjonshemmede som tidligere har vært gjennomført, har brukermedvirkning vært et virkemiddel og satsingsområde (NOU 2001:22, s. 42). Dette ønsket Manneråkutvalget å videreføre. Utvalget mente at det var behov for klarere og sterkere lovfesting av retten til brukermedvirkning enn det som følger av dagens lovverk, at brukermedvirkning måtte lovhjemles som en rettighet og at det måtte sikres at medvirkningen faktisk ble praktisert. Utvalget pekte på at brukermedvirkning er aktuell på flere områder, både i relasjon til plan- og bygningsloven, lovgivning på transportområdet, hjelpemiddelformidlingen, på

sosial- og helseområdet m.m. Videre pekte de på at medvirkningen både skal gjelde på individnivå (den enkelte skal ha påvirkning på sitt eget tilbud) og på systemnivået (utformingen av tiltak og politikk). Her har ifølge utvalget organisasjonene en sentral og viktig kompetanse. For å sikre hensynet til funksjonshemmede i kommunal planlegging mente utvalget at det var nødvendig å opprette forpliktende møteplasser mellom de funksjonshemmedes organisasjoner og politikere/administrasjonen. Utvalget foreslo at alle kommuner skulle legge til rette for at funksjonshemmedes organisasjoner får medvirke fra et tidlig tidspunkt i den kommunale planprosessen.

Utvalget legger ingen føringer på hvilke medvirkningsstrategier som er nyttige, eller hva ulike tilnærminger innebærer strategisk. Hovedvekten ligger på at medvirkning er et sentralt prinsipp og at en bør bidra med tilskudd til de funksjonshemmedes organisasjoner for å styrke denne delen av organisasjonenes interessepolitiske arbeid.

Oppsummert ønsker de funksjonshemmedes organisasjoner å komme til orde for å oppnå innflytelse og medbestemmelse.

Oppfølgingen av utvalgets arbeid – kommunale og fylkeskommunale råd

Utvalgsarbeidet ble fulgt opp av en melding til Stortinget (St.meld. nr. 40 (2002–2003)) fra regjeringen Bondevik: ”Nedbygging av funksjonshemmedes barrierer – Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.” I meldingen skisseres det fire hovedstrategier i arbeidet videre, der brukermedvirkning er en av disse. Om brukermedvirkning heter det:

Brukermedvirkning på systemnivå har ofte to formål. Brukerne har ut fra demokratiske prinsipper krav på å bli hørt i saker som angår dem. For det andre skal brukermedvirkning gi kommunene, fylkeskommunene og stat muligheter til å få tilført kunnskaper om hvordan brukeren opplever dagens situasjon eller tilbud (s. 36).

Meldingen viderefører Manneråkutvalgets forslag om å etablere medvirkningsarenaer på kommunalt nivå, men de forpliktet ikke til å gjøre dette som kommunale råd for funksjonshemmede. Det var

frivillig å opprette kommunale og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne.

I 2005 ble det vedtatt en lov som påla alle fylkeskommuner og kommuner å opprette slike råd. Loven trådte i kraft 10. september 2007. Representasjonsordningen skulle sikre god brukermedvirkning, være en ressurs for kommuner og fylkeskommuner blant annet når det gjelder utfordringer knyttet til universell utforming. Rådene skal bidra med erfaringskompetanse på en systematisk måte i planarbeidet i kommunene og medvirke til at valg av løsninger blir så inkluderende som mulig.¹⁰

4.2 Styring, faglige innspill og kvalitetssikring?

Brukermedvirkning har over lengre tid vært drøftet i tilknytning til styringsutviklingen. Brukermedvirkning var et tema i utviklingen av lokalforvaltningen fra 1980-tallet. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen drøftet brukermedvirkning og knytter brukermedvirkning til flere perspektiver:

Økt brukermedvirkning er viktig ut fra et demokrati- og deltakelsesperspektiv. Brukermedvirkning er et spørsmål om utvikling av lokaldemokratiet i beslutnings- og gjennomføringsprosessen. Brukernes innflytelse og medvirkning er imidlertid også et viktig element ut fra målsettingen om bedre service. Gjennom brukermedvirkning lettes tilgjengeligheten til og informasjonene om virksomheten (NOU:1988:38 s. 89).

Ut fra dette tenker en seg brukermedvirkning i lokalforvaltningen i to hovedformer:

- som deltakelse i daglig drift (i iverksetting av politikken)
- som presentasjon i styrer, råd og utvalg (i den politiske prosess)

Brukerne har krav på å bli hørt (demokratiske rettigheter) og de skal være med for å formidle kunnskaper og erfaringer. Gjennom

¹⁰ Deltasenteret har utarbeidet en veileder, ”Gode råd er ikke dyre!”, for arbeid i råd for funksjonshemmede (<http://www.helsedirektoratet.no/deltasenteret>).

kunnskaper og erfaringer skal de gi innspill til bedre politikk, men også til en bedre iverksetting. Brukerne har kunnskaper om hvordan ordninger/tilbud virker. Disse tilbakespillene kan omhandle så vel utformingen av *politikken* som valg knyttet til *iverksettingen*. Brukermedvirkning er derfor ikke nødvendigvis hjemlet som en demokratisk rett til deltakelse og innflytelse i politikken. Brukermedvirkning er også en kvalitetssikringsstrategi som skal sikre at tjenestene har tilstrekkelig kvalitet, o.l. Dette ved at medvirkningen bringer inn kunnskaper som gir et grunnlag for tjenesteutformingen. Medvirkning er også en metode for å forankre beslutninger – ved å delta og bli hørt, slutter en også opp om resultatet. Men går vi tilbake til interesseorganisasjonenes forståelse, ligger hovedbegrunnelsen for medvirkning på den politiske medinnflytelse og hensynet til de berørtes interesser (Alm Andreassen 2000).

4.3 Medvirkning og iverksetting av Handlingsplanen

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på hvordan medvirkning som prinsipp er utformet i Handlingsplanen. Vi har tidligere kort omtalt planens organisering og iverksetting i kap. 1.7.

Handlingsplanen stadfester medvirkning som viktig både *for å oppnå treffsikkerhet og kvalitet på tiltakene og økt demokratisering av beslutningsprosessene* (Handlingsplanen s. 11). Vi ser her at de følger den samme linjen som ble lagt opp av Hovedkomiteen for lokalforvaltningen. Medvirkning er en bred tilnærming som skal tjene flere formål.

For å ivareta disse prinsippene følger Handlingsplanen to organisatoriske linjer:

1. Det er bygd opp en struktur med råd for funksjonshemmede, på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Disse rådene skal ha en aktiv rolle i arbeidet.
2. Samarbeid med interesseorganisasjoner, faglige organisasjoner og andre aktører for å oppnå en god og bred forankring av Handlingsplanen. Dette skjer sentralt gjennom

oppretting av en faglig referansegruppe og gjennom ulike grupper knyttet til departementer og underliggende etater.

4.4 Medvirkning – departementer og underliggende etater

Vi har ikke kartlagt medvirkningen og medvirkningserfaringen innen de ulike departementsområder eller underliggende etater. Denne medvirkningen er ikke spesielt knyttet til Handlingsplanen og var i hovedsak iverksatt før handlingsplanperioden. Vi gir her en skisse av hvordan medvirkningen var organisert i ett av departementene.

Samferdselsdepartementet

I prosesser før planer og regler blir bestemt, deltar gjerne brukerne i referansegrupper eller de har annen kontakt for å gi innspill og for kvalitetssikring. I et kontaktforum i Samferdselsdepartementet leder politisk ledelse et diskusjons- og informasjonsforum på nasjonalt nivå. Deltakere er funksjonshemmedes organisasjoner, operatører, underliggende transportetater, Samferdselsdepartementet, Deltasenteret, Statens råd for funksjonshemmede og Nasjonalt dokumentasjonssenter.

Også Jernbaneverket har en referansegruppe som blant annet består av Norges Handikapforbund, Norges Blindforbund, Transportbedriftenes Landsforening, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon samt operatører som NSB og Flytoget. Tilsvarende referansegruppe har også Avinor og Vegdirektoratet.

De fleste fylkeskommunene samarbeider også med organisasjoner hvor representanter gir innspill i fylkeskommunenes saker og prosjekter (Leiren og Kolbjørnsen 2008). Dette kan være samarbeid med organisasjonene i styringsgrupper, Norges Blindforbund, Norges Handikapforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, eller fylkesråd for funksjonshemmede. Den uformelle kontakten bærer preg av å være en forespørsel om noe konkret fylkeskommunen jobber med ”der og da”, mens det formelle samarbeidet skjer i form av planlagte møter og ved at de er representert i arbeidsgrupper som for eksempel jobber med å utrede tiltak for universell utforming.

4.5 Medvirkning – overordnet nivå

På sentralt nivå er det medvirkning knyttet opp mot to sentrale instanser i gjennomføringen av Handlingsplanen.

Statssekretærutvalget og Statens råd for funksjonshemmede

Statens råd for funksjonshemmede er ifølge sitt mandat et rådgivende organ for offentlig instanser og institusjoner, spesielt departementer og statsforvaltningen for øvrig. Dette rådet møter statssekretærutvalget for den samlede politikken for funksjonshemmede og har anledning til å drøfte innretningen og prioriteringer i Handlingsplanen.

Rådet oppnevnes av regjeringen for fire år om gangen, og er et uavhengig og selvstendig organ som skal gi offentlige myndigheter råd om utformingen og gjennomføringen av politikken på alle samfunnets områder. Rådet er bredt sammensatt og representerer ulike instanser og aktører med innflytelse på, erfaring med og interesse for politikk for funksjonshemmede. Fem av 13 medlemmer er rekruttert via funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Medlemmene av rådet som kommer fra organisasjonene, representerer ikke sine organisasjoner, og rådet er ingen arena for interesserepresentasjon.

Vi har ikke innhentet noen informasjon om hvordan rådet har arbeidet med Handlingsplanen i relasjon til statssekretærutvalget.

Miljøverndepartementet og referansegruppen

Til Miljøverndepartementets sekretariat var det knyttet en faglig referansegruppe. Som tidligere skissert sitter ulike faglige organisasjoner i denne gruppen, to hovedsammenslutninger av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO og FFO), Deltasenteret og Statens råd for funksjonshemmede. Det foreligger et forslag til mandat fra mai 2005 og ett av senere dato som er udatert. Vi forholder oss her til det siste som er udatert.

Det heter i mandatet:

Utvalget skal:

Uttale seg og gi råd om strategier, prioriteringer og enkelttiltak og andre spørsmål som er viktige for gjennomføringen av handlingsplanen.

Formidle kontakt og gi informasjon til organisasjoner og instanser som er representert i utvalget om spørsmål som er viktige for handlingsplanen.

Utvalget kan:

Be om å bli orientert om alle saker i handlingsplanen som ikke er unntatt offentlighet.

Be om å drøfte alle saker som angår handlingsplanen.

Referat fra møtene i Ressursutvalget (referansegruppen, vår anm.) skal legges fram for Kontaktutvalget som er koordineringsorgan for departementene.

Miljøverndepartementet/Handlingsplanen for tilgjengelighet gjennom universell utforming har sekretariat for ressursutvalget. (Udatert mandat)

Vi ser at referansegruppen har noe av den samme sammensetningen som Statens råd for funksjonshemmede, med stort innslag av faglige organisasjoner og med de funksjonshemmedes organisasjoner i sterkt mindretall. Vi har deltatt på to referansegruppemøter og har fått skissert arbeidsmåte også gjennom intervjuer. Referatene fra møtene sier lite om arbeidsformen.

Det synes å være slik at det i møtene legges fram prosjekter, nye lover osv., stoff med stor relevans for det samlede arbeidet med handlingsplan. Dette skjer imidlertid muntlig som en orientering. Videre utveksles det informasjon om ulike spørsmål. Miljøverndepartementets rapportering fra Handlingsplanen forelegges hvert år gruppen, og fyldige kommentarer referatføres. Men det ser ikke ut til at gruppen inviteres til å legge føringer på hva stimuleringsmidlene skal brukes til eller hvordan sekretariatet skal arbeide med iverksettingen av planen eller gi andre råd om strategier og prioriteringer.

Det blir også pekt på at gruppen heller ikke har forutsetninger for å legge slike føringer når det ikke på forhånd foreligger noe skriftlig saksgrunnlag som de kan ta utgangspunkt i. Når strategier og tiltak skal vurderes med tanke på neste handlingsplanperiode, foreligger det ikke noen evaluering eller saksgrunnlag ut over det materialet som er produsert fra det nasjonale kompetansesenteret:

Full deltakelse for alle. Utviklingstrekk 2001–2006. Dette materialet er imidlertid ikke på noe punkt knyttet til Handlingsplanen.

I relasjon til mandatet for referansegruppen synes Miljøvern-departementet å ha vært mest opptatt av formidling av informasjon, ikke aktørenes påvirkning i betydning av at de skal være med å gi råd om veg og kurs. Miljøverndepartementet er opptatt av aktørene og organisasjonene som et ledd i deres iverksetting og ser dem alle som pådrivere og sentrale aktører innen de felt de representerer. Mange av representantene i gruppen er fornøyd med denne rollen og tilfreds med sekretariatets funksjonsmåte, men ikke de funksjonshemmedes organisasjoner, som ønsker en struktur der de i større grad kan påvirke, og som er opptatt av tilrettelegging av arena for deres interessehevding.

4.6 Deltakelse – men for liten innflytelse?

Vi har her trukket opp noe av den medvirkning som er knyttet til departementer og de organisasjoner som styrer politikken og iverksettingen av Handlingsplanen. Vi ser at det til departementene og direktoratene er knyttet medvirkning og konsultasjoner fra mange ulike deltakere, der de funksjonshemmedes organisasjoner inngår blant flere andre aktører. Referansegruppen knyttet til Miljøverndepartement har den samme oppbygging.

Samlet innebærer det at det er bred deltakelse i utforming og gjennomføringen av Handlingsplanen både av faglige organisasjoner, Statens råd for funksjonshemmede og de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Det er gjennomført medvirkning og samarbeid i tråd med de føringer som ligger i Handlingsplanen.

Likevel er organisasjonene kritiske til gjennomføringen av medvirkningen i Handlingsplanen. Dette kom fram på møter i Handlingsplanens referansegruppe. Noe av det samme kommer fram i Riksrevisjonens undersøkelse av adgangen til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse. Rapporten peker på at brukerorganisasjonene opplever at de ofte blir tatt med på råd for sent i prosessen og at de ofte får korte frister for å komme med innspill (Dokument nr. 3:10 (2008–2009)). Organisasjonene

kritiserer også at brukerinnflytelsen ved utformingen av ny handlingsplan var begrenset. Riksrevisjonen konkluderer med at departementene i større grad må involvere brukerne i arbeidet med politikktutformingen for å sikre god forankring av de valgte løsningene (ibid.). Av andre evalueringer framgår også at det synes å være stor avstand mellom Statens råd for funksjonshemmede og funksjonshemmedes organisasjoner. Organisasjonene har lite kontakt med rådet, og deres kontakt går via rådsmedlemmene som kommer fra organisasjonene. Flere organisasjoner vurderer ikke rådet som betydningsfullt når det gjelder saker de er opptatt av.

Det synes som at organisasjonene mener at de ikke har fått den posisjon og påvirkning på gjennomføringen av Handlingsplanen som de ønsket og hadde forventet. De er konsultert på mange nivåer og i mange sektorer. Men ifølge mandatet for den faglige referansegruppen forventet de å gi råd om strategier, prioritering og enkelttiltak. Denne prosessen har ikke vært lagt opp eller antakelig tenkt som en prosess der aktører skulle delta i en prioritering, der de skulle representere sine organisasjoners synspunkter og interesser. Medvirkningen eller deltakelsen var ikke lagt opp for å gi de berørte interesser medinnflytelse. Deltakelsen var nok mer lagt opp som en kanal for gjensidig orientering, konsultasjon og informasjon. Både Miljøverndepartementet og flere av de deltakende organisasjonene var fornøyd med hvordan dette fungerte.

Vi har i det foregående pekt på at det finnes to ulike grunnlag for medvirkning. Det ene legger vekt på medbestemmelse og de berørtes interesser, det andre på kunnskapsgrunnlag for beslutninger og kvalitetssikring og organisatorisk forankring. Når det opereres med et medvirkningsbegrep som er omfattende og upresist, vil det være slik at de ulike aktørene kan legge vekt på ulike sider ved medvirkningsgrunnlaget. Det er ikke gitt at verken de som medvirker, eller de som iscenesetter dette, har hatt et bevisst forhold til disse forskjellene. Men i iverksettingen kan det gi konsekvenser som kan føre til misnøye, skuffelse og konflikter.

Brukermedvirkning har ikke et gitt innhold og er samtidig et honnørord i den politiske debatten. I et konkret styringsopplegg bør en kanskje være litt tydeligere på hva innholdet skal være og på hva som gjelder som styringsprinsipper.

Handlingsplanen er generelt et relativt kortfattet dokument, og det finnes lite utdypende dokumentasjon på mandat og virkemåte, noe som lett kan medføre ulike forventninger.

5 Transport- og samferdselsområdet

I dette kapitlet gir vi en generell beskrivelse av arbeidet med universell utforming på transport- og samferdselsområdet. Transport er et av de prioriterte samfunnsområdene i Handlingsplanen (ved siden av bygg, uteområder og IKT). I kapitlet inngår en nærmere beskrivelse av tre samferdselstiltak i Handlingsplanen.

Viktige spørsmål er: Hvilke mål og virkninger er nådd som følge av Handlingsplanen? Hvordan er tiltakene iverksatt? Er universell utforming integrert som strategi i forvaltningen, og koordineres innsatsen mellom blant annet fylkeskommuner og kommuner?

Begrepet universell utforming legger vekt på et helhetlig perspektiv. For kollektivtransport betyr dette at *hele reisen* utformes og tilrettelegges. Det betyr at en rekke ulike aktører deltar. Samferdselssektoren er organisert på en måte som ikke er lett å overskue. Derfor starter vi med en beskrivelse av ansvarlige aktører for ulike ledd i en reisekjede. Deretter gjennomgår vi virkemidler i arbeidet med universell utforming som overordnet planlegging (Nasjonal transportplan, stortingsproposisjoner, fylkesplaner), juridiske rammebetingelser (EU-direktiver, forskrifter, lover og forslag til lover), økonomiske rammebetingelser og brukervedvirkning i prosesser. Fokuset i dette kapitlet ligger på universell utforming innen persontransport fordi det er dette samferdselstiltakene i Handlingsplanen handler om.

I samferdselssektoren er det plukket ut tre sektortiltak som gjennomgås. Dette er:

- T 5 Føringer i generelle budsjettposter og i tildelingsbrev. Spesielt i tildelingsbrev til Jernbaneverket og Staten vegvesen (for 2005)
 - T 9 Gjennomføring av nye normer for tilgjengelighet og universell utforming. Revidert utgave av Håndbok 017, Vegnormalen
 - T 3 Økt støtte til tilgjengelighet til jernbanen
- Utarbeidelsen av sektorbeskrivelsen og dens virkemidler har foregått parallelt med TØIs arbeid med rapporten ”Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming innen kollektivtransport” (Leiren og Kolbjørnsen 2008).

5.1 Reisekjeden – sektoransvar og mange aktører

Begrepet universell utforming legger vekt på et helhetlig perspektiv. For kollektivtransport betyr dette at *hele reisen* utformes og tilrettelegges. En høystandard holdeplass er ikke til mye hjelp dersom andre elementer på reisen ikke er tilsvarende utformet eller tilrettelagt: En transportkjede er ikke sterkere enn dets svakeste ledd. Helhetstenkningen byr på utfordringer fordi flere aktører har ansvaret for de ulike delene. Figuren nedenfor viser hvem som har ansvaret for de ulike elementene eller leddene i en reisekjede.

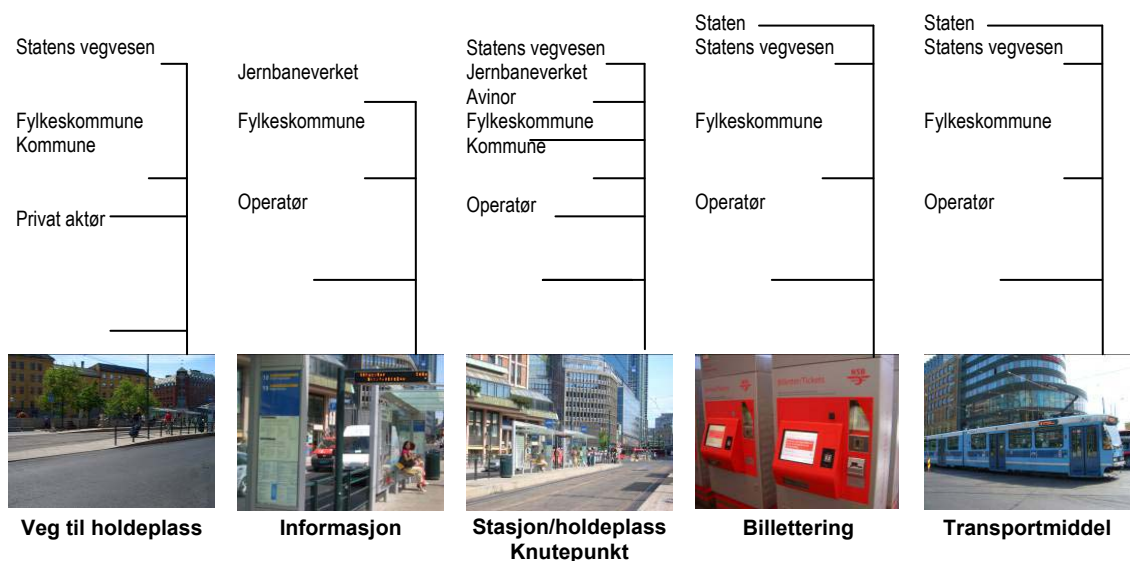
Figur 5.1 *Ledd i en reisekjede og ansvarlige aktører*

Foto: Lene Kolbjørnsen

En hel reise består av en lang liste av elementer som alle bør være tilgjengelige. Tilgjengelighet begynner idet en person planlegger å reise et sted, og slutter der hun ankommer bestemmelsesstedet. Hun trenger informasjon i tilgjengelig format om tilbudet, må kunne bestille eller kjøpe billett, komme seg til holdeplassen, kunne bevege seg barrierefritt på holdeplassen/i terminalen samt ha tilgang til hvilesteder, få informasjon på holdeplassen/terminalen, komme seg om bord i reisemiddelet, få informasjon i transportmiddelet, må kunne stige om, finne informasjon på omstigningsstedet og komme seg til/fra endeholdeplassen. Et universelt utformet kollektivtransportsystem krever at informasjonssystemer, transportmateriellet og infrastrukturen, også til og fra holdeplassen, er tilgjengelig og trygg.

Det er mange aktører som er involvert når "hele reisen" skal betraktes, og et helhetsperspektiv er avgjørende for arbeidet med universell utforming. Det er avgjørende for at en person med funksjonsnedsettelse skal kunne benytte seg av et tilbud. I det følgende beskrives ansvarsfordelingen mellom ulike aktører.

Kollektivtilbudet

Fylkeskommunene har ansvaret for lokal kollektivtransport (buss, hurtigbåt, T-bane og trikk) med unntak av jernbane, som staten har ansvaret for. Staten har også ansvaret for flytransport, som er en del av Forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT), det vil si bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter som det offentlige kjøper, og som er en del av EUs regelverk om FOT. I tillegg til disse tjenestene har private aktører ansvar for persontransporttjenester på det frie markedet som for eksempel kommersielle flyruter og ekspressbussruter.

Veger

Vegene har også ulike ansvarlige aktører. Staten har ansvaret for riksveger, fylkeskommunene for fylkeskommunale veger og kommunene for kommunale veger. Med dette følger at de er ansvarlige for holdeplasser langs egne veger. Med forvaltningsreformen som kommer i 2010, kan fylkeskommunene/nye regioner også få dette ansvaret for øvrige riksveger, mens staten sitter igjen med ansvaret for stamvegnettet.¹¹

Ferjer

Langs kysten er ferjer viktige deler av vegnettet. Der ferjene går i forlengelse av en fylkesveg, har fylkeskommunene ansvaret for ferjene. Tilsvarende har staten ansvaret for ferjetjenester på riksvegsambandene.

Bildet som tegner seg over hvem som har ansvaret for ulike ledd i en reisekjede, er komplekst, noe tabell 5.1 viser.

¹¹ Stortingsmelding om dette kommer i løpet av inneværende stortingsår. Reformen er iverksatt i 2010.

Tabell 5.1 *Ledd i en reisekjede og ansvarlige aktører i delsektorene*

Ledd i en reisekjede	Ansvarlige aktører i delsektorene				
	Rutebil	T-bane og trikk	Jernbane	Båttransport	Flytransport
Veg til holdeplass	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV
Informasjon	FK, O	FK, O	JBV, O	FK, O	A, O
Stasjon/ holdeplass/ knutepunkt	FK, K, SV	FK, O, SV	JBV, O	FK, K, SV, H, O	A
Billettering	FK, O	FK, O	O	SV, FK, O	S, O
Transportmiddel	FK, O	FK, O	O	SV, FK, O	S, O

Forkortelsene i tabellen er følgende: staten (S), fylkeskommune (FK), kommune (K), Statens vegvesen (SV), Jernbaneverket (JBV), Avinor (A), Havnevesenet (H), operatør (O), privat aktør (P)

I tabellen er staten ikke tatt med der statlige instanser som Jernbaneverket og Statens vegvesen ivaretar statens interesser på veg og bane. Det samme gjelder der Avinor AS ivaretar statens interesser for luftfarten. Staten er likevel oppført under billettering og transportmiddel i flytransportsektoren, fordi den selv setter ut tjenester på FOT-ruter på anbud. Fylkeskommune er oppført også på områder der den via kontrakt har gitt ansvar til operatør eller bestiller tjenester av Statens vegvesen. Dette er fordi disse ikke er fylkeskommunale instanser.

Tabell 5.1 illustrerer kun rutegående transport, det vil si at den tilrettelagte transporttjenesten (tt-tjenesten) ikke er tatt med. For denne har fylkeskommunene det overordnede ansvaret, men kommunene står som oftest for brukergodkjenningen.

For vegen til holdeplass har vegholder (kommune, fylkeskommune, stat og private aktører for private veger) ansvaret. Statens vegvesen spiller også en sentral rolle. På oppdrag fra staten og fylkeskommuner inngår Statens vegvesen avtaler med operatører om vedlikehold, drift og investeringer av infrastruktur på veg. Det innebærer også bussholdeplasser, knutepunkter og terminaler. Imidlertid kan terminaler eies av alt fra kommuner til eiendomsselskaper, busselskaper, osv. Her finnes flere ulike varianter.

Informasjon inkluderer informasjon før en reise, på stasjon/ holdeplass/knutepunkt/terminal og i kjøretøyet. Som ansvarlig for den lokale kollektivtransporten har fylkeskommunene dette ansvaret. De inngår avtaler med operatører via framforhandlede kontrakter eller anbud. Avtalene fordeler ansvaret mellom fylkeskommunene og operatørene for informasjon og billettering. Busselskapene har ansvaret for kjøretøy som fylkeskommunen stiller krav til.

Eiere av infrastruktur spiller også en rolle for informasjon, idet de har ansvar for skilting og tilrettelegging og reparasjon av skilter, med unntak av trafikk- og parkeringsregulerende skilt som politiet har ansvaret for. Hvor stor plass en kommune setter av til ruteinformasjon på en kommunal holdeplass, kan for eksempel være med på å begrense mulighetene til fylkeskommunene eller transportselskapene til å gi informasjon. Det samme gjelder for Statens vegvesen langs riks- og fylkeskommunale veier. I tabell 5.1 plasseres dette som en del av holdeplassutformingen, og ikke i informasjonsraden.

Buss, trikk og bane

Ansvarsfordelingen i delsektoren for trikk og T-bane skiller seg fra bussektoren på den måten at trikk- og T-baneselskapene delvis har ansvaret for infrastrukturen i tillegg til drift. I Oslo eies for eksempel infrastrukturen dels av Kollektivtransportproduksjon (et aksjeselskap som viderefører den operative delen av Oslo Sporveier som drift av buss, trikk og bane, samt servicefunksjoner i tilknytning til dette) og dels av Oslo kommune (går under betegnelsen "fylkeskommune" i tabellen). Mens Oslo kommune er grunneier på de østlige banene, eier Kollektivtransportproduksjon det vestlige nettet. For trikkeskinnene er dette annerledes. I og med at trikkelinjene deler vegen med biltrafikken, underlegges disse vegtrafikkloven. Eier av vegen (eller på vegne av eieren: Statens vegvesen) har ansvaret for disse.

Jernbaneverket og de ulike operatører

Siden 1999 da jernbaneinfrastruktur og -drift ble skilt, har Jernbaneverket ansvaret for jernbaneinfrastrukturen og informasjon som har med denne å gjøre. Det vil si at Jernbaneverket har ansvaret for publikumsområdet på stasjonene og informasjon som gis via høytalere, monitorer, plakater og

rutetabeller. Rutetabellene lages på grunnlag av data fra operatørene. NSB, Flytoget og andre operatører er ansvarlige for informasjon før reisen (for eksempel nettsider), om bord i toget og billettering. I enkelte tilfeller eier de også noen av stasjonene. NSB eier flere stasjoner, men Jernbaneverket har disposisjonsrett på publikumsarealer. I flere tilfeller er Statens vegvesen ansvarlig for tilgrensende anlegg.

Innenfor flytransport har Avinor ansvaret for flyplassene (med unntak av Luftforsvarets samt kommunale og private flyplasser) og tilhørende informasjon, mens flyselskapene har ansvaret for ruteinformasjon, billettering og fly. For FOT-rutene¹² som settes ut på anbud, har staten det overordnede ansvaret.

Båttransport

Ansvaret for de ulike leddene i en reisekjede for båttransport varierer etter type båttransport, og for bilferjer er det også avhengig av hvem som er vegholder. Mens fylkeskommunen er ansvarlig for lokale hurtigbåttjenester og fylkesvegferjer, har staten ansvaret for riksvegferjer. Statens vegvesen inngår avtaler med trafikkelskaper for riksveg- og fylkesvegferjer. Disse har ansvaret for driften, som inkluderer billettering, materiell og ruteinformasjon. Statens vegvesen er også ansvarlig for drift, vedlikehold og investeringer i ferjekaiene. Ferjekaiene er som regel eid av tilgrensende vegholder.

Havnene

For havnene er det heller ikke kun én aktør som er ansvarlig. Havnene eies av kommunene, som har et havnevesen. Havnevesenet har ansvaret for terminaler for cruiseskip, men ferjeoperatører som Color Line har ansvaret for egen terminal.

Oppsummert er svært mange aktører involvert når hele reisekjeden skal gjøres tilgjengelig. Det krever at planleggere hos overordnede myndigheter, utbyggere, de som leverer tjenestene, gjør sin del, og at alle ledd henger sammen.

¹² FOT = Forpliktelse til offentlig tjenesteytelse. Ruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, og som derfor subsidieres av staten.

5.2 Virkemidler

Ulike virkemidler for å påvirke arbeidet med universell utforming innenfor kollektivtransport kan inndeles i følgende styringsprinsipper:

- Overordnet planlegging: Nasjonal transportplan, fylkesplaner, fylkesdelplaner, tilgjengelighetsplanen BRA og offentlige utredninger
- Juridiske rammebetingelser: EU-direktiver, lover, regler og krav i kontrakter
- Økonomiske virkemidler: Rammeoverføringer fra staten som fylkeskommunene fordeler, ekstra midler fra tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet til kollektivtransporten i kommunesektoren, som kommuner og fylkeskommuner kan søke på, inntekter fra bomring som Oslopakke 2 er et eksempel på
- Brukermedvirkning gjennom referansegrupper, kommunale råd for funksjonshemmede (lovfestet) og annen kontakt – se kap. 4

I de følgende delene skal innholdet i de viktigste styringsprinsippene beskrives. Beskrivelsen viser også utviklingen for reguleringer som har med universell utforming å gjøre.

5.2.1 Overordnet planlegging

Med overordnet planlegging menes i dette dokumentet Nasjonal transportplan, fylkesplaner og -delplaner, tilgjengelighetsplanen BRA og offentlige utredninger. Disse inneholder politiske målsettinger om universell utforming.

Manneråkutvalget og transport

En viktig offentlig utredning som ga giv til arbeidet i retning av universell utforming av kollektivtransporten, var ”Fra bruker til borger” (NOU 2001:22). Denne dokumenterte dårlig tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne til alle former for kollektivtransport. Et par år senere slo Stortingsmelding nr. 40 (2002–2003) ”Nedbygging av funksjonshemmende barrierer” fast at tilgjengeligheten til transportsystemet skal forbedres. I Nasjonal transportplan (NTP) 2006–2015 ble et

tilgjengelig transportsystem nedfelt som et femte hovedmål i den norske transportpolitikken:¹³

Regjeringen vil legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne skal møte færrest mulig hindringer i transportsystemet. Regjeringen vil gjøre transport mer tilgjengelig for alle ved å styrke krav og retningslinjer for tilgjengelighet i utforming av infrastruktur, ved tildeling av transportløyver og ved offentlig kjøp av persontransporttjenester. Regjeringen vil videre gjennomføre et nytt tilgjengelighetsprogram for å forbedre tilgjengelighet for alle i transportsektoren. Programmet skal omfatte både infrastruktur, rullende materiell og transportlogistikk (Samferdselsdepartementet 2004:14).

Nasjonal transportplan 2010–2019

Transporttilbudet skal være tilgjengelig for alle og gjøre det mulig å leve et aktivt liv. Dette er videreført i transportetatens forslag til Nasjonal transportplan 2010–2019. Her er begrepet ”tilgjengelighet for alle” utvidet til ”universell utforming”. I denne planen ser transportetatene følgende tiltak som nødvendige for å gjøre infrastrukturen for kollektivtransporten mer universell: Stamvegnettets 6500 holdeplasser bør rustes opp; størstedelen av bussholdeplassene på det øvrige vegnettet bør opprustes, stamveggerferjedriften opprustes i takt med at samband settes ut på anbud; publikumsarealer, atkomster og fasiliteter på jernbanestasjoner opprustes; Avinor følger opp en plan som allerede er laget for lufthavnene; og havnene følges opp av kommunene.

BRA-programmet

I Nasjonal transportplan 2006–2015 presenterte Samferdselsdepartementet også tilgjengelighetsprogrammet Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring (BRA-programmet). Dette ble fulgt opp med en Handlingsplan for tilgjengelighetsprogrammet BRA 2006–2009. Denne konkretiserer virkemidler og tiltak som gjør kollektivtilbudet mer tilgjengelig. Statens vegvesen, med sitt sektoransvar for kollektivtrafikk, har

¹³ I Nasjonal transportplan 2010–2019 er universell utforming ett av fire hovedmål.

ansvaret for å koordinere transportetatenes arbeid med å følge opp dette tilgjengelighetsprogrammet, hvor blant annet fylkeskommuner søker om midler til forbedringer av kollektivtransport-systemet. Prosjekter som får støtte, velges ut på bakgrunn av at universell utforming innarbeides allerede i planleggingen av infrastruktur og anskaffelse av transportmidler, funksjonelle og kostnadseffektive løsninger velges, innsatsen koordineres og hele reisekjeden legges til grunn, og den blir i første omgang konsentrert om trafikktunge knutepunkt og strekninger.

Universell utforming, fylkesplaner og handlingsprogrammer

Elleve fylkeskommuner har også mål om universell utforming, enten som et verdigrunnlag i fylkesplanene sine og/eller som et transportmål (Leiren og Kolbjørnsen 2008). Ut over disse har tre fylkeskommuner nevnt universell utforming i sine samferdsels- eller kollektivtransportplaner. To fylkeskommuner har også laget egne fylkesdelplaner for universell utforming.

Målene i fylkesplanene er generelle (Leiren og Kolbjørnsen 2008). Som verdigrunnlag er prinsippet om universell utforming for eksempel et bærende element i planarbeidet. Det skal sikre at alle har samme mulighet til å delta i aktiviteter i samfunnet, ut fra sine forutsetninger. Også som et transportmål er universell utforming formulert bredt. Flere har med de tre elementene som er formulert i tilgjengelighetsprogrammet BRA – infrastruktur, kjøretøy og informasjon.

Noen fylkeskommuner har egne handlingsprogrammer som er mer konkrete og oppgir hvem som har ansvaret for ulike tiltak (Leiren og Kolbjørnsen 2008). Vest-Agders kvalitetshåndbok er et godt eksempel på et dokument der konkrete krav til ulike aspekter ved en kollektivreise stilles, og hvor det oppgis hvem som har ansvaret.

5.2.2 Juridiske rammebetingelser

De juridiske rammebetingelsene som legger føringer for universell utforming innen kollektivtransport, er EU-direktiver, lover, forskrifter, regler, etatsinterne rutiner og krav i kontrakter. Disse stiller krav generelt mot diskriminering i en bestemt fase i utformingen/tilretteleggingen som planleggingsfasen, eller er rettet mot bestemte ledd i en reisekjede.

Lovgivning mot diskriminering

En lov som forbyr diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne, og som skal gjelde på alle samfunnsområder, er den nye *diskriminerings- og tilgjengelighetsloven* som skal tre i kraft 1. januar 2009 (Ot.prp. nr. 44 (2008–2008)). Lagtinget behandlet lovforslaget i juni 2008. Loven inneholder en bestemmelse om plikt til generell tilrettelegging av all virksomhet som er knyttet til allmennheten. For nye transportmidler som buss, tog, bane og skip vil det komme tilgjengelighetskrav i regelverket for transport. Dette vil ikke gjelde eksisterende transportmidler, noe regjeringen begrunner med høye kostnader. På nyåret planlegger regjeringen også å igangsette en større oppgradering av jernbanemateriell. Kravene innarbeides i forskrift.

Plan- og bygningsloven

Krav om at universell utforming ivaretas i planleggingsfasen, finnes i to lover: Den ene er *plan- og bygningsloven*, som legger føringer for universell utforming av kollektivtransporten fordi holdeplasser og terminaler faller inn under byggeforskriftene som regulerer tilgjengelighet for bevegelseshemmede og orientingshemmede til alle offentlige nybygg og ved større ombygginger av eksisterende bygg.

Lov om offentlige anskaffelser

Den andre er en revidert *lov om offentlige anskaffelser* som trådte i kraft 1. januar 2007. Denne styrker det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Den fastsetter:

Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssykluskostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen (§ 6)

På denne måten skal offentlige anskaffelser bidra til et mest mulig tilgjengelig samfunn for alle, inklusive mennesker med funksjonsnedsettelse (Dokumentasjonssenteret 2007:19).¹⁴

¹⁴ Ulike kontraktstyper er av betydning for når lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Lov om offentlige anskaffelser gjelder ved bruk av

Plikten om å ta hensyn til universell utforming legges til planleggingsfasen, fordi ”det er i denne delen av anskaffelsesprosessen oppdragsgiver har best forutsetning til å vurdere hvilke hensyn og funksjoner anskaffelsen skal oppfylle” (Ot.prp. nr. 62:17).¹⁵ Videre står det i proposisjonen til loven:

Forslaget legger ikke føringer på bestemte fremgangsmåter eller løsninger, men overlater til oppdragsgiver å vurdere hvordan hensynet til universell utforming best kan ivaretas. Bestemmelsen er generell og har en naturlig tilknytning til de overordnede krav til enhver anskaffelse, og er ikke betinget av anskaffelsesmåter, prosedyreregler eller terskelverdier (Ot.prp. nr. 62:17).

Dermed er det opp til hver enkelt fylkeskommune å definere hva som er god nok tilgjengelighet. Proposisjonen framhever også at bestemmelsen er ment som en oppfordring til offentlige oppdragsgivere om systematisk å fokusere på å integrere universell utforming i planleggingen.

EU-direktiver, lover og forskrifter

Det finnes en rekke EU-direktiver, lover og forskrifter i det norske transportregelverket som har bestemmelser knyttet til tilgjengelighet til kollektivtransport.¹⁶ Se vedlegg 1 for en oversikt over disse.

Bussdirektivet som stiller krav til forskjellig bussmateriell, er av betydning for fylkeskommunenes krav i kontrakter med operatører. I en spørreundersøkelse blant fylkeskommunenes administrasjon svarer alle med unntak av én fylkeskommune, som vil gjøre det i neste kontraktsrunde, at de stiller krav om tilgjengelighet til operatørene. I en gjennomgang av noen kontrakter finner Leiren og Kolbjørnsen (2008) at kravene gjelder tilgjengelig bussmateriell og at dette varierer mellom ”by”

tjenestekontrakter, men loven har et unntak for *tjenestekonsesjoner*. I bussektoren finner vi begge typer kontrakter (se Leiren og Kolbjørnsen 2008).

¹⁵ I tillegg skal kravet spesifiseres i teknisk anneks.

¹⁶ Se også Helsedirektoratets hjemmeside (www.shdir.no/deltasenteret), Tennøy og Hanssen (2007) og Tennøy og Leiren (2008) for en oversikt over politiske mål, lover, reguleringer og retningslinjer i de nordiske og europeiske landene.

(nærtrafikk) og ”land” (lengre strekninger). En annen karakteristik er at hovedfokuset ligger på forflytningshemmede.¹⁷

5.2.3 Økonomiske virkemidler

Et av Samferdselsdepartementets viktigste verktøy for å styre utviklingen mot et mer tilgjengelig kollektivtransportsystem er årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I handlingsplanen for tilgjengelighetsprogrammet BRA skriver regjeringen at departementet stiller krav om hensyn til tilgjengelighet og universell utforming gjennom årlige budsjett, tildelingsbrev og styringsdialog blant annet til produksjon og prioriteringer i Jernbanelinjen og Statens vegvesen.

For å unngå hull og mangler i de delene av reisekjeden som ligger på kommunalt og fylkeskommunalt ansvarsområde, opprettet regjeringen en ny tilskuddsordning for kommuner og fylkeskommuner for å arbeide med tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne og for å følge opp tilgjengelighetsprogrammet BRA. Dette var i forbindelse med statsbudsjettet 2006. Tilskuddsordningen delfinansierer kommunale og fylkeskommunale tiltak som støtter opp under arbeidet med universell utforming.

Størrelsen på tilskuddsordningen var 50 millioner i 2006. Statens vegvesen administrerte dette på vegne av Samferdselsdepartementet ved å invitere bykommuner, fylkeskommuner og Miljøverndepartementets pilotkommuner til å søke om tilskudd med krav om 25 prosent egenandel. I 2006 fikk 40 kommuner og åtte fylkeskommuner midler fra ordningen. 79 prosent av tiltakene gikk til infrastruktur, ti prosent til planlegging, fem prosent til informasjon, fire prosent til kjøretøy og to prosent til drift/vedlikehold.

¹⁷ Se Leiren og Kolbjørnsen (2008) for mer informasjon om innhold i kontraktene.

5.3 Samferdselsdepartementet, aktører og styringsprinsipper

Reisekjeden med ulike ansvarlige aktører som underordnes og/eller bestemmer selv over overordnet planlegging, møter med andre aktører og brukere og juridiske og økonomiske rammebetingelser, viser et komplekst bilde. Vi skal her prøve å oppsummere hovedpunktene i første del av kapittel 5:

Figur 5.2 viser de ulike aktørene. Samferdselsdepartementet (og andre departementer) implementerer EU-forordninger og -direktiver i norsk lovverk og utarbeider nasjonale lover og regler. Departementet har en viktig rolle fordi det kan gi lovpålegg og stille krav i kontrakter ved kjøp av transporttjenester. Etatene forvalter og Avinor administrerer infrastruktur for Samferdselsdepartementet. Disse sammen med Kystverket skriver et forslag til Nasjonal transportplan som Samferdselsdepartementet er ansvarlig for. Samferdselsdepartementet er også ansvarlig for tilgjengelighetsprogrammet BRA, som legger føringer for etatenes ansvarsområder. På vegne av Samferdselsdepartementet administrerer Statens vegvesen tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet til kollektivtransporten i kommunesektoren. Dette gir incentiver til kommuner og fylkeskommuner, som kan søke om midler for prosjekter som bedrer tilgjengeligheten til kollektivsystemet.

For å ta hele reisekjeden i betraktning under arbeidet med universell utforming samordner omtrent halvparten av fylkeskommunene innsatsen med andre aktører som Statens vegvesen, kommuner og Jernbaneverket (Leiren og Kolbjørnsen 2008). De fleste fylkeskommunene samarbeider også med funksjonshemmedes organisasjoner om innspill og kvalitetssikring av arbeidet med universell utforming.

5.4 Samferdselstiltak i Handlingsplanen

Tiltakene i Handlingsplanen er en del av styrings- og utviklingskjeden til Samferdselsdepartementets arbeid med universell utforming. I denne delen skal følgende tre tiltak beskrives (i parentes står tiltakets nummer slik de er oppført i Handlingsplanen):

1. Føringer i generelle budsjettposter (T 5)
2. Støtte til utprøving av nye billetterings- og informasjonssystemer (T 7)
3. Nye normer for tilgjengelighet og universell utforming (T 9)

Tiltakene er ulike på følgende måte: Mens T 5 og T 9 er vedvarende tiltak som går på sektorens egne budsjetter, har Samferdselsdepartementet fått stimuleringsmidler fra Miljøverndepartementet for T 7.

Spørsmål som stilles, er om tiltaket faktisk er gjennomført, og hvordan det er gjennomført. Er det utført på bakgrunn av Handlingsplanen eller har andre prosesser vært av betydning? Andre spørsmål er knyttet til hvem som har gjennomført tiltaket, og hvem som var med i prosessen. Det siste spørsmålet er for å belyse om brukerorganisasjoner har hatt noen medvirkning. For det tiltaket som har fått stimuleringsmidler (T 7), er det interessant å vite om disse gikk til dette formålet. Også spørsmål om det er satt av midler, lagt føringer på ulike budsjettposter, innarbeidet kravspesifikasjoner om universell utforming, gjennomført rapporter og liknende, vil tas opp i beskrivelsen nedenfor. Beskrivelsen vil inneholde vurderinger fra de berørte om Handlingsplanens og tiltakenes virkning.

5.4.1 T 5 Føringer i generelle budsjettposter

Føringer blir gitt spesielt i tildelingsbrev til Jernbaneverket og Statens vegvesen fra og med 2005. Dette er et vedvarende tiltak som går på etatenes disponering av budsjettmidler. I denne delen beskrives føringene i brevene.

Føringer i tildelingsbrev til Statens vegvesen 2004

I *tildelingsbrev til Statens vegvesen for 2004* (datert 19. desember 2003) skriver Samferdselsdepartementet: ”Statens vegvesen bes legge vekt på prinsippene om universell utforming for å bedre tilgjengeligheten for alle brukergrupper.” Med andre ord er universell utforming et mål i tildelingsbrev også *før* føringene om universell utforming i Handlingsplanen ble gitt fra og med 2005.

I *tildelingsbrevet for 2005* får universell utforming litt mer plass ved at temaet nevnes to ganger, først med formuleringen: ”Prinsippet om universell utforming må legges til grunn i arbeidet [blant annet i tilknytning til utbygging av nye vegprosjekter og kollektivknutepunkt].” Deretter repeteres målformuleringen fra 2004. Nytt i tildelingsbrevet for 2005 er fokuset på det tverrsektorielle handlingsprogrammet for BRA-programmet. I forbindelse med dette vektlegger Samferdselsdepartementet kartlegging av status på arbeidet med universell utforming: Det ønsker en oversikt over eksisterende aktivitet og en kartlegging av barrierer ved kollektivknutepunkter og i sentrumsområder.

Oppfølgingen av BRA-programmet står sentralt i *tildelingsbrevet for 2006*. Samferdselsdepartementet gir ikke særskilt tilskudd til etatene for universell utforming, men forutsetter at tiltak innenfor Vegvesenets ansvarsområde prioriteres innenfor det ordinære budsjettet. Samtidig nevner Samferdselsdepartementet at det har innført tilskuddsordningen for tilgjengelighetstiltak og oppfølging av BRA-programmet i kommunesektoren. Vegdirektoratet administrerer ordningen, som omfatter 50 millioner kroner.

Først i tildelingsbrevet for 2007 formuleres universell utforming som et femte hovedmål for transportpolitikken som i Nasjonal transportplan: ”Transportsystemet skal være tilgjengelig for alle og gjøre det mulig å leve et aktivt liv.” Det viser til Soria Moria-erklæringen om at prinsippet om universell utforming skal legges til grunn i regjeringens arbeid, og ber Statens vegvesen tilrettelegge transport-

tilbudet i tråd med dette, ”så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten”. Også i dette tildelingsbrevet står oppfølgingen av handlingsplanen for BRA-programmet og tilskuddsordningen sentralt.

Det femte transportpolitiske hovedmålet gjentas i *tildelingsbrevet for 2008*. Under prioriteringer tilknyttet dette målet, ser Samferdselsdepartementet et stort behov for å bedre tilbudet av transport for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Som i tildelingsbrevene for 2006 og 2007 nevnes BRA-programmet, tilskuddsordningen og Statens vegvesens rolle i å administrere dette.

Føringene lå i Nasjonal transportplan

Oppsummert ligger hovedvekten i arbeidet med universell utforming i tildelingsbrevene nettopp på BRA-programmet og tilskuddsordningen for oppfølging av dette programmet. I intervjuer forteller Statens vegvesen Vegdirektoratet at betydningen av regjeringens handlingsplan har vært liten for arbeidet i Vegvesenet. Grunnen er ifølge Vegdirektoratet at flere tiltak er samlet fra prosjekter andre steder og i mange tilfeller var de allerede i gang. Effekten av Handlingsplanen er først og fremst at den tar opp definisjoner og får et fokus som når ut til brukergrupper. For Statens vegvesen teller Nasjonal transportplan mer enn handlingsplanen for BRA. Alle tiltakene som finnes i handlingsplanen for BRA, er hentet fra Nasjonal transportplan, dvs. at de allerede var planlagt gjennomført for handlingsplanen for BRA kom.

Universell utforming ble innført i Statens vegvesen gjennom Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006–2025. I den kommende planperioden (2010–19) er det ett av fire hovedmål for transportpolitikken. I stortingsmeldingen for Nasjonal transportplan 2006–2015 fastlegger regjeringen at den vil lage en handlingsplan for tilgjengelighetsprogrammet BRA. Denne definerer to indikatorer for veg som Statens vegvesen vil jobbe etter. Disse er (a) andel av stamruter for kollektivtransport på veg i de fire største byene som er tilgjengelig for alle og (b) andel av store kollektivknutepunkt som er tilgjengelig for alle.

Til forskjell fra de to indikatorene i Nasjonal transportplan fastlegger Samferdselsdepartementet i BRA-programmet at det vil satse på tre utvalgte strekninger. Disse er (i) Drammen–Oslo–

Gardermoen, (ii) Trondheims-området og (iii) Sandnes–Stavanger på Nord-Jæren. I et brev av 14. april 2007 til Vegdirektoratet oppsummerer Samferdselsdepartementet forhold de har diskutert angående tiltak i Nasjonal transportplan (NTP) og BRA-programmet. Her skriver Samferdselsdepartementet at det ikke er noen motsetning mellom oppfølgingen av de tre utvalgte strekningene i handlingsplanen for BRA og den fastlagte målstrukturen med indikatorer i NTP. Dette er fordi disse i stor grad gjenspeiler innholdet i indikatorene i NTP ved at fokus rettes mot de største byene, i tillegg til store kollektivknutepunkt. Disse strekningene skal derfor prioriteres fram mot neste planperiode – og inngå i prioriteringene sammen med andre trafikkktunge kollektivknutepunkt i neste NTP.

Statens vegvesen forteller at de er enige om å følge opp BRA-strekningene, og at de ikke ryker ut til fordel for NTP-arbeid. At det ikke er noe poeng å kjøre to parallelle løp når innholdet er det samme, er deltakerne i den tverretatlige NTP-gruppen enige om.

Fra å være en ”merkelapp” er universell utforming i dag blitt en del av den daglige driften i Statens vegvesen. Ifølge Vegdirektoratet er universell utforming inkludert i handlingsprogram, årlige budsjetter, målekort og resultatkontrakter. Alle nye prosjekter som Statens vegvesen setter i gang, tar hensyn til universell utforming.

Rapportering og oppfølging

Som en oppfølging av arbeidsoppgaver gitt i tildelingsbrevet for 2006, rapporterer Statens vegvesen på tilskuddsordningen for tilgjengelighetstiltak og oppfølging av BRA-programmet i årsrapporten 2006. Samferdselsdepartementet bevilget 50 millioner kroner i 2006, og Statens vegvesen administrerte dette ved å invitere bykommuner, fylkeskommuner og Miljøvern-departementets pilotkommuner til å søke om tilskudd med krav om 25 prosent egenandel. 40 kommuner og åtte fylkeskommuner ble tildelt midler. 79 prosent av tiltakene gikk til infrastruktur, ti prosent til planlegging, fem prosent til informasjon, fire prosent til kjøretøy og to prosent til drift/vedlikehold. Ut over dette rapporterer ikke Vegdirektoratet på universell utforming i årsrapporten, som inneholder informasjon om hvordan Statens vegvesen har fulgt opp sin egen handlingsplan og brukerundersøkelser.

I sammenheng med oppfølgingen av BRA-programmet kan det nevnes at Vegdirektoratet har gitt Urbanet Analyse i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet for alle i kollektivtransporten. Dette vil gi en systematisering og strukturering av data fra de lokale prosjektene som har fått tilskudd gjennom ordningen i 2006 og 2007. En hjemmeside med en database med tilgjengelig informasjon om de ulike lokale prosjektene vil være klar i slutten av 2008.

Føringer i tildelingsbrev til Jernbaneverket

Tildelingsbrevet til Jernbaneverket *for 2004* har samme føring om universell utforming som tildelingsbrevet til Statens vegvesen har det samme året: ”Jernbaneverket bes legge vekt på prinsippene om universell utforming for å bedre tilgjengeligheten til alle brukergrupper.” Den samme formuleringen dukker opp i tildelingsbrevet for 2005 og 2006.

Samferdselsdepartementet ber i *tildelingsbrevet for 2006* Jernbaneverket også om å være særlig oppmerksom på eventuelle behov for ekstraordinære tiltak i forbindelse med ut-/ombygging av stasjoner i kurve. Samferdselsdepartementet viser spesielt til ombygging av to konkrete stasjoner: Lysaker stasjon på Drammensbanen og nye Mariero stasjon på Jærbanen. Ifølge Jernbaneverket oppsto behov for ombygging av stasjonene i forbindelse med utbygging av dobbeltspor. Ombyggingen av stasjonene var ikke først og fremst tiltak for universell utforming, men universell utforming kom inn som et resultat av at de skulle bygges om.

I *tildelingsbrevet for 2007 og 2008* er god tilgjengelighet for trafikkutøverne og transportbrukerne en del av det overordnede målet for transportpolitikken. Som for Statens vegvesen er universell utforming nevnt som et femte hovedmål, og Samferdselsdepartementet henviser til Soria Moria-erklæringen om at regjeringen vil legge dette prinsippet til grunn i sitt arbeid.

Prioriteringer knyttet til hovedmålet er følgende: ”Jernbaneverket skal arbeide med å tilrettelegge jernbaneinfrastrukturen etter prinsippet om universell utforming så langt det er praktisk og hensiktsmessig. Prinsippet om universell utforming skal legges til grunn for planlegging av alle nye investeringstiltak.” Videre viser Samferdselsdepartementet til brev av 20. november 2007 om

universell utforming av jernbaneinfrastruktur og utarbeidelse av forslag til plan for universell utforming. Dette er Jernbaneverkets strategiplan, som ble oversendt Samferdselsdepartementet i juni 2007. Strategiplanen er nå innarbeidet i forslaget til Nasjonal transportplan 2010–2019.

I *tildelingsbrevet for 2008* ber Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å samarbeide tett med både brukerorganisasjoner og transportutøvere med sikte på å finne gode, konkrete løsninger og med strategiene for å få løsningene etablerte. Videre understreker Samferdselsdepartementet at ”det er viktig at JBV på eit tidleg stadium i planlegginga av nye prosjekt involverar brukarane slik at dei får høve til å kome med sine synspunkt på konsept for utbygginga”. Samferdselsdepartementet legger til grunn at Jernbaneverket baserer løsningene sine og tiltak på grundige kostnadsoverslag.

Ifølge Jernbaneverket er det forpliktet til å gjennomføre kostnadsoverslag gjennom reguleringsplanleggingen (plan- og bygningsloven) for alle løsninger. Det er ingen forskjell på dette for universelle utformingstiltak og andre tiltak. Jernbaneverket forteller også at det er med i brukerforumet til Samferdselsdepartementet, og at det deltar i en ”toggruppe” sammen med NSB og Flytoget. Her er funksjonshemmedes organisasjoner representert for å gi innspill.

Rapportering

Det stilles krav til målkrav og rapportering om informasjon, kundetilfredshet og omdømme i tildelingsbrevene, men ikke spesifikt med henvisning til universell utforming.¹⁸ Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet forteller at rapportering på tiltak som har universell utforming som formål, er avhengig av størrelsesorden på prosjektene. Formålet med store prosjekter er sjelden universell utforming, men universell utforming kommer inn som en følge av forbedringer ved nybygging. Rapportering spesielt på universelle utformingstiltak skjer i hovedsak for små prosjekter. Det kan være et tiltak som går på å skifte ut en trapp med en rampe på en stasjon.

¹⁸ Både for Statens vegvesen og Jernbaneverket står det i tildelingsbrevene for 2008 at resultatene av brukerundersøkelsene skal gjøres tilgjengelig for alle, men det står ikke noe om at selve spørreundersøkelsen skal være det.

Føringar i tildelingsbrev til de to etatene

Formuleringene i tildelingsbrevene er ulike for de to etatene på den måten at Samferdselsdepartementet eksplisitt ber Jernbaneverket legge universell utforming til grunn i planlegging, samarbeide med operatører og brukerorganisasjoner og gjøre kostnadsoverslag for Jernbaneverket, mens det til Statens vegvesen først og fremst viser til oppfølgingen av BRA-programmet. Føringene for de to etatene blir til en viss grad like, siden prosjekter, som får støtte av tilskuddsordningen for oppfølging av BRA-programmet, velges ut på bakgrunn av at universell utforming innarbeides allerede i planleggingen, innsatsen koordineres og at det i første omgang gjelder trafikkunge knutepunkt og strekninger.

Universell utforming er med i tildelingsbrevene for 2004 til begge etatene. Det vil si at det ikke først og fremst har vært Handlingsplanen, men andre prosesser som først har gjort at dette er tatt med som en føring. Til tross for dette synes virkemidler i Handlingsplanen å være oppnådd på den måten at universell utforming er integrert i forvaltningen i de to etatene, og at føringar er lagt for koordinering mellom ulike instanser (fylker, kommuner m.m.).

5.4.2 T 9 Nye normer for tilgjengelighet og universell utforming

Gjennomføring av nye normer for tilgjengelighet og universell utforming er et vedvarende tiltak som dekkes av sektorenes egne budsjettmidler. Tiltaket om å revidere Håndbok 017 Vegnormalen er interessant fordi det implementeres i en stor organisasjon og vil ha direkte effekt på flere områder enn den i utgangspunktet juridisk regulerer. Den regulerer utforming av alle riksveger, men benyttes også for fylkesveger og kommunale veger. De fleste fylkeskommunene og kommunene har vedtatt å følge Vegnormalen.

Håndboka gir regler for utforming av blant annet gate- og trafikkarealer, skilter, informasjon, trapper, ramper, kollektivterminaler, holdeplasser. Den er et overordnet dokument med få detaljerte føringar for universell utforming av kollektivtransport. Likevel skjerper den krav til tilgjengelighet og universell utforming betraktelig fra forrige utgave. Den forrige utgaven av Vegnormalen

fra 1992¹⁹ tok kun opp tilgjengelighet i ett tilfelle: for blinde og svaksynte i forbindelse med gågate i tett bebyggelse.²⁰ At 16 år hadde gått siden håndboka ble revidert forrige gang, gjorde at revideringen ble en stor oppgave.

Revisjon av Vegnormalen

Arbeidet med revideringen begynte i 2003 og fortsatte fram til og med 2005. På grunn av en lang godkjennelsesprosess ble den reviderte utgaven først gitt ut sommeren 2008. Like etter ga Statens vegvesen ut en mer detaljert håndbok om universelt utformingsarbeid innenfor kollektivtransport. Håndbok 232 Tilrettelegging for kollektivtransport på veg inneholder nærmere føringer for universelt utformingsarbeid innenfor kollektivtransport. Denne håndboka fulgte opp arbeidet med Vegnormalen.

Forskjellige brukergrupper har medvirket i arbeidet med Vegnormalen. Representanter for Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon deltok i en arbeidsgruppe som ble etablert i forbindelse med et forprosjekt til Vegnormalen, som Statens vegvesen finansierte. SINTEF og Deltasenteret (2005) laget veilederen "Ledelinjer i gategrunn". Representanter for funksjonshemmedes organisasjoner i denne gruppen har vært med videre i arbeidet med Vegnormalen og fikk utkastet sendt på høring.

Til forskjell fra føringene i Samferdselsdepartementets tildelingsbrev som ble initiert gjennom Nasjonal transportplan, er Vegnormalen en del av et hierarkisk system hvor vegloven er øverst. Vegloven har en forskrift som igjen har retningslinjer. En slik retningslinje er Vegnormalen. Alle veger som staten har ansvar for, bygges som i normalen. Skal noe bygges på en annen måte, må det fravikbehandles i Vegdirektoratet.

Oppsummert betyr føringene i Vegnormalen at krav om universell utforming stilles ved utforming og tilrettelegging av veger og gater som staten har ansvar for, og i de fleste tilfeller der fylkeskom-

¹⁹ Arbeidet med denne begynte i 1985.

²⁰ "For blinde og svaksynte er det mest naturlig å bevege seg i nærheten av fasadene. Det bør legges en stripe med ru heller eller lignende parallelt med fasadene for å lette orienteringen. Gangarealet bør være fritt for sykler, skilt og andre hindringer. Kryssende gater bør markeres med "følbare" midler for å lette orienteringsmulighetene" (Vegnormalen 1992:119).

muner og kommuner er vegholder. Håndboka bidrar til standardisering, informasjon og veiledning.

5.5 God utvikling i samferdselssektoren

Arbeidet med universell utforming innenfor samferdselssektoren har utviklet seg mye de senere årene, men begrepet og arbeidet med universell utforming har ikke helt satt seg. Forskjellen mellom situasjonen ca. fem år tilbake i tid og nå er imidlertid stor.

Generelt synes *sektorprinsippet* å fungere bra i samferdselssektoren. Samferdselsdepartementet tar universell utforming på alvor, og universell utforming synes å være integrert i forvaltningen i Jernbaneverket og Statens vegvesen. I Samferdselsdepartementet og etatene er universell utforming blitt en del av den daglige driften, og de har ansatt personer som i hovedsak jobber med universell utforming.²¹ Med unntak av svært små tiltak, som å erstatte en trapp med en rampe, er universell utforming sjelden hovedgrunnen til et kollektivtransportprosjekt. Derfor rapporteres det også sjelden på bestemte universelle utformingstiltak. Imidlertid inngår de som en del eller som et krav i planlegging og anskaffelser av større prosjekter, som for eksempel ombygging av en stasjon. Utgangspunktet for ombyggingen er heller andre grunner enn universell utforming.

Et unntak er gjerne tiltak utført av kommuner og fylkeskommuner med støtte fra tilskuddsordningen for personer med nedsatt funksjonsevne. Disse rapporterer kommunene, fylkeskommunene og Statens vegvesen Vegdirektoratet spesifikt på. Informasjon om hvor mye midler som er brukt og til hva, er lett å finne, og vil bli lettere tilgjengelig med opprettelsen av en hjemmeside for denne tilskuddsordningen.

Sporbarheten av informasjon om universelle utformingstiltak er først og fremst nødvendig ved mangel på standarder. Der veiledere og normer finnes, er kanskje dette ikke like viktig. Tiltaket om nye normer for tilgjengelighet og universell utforming har derfor vært et viktig bidrag i arbeidet med universell utforming. Den reviderte utgaven av Vegnormalen som ble utgitt sommeren 2008, og andre

²¹ Også NSB har en ansatt som først og fremst jobber med universell utforming.

håndbøker som Statens vegvesen (og andre) har utarbeidet, konkretiserer hva som ligger i universell utforming og tilgjengelighet til kollektivtransport.

Stimuleringsmidlene gikk til et tiltak Samferdselsdepartementet ønsket å sette i gang – også uavhengig av Handlingsplanen – men tiltaket kunne ha sett litt annerledes ut, og hadde med liten sannsynlighet blitt utført da det ble gjort. Stimuleringsmidlene var derfor et viktig bidrag for å få satt i gang tiltaket raskt.

At tiltaket om utprøving av nye billetterings- og informasjons-systemer ikke springer ut av Handlingsplanen, kjennetegner alle samferdselstiltakene som er behandlet i dette dokumentet. *Slike sett er samferdselstiltakene i Handlingsplanen et resultat av prosesser som har pågått i samferdselssektoren.* Viktige prosesser (planer og programmer) som bør nevnes i denne sammenhengen, er Nasjonal transportplan og tilgjengelighetsprogrammet BRA.

På den ene siden ble universell utforming inkludert i disse prosessene, for så å bli med i Handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. På den andre siden påpeker noen av aktørene i sektoren at det er et problem med handlingsplaner generelt at de er separert fra vanlige budsjetter. Da blir det vanskelig for etaten, fordi den skal ha prestert på ett område, men den vanlige prosessen med prioriteringer og ressurser har allerede foregått.

6 Bygninger

6.1 Ansvarsforholdet – bygninger

I Handlingsplanen er bygg og uteområder gruppert sammen. Når vi tenker forflytning, er det en nær sammenheng mellom bygninger og utearealer. For å komme fram til en bygning må en forsere området utenfor, både arealer som er bygd for transport og forflytning, og arealer for opphold.

Vi velger her å behandle bygninger og uteområder i to kapitler fordi styringsforholdene er så ulike i de to områdene. Kommunal- og regionaldepartementet har overordnet ansvar for det generelle regelverk for bygninger.

Ser vi på kvaliteter knyttet til det bygningsmessige, boliger eller andre bygg, fastlegges disse av plan- og bygningsloven og teknisk forskrift. Bestemmelsene i teknisk forskrift strekker seg litt ut forbi bygningen, til atkomstforholdene. Disse kravene må enhver byggherre forholde seg til.

Enhver byggherre kan velge en standard knyttet til for eksempel tilgjengelighet som er høyere enn forskriftskravene. Vi har også en rekke offentlige byggherrer og forvaltere som kan stille krav til bygningsmassen ut over kravene i teknisk forskrift.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har et overordnet ansvar for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. Statsbygg ivaretar byggherrefunksjonen og forvalter en stor del av den statlige eiendoms massen. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet skal gjennom Statsbygg sørge for funksjonelle lokaler til statens ulike virksomheter. Hensynet til tilgjengelighet, miljø, arkitektonisk kvalitet og kulturhistoriske

verdier står sentralt. Kommunene er også store byggherrer og forvaltere.

Ser vi på Handlingsplanen, er det mange innmeldte tiltak som er knyttet til bygninger. Ikke alle er tiltak under Kommunaldepartementets område. Noen av tiltakene ligger under andre departementsområder. Eksempelvis ligger BU 47 Handlingsplan for universell utforming i Statsbygg, under Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Denne planen inneholder tiltak for å bedre tilgjengeligheten til nye og eksisterende bygninger.

Omsorgsboliger og sykehjem er både bygninger og en del av helse- og omsorgspolitikken. Forsvaret, NSB, Avinor, helseforetakene og andre aktører har en stor bygningsmasse. Krav om eller prosjekter knyttet til utbedringer av bygninger vil derfor kunne ligge i ulike departementsområder. Dette kan dreie seg om utbedring av eksisterende bygningsmasser der teknisk forskrift i dag ikke stiller krav eller krav knyttet til kontrahering av bygg (nye eller eldre).

Ulike offentlige etater som byggherrer/brukere kan selv utforme en politikk der kravene til universell utforming eller økte tilgjengelighetskrav er strengere enn hva som ligger i teknisk forskrift. I praksis har det ikke vært vanlig at verken private eller offentlige byggherrer har lagt seg på en standard ut over den som er definert i teknisk forskrift. Vi har eksempler på at private boligutbyggere bygger med en høyere tilgjengelighetsstandard enn det som framgår av forskriften (Nørve, Denizou og Knudsen 2006).

Men generelt er det Kommunal- og regionaldepartementet som gjennom bolig- og bygningspolitikken styrer standardutviklingen knyttet til universell utforming av bygninger.

6.2 Kommunaldepartementets arbeid med universell utforming

Vi skal i dette avsnittet belyse Kommunaldepartementets arbeid med bolig- og bygningspolitikken i handlingsplanperioden.

Departementet har to direktorater som gjennomfører bolig- og bygningspolitikken. Husbanken har ansvaret for gjennomføring av boligpolitikken og Statens bygningstekniske etat (BE) har ansvaret

for bygningspolitikken. Husbanken og BE samarbeider om flere prosjekter som er knyttet opp mot universell utforming. Når en skal arbeide med universell utforming, er bygningspolitikken og bygningsdelen av plan- og bygningsloven et sentralt verktøy, også for boligpolitikken.

I handlingsplanperioden var departementets handlingsrom begrenset av at både utvalget som jobbet med rettslig vern av personer med nedsatt funksjonsevne (Syseutvalget), og utvalgene som arbeidet med ny plan- og bygningslov, var i arbeid. Først når disse arbeidene var fullført, skulle det fremmes endringer i de materielle kravene til boliger og bygninger (se kap. 1.6). Departementet har derfor i perioden arbeidet med universell utforming gjennom andre virkemidler, primært informasjonsvirksomhet og bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler.

Vi skal i det følgende se på status i Kommunaldepartementets politikkområde ved inngangen til handlingsplanperioden. Vi har tidligere pekt på at flere lovutvalg var i arbeid under handlingsplanperioden. Ett av dem var Bygningslovutvalget.

Bygningspolitikken – Bygningslovutvalget

Bygningslovutvalget ble nedsatt i 2002 og hadde et omfattende mandat. Primært skulle utvalget foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen med hensyn til forenkling, for å gi enklere og raskere prosesser og derigjennom legge grunnlag for kostnadsreduksjon. Videre er det pekt på en hel rekke spørsmål som utvalget burde vurdere, herunder tilgjengelighet: ”Utvalget bør vurdere om lovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede på en god nok måte” (NOU 2005:12, s. 37). Denne problemstillingen ble ikke behandlet i utvalgets første delinnstilling, NOU 2003:24. Men utvalget tar opp spørsmålet i sin andre delinnstilling, NOU 2005:12, og behandler i kapittel 23 ”Tilgjengelighet – universell utforming”. Utvalget mener det er nødvendig å nytte flere typer av tiltak for å realisere prinsippet om universell utforming. Tiltakene vil spenne fra synliggjøring av prinsippet i lovens formålsbestemmelse til klargjøring og synliggjøring av materielle krav til brukbarhet i lovverket og oppdatering av forskriftsverket (teknisk forskrift) (NOU 2005:12, s. 415)

Boligpolitikken og universell utforming

Boligutvalget NOU 2002:22

Universelt utformede boliger er ikke noe sentralt punkt i Boligutvalgets rapport (NOU 2002:22). Utvalget er opptatt av at det skal bygges boliger med livsløpsstandard slik at bevegelseshemmede kan nytte boligen. Den daværende låneordningen opererte med et lånetillegg og et kvalitetstilskudd for å fremme kvaliteter som for eksempel tilgjengelighet. Husbanken hadde utformet en standard, Livsløpsstandarden (HB 7.B.1.1.).²² Denne standarden utløste tidligere et lånetillegg, senere også et kvalitetstillegg. Standarden setter vesentlig høyere krav til brukbarhet og tilgjengelighet i boliger enn hva som ligger i kravene i teknisk forskrift.

Boligmeldingen St.meld. nr. 23, 2003–2004

Boligutvalgets innstilling følges opp med en melding. Boligmeldingen er mer opptatt av tilgjengelighet og universell utforming enn Boligutvalget var. Regjeringen Bondevik ønsket å legge universell utforming til grunn som bærende kvalitetsprinsipp ved utforming av bygninger, boliger og uteområder. Det synes å ligge to hensyn bak dette valget:

- å øke kvaliteten på nye og eksisterende boliger, herunder universell utforming og tilgjengelighet
- som tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne

Meldingen peker på at enkelte prioriterte kvaliteter ikke vil bli realisert i boligmarkedet i ønsket grad, men at regjeringen ikke fant det naturlig å lovfeste slike kvaliteter på det daværende tidspunkt (ibid. s. 57). Regjeringen ønsket at de prioriterte kvalitetene, som universell utforming, skulle framkomme gjennom prosesser i boligmarkedet ved at kvalitetene etterspørres. For å stimulere slike prosesser ble det utformet en politikk som kombinerer veiledning og økonomiske incentiver. Politikken gjennomføres av Husbanken og BE. De skal drive generell informasjonsvirksomhet for å stimulere og veilede:

²² Husbankens livsløpsstandard skal sikre god tilgjengelighet ut over de kravene som stilles i minstestandarden, slik at boligen kan brukes i alle perioder av livet, også ved nedsatt bevegelighet og bruk av rullestol.

- bransjen; til å bygge tilgjengelige boliger
- kommunene; til å stille de krav de har myndighet til å stille
- markedet; slik at forbrukerne etterspør tilgjengelige boliger

Denne politikken er videreført under regjeringen Stoltenberg.

Boligøkonomiske virkemidler

Boligmeldingen legger opp til en endring i de boligøkonomiske virkemidlene. Flere låneordninger ble slått sammen til ett lån (grunnlånet), som har som ett av flere mål å fremme god kvalitet i bebyggelsen. Universell utforming er ett av flere kvalitetskriterier. Husbanken skal foreta en helhetlig avveining av og mellom kriteriene. Lånet kan nyttes til finansiering av nye boliger, utbedring av boliger, ombygging av bygninger til bolig, samt kjøp av nye og brukte leieboliger. Lånet skal innrettes mot rimelige kvalitetsboliger, men Husbanken kan akseptere høyere kostnader for boliger til funksjonshemmede. Det nye lånet kan fremme gode tilgjengelighetsprosjekter, men kan også nyttes til å frambringe andre typer boligkvaliteter.

I tillegg kommer en videreføring av eksisterende tilskuddsordninger (boligtilskuddet), som blant annet skal bidra til tilpassing av boligen for eldre og funksjonshemmede.

6.3 Kommunaldepartementets tiltak i Handlingsplanen

Arbeidet med tilgjengelighet og brukbarhet av bygninger er ikke en ny oppgave for Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet hadde også tidligere arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming. Da Handlingsplanen skulle etableres, meldte departementet inn de løpende tiltak som var påbegynt, og de tiltakene som var varslet i boligmeldingen (NOU 2002:2). Ifølge vår informant ville disse tiltakene ha kommet uavhengig av en handlingsplan på feltet. Departementet har jobbet både overfor Husbanken og Statens bygningstekniske etat (BE). Begge disse etatene har jobbet mye med universell utforming og Husbanken spesielt i relasjon til kriteriene for det nye grunnlånet.

Da Handlingsprogrammet skulle etableres, tok departementet tak i de tiltakene som var varslet i boligmeldingen. Hele området er lagt inn som ett stort tiltak: BU 22 Øke antallet universelt utformede boliger. Strategien er å øke antallet boliger med universell utforming ved hjelp av en mer målrettet innretning av Husbankens økonomiske virkemidler og satsing på informasjon, kompetanse- og kunnskapsheving. Deretter følger tre punkter:

BU 22-1 Universell utforming inngår som ett søkekriterium i det nye grunnlånet i Husbanken.

BU 22-2 Husbankens boligtilskudd for tilpassing av boliger vil få tilgjengelighet som ett av flere tilskuddsformål.

BU 22-3 Bevisstgjøring, kompetanseheving og informasjon om universell utforming gjennom bruk av kompetansetilskuddet.

Vi ser at tiltaket BU 22 er en oppfølging av regjeringen Bondeviks politikk på feltet. Poenget for dem var å få en samling av tiltak inn i en ny helhet mens man forventet større lovrevisjoner for å kunne skjerpe kravene.

Da Handlingsplanen ble iverksatt, var det ingen samlet oppfatning om hva prinsippet universell utforming skulle innebære, verken på bolig- eller bygningsfeltet. Med dette mener vi at det ikke fantes operasjonelle definisjoner på hvilke ytelser som skulle kreves for at et bygg var produsert i tråd med prinsippet om universell utforming.

Vi skal se på disse boligøkonomiske virkemidlene for å vurdere hvordan sektorstyringen virker. Sektorsprinsippet er det bærende prinsipp i Handlingsplanen. Vi er her opptatt av å se på hvordan grunnlånet og boligtilskuddet utvikles over tid for å fremme målet om å øke antallet universelt utformede boliger. Dette har vi gjort ved å se på hvilke signaler som ligger i de årlige tildelingsbrev til Husbanken og hvordan forskrifter og retningslinjer er utviklet over tid. Vi har også sett på Husbankens rapportering knyttet til disse virkemidlene. Dataene er fulgt opp med samtaler med Husbanken om iverksettingen.

I hvilken forstand bidrar BU 22-1 og BU 22-2 til en økning i antallet universelt utformede boliger?

BU 22 Øke antallet universelt utformede boliger

Kommunal- og regionaldepartementet har flere tiltak innmeldt i Handlingsplanen. De økonomiske virkemidler som Husbanken disponerer, er svært sentrale i boligpolitikken, og vi har derfor valgt å se nærmere på dem.

Vi har tatt utgangspunkt i BU 22 Øke antallet universelt utformede boliger. Dette er et svært stort tiltak, og inneholder den største delen av både Husbankens og BEs virksomhet på området. BU 22 er ikke et tiltak i vanlig språkbruk. I beskrivelsen av tiltaket finner vi tre underpunkter. Vi definerer hvert av dem som et tiltak. Dette er:

- Husbankens grunnlån (BU 22-1)
- Boligtilskuddet (BU 22-2)
- Bevisstgjøring, kompetanseheving og informasjon om universell utforming (BU 22-3). Dette tiltaket inneholdt blant annet en større kampanje rettet mot allmennheten, og det hadde vært svært interessant å gjennomgå denne kampanjen. Tiltaket er imidlertid for stort, sammensatt og omfattende.²³

Vi har derfor valgt å se på bruken av Husbankens grunnlån (BU 22-1) og bruken av boligtilskuddet (BU 22-2).

6.4 Grunnlånet, boligtilskuddet og universell utforming

Grunnlånet ble innført i 2005. Det tidligere oppførings- og utbedringslånet ble slått sammen til en ny låneordning, grunnlånet. Grunnlånet skal tjene mange hensikter. Det skal fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming, både i ny og eksisterende bebyggelse. Grunnlånet er også sentralt for å skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen samt sikre nødvendig boligforsyning i distriktene (Statsbudsjettet 2005 – tildelingsbrev).

²³ Tiltaket hadde fortjent en egen evaluering.

Husbanken har tilpassing av boliger og tilgjengelighet som ett av flere tilskuddsformål under boligtilskuddet. Det framgår av beskrivelsen av tiltaket at normalt blir ca. 80 mill. kroner avsatt til tiltak for økt tilgjengelighet i boliger for eldre og funksjonshemmede.

Vi skal i det følgende se på hvilke føringer som ligger i departementets tildelingsbrev og de forskrifter og retningslinjer som Husbanken har utformet for grunnlånet og boligtilskuddet.

Tildelingsbrevene 2005–2009

I tildelingsbrevet for 2005 er ”Øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder” hovedmål tre av fem. Det framgår videre at Husbankens viktigste virkemidler for å nå disse bolig- og bygningsmessige målene er informasjon, veiledning, grunnlånet og boligtilskuddet. Under omtalen av *grunnlånet* bes Husbanken utarbeide retningslinjer og kriterier for tildeling av lån som på en fleksibel måte ivaretar grunnlånets funksjon som stimulan for å oppnå bestemte kvaliteter i boliger. Til ordinære boligprosjekter skal det stilles kvalitetskrav med hensyn til universell utforming og miljø.

Knyttet til *boligtilskuddet* sies det ikke noe spesifikt om universell utforming eller tilgjengelighet. For nærmere føringer for de ulike låne- og tilskuddsordningene vises det til St.prp. nr. 1 (2004–2005) Kommunal- og regionaldepartementet.

Målstrukturen

Tildelingsbrevene for 2005–2009 varierer litt i målstrukturen. I 2005 ligger miljøkrav og krav om universell utforming i samme hovedmål. I 2006 og 2007 deles dette målet opp, og i disse to årene er ”Flere universelt utformede boliger og bygg” et eget hovedmål. I 2008 og 2009 endres målstrukturen noe. Hovedmålet formuleres nå slik: ”Fleire miljøvennlige og universelt utforma bustader og bygg på attraktive stader.” Her trekkes både miljøkrav og omgivelseskvaliteter inn i hovedmålet.

Rapporteringskrav

Husbanken bes også om å innarbeide kriterier for miljø og universell utforming i rapportering på ordningene:

Det skal framkomme i kvartalsrapporteringene både andel av grunnlånet som er tildelt etter kriterier for universell utforming, del av kompetansetilskuddet (kap. 581 post 78) som er benyttet til tiltak for å øke bevissthet og kunnskap om universell utforming og andel av boligtilskuddet (kap. 581 post 75) som er benyttet til tilpassing (Tildelingsbrev 2006, s. 9).

6.4.1 Føringer og utvikling for grunnlånet i perioden

Vi skal her se på utvikling av forskrift og retningslinjer for lånet, samt rapporteringen.

Forskrift og retningslinjer for grunnlånet i perioden

Forskriften om grunnlånet (HB 7.A.1) ble fastsatt i desember 2004 og er fortsatt gyldig (sommeren 2009). I forskriftens § 1 Formål gjenntas de samme formål som ligger i tildelingsbrevet.

Retningslinjer (HB 7.B.9) for grunnlånet er endret tre ganger i perioden:

- Periode 1 – fra 2005 til juli 2007
- Periode 2 – juli 2007 til september 2008
- Periode 3 – september 2008

Retningslinjene for grunnlånet

Ser vi på retningslinjene i den første perioden, er kriteriene og avveiningen omtalt i pkt. 5: ”Miljøvennlige og universelt utformede boliger.” Her heter det: Universell utforming: bl.a. tilrettelegging av livsløpsstandard, installering av heis i nye lavblokker, universelt utformede uterom, installering av heis og øvrige tilgjengelighets-tiltak i eksisterende bygg og forbedring av inneklimateat.

For store boliger kreves det både miljøkvaliteter og tilgjengelighetskvaliteter. Kvalitetskravene kan i særskilte tilfeller fravikes i forbindelse med framskaffelse av rimelige boliger til vanskeligstilte grupper og/eller dersom det er helt spesielle behov i enkelte distrikt. Det skjer ingen endringer i retningslinjene i de to neste periodene knyttet til pkt. 5 ”Miljøvennlige og universelt utformede boliger”. De samme formuleringene som er brukt i retningslinjene, gjenntas i Husbankens veileder til grunnlånet (HB 7.B.14).

Rapportering – grunnlånet

Det foreligger et krav om kvartalsrapportering på bruken av grunnlånet. Vi har sett på Husbankens kvartalsrapporter, fjerde kvartal i 2006 og 2007. Det rapporteres på godkjenning for grunnlånet etter type tilgjengelighetskvaliteter. Det rapporteres per kvalitetskriterium, noe som innebærer at hver bolig kan ha flere kvaliteter.

I årsrapporten fra 2005 rapporteres det at det ble gitt lånetilsagn til 2161 boliger (tiltaket kom ikke i gang før i annet halvår). Av disse boligene tilfredsstilte godt over halvparten krav til universell utforming og livsløpsstandard (Årsmelding 2005, s. 18). Av rapporten framgår det at atkomst for bevegelsehemmede er den mest vanlige kvaliteten/egenskapen ved boligen knyttet til universell utforming.

I årsrapporten fra 2006 rapporteres det at det ble gitt lånetilsagn til 8546 boliger (nybygg eller utbedring), og mer enn halvdel av disse boligene tilfredsstilte kravene til universell utforming. Det var særlig de nye husbankboligene som tilfredsstilte kravene til kvalitet innenfor universell utforming. To av tre nye boliger med grunnlån til oppføring hadde gode tilgjengelighetskvaliteter. Livsløpsstandard var den vanligste kvaliteten i husbankfinansierte boliger (Årsrapport 2006, s. 24–25).

Av årsrapporten for 2007 framgår at det i 2007 ble gitt grunnlån til oppføring av 4194 nye boliger. Av disse var 2805 universelt utformet. Av rapporten framgår det at når en ser på grunnlån til nybygde og utbedrede boliger samlet, er andelen boliger som dermed oppnår livsløpsstandard, svakt økende (Årsmelding 2007, s. 34–35).

Årsrapporten for 2008 har fått en annen struktur på rapporteringen enn de tidligere rapportene og rapporterer ikke på bruken av grunnlånet og boligkvaliteter.

Oppsummeringsvis ser vi at tildelingsbrevene for grunnlånet er relativt lik i målstrukturen over perioden 2005–2009 og det er liten endring i forskrifter og retningslinjer. Når Handlingsplanen iverksettes, finnes det ikke operasjonelle definisjoner på hvilke ytelser som skulle kreves for at et bygg var produsert i tråd med prinsippet om universell utforming. Vi finner av Husbankens rapportering på grunnlånet hvilke standarder de har lagt til grunn.

Tiltaket (grunnlånet) har ligget fast og fulgt opp målene om universell utforming over hele perioden.

6.4.2 Føring og utvikling av boligtilskuddet i perioden

Vi skal her se på utvikling av forskrift og retningslinjer for tilskuddet, samt rapporteringen.

Forskrift og retningslinjer for boligtilskuddet i samme periode

Forskrift om boligtilskuddet HB 8.A.2 trådte i kraft i januar 2005 og er fortsatt gyldig.

Vi har i perioden tre varianter:

- Fra 2005 til februar 2006
- Fra februar 2006 til juli 2007
- Fra juli 2007 til august 2008

Retningslinjer for boligtilskuddet

Ser vi på retningslinjene i den første perioden, angir formålet at Husbanken kan gi tilskudd til boligprosjekter ut fra en rekke formål og der tiltak rettet mot ulike grupper av vanskeligstilte er det sentrale. Knyttet til universell utforming nevnes at tilskuddet kan gis til boligtiltak for funksjonshemmede og for at borettslag og sameier kan heve kompetanse for å fremme tilgjengelighet og miljø i egen boligmasse. Det er ingen endring i formålet i de neste periodene. Det heter i retningslinjen fra 2005 at disse midlene skal fordeles ut fra bolig- og bygningsmessige prioriteringer gitt av departementet. For øvrig ligger det ingen avveiningskriterier i selve retningslinjen.

Tilskuddet til tilpassing og utbedring tildeles av kommunene.

Tilskuddet dekker utgifter til nødvendige utbedringer og tilpassinger inntil 40 000 kroner. I særskilte tilfeller kan det gis et høyere tilskudd.

Rapportering – boligtilskuddet

Den samlede tilskuddsrammen til tilpassing og utbedring var både i 2005 og 2007 85 mill. kroner. Som tidligere vist foreligger et krav om kvartalsrapportering på bruken av boligtilskuddet i relasjon til kvaliteter som kan knyttes til universell utforming.

Det rapporteres ikke på samme måte for bruken av boligtilskuddet som for grunnlånet. Husbankens kvartalsrapport 4. kvartal 2007 viser utviklingen av boligtilskuddet over tid etter type tilskudd (se kvartalsrapportens vedlegg 1, s. 39). Husbankens figur 3 viser at de fleste boliger som får tilskudd, får utbedringstilskudd. Dette gir et skjevt bilde av fordeling til de ulike formål fordi tilpassings-tilskuddet per bolig er relativt lavt, normalt inntil 40 000 kroner. Men figuren viser også at andelen boliger som har fått utbedrings- og tilpassingstilskudd, har vært dramatisk nedadgående i perioden 2003–2007, fra ca. 37 000 i året i 2003 til kun 3000 boliger i året i 2007.

I årsrapporten for 2006 rapporteres det på tilskudd til tilpassing og utbedring av noe over 3000 boliger (Årsrapport 2006, s. 25). Det rapporteres ikke på tilpassing og utbedring i 2005 og 2007 i årsrapportene.

Vi finner at det ikke rapporteres på kvaliteter som er knyttet til de boligene som fikk midler til tilpassing og utbedring.

6.5 De boligøkonomiske virkemidlene og universell utforming

Grunnlånet

Ser vi først på BU 22-1: ”Universell utforming inngår som ett søkekriterium i det nye grunnlånet i Husbanken”, ser vi at det ligger klare mål og føringer i tildelingsbrevene. Men universell utforming er bare ett av flere mål som grunnlånet skal tjene.

Ser vi videre på forskriftene for grunnlånet, gjentar disse de samme generelle formuleringer som ligger i tildelingsbrevene, og retningslinjene er uforandret i hele handlingsplanperioden. I retningslinjene ligger det en videreføring av hva Husbanken legger i universell utforming:

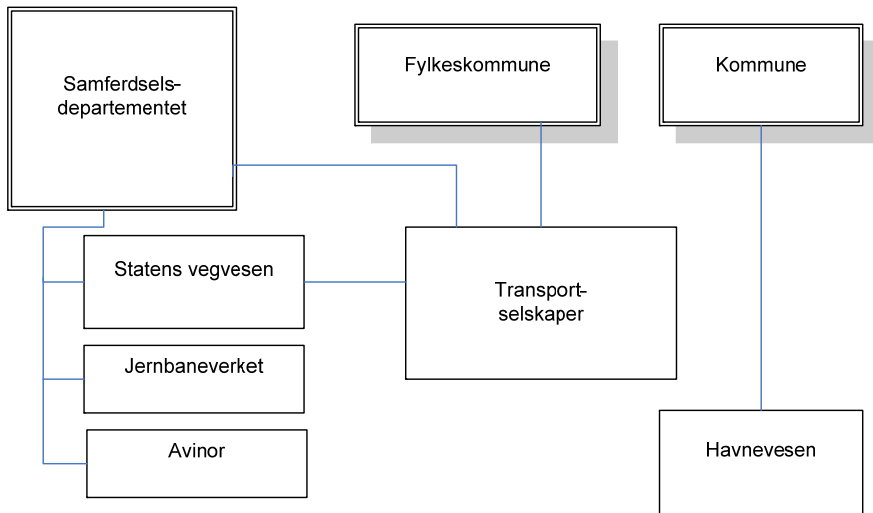
Universell utforming: bl.a. tilrettelegging av livsløpsstandard, installering av heis i nye lavblokker, universelt utformede uterom, installering av heis og øvrige tilgjengelighetstiltak i eksisterende bygg og forbedring av inneklimate.

Av Husbankens rapportering framkommer det hvilke kvaliteter de har lagt til grunn. Det rapporteres i relasjon til livsløpsstandard. Livsløpsstandarden er en norm eller standard utviklet av Husbanken (HB 7.B. 1.1.) Livsløpsstandarden setter krav både til boligens atkomst og til dens planløsning. Den krever at atkomsten til boligen er trinnfri og at inngangsplanet inneholder entré, stue, kjøkken bad, minst ett soverom, oppbevaringsplass og atkomst til uteplass. Videre må en rullestolbruker kunne komme fram til og betjene det enkelte roms funksjoner på inngangsplanet. Standarden stiller videre krav til romstørrelser og betjening av ulike funksjoner. Ser vi på 2006, rapporteres det at 3654 av i alt 8546 boliger hadde livsløpsstandard (Husbankens kvartalsrapport 4. kvartal 2006).

De øvrige kvalitetene som rapporteres og som knyttes til prinsippet universell utforming, er besøksstandard og kvaliteter knyttet til fellesarealer inne eller ute. Her sies det ikke noe om hva som egentlig kreves. Samlet er mer enn halvdel av de bevilgede lånene tildelt ut fra kvaliteter knyttet til universell utforming.

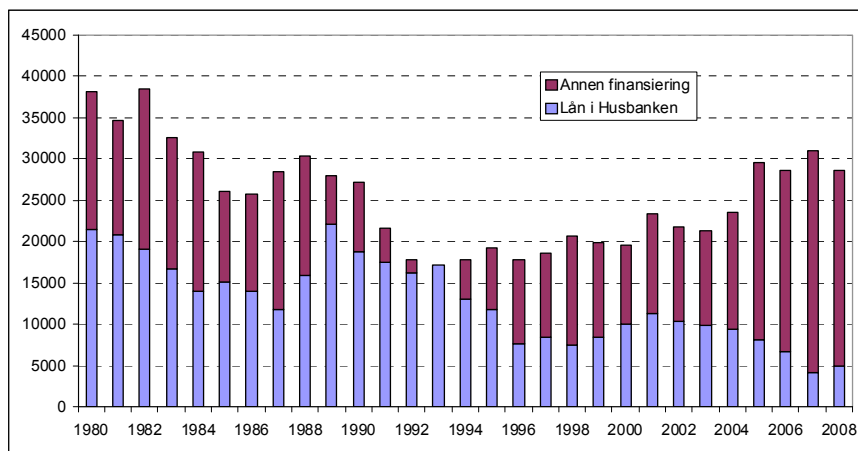
Vi må konkludere med at kriteriene og tildelingen av grunnlånet har fulgt opp de tidligere ordningene med lånetillegg og kvalitets-tilskudd. Husbanken har funnet en kjent og godt målbar norm for hvilke ytelser de krever knyttet til prinsippet universell utforming. Vi vil også peke på at livsløpsstandarden er en ”streng” norm i forhold til den normering som ligger i teknisk forskrift, og også i forhold til utkastet til ny teknisk forskrift som har vært til høring høsten 2009.

Problemet med tiltaket ligger i at Husbanken i perioden har finansiert en liten del av boligbyggingen. Som figur 6.1 viser, finansieres en mindre del av nye boliger i boligmassen av Husbanken i perioden 2005–2008. Det har i perioden vært god tilgang til kreditt. Når Husbanken finansierer en så liten del av de nye boligene, betyr det lite for kvaliteten i nyboligmassen selv om en stor andel av de husbankfinansierte boligene har livsløpsstandard eller andre egenskaper som kan knyttes til prinsippet om universell utforming.

Figur 5.2 *Aktører innenfor kollektivtransport*

Ulike styringsprinsipper og forhold mellom aktører kan illustreres ved hjelp av fylkeskommunen som eksempel. Fylkeskommunen er ansvarlig myndighet for den lokale kollektivtransporten og mottar årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I tillegg søker den, på vegne av seg selv eller kommuner, om tilskuddsmidler fra tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet i kommunesektoren. Den er underordnet rettslige føringer og legger selv føringer gjennom fylkesplaner, fylkesdelplaner og kontrakter med operatører om transporttjenester.

Enkelte fylkeskommuner har opprettet egne kjøpsorgan for kollektivtransporttjenester, noen også i samarbeid med andre fylkeskommuner (Oslo og Akershus har gått sammen om Ruter; Buskerud, Telemark og Vestfold eier Vestviken Kollektivtrafikk i fellesskap) eller med en kommune (Vest-Agder og Kristiansand eier Agder Kollektivtrafikk sammen). Disse kan være aksjeselskaper. I slike tilfeller legger fylkeskommunen føringer via ramme- og leveranseavtaler. Administrasjonsselskapene inngår så avtaler med operatørene. Fylkeskommunene igjen er underordnet nasjonale rammebetingelser, både juridiske og økonomiske og overordnet planlegging. Disse er virkemidler som er med på å påvirke arbeidet med universell utforming.

Figur 6.1 *Finansiering av fullførte boliger 1980–2008*

Kilde: SSBs byggearealstatistikk og Husbanken

Boligtilskuddet

Sett i forhold til Handlingsplanens årsbudsjett, er boligtilskuddet et interessant virkemiddel. Kostnadene for Handlingsplanens tiltak var i 2005 anslått til drøyt 185 millioner kroner, og av disse kom 80 millioner fra finansieringen av boligtilskuddet. Det vil si omtrent halvparten av Handlingsplanens årskostnad ligger i BU 22-2 Boligtilskuddet. Vi ser av forskrifter og retningslinjer for boligtilskuddet at det kan deles ut til en rekke formål.

Boligtilskuddet til tilpassing og utbedring har i perioden hatt en ramme på ca. 85 mill. kroner og har ført til utbedring av ca. 2700 til 3000 boliger i året. Vi vet imidlertid ikke hvilke kvaliteter bruk av utbedringsmidlene resulterer i. Her er det kommunene som fordeler og rapporterer årlig til Husbanken. I tildelingsbrevene er boligtilskuddet heller ikke først og fremst rettet mot universell utforming, men omtales som et virkemiddel for å tilrettelegge et velfungerende boligmarked og for å framskaffe boliger for vanskeligstilte, for funksjonshemmede.

Selv om det ikke foreligger rapportering på bruken av boligtilskuddet, foreligger det noen evalueringer som kan gi oss en pekepinn på bruken og nytten. Ytrehus (Ytrehus mfl. 1998) viste at tilskuddet ofte gikk til flere formål og ble like ofte brukt til vedlikehold som til tilpassing og utbedring. Det vanligste formålet

var utbedring av bad og toalett og skifte av vinduer. Utbedring av baderom er også i 2002-evalueringen det viktigste formålet (Bliksvær 2002, s. 29). Bliksvær peker imidlertid også på at selv om boligtilskuddet bidrar til en mer tilpasset bolig, synes løsningene ofte å dreie seg om kompromisser og halvløsninger (ibid., s. 31). Utbedringene gir bedre brukbarhet og tilgjengelighet for brukerne, mens den standarden en må velge, ikke gir bygningsmessige kvaliteter som en vil knytte til prinsippet om universell utforming. Problemet er at finansieringsgraden er for lav og mottaker må enten renonsere på kvaliteten eller omfanget av arbeidet, eller ta opp tilleggs lån. Dersom en tar opp tilleggs lån, fører det til at en blir dårligere økonomisk stilt etter en slik utbedring (Bliksvær 2002, s. 30–31).

Boligtilskuddet til tilpassing og utbedring er et nyttig hjelpemiddel for den enkelte, men det er lite som tyder på at de små utbedringer hever standarden av boligmassen. Det virker derfor litt tvilsomt at dette er et sentralt tiltak for å øke antallet universelt utformede boliger.

Når en stor del av midlene (boligtilskuddets 80 mill.) ikke er nært knyttet til målet om universell utforming av boliger, gir den økonomiske oversikten et noe misvisende bilde av Handlingsplanens kostnad.

6.6 BU 10 Universell utforming i styringsdokumentene til helseforetak

Mange av tiltakene i Handlingsplanen som er knyttet til bygninger, ligger under andre departementsområder enn Kommunal- og regionaldepartementets. Vi skal se litt nærmere på ett under Helse- og omsorgsdepartementet – BU 10 Universell utforming i styringsdokumentene til helseforetak.

Tiltaket innebar at universell utforming skulle bli lagt til grunn for fysisk utforming og drift av helseforetak og andre institusjoner innenfor helsetjenesten som ligger under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Dette skulle tilstrebtes gjennom styringsdialogen mellom departement og helseforetakene.

Helseforetaksmodellen innebærer en rollefordeling mellom eier (staten) og foretaksledelse, hvor staten ikke har noen direkte myndighet eller ansvar for den løpende driften av foretakene. Foretaksledelsens ansvar er å sørge for at de mål som staten setter for virksomheten, realiseres best mulig med grunnlag i de ressurser som er stilt til rådighet for foretaket.²⁴

Overordnede rammer for helseforetakenes virksomhet er fastsatt av departementet i foretakenes vedtekter og i overordnede helsepolitiske mål og oppgaver for virksomheten. Dette formidles gjennom foretaksmøter og årlige oppdragsdokumenter. I foretaksmøtene gis det generelle og spesielle instruksjoner for styrene i foretakene. Referatene fra møtene er ifølge departementet like bindende som annet styringsverktøy, og det som er sagt i ett foretaksmøte, gjentas ikke i det neste. Helse- og omsorgsdepartementets oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene har to formål: Det blir stilt styringskrav til de regionale helseforetakene, og midlene i Stortingets budsjettvedtak blir formelt stilt til deres disposisjon.

Oppdragsdokumentene sendes normalt ut en gang i året.

De regionale helseforetakene har en årlig rapportering til departementet i form av en melding som kommer i tillegg til årsoppgjøret og årsberetningen. Meldingen skal blant annet inneholde en redegjørelse for virksomheten i det året som er gått og inneholde styrets forslag til virksomhetsplan for de kommende fire år. Meldingen er et viktig redskap for departementets egen styring av de regionale helseforetakene.

Departementet framholder at det på et foretaksmøte ble gitt uttrykk for at universell utforming skal ligge til grunn for fysisk utforming og drift. Vi har gjort en gjennomgang av dokumentene knyttet til Helse Nord regionalt helseforetak i perioden 2005–2008 og sett om universell utforming og/eller tilgjengelighet er blitt tematisert i styringsdialogen, dvs. i protokollene fra foretaksmøtene (totalt 12 møter), i oppdrags-/bestillerdokumentene og i årsmeldingene.

²⁴ Beskrivelse av ansvarsforhold hentet fra Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m. kapittel 2.

I protokollen fra foretaksmøtet i Helse Nord 11. januar 2005 er det tatt inn følgende formulering: ”Universell utforming skal legges til grunn for fysisk utforming og drift av sykehus og andre helseinstitusjoner.” Ingen av de andre dokumentene inneholder noe om universell utforming. Heller ikke fysisk tilgjengelighet var tematisert i noen av disse 19 dokumentene.

Tiltaket BU 10 heter ”Universell utforming i styringsdokumentene til helseforetakene”. Ut fra gjennomgangen av styringsdialogen ser det ut til at dette er blitt løst på en relativt minimalistisk måte ved at kravet om å legge universell utforming til grunn for utforming og drift kun forekommer i referatet fra ett års foretaksmøte. Gjennomgangen av årsmeldingene fra Helse Nord indikerer at oppfordringen i foretaksmøtet 11.01. 2005 ikke har fått noen konkret og rapportert betydning for drift av sykehus og andre helseinstitusjoner innenfor helseforetaket. Sett utenifra kan det virke som tiltaket var et engangsgrep som ikke ble fulgt opp, og det er tvilsomt om det fikk noen reell effekt. Styringsdialogen ville vært sterkere hvis universell utforming var inkludert i oppdragsdokumentene og det var tilknyttet rapporteringsplikt.

6.7 Oppsummering – bygninger

Kommunal- og regionaldepartementet er det departementet som styrer standardutviklingen knyttet til universell utforming av bygninger gjennom bygningslovgivningen. Men enhver byggherre kan velge en standard knyttet til for eksempel tilgjengelighet, som er høyere enn forskriftskravene. Vi har en rekke offentlige byggherrer og forvaltere som kan stille krav til bygningsmassen ut over kravene i teknisk forskrift. Dette er aktuelt for nybygg, men også for utbedringer av eldre bygg der det er svake forskriftskrav.

Vi har i dette kapitlet sett på tiltak rettet mot bygg, både innen Kommunal- og regionaldepartementets område og et tiltak innen Helse- og omsorgsdepartementets område. BU 10 ”Universell utforming i styringsdokumentene til helseforetak” er et tiltak som ligger i styringsdialogen og skal tilstrebe at universell utforming legges til grunn for fysisk utforming og drift av helseforetak. Det er uklart hva som kommer ut av denne sektorstyringen knyttet til helseforetakene.

Kommunal- og regionaldepartementet kan gjennom Husbankens virkemidler styre inn kvaliteter knyttet til universell utforming av boliger.

Vi har i dette kapitlet sett på et stort tiltak under Kommunal- og regionaldepartementets område, BU 22 Øke antallet universelt utformede boliger. En ønsker å øke antallet universelt utformede boliger gjennom en målrettet innretning av Husbankens boligøkonomiske virkemidler. Vi har sett på hvordan grunnlånet og boligtilskuddet er styrt inn og utformet over perioden. Vi finner at tildelingsbrevene er relativt like i målstrukturen over perioden 2005–2009 og det er liten endring i forskrifter og retningslinjer for de to virkemidlene. Styringsdialogen for øvrig kjenner vi ikke.

Når Handlingsplanen iverksettes, finnes det ikke operasjonelle definisjoner på hvilke ytelser som skulle kreves for at et bygg var produsert i tråd med prinsippet om universell utforming. Vi finner av Husbankens rapportering på grunnlånet hvilke standarder de har lagt til grunn. Vi finner at en stor del av boliger finansiert med grunnlånet har fått livsløpsstandard, noe vi betegnet som en ”streng” standard. Tiltaket (grunnlånet) har ligget fast og fulgt opp målene om universell utforming over hele perioden.

Vi vet ikke hvilke kvaliteter bruk av boligtilskuddet resulterer i. Boligtilskuddet til tilpassing og utbedring er et nyttig hjelpemiddel for den enkelte, men det er lite som tyder på at de små utbedringer hever *standarden av boligmassen*. Det virker derfor litt tvilsom at dette er et sentralt tiltak for å øke antallet *universelt utformede* boliger. Men det kan være et godt tiltak overfor eldre og funksjonshemmede og bidra til å finansiere nyttige utbedringer.

Sektorstyringen innen Kommunal- og regionaldepartementets område synes å fungere greit, men boligtilskuddet som tiltak passer kanskje ikke inn i en handlingsplan med undertittel Universell utforming.

7 Uteområder

7.1 Et mangfoldig område

Universell utforming er aktuelt i et mangfold av uteområder. Det gjelder fra sterkt opparbeidede steder som gater og områder utenfor bygninger og til den langt mer forsiktige bearbeidingen som ofte finner sted av (natur-)områder som brukes til friluftsliv. I tillegg vil spesielle (publikums-)installasjoner reise egne problemstillinger. Det siste gjelder ikke minst utformingen av tilbudet for kollektivt reisende (som behandles annet sted her). Det er imidlertid ikke bare utformingen av områdene som er viktig, men også hvordan det holdes, for eksempel når det gjelder is og snø.

I dette mangfoldet finnes det en variasjon i hvordan offentlige myndigheter styrer og kan styre det. Dette er avhengig av både hvem, hvor og hva det er snakk om, inkludert eiendomsforholdene. For de områdene som eies av private, er det begrensninger for hva som kan kreves av det offentlige, mens i områder som eies av det offentlige, er det i prinsippet ingen begrensninger for hvilke universelle utformingskvaliteter det offentlige selv kan innarbeide.

Her ser vi nærmere på plan- og bygningsloven og teknisk forskrift til denne, som utgjør den offentlige, formelle reguleringen av universell utforming av uteområder og som også medfører en grense for hva man kan pålegge en utbygger. Videre ser vi på utvikling av og rådgivning om disse kvalitetene i praksis for friluftslivet og tilskuddsordninger for tiltak innen dette, som også er en del av Handlingsplanen (BU 28 og 34).

7.2 Plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven utgjør en svært viktig ramme for arbeidet med universell utforming i kommunene. Her følger en gjennomgang av hva kommunene kan og må gjøre i utområder etter den loven. I juni 2008 vedtok Stortinget ny plan- og bygningslov som trådte i kraft 1. juli 2009.

Ambisjonsnivået når det gjelder universell utforming, var lavere i den tidligere loven, og lovverket var derfor et svakere virkemiddel i den perioden Handlingsplanen gjaldt for, enn den er nå. I denne framstillingen legger vi vekt på kvalitetene i den nye loven, som er framarbeidet en god del i den perioden Handlingsplanen virket.

I formålsparagrafen i loven av 2008 framgår det at ”Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak”, jf. § 1-1. Dette er et allment formål som også berører uteområder.

Her gjennomgår vi nærmere plantypene i loven, men det er på det rene at det også er et krav om at inngrep etter kapittel 20, som inkluderer en rekke tiltak i uteområder, ”skal innenfor sin funksjon være universelt utformet i samsvar med forskrifter”, jf. § 29-1. I tillegg heter det i § 31-4 at det kan lages en ”forskrift om at bestemte typer (...) uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet”.

I den nye loven om forbud mot diskriminering heter det i § 9 at offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Det er rimelig å se dette slik at kravene i plan- og bygningsloven, som er langt mer spesifikke på uteområder, gjelder framfor det å skulle forstå § 9 helt eller delvis på andre premisser.

7.2.1 Regional planlegging

I sin veileder i universell utforming og planlegging på nettet (datert 25.05. 2009) er Miljøverndepartementet opptatt av at både den regionale planstrategien og den regionale planen kan brukes til å fremme universell utforming. Det oppfordres både om å legge inn universell utforming som en ”generell føring i alle regionale planer

som angår fysiske rammer” og til å ”utarbeide en egen regional plan for universell utforming”.

7.2.2 Kommuneplanen

Kommunen har adgang til å vedta alle mulige målsettinger om universell utforming for uteområder i kommuneplanen, og å omtale dette ambisiøst i planstrategien. Dette oppfordres det også til i Miljøverndepartementets veileder (ibid.).

Når det gjelder utfyllende bestemmelser, er det likevel begrensninger. I § 11-9 nr. 5 framgår det at det kan settes ”funksjonskrav, herunder om universell utforming”.

7.2.3 Reguleringsbestemmelser allment

Den mest detaljerte formelle styringen av universell utforming i uteområder skjer i et samspill mellom det å oppfylle teknisk forskrift (TEK) og det å utforme reguleringsbestemmelser for området.

I § 12-7 nr. 4 i loven framgår det at det i reguleringsbestemmelsene kan stilles ”funksjons- og kvalitetskrav til (...) utearealer, herunder krav for å sikre (...) universell utforming”. Husbanken og Statens bygningstekniske etat mener at reguleringsbestemmelsene kan gå ut over det som står i teknisk forskrift på utearealene (HO-3/2004, *Bygg for alle*, s. 32). Det samme framgår av Miljøverndepartementets Planjuss (1-2008, s. 8). I et brev av 8. juni 2007 til Trondheim kommune sies det at det kan gis reguleringsbestemmelser om utearealer som går lenger enn TEK.

Det er allikevel grunn til å tro at det finnes begrensninger på hvilke reguleringsbestemmelser som kan gis. Helt allment om reguleringsbestemmelser og de begrensningene som gjelder, står det i Miljøverndepartementets veileder til reguleringsplaner (T 1228N) at bestemmelsen må innrette seg etter plan- og bygningslov-givningen, og det sies at de kan utdype og presisere lovbestemmelser ellers (s. 25). Rogstad (1999:118) presiserer at bestemmelsene ikke kan sette vilkår som har tilknytning til hjemler i andre lover.

I den nyeste juridiske redegjørelsen for rettsforholdene etter PBL utgitt i bokform, presiseres det at boligpolitiske forhold ikke er akseptabelt å inkludere i bestemmelsene, men at livsløpsstandard, trappefri atkomst fra terreng, nødvendige funksjoner på ett plan er å regne som ”utforming av bygninger” og dermed omfattes av adgangen til å gi bestemmelser (Pedersen mfl. 2000:406).

Flere arbeider foreligger som har forsøkt å si noe om dette med sikte på universell utforming. Miljøverndepartementets veileder om universell utforming og planlegging på nettet (datert 25.05. 2009) sier at i tillegg til den nevnte adgangen til å gi bestemmelser om universell utforming direkte, nevnes det at det er relevant ”også gi bestemmelser om antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov, jf. § 12-7 nr. 5”.

I veilederen slås det også fast at ”Krav til tiltak i uteområder som omfattes av forskriften, blir å betrakte som minstekrav”, men det kan neppe i seg selv tolkes som en åpning for å gå lenger.

En rekke tips er etter hvert tilgjengelige for hvordan man kan innarbeide universell utforming i reguleringsbestemmelser og planen for øvrig. Publikasjonen *Universell utforming og reguleringsbestemmelser* inneholder en rekke tips om dette, også for uteområder. Denne er laget av flere av kommunene innenfor Handlingsplanen (BU 31), og har dermed ingen spesiell status med hensyn til hvor langt det er lov å gå, men inneholder gode anbefalinger. En annen publikasjon på feltet er *Bygg for alle* (HO-3/2004) fra Husbanken og Statens bygningstekniske etat.

7.2.4 Teknisk forskrift (TEK)

”Gammel” TEK

Ser vi på gjeldende forskrift (TEK av 2003), ligger det i kapitlet *Brukbarhet* en bestemmelse om utearealer. Den er lite presis i sine formuleringer, med unntak om krav om tilrettelegging av et tilstrekkelig antall parkeringsplasser for bevegelseshemmede. Det heter videre at det skal sikres at tiltak etter plan- og bygningsloven fører til brukbarhet for orienterings- og bevegelseshemmede. Paragraf 10-21 setter krav til atkomsten til byggverk der publikum

har adgang, arbeidsbygninger og boliger med felles inngang til flere enn fire boliger. For andre boligbygg er det krav om at det skal vises på plan hvordan slik tilrettelegging kan utføres etter at bygningen er tatt i bruk. Den siste bestemmelsen har nok vært en sovende paragraf.

Unntak fra byggereglene

Ser vi på andre opparbeidede utearealer, er de ikke nødvendigvis underlagt bygningslovgivningen. Hovedregelen er at tiltak som ikke er behandlet og godkjent under annet regelverk eller som plan, skal undergis byggesaksbehandling (Saksbehandlingsforskriften § 5 og § 6). Offentlige veganlegg behandles etter vegloven, men veger må også klart framgå av reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner.

Forslag til ny TEK

Ny teknisk forskrift til plan- og bygningsloven har vært ute til høring. Den nye forskriften stiller i kapittel 6 krav til opparbeidelse av utearealer. Disse kravene retter seg mot utearealer avsatt til atkomst, parkering og uteoppholdsarealer. Med uteoppholdsarealer menes utearealer avsatt til rekreasjon, lek og liknende. Det stilles spesielt krav til opparbeidelse av utearealer rettet mot publikum og mot større grupper av mennesker, samt opparbeidelse av arealer for publikumsbygg (§ 6-1). Videre stilles det krav til plassering av byggverket. Byggverk skal plasseres slik at det sikres tilstrekkelig uteoppholdsareal som er egnet for rekreasjon og lek (§ 6-2). Det siste kravet må sees i sammenheng med eventuelle planbestemmelser.

Av det foregående framgår det at uteområder bare i begrenset grad styres av bygningsdelen av loven. Noen områder er unndratt bygningsdelen av loven og reguleres etter andre lover. Bygningers nære omgivelser, i hovedsak atkomsten, har fram til nå vært styrt av bygningslovgivningen. Ny teknisk forskrift vil, om den følger det foreliggende forslaget, gå noe videre. I hovedsak styres utearealer av lovens plandel og det vises også til eventuelle planbestemmelser under de nye bestemmelsene om plassering av byggverk. Plandelen og bygningsdelen må her sees samlet.

Plandelen ligger under Miljøverndepartementets område og planmyndigheten på dette området ligger til kommunene. Når vi i

dette arbeidet er opptatt av sektorstyringen, må vi splitte opp de samfunnsområdene som Handlingsplanen definerer.

7.3 Friluftslivet

Direktoratet for naturforvaltning har, fra statlig side, hovedansvaret for arbeidet med universell utforming innen friluftslivet. Under Handlingsplanen har det omfattet seks tiltak: BU 28, 34, 40, 41, 60 og 76.

På nettstedet til Direktoratet for naturforvaltning kan man lese om dette at:

Som ledd i oppfølgingen av Stortingsmelding nr. 39 (2000–2001) Friluftsliv ble det i 2003 utarbeidet en utredning om funksjonshemmedes muligheter til friluftsliv, DN-utredning 2003–4. Utredningen peker først og fremst på at alle, men særlig funksjonshemmede, kan ha behov for litt drahjelp for å komme ut i naturen. I utredningen påpekes behov for holdningsskapende tiltak samt at både aktivitetstilbud og attraktive områder må være tilgjengelig i nærmiljøet, og at tilbud i nærmiljøet er, om mulig, enda viktigere for funksjonshemmede enn for befolkningen for øvrig.

Direktoratet for naturforvaltning har bl.a. utviklet retningslinjer for arbeidet med universell utforming i friluftsområder. Disse berører parkering, informasjon om området, turveier med tilfredsstillende standard, toalett for rullestolbrukere, hvile- og møteplasser, bord og sitteplasser med tilgang for bevegelseshemmede og rullestolbrukere, badeplass med god atkomst til vannet og tilpassing av fiskeplasser med eventuell brygge.

7.3.1 BU 28 Føringer om universell utforming i tilskuddsordninger

BU 28 handler om å styrke føringene om universell utforming i støtteordninger for friluftsliv. Tiltaket faller inn under virkemiddelgruppen ”retningsgivende dokument”.

Det gis støtte til tiltak i naturvernområder, kulturlandskapsområder, friluftsområder og skjærgårdsparker. Ordningen har en total ramme på 17 mill. kroner. Midlene forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.

DN-utredning 2003–4 dannet utgangspunktet for innspill fra Direktoratet for naturforvaltning til Miljøverndepartementets rundskriv om tilskudd til bl.a. naturforvaltnings- og friluftstiltak.

I rundskrivet for tilskudd for 2004 (T-1/03) var ikke universell utforming nevnt, og det eneste i teksten relatert til feltet var følgende formulering under Tilskot til friluftslivstiltak:

Kvalifiserte tiltak er:

- Tiltak som stimulerer nye grupper til deltaking i friluftslivsaktivitetar. Dette kan til dømes gjelde funksjonshemma.

Nytt rundskriv for tildeling av midler utarbeides årlig, og i T-1/05 fra 08.10. 2004 har universell utforming fått en mer sentral plass ved at ”Tilskot til universell utforming og tilgjenge for alle” er blitt en egen post i budsjettet. Ved påfølgende oppdatering i 2005 for 2006 var teksten likelydende. Prioriterte tiltak var transport, byggverk, uteområder og informasjon og utforming av produkter. I T-1/2007 er imidlertid teksten i rundskrivet endret og henviser til Handlingsplanen.

Det er verdt å merke seg at for 2008 var om lag 2/3 av totalrammen for tilskuddet bundet opp til tiltak i Handlingsplanen som allerede var satt i gang.²⁵

Endringene i føringene i tilskuddsordningen skjedde altså i oktober 2004 og oktober 2006, mens de i Handlingsplanen er tidfestet til 2005. Endringen i 2004 er den mest markante hvor universell utforming får en egen tildeling, mens endringen i 2006 ser ut til å være av mer tekstlig art. Det er uklart for oss om BU 28 var utkvittert allerede da Handlingsplanen gikk i trykken eller om tiltaket ble gjennomført i 2006.

²⁵ ”For 2008 vil om lag 2/3 av ramma vere bunden opp til tiltak i handlingsplanen som allereie er sette i gang.” T-1/2007

Koblingen til Handlingsplanen ble enda sterkere for 2008, slik at det kun var mulig å søke tilskudd tilknyttet tre av Handlingsplanens tiltak:

1. Tiltak A 16.1: Kompetansebygging lokalt og regionalt
2. Tiltak BU 76: Tiltak for bedre tilgjenge i og til grønne område i byar og tettstader
3. Tiltak BU 29: Fjerne alvorlige hindringar lokalt

Hva kobling av tildelingskriterier til Handlingsplanen innebærer, er uklart. Både tilskuddene og arbeidet med å skjerpe kravene i retningslinjene er i utgangspunktet finansiert av sektormidler og hører inn under ordinær sektorstyring. BU 28, som omhandlet endrete *føringer* for tilskuddet og ikke selve tilskuddet i seg selv, er et tiltak som eksemplifiserer Handlingsplanens rolle som oversiktsdokument som synliggjør statens innsats på området.

7.3.2 BU 34 Tiltakspakke for universell utforming i friluftslivet

BU 34 er en tiltakspakke med et antall tiltak for å ”bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede i friluftsområder, samt informere og motivere til økt bruk av naturen” (Handlingsplanen). Tiltaket forvaltes i sin helhet av Direktoratet for naturforvaltning. Det har pågått gjennom hele den opprinnelige handlingsplanperioden til og med 2009.

BU 34 har blant annet medført følgende aktiviteter:

Kartlegging av tilgjengelighet til offentlig sikrede friluftslivsområder i regi av Friluftsrådernes Landsforbund (FL) og Norges handikapforbund avdeling Trøndelag – se kartleggingsmateriell på FLs nettsider²⁶. Det er utarbeidet registrerings-skjema og veileder for kartlegging av tilgjengelighet på friluftsområder. Registrerings-skjemaet gjør det mulig å krysse for kvaliteter som presiseres for en rekke forhold knyttet til parkering, informasjon, turveg, toalett, omkleddningsrom, servering, gapahuk/hytte, grill/båtplass, atkomst vannkant, brygge/flytebrygge, baderampe, sittegruppe/hvilebenk.

²⁶<http://www.friluftsrad.no/Default.asp?WCI=DisplayGroup&WCE=261&DGI=261>

”Registreringa vil også kunne danne grunnlag for planer for tilrettelegging for ulike grupper funksjonshemmede og utarbeiding av informasjonsmateriell,” heter det i veilederen til skjemaet fra 2007. Ifølge vår informant i FL er man nå i ferd med å ferdigstille en oversikt over tilgjengelige friluftsområder.

Utarbeiding og gjennomføring av *kursopplegget* ”Klart det går”. Det er publisert et hefte som gjennomgår et opplegg for det å introdusere friluftsliv for voksne med ansvar for barn med funksjonsnedsettelse.

Utarbeiding av *eksempelsamling* om friluftsliv for funksjonshemmede – utarbeidet av 4H. Eksempelsamlingen er relativt omfattende og bærer preg av å være en veileder, idet den både har en allmenn introduksjon til temaet og eksempler og tips.

Gjennomføring av *konferansen* ”Det er så lite som skal til” i Levanger 9.–10. juni 2009. Den samlet 130 deltakere.

Konkurransen ”*Friluftsliv for flere*” – Deltasenteret er sekretariat. Dette er en konkurranse i tilrettelegging og bruk av friluftslivsområder, som kommunene er målgruppe for, men det forventes samarbeid med andre relevante parter som for eksempel funksjonshemmedes organisasjoner og friluftslivsorganisasjoner. Den pågikk i hele 2009.

Samarbeid med Statens kartverk og Polarsirkelen friluftsråd om *kartlegging av tilgjengelighet* til by- og tettstedsnære friluftsområder. En foreløpig versjon av en veileder er publisert av Kartverket 22. oktober 2009. Den inneholder en videreutvikling av registrerings-skjemaet nevnt i første punkt her. Veilederen er utarbeidet med sikte på en geografisk registrering slik at en bedre kan visualisere kvalitetene ved ulike friluftsområder på et kart.

Her nøyer vi oss med å registrere at disse tiltakene er iverksatt og rapportert så langt det har vært mulig. En oversikt over publikasjonene gir et inntrykk av at vesentlige bidrag er gitt på feltet. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er dette aktiviteter som har vært avhengige av en egen finansiering, slik Handlingsplanen har gitt, for å kunne realiseres.

7.4 Uteområder, Handlingsplanen og BU 31

Vi har tidligere i dette kapitlet sett på styringsforholdene knyttet til utforming av uteområder. Vi ser at kommunene har en sentral posisjon i gjennomføringen, både gjennom sin planlegging, men også gjennom selv å være utbygger av uteområder som trafikk-anlegg og gjennom å ha ansvaret for vedlikehold. Uteområder er et sentralt tema i Handlingsplanens pilotkommuneforsøk, BU 31. BU 31 vil bli fylldigere omtalt under kapitlet om bruken av Handlingsplanens stimuleringsmidler. Dette utviklingsprosjektet har generert underprosjekter og flere av disse handler på ulike måter om uteområder. Underprosjektene tok opp tema som drift og vedlikehold, reguleringsbestemmelser og kostnader ved universell utforming (med spesiell vekt på uteområder). I forbindelse med underprosjektene har det blitt utarbeidet diverse retningsgivende hefter på de enkelte tema:

Hftet ”Universell utforming og reguleringsbestemmelser” er et idéhefte myntet på kommunene og gir forslag til reguleringsbestemmelser som legger føringer på kvaliteter som har betydning for universell utforming. Ett av kapitlene handler om offentlige trafikkområder og gir forslag til bestemmelser for ulike trafikkformål, fra kjøreveger til torg og møteplasser. Et annet kapittel omhandler felles områder og friområder, fra turveger til fiskeplasser.

Hftet ”Universell utforming: Drift og vedlikehold av vegger og gateområder” foreligger ennå ikke. Men ifølge BU 31s rapportering skal heftet inneholde innspill til kvalitetskrav for universell utforming til en ny mal for drift og vedlikeholdsstandard for vegger og uteområder.

Hftet BU 31.4 ”Kostnader ved universell utforming i kommunene” tar for seg metoder for å integrere universell utforming i kommunal forvaltning med vekt på uteområder. Hftet representerer et foreløpig kunnskapsgrunnlag. Gjennomgangen bygger på en rekke eksempler fra de deltakende kommunene. Det som ligger i materialet, er at universell utforming ikke er en stor kostnad dersom denne typen utbedringer gjennomføres i sammenheng med andre tiltak. Prosjektet peker videre på at ulike kommunale aktører må trekkes inn i prosessen, ikke bare de som planlegger, men også de som prosjekterer og har ansvaret for drift

og vedlikehold. Man mener å finne svakere kompetanse på problematikken knyttet til universell utforming jo lenger en kommer ut i iverksettingskjeden.

7.5 Oppsummering – uteområder

Delprosjektene og gjennomgangen av plan- og bygningsloven illustrerer hvor viktig kommunenes rolle er i iverksetting av universell utforming i uteområder. De kan legge føringer gjennom plan, de er selv byggherrer for kommunale trafikkanlegg og uteområder og de er ansvarlige for drift og vedlikehold, for å planlegge, finansiere og få det gjennomført. Her er det en rekke kommunale aktører og ulike avdelinger i den kommunale organisasjonen som må samarbeide og arbeide etter samme retningslinjer for å skaffe et funksjonelt utemiljø. Og naturligvis er vinterdrift en stor utfordring i Norge. Valg av løsninger må tilpasses drifting om vinteren.

Dette viser også hvordan uteområder ikke ligger under et departements forvaltningsområde, på samme måte som transport, bygg og bolig. Vi har tidligere omtalt styringsutfordringer og handlingsplaner som virkemidler. En av de styringsutfordringer vi pekte på, var en sektorielt organisert stat og de styringsutfordringer en stod overfor med en kommunesektor som etter hvert ble organisatorisk fristilt. Men dette gjelder ikke i samme grad for samfunnsområdet uteområder. Her var det heller ikke tidligere en sterk sektoriell styring nettopp fordi ansvaret ligger hos ulike aktører, i ulike deler av den kommunale organisasjonen.

Sektorstyringsprinsippet har derfor ikke den samme betydning som gjennomføringsstrategi for samfunnsområdet uteområder. For uteområder er det viktig å få til koordinering mellom mange ulike aktører, både innen kommunene (som BU 31 har arbeidet med) og mellom ulike forvaltningsnivå. Som vi har pekt på, er deler av uteområdene ikke planlagt og gjennomført av kommunene, men av statlige etater (se kapitlet om Samferdsel). Videre er planlegging og bygging ikke alltid styrt av plan- og bygningsloven, men av andre lover (som vegloven). Vi ser da at andre tilnærminger, som utviklingsarbeid rettet mot sektoren, kan være viktig for å få til felles forståelse og koordinering på tvers av den kommunale organisasjonen.

8 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – IKT

8.1 Universell utforming og IKT

Ved siden av transport, bygg og uteområder er IKT utpekt som eget satsingsområde i Handlingsplanen. Målet i planen er å innføre god tilgjengelighet etter WAI-kriteriene (Web Accessibility Initiative²⁷) på offentlige nettsteder, tilgjengeliggjøre det interaktive atlaset Globalis og å styrke universell utforming i arkiver, biblioteker og museer (Handlingsplanen s. 21).

Universell utforming knyttet til IKT handler blant annet om:

- Størrelse på skriften på internettsider slik at også svaksynte kan lese sidene
- Bruk av taleportal på nettsider slik at informasjon kan bli lest opp for brukeren
- Tilrettelegging av stoffet som formidles på nettsiden, slik at det er forståelig også for mennesker med nedsatte kognitive ferdigheter
- Kartfesting av informasjon om fysisk tilgjengelighet
- Økt bestillerkompetanse om IKT og universell utforming i offentlige organer

Handlingsplanen har tiltak på flere av disse områdene.

²⁷ The Web Accessibility Initiative (WAI) arbeider med organisasjoner verden over for å utvikle strategier og retningslinjer for å gjøre nettet mer tilgjengelig for mennesker med funksjonshemninger.

8.2 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets sektoransvar og IKT

Sektoransvaret for IKT ligger under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, og departementet har et eget direktorat med ansvar for informasjonsteknologi – Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT. Direktoratet ble opprettet 01.01. 2008 for å styrke gjennomføringskraften innen blant annet IKT, informasjonspolitikk, innkjøpspolitikk og kompetanseutvikling.²⁸ Både oppgaver og årsverk for IKT ble overført fra daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet til Difi ved opprettelsen og i oppstartsåret.²⁹

Difi skal utgjøre det sentrale fagmiljøet på IKT-området, noe som innebærer både en operativ rolle i gjennomføringen av vedtatt politikk og en rådgivende rolle i politikktutforming. Direktoratets mandat gjelder både IKT i forvaltningen og IKT i samfunnet.

På direktoratets hjemmeside uttales det at Difi skal bidra til at IKT-utviklingen blir mer standardisert og koordinert, og basert på gjenbruk og fellesløsninger. Innsatsområdet deres er styring og samordning gjennom felles IKT-arkitektur og standardisering av IKT-utvikling i offentlig elektronisk forvaltning.

8.2.1 Lov og forskrift som virkemiddel

Med lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) av 20. juni 2008 nr. 42 kom det et sterkt virkemiddel på området. I § 11 gis det en plikt til universell utforming av IKT. Nye IKT-løsninger som ”underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten”, skal som hovedregel være universelt utformet fra og med 1. juli 2011. For eksisterende IKT-løsninger gjelder plikten fra 1. januar 2021. Difi forpliktet i loven til å utarbeide forskrift på området, et arbeid som direktoratet planlegger ferdig 1. juli 2010.

²⁸ Årsrapport for 2008 s. 2, Difi.

²⁹ Statskonsult gikk også inn i Difi.

8.2.2 Kompetanseheving som virkemiddel

Gjennom kurs, seminarer og konferanser skal Difi bidra til at forvaltningen får nødvendig kompetanse for gjennomføring av relevante IKT-tiltak. Difi arbeider for en god anskaffelsesfaglig praksis i virksomhetene. For å bidra til dette har de utviklet et opplæringstilbud i offentlige anskaffelser.

8.2.3 Standardisering som virkemiddel

Formidling av standarder innen IT er et viktig virkemiddel for å oppnå universell utforming på IKT-siden. Som et ledd i dette er det opprettet en standardiseringsportal. I den gis en oversikt over standarder som er anbefalte eller obligatoriske for offentlig sektor.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet etablerte i 2006 et bredt sammensatt standardiseringsråd for å bidra til at offentlig sektor tar i bruk IT-standarder på en måte som er til beste for brukerne av offentlige e-tjenester, for offentlig sektor selv og for samfunnet som helhet. Rådet har i hovedsak medlemmer fra en rekke departementer og statlige organer (som for eksempel Statistisk sentralbyrå, Brønnøysundregistrene, Post- og teletilsynet, Skattedirektoratet og NAV).

Standardiseringsrådet gir anbefalinger til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om hvilke standarder som bør være anbefalte og obligatoriske i offentlig sektor. Difi er sekretariat for rådet. Sekretariatsoppgaven består i å framskaffe beslutningsunderlag for rådet, utrede hvilke standarder som er egnet som anbefalte og obligatoriske forvaltningsstandarder på ulike bruksområder, og beregne konsekvensen av dette. Difi skal også sikre at standardene blir tatt i bruk gjennom informasjons- og veiledningsarbeid.

Standardiseringssekretariatet i Difi søker å ha oversikt over nasjonal og internasjonal standardisering av betydning for offentlig sektor, for å sikre at alle offentlige virksomheters behov blir ivaretatt og for å sikre involvering fra offentlig sektors side på aktuelle standardiseringsområder.

Informasjon om hvilke IT-standarder som gjelder for offentlig sektor, legges ut i Standardiseringsportalen³⁰. På portalens sider er tilgjengelighet på nettsider tematisert. Om tilgjengelighet heter det:

Tilgjengelige nettsider betyr at sidene er laget slik at innholdet er tilgjengelig for alle, uavhengig av om leseren for eksempel må få teksten lest opp med syntetisk tale, eller bruker en leselist som gjør teksten om til punktskrift (blindeskrift). En annen form for tilgjengelighet er å ta hensyn til varierende kognitive evner hos brukerne, som for eksempel lesevaner. Når en nettside kan brukes på mange forskjellige måter, sier vi at den er i tråd med prinsippene for universell utforming.

Portalen har linker til de veilederne som finnes, for å sikre tilgjengelighet til nettsider og anbefalte standarder. Et eksempel er WCAG 1.0 – Web Content Accessibility Guidelines – som er laget for å gjøre websider mer tilgjengelige for brukere med ulike funksjonshemninger. Det ligger også lenke til veilederne på Helsedirektoratets side om hvordan tilgjengelige nettsted skal utformes. Disse er blant annet finansiert gjennom stimuleringsmidler i tiltaket IKT 5, som vi skal belyse nærmere nedenfor.

8.2.4 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvar for informasjon – universell utforming i egen sektor

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et sektoransvar for informasjon om det offentlige Norge til alle som vil orientere seg om tilbud og benytte tjenester. Dette ivaretas gjennom Norge.no, som tidligere var en avgrenset enhet, men som nå er en del av Difi. Norge.no har som sin viktigste oppgave å være en veiviser for brukere av offentlige tjenester. Gjennom Norge.no får man offentlig informasjon og tilgang til å utføre offentlige tjenester.

Norge.no består av internettportalen www.norge.no og en publikumstjeneste som svarer på henvendelser via telefon,

³⁰ <http://standard.difi.no/index.html>

nettprat, e-post, SMS, brev og telefaks. På nettsiden kan man få opplysninger om offentlige virksomheter, lover, regler, plikter og rettigheter. Gjelder henvendelsen enkeltsaker eller tolkning av lover, kan man få hjelp til å finne fram til rett offentlig kontor.

8.3 Ansvar for IKT og universell utforming i andre departementer

Når det gjelder universell utforming, har Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Difi et hovedansvar for tilrettelegging og informasjon overfor andre aktører. Imidlertid har de ulike sektordepartementene ansvar for informasjon på eget sektorområde og derigjennom ansvar for at denne informasjonen er tilgjengelig. Andre departementer enn Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har derfor tiltak knyttet til IKT i Handlingsplanen.

Ved avslutning i 2008 hadde Handlingsplanen 27 opplistede IKT-tiltak, hvorav ansvaret for 15 har ligget hos andre departementer enn Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Miljøverndepartementet hadde seks tiltak, UD og Kunnskapsdepartementet hadde tre hver, Kirke- og kulturdepartementet hadde to og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ett. Vi skal se litt nærmere på ansvar og tiltak i andre departementsområder.

8.3.1 Nettsted for universell utforming – Miljøverndepartementet

Nettstedet www.universell-utforming.miljo.no ligger under Miljøverndepartementets ansvarsområde og har vært et sentralt tiltak i Handlingsplanen. Det er det sentrale nettstedet for universell utforming og inneholder informasjon knyttet til temaet for alle de ulike arenaene hvor utforming er viktig. Informasjon om aktiviteter i tilknytning til både Handlingsplanen og neste handlingsplan, som gjelder for 2009 til 2013, ligger her.

Ved hjelp av stimuleringsmidler (IKT 3) fikk nettstedet bedre tilgjengelighet med valgbar skriftstørrelse og datastemme.

Andre IKT-tiltak fra Miljøverndepartementet er knyttet til kartutvikling, og det har gått 1,2 millioner kroner i stimuleringsmidler til arbeid med kriterier for registrering av ulike former for tilgjengelighet som kan stedfestes og knyttes til kommunale informasjonssystemer og kartproduksjon. Tiltak for å gjøre geografisk informasjon knyttet til universell utforming lett tilgjengelig er videreført i handlingsplanen for 2009–2013 (Tiltak P2 under området planlegging og uteområder).

8.3.2 Deltasenterets IKT-veiledere – Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet

Deltasenteret ble opprettet i 1997 og er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet. I januar 2008 ble senteret underlagt Barne- og likestillingsdepartementet, men det er administrativt plassert i Helsedirektoratet som en egen avdeling. Senteret har et eget styre med representasjon fra interesseorganisasjoner, kommuner og ulike fagmiljøer.

Senteret skal bidra til at ulike tiltak og tjenester sees i et helhetlig perspektiv. Arbeidet skal være sektorovergripende, dekke alle livsarenaer og være til nytte for mennesker med funksjonshemninger. Deltasenteret driver utviklingsarbeid som grunnlag for rådgivning og informasjon. Sentrale arbeidsoppgaver er å samle og viderefremme kunnskap om hva som hemmer og hva som fremmer tilgjengelighet og deltakelse.

På Deltasenterets nettsider er det egne temafelt for transport, bygninger og uteområder og IKT.

Om IKT står det at Deltasenteret arbeider for at teknologi skal anvendes for å bygge ned funksjonshemmende barrierer. Målet er at produkter og tjenester skal få en universell utforming, slik at behovet for ekstra hjelpemidler reduseres. Ulike tekniske produkter, som syntetisk tale, talegjenkjenning og lydbøker, gis en omtale på nettstedet. Videre kan man finne informasjon om regelverk, standarder, veiledere, gratis nettutformingsverktøy, finansieringsordninger, prosjekter og publikasjoner knyttet til utforming av tilbud for alle. Stimuleringsmidler har gjennom IKT 5 vært med og finansiert nye utgaver av veiledere.

8.3.3 IT Funk – Forskningsrådets IT-satsing

IT Funk er Norges forskningsråds prosjekt ”IT for funksjonshemmede”, som ble opprettet i 1998. Det har navnet IKT 1 i Handlingsplanen og presenteres slik på Forskningsrådets nettside:

IT Funk skal bidra til at mennesker med nedsatt funksjonsevne får bedre tilgang til informasjons- og kommunikasjonsteknologi og derigjennom til samfunnet. IKT-baserte produkter og tjenester som utvikles for det allmenne markedet skal kunne brukes av alle, med minst mulig ekstra bryderi og utgifter. Prosjekter som gir økt tilgjengelighet til utdanning/opplæring og arbeid blir prioritert.³¹

For perioden 2005–2008 ble det anslått at satsingen skulle være på totalt ca. 32 mill. kroner, hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet skulle dekke to tredjedeler og Nærings- og handelsdepartementet en tredjedel. Medregnet egeninnsatsen fra blant annet næringslivet var det forventet at IT Funk totalt ville utløse 60 mill. kroner. Det har ikke vært knyttet stimuleringsmidler til IT Funk.

8.4 IKT 5 – Øke tilgjengeligheten til offentlige nettsteder

IKT 5 er et av tiltakene NIBR har valgt å se nærmere på innenfor Handlingsplanen. Tiltaket skal øke tilgjengeligheten til offentlige nettsteder og har bestått av seks deltiltak med ulikt formål. Tiltaket skulle i utgangspunktet få bevilget 1 650 000 kroner av stimuleringsmidlene i perioden 2005–2008. Imidlertid stoppet prosjektet opp i 2007, og det er kun utbetalt 900 000 kroner til tiltaket.

Hovedtittelen for tiltaket er ”Tilgjengelighet til offentlige nettsteder”. Hovedtiltaket kan karakteriseres som forsøks- og utviklingsiltak, mens deltiltakene er av forskjellig karakter – se tabell. Det siste deltiltaket ble ikke startet opp.

³¹ <http://www.itfunk.org/> (februar 2010)

Tabell 8.1 *Oversikt over IKT 5 med deltiltak*

	Tiltak
IKT 5	Statlige nettsteder oppfordres til å følge WAI-standarden for sine internettsider. – Type virkemiddel: Forsøks- og utviklingstiltak
IKT 5.1	Utvikling av veiledere om tilgjengelighet på Internett. – Type virkemiddel: Retningsgivende dokument
IKT 5.2	Kostnadsanalyse for innføring av WAI på statlige nettsteder. – Type virkemiddel: Kartlegging og forskning
IKT 5.3	Taleportal på Norge.no – Type virkemiddel: Direkte tilgjengelighetstiltak
IKT 5.4	Nettverksarbeid og informasjon. – Type virkemiddel: Kurs, utdanning, formidling
IKT 5.5	Kvalitetsmåling av tilgjengelighet. Videreføring og utvidelse av norge.nos kvalitetsmåling gjennom automatiserte målinger. – Type virkemiddel: Kartlegging og forskning
IKT 5.6	Kartlegging av brukergrupper. Kartlegging av behovene til internettbrukergrupper som ikke naturlig faller inn under definisjonen universell utforming, men som bør inkluderes i dette. – Type virkemiddel: Kartlegging og forskning

Som det framkommer av tabellen, omfatter IKT 5 et stort spekter av virkemidler med både direkte tilgjengelighetstiltak, utvikling av retningsgivende dokumenter, kursing og formidling og kartleggingstiltak. Midlene har gått til norge.no og delfinansiert deres aktivitet i arbeidet, men deler av tiltakene er gjennomført av andre aktører. Samlet sett kan IKT 5 betegnes som et forsøks- og utviklingstiltak fordi man tok utgangspunkt i et mål om bedre nettsteder og fant fram til egnede deltiltak som man utviklet og prøvde ut.

IKT 5.1. Veiledere om tilgjengelighet på Internett. Det forelå fra før veiledere som opprinnelig var utviklet av Deltasenteret og konsulenter med støtte fra IT Funk. Nye utgaver ble utarbeidet av

Deltasenteret i samråd med norge.no i en serie på tre. I 2005 gikk 80 000 kroner fra stimuleringsmidlene til dekning av norge.nos arbeid med veilederne. Alle tre veiledere ble ferdige i 2006 og var delvis finansiert av stimuleringsmidler også i 2006. Tilgang til disse midlene og den politiske oppmerksomheten som fulgte med Handlingsplanen, var viktig for å få gjennomført tiltaket, mener en sentral aktører på feltet.³²

IKT 5.2. Kostnadsanalyse for innføring av WAI på statlige nettsteder. Seks representative offentlige nettsider ble vurdert med hensyn til hva som skulle til for å gjøre dem tilgjengelige. Dette skulle benyttes som grunnlag for estimater for tilsvarende forbedringer av tilgjengelighet for alle offentlige nettsteder. Norge.no samarbeidet med Synshemmedes IKT-senter (SIKT). Prosjektet fikk 90 000 kroner i stimuleringsmidler i 2005, og kostnadsberegningen ble avlevert 1. februar 2006. Gjennom arbeidet så man at det var nødvendig med mange forutsetninger i beregningene, og at feilkildene var store. Det var derfor knyttet stor usikkerhet til anslagene. Siden 2007 har Difi arbeidet videre med denne typen kostnadsanslag og sett det i sammenheng med at det skal stipuleres kostnader ved innføring av nye standarder og ny lov med forskrift. Arbeidet har da hatt et omfang som er mangedoblet i forhold til den analysen som ble gjort i 2005, og arbeidet har inngått i den ordinære aktiviteten til Difi.

IKT 5.3. Taleportal på Norge.no. Taleportalen er en døgnåpen telefontjeneste der man gjennom avansert taleteknologi får offentlig informasjon og nyheter opplest. Tilbudet gjør innholdet på nettstedet Norge.no tilgjengelig ved opplesning via telefon.

Tjenesten ble lansert 13. juli 2005, men ble videreutviklet og forbedret i 2006 og fikk stimuleringsmidler begge år. Driften finansieres nå av Difi. I 2007 var man ifølge vår informant usikker på om tjenestens brukshyppighet sto i forhold driftskostnadene, og avvikling ble vurdert. Man landet imidlertid på å beholde tjenesten og heller forbedre den ytterligere innenfor Difis ordinære drift. Tjenesten betegnes som smal av vår informant, men den er i bruk av en differensiert gruppe og ikke bare synshemmede. Mennesker som ikke bruker nettet overhodet, og som kan betegnes som funksjonsnedsatte med hensyn til Internett som

³² Intervju med Difi

informasjonskanal, er en viktig målgruppe. Dette innbefatter i stor grad eldre mennesker.

IKT 5.4. Nettverksarbeid og informasjon. Tiltaket omfattet blant annet et nettverk for nettsideansvarlige, integrering av WAI-informasjon på norge.no og en konferanse om tilgjengelighet (Kåring av mest tilgjengelige nettsted). I 2006 hadde norge.no i tillegg arbeidet med en informasjonsnettside om WAI på offentlige nettsteder og en presentasjons-CD med utfordringer og løsninger for nettsteder på tilgjengelighetsområdet. Det ble gitt stimuleringsmidler både i 2005 og 2006, og beløpet var på 255 000 kroner i 2005. Deler av tiltaket handlet om en portal for informasjon. Erfaring viste at det var vanskelig å produsere og vedlikeholde innholdet på portalen, og man bestemte seg for å reorientere innsatsen og benyttet derfor ikke stimuleringsmidler i 2007–2008. Innsatsen på området er nå rettet mer strategisk inn mot nøkkelaktører i samarbeidet, som NAV, SSB, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, heller enn hele forvaltningen. Det er etablert et forum for brukskvalitet med blant annet disse aktørene.

IKT 5.5. Kvalitetsmåling av tilgjengelighet. Videreføring og utvidelse av norge.nos kvalitetsmåling gjennom automatiserte målinger. Samarbeid med Høgskolen i Agder. Tiltaket fikk stimuleringsmidler i 2006 og har blitt videreført finansiert over ordinær drift. Prosjektet var og er en del av et EU-prosjekt.

IKT 5.6. Kartlegging av brukergrupper. Kartlegging av behovene til internettbrukergrupper som ikke naturlig faller inn under definisjonen universell utforming, men som bør inkluderes i dette. Tiltaket var tenkt igangsatt i 2007, men da det ble klart at norge.no skulle innlemmes i det planlagte Difi, valgte man å vente med nye prosjekter slik som dette.

Samlet sett ser det ut som innsatsen rettet mot bedre tilgjengelighet på statlige nettsteder i 2005 og 2006 fikk en reell styrking og mer intensitet gjennom IKT 5 og de tilhørende stimuleringsmidlene. Vår informant omtaler stimuleringsmidlene som både en katalysator og en startmaskin som gjør det mulig å initiere nye tiltak og komme over en terskel for å prøve dem ut. Han opplever at støtteordninger og stimuleringsmidler er nødvendige for å kunne utvikle referanseprodukter og få dokumentert sine erfaringer slik at man har et materiale å spille inn overfor

politikken på området. I dag finansieres dette gjennom sektormidlene.

8.5 Oppsummerende om IKT og sektorstyring

Sektoransvaret for IKT ligger under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (i handlingsplanperioden Fornyings- og administrasjonsdepartementet), og departementet har et eget direktorat med ansvar for informasjonsteknologi – Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT. Direktoratet ble opprettet 01.01. 2008 for å styrke gjennomføringskraften innen blant annet IKT. Arbeidet med universell utforming av IKT var igangsatt før omorganiseringen, men lå da delvis i departementet og delvis i underliggende etater. Med den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kom det et sterkt virkemiddel med tanke på IKT-produkter/nettsider som er rettet mot allmennheten. Videre styring med forskrifter og standarder vil knyttes opp til loven. Utvikling av standarder er generelt sett et viktig virkemiddel på området. Universell utforming ser samlet sett ut til å være integrert i sektoransvaret.

9 Stimuleringsmidler, nyskaping og koordinering

9.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet se på hva stimuleringsmidlene har vært nyttet til og hvilken funksjon disse hatt for Handlingsplanen. Stimuleringsmidler som forsøks- og utviklingsmidler kan være med og ”bløtgjøre stivnede strukturer” (Adamsen og Fisker 1994) eller kan være med på skape noe nytt fra grasrota. Men stimuleringsmidler kan også brukes til å finansiere konkrete tiltak, å tette hull. Dette kan være prosjekter som har ligget på vent på grunn av manglende finansiering eller nye aksjoner for raske endringer og utbedringer. Virkningen av stimuleringsmidler kommer derfor an på hva de har vært brukt til.

Styringsmessig må stimuleringsmidlene vurderes ut fra sin evne til å få til mer handling i og endret handling innen gitte områder. Regjeringen har satt som føring at stimuleringsmidlene skal være tverrsektorielle.

Bruken av stimuleringsmidler er nært knyttet til Miljøverndepartementets iversettingssekretariat og deres strategi.

Ut fra vår samtale med Miljøverndepartementets sekretariat var de opptatt av stimulering og koordinering i to retninger:

Tverrdepartementalt, der stimuleringsmidlene rettes mot andre departementer som får midler til å iverksette nye/gamle tiltak som da vil være tiltak som ikke ligger inne i sektorens budsjett.

Prosjekter rettet mot andre organisatoriske enheter for å prøve ut eller iverksette tverrsektorielle handlinger.

I Handlingsplanen står det om stimuleringsmidlene at de fortrinnsvis skal brukes til sektorovergripende tiltak.³³ I møte med Miljøverndepartementet blir det framhevet at det har vært et mål å få engasjert alle departementene til å søke på midlene og sette fart i arbeidet innen sektoren. I budsjettproposisjonen for 2005 ble det sagt om målgruppen for stimuleringsmidlene:

Målgrupper er ulike forvaltningsnivå, offentlige og private instansar og organisasjonar. Enkelte tiltak vil bli knyttet til internasjonalt samarbeid.³⁴

Oversikten under viser hvilke departementsområder stimuleringsmidlene er ført under. I stor grad har også ansvaret for tiltakene ligget på departementsområdet, men det er ikke alltid tilfelle. Tabellen gir derfor ikke en fullt ut dekkende oversikt over hvilke sektorområder som har fått tiltak finansiert av stimuleringsmidlene.

³³ Side 16

³⁴ St.prp. nr. 1 MD (2004–2005), s. 123

Tabell 9.1 *Regnskapsførte beløp etter departement. Angitt i hele 1000*

Departement:	2005	2006	2007	2008	Sum
Miljøvern	11 257	13 133	11 961	13 244	49 595
Kommune og regional	1 600	2 476	5 170	2 100	11 346
Fornyning og administrasjon	500	800	18	0	1 318
Næring og handel	800	800	1 000	800	3 400
Helse og omsorg*	400	400	600	1 500	2 900
Kunnskap	100	400	1 000	700	2 200
Samferdsel	800	0	0	133	933
Barn og likestilling				590	590
Kultur og kirke	0	0	300	100	400
Justis	22	64	100	0	186
Utenriks	150	0	0	0	150
Arbeid og inkludering Landbruk og mat, Forsvar, Fisk og kyst, Finans	0	0	0	0	0
Sum	15 629	18 073	20 149	18 167	72 018
Budsjettramme	19 400	20 000	20 000	20 000	79 400

* Inklusiv Helsedirektoratet

Midlene har regnskapsmessig hvert år i hovedsak kommet på Miljøverndepartementets område. Dette speiler delvis at mange tiltak ligger under Miljøverndepartementets ansvarsområde. I en del tilfeller er imidlertid midlene gått til tiltak i stiftelser eller etater som ligger under andre departementer, uten at det er synlig i denne tabellen. Eksempelvis har 1,2 millioner kroner over fireårsperioden gått til et tiltak i Standard Norge (A 2), som ligger under Nærings- og handelsdepartementets sektoransvar, og hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vært ansvarlig departement for tiltaket.

En god del av tiltakene som kommer under Miljøverndepartementet i denne tabellen, har vært sektorovergripende og/eller hatt tverrsektorielle virkninger. Eksempelvis står BU 31, styrking av universell utforming i kommunene (et sektorovergripende tiltak), for nesten fem millioner av 2007-kronene.

En faktor som også spiller inn her, er at en del tiltak i andre departementer har fått tilsagn om midler uten å bruke dem. I noen tilfeller har midlene blitt skjøvet fra år til år med nye tilsagn, mens tiltaket til slutt ikke er gjennomført overhodet. Departementer som har fått tilsagn om mer penger enn de har brukt, er særlig Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Samferdselsdepartementet, jf. tabell 9.2.

For å få en mer detaljert innsikt i hva stimuleringsmidlene har skullet gå til, har vi gjort en nærmere analyse av tilsagn gitt i årene 2005–2008. Fordi ikke alle tilsagn er benyttet, gir ikke dataene et helt riktig bilde, men kan likevel gi interessant informasjon om hovedtrekk. Summen av tilsagn gitt over de fire årene overstiger også godt og vel det beløpet som er betalt ut, jf. tabell 9.2.

Vår analyse er gjort med utgangspunkt i et regneark utarbeidet av Miljøverndepartementet datert 18.03.09. Oversikten viser tilsagn om midler og ikke regnskapsførte beløp, og er et internt dokument til underveis bruk. Beløpene som finnes i oversikten, kan derfor ikke presenteres i detalj, men brukes for å tegne et omtrentlig bilde av hva man så for seg at skulle finansieres med stimuleringsmidlene.

Tilsagn til departementene for hele fireårsperioden fordeler seg slik:

Tabell 9.2 *Tildelte beløp 2005–2008 etter departement*

Departement	Tildelte beløp 2005–2008
Miljøvern	69 630 000
Kommune og regional	9 830 000
Næring og handel	3 630 000
Samferdsel	2 500 000
Fornyning og administrasjon	2 250 000
Kultur og kirke	1 900 000
Arbeid og inkludering	1 740 000
Helse og omsorg	1 700 000
Utenriks	1 550 000
Kunnskap	1 000 000
Justis	250 000
Barn og likestilling	100 000
Alle	40 000
Landbruk og mat, Forsvar, Fisk og kyst, Finans	0
Sum	96 120 000

Hovedbildet av fordelingen av midler er det samme som vi så i de regnskapsførte tallene, med Miljøverndepartementet som helt klart største mottaker. I denne oversikten er BU 29 Fjerne 100 alvorlige hindringer nasjonalt, som administreres av Husbanken og utgjør over 18 millioner kroner, kanalisert under Miljøverndepartementet, mens tiltaket i forrige tabell delvis framkommer under Kommunal- og regionaldepartementet. Et annet område som utgjør mye midler og som framkommer på Miljøverndepartementets område, er tiltak BU 27 Kompetanseheving av universell utforming i utdanningsinstitusjonene. Dette utgjør nesten 2,5 millioner kroner og ligger under Miljøverndepartementets område.

9.1.1 Kunne sektordepartementene hatt en større andel av midlene?

I vår evaluering ser det ut som at en grunn til at ikke større deler av stimuleringsmidlene har gått til andre departementers ansvarsområder, er manglende søknader fra disse departementene. I de fleste departementene vi intervjuet, har det vært en passiv holdning til stimuleringsmidlene. For de mest perifere departementene

handlet dette om at de ikke så et behov for tiltak innen sin sektor overhodet. Innenfor et par andre departementer oppfattes det som et slags misforhold mellom deres egne budsjett og den noe beskjedne potten stimuleringsmidlene utgjør. En tredje gruppe er de departementene som av forskjellige grunner ikke får formulert egnede søknader. Innen denne gruppen er det potensial for mer aktivitet. I samtaler med disse kommer det fram at Miljøvern-departementet har tatt initiativ og aktivt etterspurt søknader, til dels også foreslått tiltak.

Flere ulike forhold ser ut til å være årsak til departementenes passivitet. I flere departementer er de ikke vant til å arbeide prosjekt- og søknadsrettet, og de er ikke komfortable med det. Et annet hinder er kapasitet – de finner ikke tid til denne type aktivitet ved siden av alt det ordinære arbeidet i departementet. Tett knyttet til denne forklaringen er også det at det ordinære budsjettløpet i staten ikke sammenfaller i tid med frister for søknad til stimuleringsmidlene, og at det derfor kan oppleves som uoversiktlig. Behovet for klarering med politisk nivå spiller også inn og kompliserer. En fjerde grunn til at departementene ikke får fram søknader, ser ut til å være at kontaktpersonene ikke makter å mobilisere de ulike avdelingene i departementet eller underliggende etat. Dette henger blant annet sammen med at kontaktpersonene er plassert i andre fagavdelinger og i underordnede posisjoner.

Ett departement skiller seg ut fordi det har tatt en del initiativ som ikke har utløst stimuleringsmidler. En slik erfaring kan gi en tretthet hos forslagsstillerne, som stopper opp for nye forslag.

9.2 Stimuleringsmidlene etter virkemiddel/type tiltak

I Handlingsplanen er det understreket at det er nødvendig å bruke mange typer virkemidler for å oppnå forbedringer i praksis. For å beskrive hvordan stimuleringsmidlene er brukt, har vi brukt følgende kategorisering av tiltakene etter virkemidler:

- Retningsgivende dokumenter som veiledninger, indikatorer, standarder, retningslinjer, lover og forskrifter
- Økonomiske virkemidler (ordinære lån og tilskudd)

- Kartlegging av og forskning på universell utforming
- Forsøks- og utviklingsarbeid
- Kurs, kompetansehevende tiltak og formidling
- Direkte tilgjengelighetstiltak for universell utforming

Hvor mange tiltak som har fått tilsagn om stimuleringsmidler innenfor hver virkemiddelkategori, og hvor mye som er bevilget, vises i tabell 9.3.

Tabell 9.3 *Antall tiltak finansiert med stimuleringsmidler og bevilget beløp etter type virkemiddel*

Type virkemiddel/tiltak	Antall tiltak* finansiert med stimuleringsmidler 2005–2008	Bevilget beløp** rundet til hele tusen	%
(D) Retningsgivende dokumenter – veiledninger, indikatorer, retningslinjer, lover og forskrifter	24	6 485 000	6,7
(Ø) Økonomiske virkemidler som lån og generelle tilskudd	-	-	-
(KF) Kartlegging av og forskning på universell utforming	6	2 220 000	2,3
(F) Forsøks- og utviklingsarbeid	28	34 396 000	35,8
(K) Kurs, kompetansehevende tiltak, informasjon og formidling	46	20 332 000	21,2
(I) Tilgjengelighetstiltak for universell utforming	15	26 238 000	27,2
(A) Administrasjon og koordinering***	2	6 449 000	6,7
Sum	121	96 120 000	99,9

* Her er både hovedtiltak og enkeltprosjekter under tiltaket talt med fordi hovedtiltak og prosjekt ikke alltid er av samme kategori.

** Beløpet overstiger faktisk brukt og regnskapsførte beløp fordi det er gitt tilsagn til tiltak som ikke er gjennomført.

*** Administrasjonen av Handlingsplanen med samordning, koordinering og nettverksbygging, og evalueringen av den.

For mange av tiltakene kan det sies å være en glidende overgang, og det er ikke alltid gitt hvordan de skal kategoriseres. Inndelingen er gjort for å tegne et hovedbilde av bruken av midlene.

Det er også viktig å merke seg den store differansen mellom summen i denne oversikten og summen i de regnskapsførte tallene. Mens det vil bli regnskapsført drøyt 80 millioner kroner, er det gitt tilsagn om drøyt 96 millioner kroner. Differansen kommer av at det er gitt tilsagn til tiltak som ikke er gjennomført.

De økonomisk sett største postene er forsøks- og utviklingsarbeid med 34 millioner kroner og tilgjengelighetstiltak på 26 millioner kroner over fireårsperioden. Store poster her er pilotkommune-tiltaket, som står for nesten 14 millioner kroner under forsøks- og utviklingsarbeid, og fjerning av 100 alvorlig hindringer, som har fått bevilget 18 millioner kroner av tilgjengelighetstiltakene.³⁵

Kurs, kompetansehevende tiltak, informasjon og formidling er også en stor gruppe med over 20 millioner kroner. Dette virkemiddelområdet har det største antallet tiltak – 46.

Også utforming av retningsgivende dokumenter, som veiledninger, indikatorer, retningslinjer, lover og forskrifter, står for mange tiltak som har fått stimuleringsmidler. Imidlertid er det ikke store beløp som inngår i denne gruppen virkemidler.

Det har ikke vært brukt stimuleringsmidler til økonomiske virkemidler som ordinære lån og tilskudd.

Vi skal gå nærmere inn på hvilke type tiltak og virkemidler stimuleringsmidlene har gått til. Deretter vil vi gjøre en vurdering av det tverrdepartementale arbeidet der stimuleringsmidler rettes mot andre departementer, og til slutt en oppsummering av stimuleringsmidlenes effekt på koordinering og utvikling.

De tiltakene som er finansiert av stimuleringsmidler og som vi har sett noe nærmere på, er:

- BU 31 (Miljøverndepartementet), IKT 5 (Fornyings- og administrasjonsdepartementet) og T 7

³⁵ Kun snaut 12 millioner kroner er imidlertid utbetalt til dette tiltaket fordi det har vært mye forsinkelser i prosjektene i kommunene.

(Samferdselsdepartementet) som er kategorisert som forsøks- og utviklingsarbeid

- BU 27.7 (Miljøverndepartementet). Tiltaket ligger i kategorien kurs og kompetansegivende tiltak
- Direkte tilgjengelighetstiltak
- BU 29 (Miljøverndepartementet) (nytt tiltak)
- BU 34 (Miljøverndepartementet) (realisering av gamle tiltak)

9.3 Retningsgivende dokumenter – veiledninger, indikatorer, standarder, retningslinjer, lover og forskrifter

At universell utforming skal forankres i regelverk og innføres i forvaltningens arbeid på alle sektorområder, har vært en sentral del av Handlingsplanen. Utarbeiding av ulike typer retningsgivende dokumenter, som blant annet lover og veiledninger, og å ta føringer på universell utforming inn i styringsdialogen gjennom for eksempel tildelingsbrev, har vært sentralt i så måte. Dette har i hovedsak vært oppgaver som har inngått i det ordinære sektoransvar og vært finansiert gjennom departementenes egne budsjetter. En del tiltak av denne typen har imidlertid også vært finansiert helt eller delvis av stimuleringsmidlene. Totalt er det 24 tiltak som har vært helt eller delvis finansiert gjennom stimuleringsmidlene, og anslagsvis 6,5 millioner kroner av stimuleringsmidlene har gått til dette. Eksempler på dette er:

- BU 36 Tilrettelegging og utvikling av KOSTRA som rapporteringssystem for kommunenes arbeid med universell utforming (450 000 kroner – ansvarlig departement Miljøverndepartementet).
- BU 74 Utvikling av en eksempelsamling på universell utforming av kulturbygg (250 000 kroner – ansvarlig departement Kommunal- og regionaldepartementet).
- A 2 Handlingsplan for universell utforming i standardiseringen. Utvikling av norske standarder som beskriver universell utforming og tilgjengelighet på flere fagområder, forseres. Handlingsplanen finansieres av flere offentlige instanser. Total budsjetttramme er på 4,45 millioner kroner,

og totalt 1,3 millioner kroner (fra 2004) kommer fra stimuleringsmidlene (ansvarlig departement Arbeids- og inkluderingsdepartementet).

- A 10 Utredning av universell utforming som rettsgyldig begrep (50 000 kroner – ansvarlig departement JD).
- IKT 5.1 Veileder om tilgjengelighet på nett – utvikling av versjon nummer 2 (80 000 kroner i 2005 – ansvarlig departement Fornyings- og administrasjonsdepartementet).

Et tiltak som NIBR har sett nærmere på innen dette virkemiddelområdet, er A 22. Dette er ikke finansiert av stimuleringsmidlene, men presenteres best her av praktiske grunner. Tiltaket omhandler styringsdialogen til fylkesmannsembetene og belyser effekten av endringer i retningsgivende dokumenter.

9.3.1 A 22 Fylkesmennenes arbeid

I tiltak A 22 står det at betydningen av tilgjengelighet/universell utforming skal påpekes og at universell utforming skal tas inn som sentral føring. Det framgår at Fylkesmannens rolle som samordner og pådriver skal framheves.

Vi har sett på tildelingsbrev og embetsoppdrag fra departementene til fylkesmannsembetene i 2005 og 2008 og på rapporteringen fra samtlige embeter for de samme årene, både for å se om det gis sterkere signaler i 2008 enn i 2005 og for å se om det rapporteres om mer aktivitet og økt bevissthet i løpet av den perioden der Handlingsplanen har virket.

Styringsdialogen i 2005

Universell utforming er relativt tydelig representert i tildelingsbrev og embetsoppdrag i 2005. I en tekst på nærmere én side vises det til vektleggingen av området i sentrale politiske dokumenter og det nevnes en rekke bakgrunnsdokumenter. Det vises også til Handlingsplanen. Oppdraget formuleres på følgende måte:

Informere om og følge opp Stortingsmelding nr. 40 (2002–2003) på områdene utdanning og arbeid, tilgjengelighet og tjenester.

Ha fokus på tilgjengelige tjenester og et samordnet tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier.

Bistå direktoratet i arbeidet med et 2-årig program rettet mot ledere og saksbehandlere i pleie- og omsorgstjenestene knyttet til tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Presisert bestilling vil komme i eget brev 1. kvartal 2005.

Informere om universell utforming, dvs. at tilgjengelighet for mennesker med redusert funksjonsevne i størst mulig grad løses gjennom ordinære, generelle tiltak som en naturlig del av produktdesign, arkitektur, planlegging og service.

I 2005 stilles det ingen krav til rapportering og resultatkravet formuleres også relativt vagt: ”Ha gitt informasjon og fulgt opp St.meld. nr. 40 i forhold til oppdraget.”

Gruppering av funn i fylkesmennenes rapporter fra 2005

I 2005 var det ti fylkesmenn som nevnte universell utforming i sine rapporter til departementene. Også her spriker det når det gjelder hvor mye og hva som blir gjort. I 2005 brukes uttrykket ”tilgjengelighet for alle” hos flere. Vi velger å lese dette som synonymt med universell utforming.

Når det gjelder påvirkningen av kommunenes planlegging, sier seks fylkesmenn de har påvirket kommunene til å gjøre dette.

Noen er temmelig ambisiøse. Én rapporterer at det spilles inn om dette i alle reguleringsplaner, noe som også kan tolkes som et grep som ikke følger spesielle behov i planen. Én annen forventer en strategi for det i kommuneplanen, og en tredje at universell utforming skal framheves som ”én av tre grunnleggende verdier”. Den som skriver mest om universell utforming, ligger på en halv side.

Fire fylkesmenn rapporterer om et samarbeid med fylkeskommunen på dette området og to sier at det har vært jobbet med fylkesdelplaner på området. Én fylkesmann har hatt en tilskuddsordning på feltet.

Styringsdialogen i 2008

Denne gangen formuleres resultatkravet slik at man skal: ”(...) ha sørget for at universell utforming brukes strategisk som virkemiddel for bedre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne” og kravet denne gangen er at det skal rapporteres på resultatkrav og iverksatte tiltak i årsrapporten fra embetene. Altså en klar opptrapping av forventningene på disse områdene fra 2005.

Oppdraget er formulert på følgende måte:

Gi råd og veiledning til kommunene om hvordan universell utforming kan implementeres i planarbeid og tjenester.

Følge opp relevante tiltak i regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne: Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder (2005–2009).

Spre kunnskap om virkemidler og finansieringsordninger som er knyttet til Handlingsplanen.

Sørge for at universell utforming er kjent og blir praktisert innen egen forvaltning. Ivareta prinsippene ved kjøp av varer og tjenester.

Gruppering av funn i fylkesmennenes rapporter fra 2008

Fylkesmennene rapporterer aktivitetene sine på en relativt strukturert måte, ved at universell utforming blir gjort til et tema i alle rapportene og at de aktivitetene det rapporteres om, i en viss utstrekning er de samme, men allikevel med interessante nok variasjoner.

Det mest dominerende i rapportene er at det gis innspill til kommunale planer. Her er det 12 fylkesmenn som sier at de har gitt slike innspill, mens resten ikke angir dette (direkte). Her er det grunn til å anta en underrapportering når aktiviteten ikke nevnes helt direkte, men der det allikevel er en god del andre aktiviteter på feltet.

Den nest hyppigst nevnte enkeltaktiviteten er, hvis det er rimelig å slå sammen som det gjøres her, temamøter og -dager og deltakelse på konferanser. Tre sier at de har arrangert en konferanse selv.

Det rapporteres om en del ulike aktiviteter, men mye går også igjen. Det brukes en del begreper som kan antas å dekke mye av det samme, og på ulike måter snakkes det en del om samarbeid mellom personer og etater, tverretatlige grupper, kompetansegrupper, partnerskap, organiserte råd og representasjon i prosjektgrupper.

Seks stykker kommenterer arbeidet med å bli pilotfylke på området, mens tre kommenterer kommunale prosesser med det samme. Tre nevner at de har vært involvert med tilretteleggingen av friluftsområder under Direktoratet for naturforvaltnings satsing.

I tillegg så nevner også noen fylkesmenn (enkeltvis) helt spesielle tiltak som ”Tverretatlig gruppe som arbeider strategisk med å oppfylle Handlingsplanen”, utvikling av veileder, en undersøkelse av de universelle utformingskvalitetene i enkelte planer.

Det bredere inntrykket av å lese rapportene fra fylkesmennene for 2008 er at aktiviteten for universell utforming tar en plass i rapporteringen som viser at dette temaet har en viktighet på linje med andre viktige tema i planleggingen.

Sammenlikning av dialogen for 2005 og 2008

Det er på det rene at oppdraget fra departementene er mer omfattende og spesifikt for 2008 enn for 2005. Det er også verdt å legge merke til at det i embetsoppdraget for 2005 eksplisitt ikke er et rapporteringskrav på dette området, mens det i 2008 er det.

Når man ser på den rapporteringen som foreligger for begge årene, er det en del ved den som gjør det vanskelig å vurdere både hvor gjennomtenkt rapporteringen er, og hva som reelt sett ligger bak. Gjennomgående er rapporteringen lite systematisk. Man følger ikke noen strukturering verken når det gjelder tematikken eller rapporteringsformat. Framstillingen er preget av en løs omtale av aktiviteter som det svært ofte er vanskelig å forstå både det egentlige (mer spesifikke) innholdet og omfanget av.

Det er helt tydelig at fylkesmennene fra 2005 til 2008 er blitt vesentlig flinkere til å snakke om universell utforming. ’Universell

utforming' erstatter også 'tilgjengelighet for alle' hos flere. Det potensialet som finnes for å nevne universell utforming i en del forbindelser, utnyttes vesentlig bedre i 2008 enn i 2005.

Det er et solid grunnlag for å slå fast at fylkesmennene rapporterer om klart mer aktivitet i 2008 enn i 2005. Dette indikerer at universell utforming som strategi er mer forankret i denne delen av forvaltningen ved hjelp av Handlingsplanen.

9.4 Kartlegging av og forskning på universell utforming

Kartlegging av og forskning knyttet til universell utforming er i utgangspunktet ikke virkemidler som omfattes av Handlingsplanen. Imidlertid er det seks tiltak som kan gis denne karakteristikken, hvorav noen inngår som en del av større tiltak. Eksempler på kartleggings- og forskningstiltak i Handlingsplanen som er finansiert av stimuleringsmidlene, er:

- T 12 EU-prosjektet Euro Access. Europeisk statusundersøkelse av tilgjengelighet på transportsektoren (100 000 kroner – ansvarlig departement Samferdselsdepartementet)
- BU 20.5 Kartlegging av tilgjengeligheten til nettressurser innen ABM. Kartlegging av bruk av WAI-standard i et bredt utvalg av ABM-institusjoner. Brukertest av sentrale nettressurser og nettjenester (500 000 kroner – ansvarlig departement Kultur- og kirke departementet)
- A 17 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av universell utforming og god tilgjengelighet (600 000 kroner – ansvarlig departement Miljøvern departementet)

9.5 Forsøks- og utviklingsarbeid

Forsøks- og utviklingsarbeid er den typen virkemidler som det største beløpet av stimuleringsmidlene er kanalisert til (34,5 millioner kroner). Pilotprosjekter for å få praktisk erfaring med bruk av universell utforming er sentrale. Også andre typer forsøksvirksomhet er finansiert.

Vi skal gå noe nærmere inn på BU 31 (Miljøverndepartementet), A 23 (Nærings- og handelsdepartementet) og T 7 (Samferdselsdepartementet), men nevner følgende andre eksempler på forsøks- og utviklingsarbeid som er finansiert helt eller delvis med stimuleringsmidlene:

- A 9 Universell utforming og folkehelsearbeid som forsøk i kommuneplanarbeidet. Oppfølging av St.meld. nr. 16 (2002–2003) Resept for et sunnere Norge om mer aktiv bruk av samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven i forebyggende og helsefremmende arbeid. Utprøving av metodisk planverktøy i 4–5 kommuner. Kompetanseheving gjennom utdanningstilbud og veiledning om folkehelse i kommunal planlegging (1,9 millioner kroner – ansvarlig departement Helse- og omsorgsdepartementet)
- IKT 4 Bruk av Arealis for tilgjengelighetskart. Arealdokumentasjonssystemet Arealis utvikles med kriterier for registrering av ulike former for tilgjengelighet som kan stedfestes og knyttes til kommunale informasjonssystemer og kartproduksjon. (800 000 kroner – gjennomføres av Statens kartverk og ansvarlig departement er Miljøverndepartementet)

9.5.1 BU 31 Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet

Dette er et av de største prosjektene innenfor stimuleringsmidlene og vil derfor bli relativt fyldig omtalt. Det er stort både med hensyn til hvor mange aktører som er involvert, og hvor store midler som har gått til det – totalt 16 millioner kroner av stimuleringsmidlene i tillegg til kommunenes egne midler.

Bakgrunn

BU 31 er et prosjekt som er blitt til i samspill mellom Handlingsplanens sekretariat i Miljøverndepartementet og kommunene. Prosjektet hviler på ideen om at kommunene er en viktig partner i samfunnsutviklingen og at det er viktig å utvikle og løfte fram lokal virksomhet og erfaringer som et bidrag i utviklingen av en nasjonal strategi for økt tilgjengelighet. Av invitasjonsbrevet til kommunene framgår det at tiltaket BU 31 skal utvikles i dialog med kommunene *og bidra til gjensidig læring mellom*

nasjonalt og lokalt nivå. Det regionale nivået skal ha en rolle innenfor tiltaket knyttet til kompetanseoppbygging, nettverksbygging og erfaringsformidling.

Prosjektet er en frittstående oppfølger av Miljøverndepartementets utviklingsprogram ”Planlegging for alle”, iverksatt i 1998. Dette utviklingsprosjektet tok i bruk en rekke virkemidler. Det ble iverksatt utviklingsprosjekter i samarbeid med 20 kommuner og fylkeskommuner. Prosjektet ble dreid mot en bredere strategi for universell utforming i stedet for å fokusere på tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. En arbeidet med å inkludere universell utforming i planarbeidet på ulike sektorer (Miljøverndepartementet 2009).

Oppstarten

Det gikk i mars 2005 ut et brev til kommunene som gjorde rede for Handlingsplanen og som påpeker kommunenes rolle i arbeidet med universell utforming. Det heter i brevet at noen kommuner er kommet i gang med å innarbeide universell utforming som premisse for sin planlegging etter plan- og bygningsloven og som rettesnor for egen virksomhet. Videre at dette er et samfunnsperspektiv som regjeringen ønsker å stimulere. Kommunene ble bedt om å melde sin interesse for å delta i utviklingsarbeidet og bli pilotkommuner for universell utforming. Kommunene skulle melde sin interesse ved å si litt om seg selv, hva de hadde gjort på feltet og hva de ønsket å oppnå. Ca. 40 kommuner meldte seg og 25 kommuner deltok på oppstartssamlingen. Det forelå et bakgrunnsnotat til samlingen. Det heter at arbeidet med universell utforming trenger kreative kommuner, kreative både organisatorisk og praktisk, kommuner som kan utnytte relevant kompetanse og ressurser i egen organisasjon og i lokalsamfunnet. Kommunene skal identifisere utfordringer og finne løsninger som kan bidra til økt tilgjengelighet for alle.

Det nevnes i bakgrunnsnotatet eksempler på hvilke problemstillinger som vil være mulige å belyse:

- Hvordan kommunene best mulig kan bruke sitt handlingsrom for å utvikle et tilgjengelig lokalsamfunn
- Hvordan kommunene legger til rette for samspill med befolkningen

- Hvordan kommunene utvikler råd for funksjonshemmede
- Hva hemmer og hva fremmer gjennomføringen av universelt utformede løsninger

Organisering og finansiering av prosjektet

Miljøverndepartementet har vært sekretariat for prosjektet. De sikret nettverkskoordineringen mellom kommunene og la til rette for nettverkssamlinger for pilotkommuner. Videre skulle Miljøverndepartementet ta initiativ overfor fylkeskommuner, fylkesmenn og KS og opprette egne nettsider og diskusjonsforum. Novus Vita ble senere engasjert for å tilrettelegge samlingene mellom kommunene.

På bakgrunn av søknadene ble det utpekt 12 prosjektkommuner hvorav tre besto av to samarbeidende nabokommuner. Samlet er derfor 16 kommuner med i prosjektet.³⁶ Kommunene ble tildelt midler til dekning av deres arbeid med og oppstart av pilotkommuneprosjektet. Til oppstart fikk enkeltkommuner i 2005 100 000 kroner, mens parkommuner samme år fikk 150 000 kroner. Det er videre årlig bevilget 250 000 kroner til hver pilotkommune, 400 000 kroner til ”dobbeltkommunene”.

Det eksisterer ingen kontrakt mellom Miljøverndepartementet og de utvalgte kommunene. Det som ligger til grunn for relasjonen, er søknad og Miljøverndepartementets tilsagnsbrev av 15. november 2005. Av brevet går det fram at kommunene står fritt med hensyn til disponering av midlene fra BU 31. Videre at de pålegges noe rapportering og forpliktes mer normativt om å bidra til at arbeidet med universell utforming får et nasjonalt løft gjennom:

- å skape oppmerksomhet og oppnå resultater i kommunene strategisk og tverrsektorielt
- å utvikle konstruktivt samarbeid med kommunale råd for funksjonshemmede og andre viktige lokale parter
- å bidra aktivt til erfaringsutveksling og læring i nettverk med andre pilotkommuner og med kommuner i egen

³⁶ De som er med, er: Båtsfjord/Berlevåg, Tromsø, Sortland, Verdal, Trondheim, Stord, Time/Klepp, Risør, Porsgrunn, Vestre Toten/Gjøvik, Kongsvinger, Eidskog og Ullensaker. I tillegg var Kristiansand aktivt med som ressurskommune.

region/fylke

Prosjektets mål

Prosjektets syv hovedmål (utarbeidet på den første kommunesamlingen) sier: Pilotkommunene skal gjennom sitt arbeid:

1. Skape oppmerksomhet og oppnå resultater i kommuneorganisasjonene – på tvers av fagområder og i alle kommunenes virksomheter
2. Bidra til tiltak i lokalsamfunnet gjennom samarbeid med næringslivet og andre aktører, både private og offentlige
3. Sikre fysiske løsninger med god tilgjengelighet, sikkerhet, miljøkvalitet og estetikk
4. Videreutvikle målrettet samarbeid med kommunalt råd for funksjonshemmede og aktuelle brukergrupper
5. Bidra til økt kompetanse hos alle som er ansvarlige for planlegging, gjennomføring og drift
6. Være forbilde og bidra til at andre kommuner øker innsatsen for universell utforming
7. Gi innspill og være dialogpartner i det nasjonale arbeidet for universell utforming

Samlinger og fellesprosjektene

Prosjektet har arbeidet gjennom felles samlinger og prosjektleder-samlinger. Det ble avholdt seks pilotkommunesamlinger. Slik vi har forstått prosessen, har det vært valgt noen tema i hver samling. Delvis holdes det små seminarer som er av informativ karakter, delvis holdes det workshoper om sentrale og samlende tema. Disse temaene er delvis bestemt av Miljøverndepartementets sekretariat etter innspill fra kommunene. Planlegging av den enkelte samling har skjedd i nært samarbeid med vertskommunene – både faglig og administrativt. Fra og med tredje samling ble det dannet en spesiell arbeidsgruppe for planleggingen av samlingene. I denne arbeidsgruppen deltok prosjektledere fra to-tre kommuner samt vertskommunene, prosjektkoordinator og en representant for Miljøverndepartementet.

Det møtte ganske mange i hver samling, ca. 70–100 deltakere. Hvem som møtte fra pilotkommunene på samlingene (ut over prosjektleder), varierte med samlingenes tema. Hvem som møtte i tillegg til pilotkommunene, varierte også.

Ut fra gruppearbeider i samlingen ble det generert fellesprosjekter eller underprosjekter av BU 31. Det ble videre koblet ressurser til disse fellesprosjektene ut fra relevante kompetansemiljøer. Det har vært initiert seks underprosjekter, der fire av dem har resultert i publikasjoner:³⁷

Gode råd er ikke dyre – erfaringsbasert kunnskap om kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede ved Deltasentret

Universell utforming og reguleringsbestemmelser – om universell utforming i det kommunale plansystemet ved Norsk Kommunalteknisk Forening

Universell utforming – kommunalt samarbeid med eksterne aktører – et informasjonsprogram rettet mot bygningssektoren ved Statens bygningstekniske etat

Universell utforming i forvaltning, drift og vedlikehold av veger og uteområder ved Norsk Kommunalteknisk Forening

Universell utforming i offentlige anskaffelser (publisert på nett)

Universell utforming og kulturminner (kommer mai 2010)

Pilotkommunesamlingene har av Miljøverndepartementet vært sett som en arena for direkte dialog med pilotkommunene og som et forum for å holde i trådene og sikre framdrift i prosjektet.

Våre kommentarer og vurderinger

BU 31 er primært rettet mot kommunene for å prøve ut og iverksette tverrsektorielle handlinger. Når vi skal vurdere BU 31, er det to nivåer. For det første – hadde det skjedd mindre eller noe annet i den enkelte kommune dersom BU 31 ikke var blitt etablert? For det andre har BU 31 gjennom sitt nettverksarbeid og samlinger

³⁷ Fire av dem hadde ført fram til publikasjoner innen januar 2009 (Miljøverndepartementet 2009, s. 61).

generert nye tiltak og innspill til sentralt nivå om godt kommunalt arbeid med universell utforming.

Ikke universell utforming i kommunene uten BU 31?

Søknadene om å bli pilotkommune bygger på en plan for hva kommunene uansett hadde tenkt å gjennomføre i perioden 05–07. Det er derfor vanskelig å si at tiltaket ikke ville bli realisert uten stimuleringsmidler. Vi har vært i kontakt med tre av kommunene. I en av kommunene våre var det kommuneinterne arbeidet godt i gang før de søkte om å bli pilotkommune. Alle aktiviteter, prosjektleder og prosjektgruppen var allerede på plass. Kommunen selv tviler på at det kommuneinterne arbeidet ville vært vesentlig annerledes. For andre kommuner har det betydd mye å være med i BU 31. Å være med i BU 31 har ført til en gjennomgående høyere oppmerksomhet med hensyn til universell utforming i alle ledd av den kommunale organisasjonen.

I to av de kommunene vi har hatt kontakt med, er prosjektlederstillingen hel- eller delfinansiert av BU 31, noe som utvilsomt gir disse kommunene bedre arbeidsvilkår. Hvordan bidraget fra BU 31 er nyttet, varierer mellom kommunene, men flere kommuner har brukt midlene til å delfinansiere prosjektleder. Dette har gitt kommunene en større mulighet til å drive utviklingsarbeidet videre.

Videre har prosjektet ført sammen kommuner med mange felles interesser som utveksler erfaringer, og som blir kjent med hverandres virkemiddelbruk. Vi så at i underprosjektet knyttet til universell utforming i reguleringsplanlegging, hadde kommunene både innhentet hverandres veiledere og reguleringsplaner og besøkt hverandre. Samarbeidet og arbeidet innad i BU 31 har ikke bare vært mellom prosjektledere, men på bred front og involvert alt fra de kommunale råd for funksjonshemmede til teknisk rådmann. Dette finner sted både gjennom samlinger for alle pilotene og i underprosjektene. Vi vil tro at dette også medvirker til å gi det bredere gjennomslag i den enkelte kommune.

Samlinger som kommunale laboratorier

Det framgår av beskrivelsen at *samlingene* i seg selv utkrystalliserte interesser for visse områder av den kommunale virksomhet, som igjen førte til underprosjekter. Dette ville ikke skjedd uten BU 31 og den måten Miljøverndepartementets sekretariat har grepet fatt i

problemstillingene på og videreutviklet dem gjennom underprosjekter. Ved at Miljøverndepartementet har hatt stimuleringsmidler, har de også hatt muligheter til å gi delprosjektene noe sekretariatshjelp, noe som både bidrar til en god prosess og bringer produktene fram til publisering.

Vi kan se BU 31 som et stort kommunalt laboratorium der interesserte kommuner med god politisk forankring jobber ut en iverksetting av universell utforming gjennom gode kommunikasjons- og medvirkningsstrategier og med utvikling av gode redskaper knyttet til plan- og bygningsloven.

Om å utnytte sitt mulighetsrom

Ett av delprosjektene handler om hvordan reguleringsplanbestemmelser kan nyttes for å styre inn kvaliteter i bebyggelsen. Noen av pilotkommunene mente at en kunne bruke plan som metode for å fremme universell utforming av bebyggelsen. Det bakenforliggende problemet handler om hvilke bygningskvaliteter som skal styres av teknisk forskrift og hva som kan styres gjennom reguleringsplaner. En av pilotkommunene (Trondheim kommune) ba også Miljøverndepartementet vurdere om det er anledning til å stille krav til utformingen av boliger som går ut over TEK (brev av 09.03. 2007). Miljøverndepartementet viser i sitt brev 08.06. 2007 til PBL § 26 som hjemler at det kan gis reguleringsbestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet, men at det som utgangspunkt ikke er adgang til å gi reguleringsbestemmelser om de tekniske løsningene inne i bygget. Disse er hjemlet i TEK. Oppsummeringen var at det syntes å være begrensede muligheter til å gi rettslig bindende bestemmelser om boligkvalitet i arealplan.

Men kommunene fortsatte arbeidet med å lage ”bestemmelser”, nå mer som en veileder. Ved å samle planeksemplere på vedtatte og godkjente reguleringsplaner der det finnes bestemmelser om kvaliteter (som også omhandles i TEK), prøver en å ”skyve” oppfatningen av hvor reguleringsplanen stopper og TEK starter sin reguleringsvirksomhet. Ut fra planeksemplene lages det så en veileder som kan gi andre kommuner en idé om hvor langt de kan gå. Slike veiledere vil ikke være rettslig bindende for en utbygger, men gir klare signaler om hva som forventes. Mange utbyggere er vel heller ikke klar over veiledernes legale situasjon og følger dem opp som om de var bindende. Kommuner som selv kjøper opp,

regulerer og selger (som Stavanger kommune), sørger også for å gjøre slike veiledere bindende ved at de utformes som en kvalitetsforskrift som er knyttet til salget av tomten. En kan godt si at dette er å utnytte det kommunale mulighetsrommet.

Et godt strategisk grep

En må si at BU 31, med sin metodiske vinkling mot kommunesektoren og sitt brede nedslagsfelt internt i kommunene, har bidratt til endring og utvikling også i den enkelte kommune. Vi ser at prosjektet har bidratt til fokus på universell utforming i ulike deler av den kommunale organisasjonen og slik bidratt til intern koordinering. Slik sett er forsøket i tråd med de hensyn som Adamsen og Fisker (1994) legger vekt på – forsøk som skaper noe nytt fra grasrota. Slik sett er forsøket et godt innspill til sentralt nivå om hvordan en kan drive godt kommunalt universelt utformingsarbeid. Men utfordringen videre er, som for andre forsøk, hva som skjer når forsøksmidlene og søkelyset blir borte og den kommunale hverdag melder seg. Er det skjedd en varig endring som videreføres av kommunene?

9.5.2 T 7 Støtte til utprøving av nye billetterings- og informasjonssystemer

I 2005 ga Miljøverndepartementet 800 000 kroner til tiltaket utprøving av nye billetterings- og informasjonssystemer. Dette var ett av få transporttiltak som fikk stimuleringsmidler i Handlingsplanen. Stimuleringsmidlene gikk til å lage et vitenskapelig arbeid for utvikling av en modell hvor holdeplassinformasjon kan lagres og hentes. En informasjonsteknologisk demonstrator skulle utvikles. Prosjektet fikk navnet Universell Holdeplassinformasjon (Uni-HPI), og SINTEF utredet modellen på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen Vegdirektoratet.

Prosjektet har en lang forhistorie. I forbindelse med innføring av elektroniske billetteringssystemer og fare for at disse ikke kunne kommunisere med hverandre, nevner Samferdselsdepartementet et ønske om å lage nasjonale retningslinjer for å identifisere alle holdeplasser i Norge med entydig nummerering. Samferdselsdepartementet har også et ønske om å lage en nasjonal reiseplanlegger, men i dagens reiseplanleggere (for eksempel Trafikanten) finnes ikke informasjon om hvor passasjerer med

ulike forutsetninger (for eksempel med barnevogn, funksjons-hemninger) kan reise. Samferdselsdepartementet hadde derfor et ønske om å utrede hvilken informasjon passasjerer med ulike forutsetninger vil ha behov for, og en modell for hvordan denne informasjonen kan lagres. Samtidig har Vegdirektoratet et ønske om å lage en best mulig oversikt over all veginfrastruktur. Holdeplasser er en del av denne infrastrukturen. En modell for holdeplassinformasjon ville møte interessene til både Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet, og de ga SINTEF i oppdrag å utrede Uni-HPI.

Modellen skulle inneholde informasjon om alle offentlige stoppesteder for kollektivtrafikk og annen rutegående trafikk i Norge. Ifølge de som gjennomførte prosjektet, Haugset og Westerheim (2005), skulle Uni-HPI tilrettelegge for et holdeplassregister for lagring av informasjon om tilrettelegging på ulike terminaler og holdeplasser. Prosjektet hadde tre formål: Det skulle kvalitetssikre holdeplassregisteret med hensyn til informasjon som må kunne lagres; registrere informasjon langs strekningen Drammen–Oslo–Gardermoen for utvalgte terminaler og holdeplasser; og utvikle en pilot som viser prinsippene bak lagring og presentasjon av slik informasjon i en tenkt reiseplanlegger.

IT-modellen som Uni-HPI skulle utrede, ble supplert med informasjon fra Deltasenterets utredninger. Medlemmer fra Norges Blindforbund, Norges Handikapforbund, Døves Media (Norges Døveforbund), Norges Astma- og Allergiforbund, Dysleksiforbundet i Norge og Hørselshemmedes Landsforbund var med på å kvalitetssikre behovet for informasjon gjennom deltakelse på to arbeidsseminarer. Representanter fra noen av disse organisasjonene var også med på dataregistreringen som ble gjort for terminaler og holdeplasser langs den utvalgte strekningen. Til slutt skulle piloten, en kopi av datastrukturen til Nasjonalt Holdeplassregister med data fra terminalbesøkene, demonstreres for oppdragsgiverne og brukerorganisasjonene.

Figur 9.1 *Illustrasjon av demonstratoren*

- Select departure and destination
- Select type of handicap
- Colour-coded results indicate accessibility of terminal/leg based on profiles
 - Click to get physical details

Spesifiser ønsket reise:

Fra holdeplass: *Drammen Buss*

Til holdeplass: *Oslo Sentralstasjon*

[Velg ny reiserute](#)

Informasjon som kan være av betydning for den reisende::

Generelt: All informasjon

Funksjonsnedsettelse: Generell Syn Horzell Bevegelse Kognitiv Allergi

[Oppdater verdier](#)

Liste over mulige reisealternativer

Rute	Avreise tid	Avreise stasjon	Ankomst tid	Ankomst stasjon	Transportmidler	Rute med overgang	Reisetid
DrB-BrE	--	Drammen Buss	--	Brakerøya Buss	--	Del 1	--
Gårute Br	--	Brakerøya Buss	--	Brakerøya Jernbane	--	Del 2	--
Dr-OSL	--	Brakerøya Jernbane	--	Oslo Sentralstasjon	--	Del 3	--
Gårute Dr	--	Drammen Buss	--	Drammen Buss	--	Del 1	--
Gårute Dr	--	Drammen Buss	--	Drammen Jernbane	--	Del 2	--
Dr-OSL	--	Drammen Jernbane	--	Oslo Sentralstasjon	--	Del 3	--

Erferingene fra prosjektet viser at det er mulig å tilrettelegge for å registrere informasjon om universell utforming, men ”man må være pragmatisk i forhold til den utformingen den enkelte holdeplass og terminal faktisk har, de fleste er dessverre ikke utformet helt som man kunne ønske” (Haugset og Westerheim 2005). Videre påpeker forfatterne av rapporten at det også er et behov for en god kobling mot trafikksekskapenes systemer. En slik kobling kan bidra til informasjon om transportmiddelet, noe som er viktig for å kjenne til muligheten for å komme av/på kjøretøyet.

Rapporten er fulgt opp med følgende føring i tildelingsbrevet til Statens vegvesen for 2007: Samferdselsdepartementet ber Vegdirektoratet om å prioritere arbeidet med å utrede hvordan en nasjonal reiseplanlegger for kollektivtransport kan etableres. I brevet står det at ”et multimodalt holdeplassregister er en grunnleggende forutsetning for etableringen av en slik reiseplanlegger”.

Holdeplassregisteret er fortsatt under arbeid. Ifølge Vegdirektoratet er det en stor jobb å få fylkeskommuner og

kommuner til å registrere alle sine holdeplasser. Disse skal registreres på bakgrunn av basiskrav som Vegdirektoratet stiller til definisjonen av en holdeplass, den må for eksempel ha et navn. Registeret åpner for muligheten til å legge inn informasjon om tilgjengelighetstiltak, men Vegdirektoratet har ikke stilt krav om dette. Det begrunnes med at det er svært mange tiltak som skal til for at en holdeplass skal være tilgjengelig for ulike brukergrupper – spesielt i distriktene er holdeplasser langt fra å være tilgjengelige.

Stimuleringsmidlene har bidratt til kunnskap om muligheten for å gi informasjon om et ledd av en reisekjede (her: holdeplasser) er tilgjengelig. Dette har skjedd gjennom utvikling av en database og forsøk på hvordan denne fungerer i praksis. Brukere har medvirket i alle delene av prosessen. Til tross for at aktørene kan lagre informasjon om tilgjengelighet i Nasjonalt Holdeplassregister, vil dette gjøres i varierende grad, i og med at vegholderne (fylkeskommuner og kommuner) kan *velge* om de vil registrere denne informasjonen.

Oppsummering

Tiltaket hadde Samferdselsdepartementet ønsket å sette i gang også uavhengig av Handlingsplanen, men det hadde kanskje sett litt annerledes ut, og hadde med liten sannsynlighet blitt utført på det tidspunktet det ble gjort. Stimuleringsmidlene var derfor et viktig bidrag for å få satt i gang tiltaket raskt.

9.6 Kurs og kompetansegivende tiltak og formidling

I Handlingsplanen legges det vekt på tiltak for å øke kompetansen om universell utforming i offentlig administrasjon og i fagmiljøene. Det er blitt utviklet kurs for saksbehandlere og tatt initiativ for å utvikle innholdet i grunnutdanningen i universitets- og høyskolesektoren. I oversikten over stimuleringsmidlene (tabell 9.3) ser vi at 46 tiltak faller i gruppen kurs og kompetansegivende tiltak og formidling, og at om lag 20 millioner har gått til dette.

Vi skal se nærmere på BU 27.7 Kompetanseheving av universell utdanning i utdanningsinstitusjonene. Av andre tiltak kan nevnes:

- A 15 Informasjons- og opplæringsprogram for tilgjengelighet til bygninger og boliger. Satsingen inkluderer kurs for alle faggrupper involvert i bygging, blant annet gjennom bruk av veilederen Bygg for alle. Utførende er Husbanken og Statens bygningstekniske etat. Arbeidet kobles også mot satsingen for kompetanseoppbygging i utdanningsinstitusjoner (4,8 millioner – ansvarlig departement Kommunal- og regionaldepartementet).
- A 16 Utvikling av kurs for ansatte i offentlig sektor. Kurset skal gi grunnleggende kunnskap om universell utforming og norsk politikk på området. Utviklingsarbeidet skjer i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU).

9.6.1 BU 27.7 Kompetanseheving av universell utdanning i utdanningsinstitusjonene

Videreutdanningskurset i universell utforming er et samarbeid mellom Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet som ble avholdt første gang i 2006, etter at UMB hadde etablert en forløper i 2003. Kurset har gått de tre årene fram til og med 2008, og har hatt totalt 150 studenter. I samferdselsmodulen har 55 prosent av studentene oppnådd de 10 vekttallene.

Tilsagn om støtte ble gitt av Miljøverndepartementet med en ramme på 150 000 kroner per kurs for tre av kursene, mens tilsvarende tilsagn for samferdselskurset ble gitt av Vegdirektoratet i 2006. I 2007 ble det utstedt en garanti for å dekke eventuelle underskudd, som ble utløst.

I kurspresentasjonen står det:

Dette kurset i Universell utforming vil gi deg en bred forståelse for hva universell utforming betyr. Du vil også kunne fordype deg i et selvvalgt tema innen samferdsel, bygg/arkitektur eller byrom/uteområder. Engasjerte eksperter vil dele av sin kunnskap, og kurset vil gi faglig fordypning på mastergradsnivå.

Kurset består av en basismodul og tre forskjellige fordypningsmoduler:

- Fordypning i byrom og uteområder (UMB)
- Fordypning i arkitektur og bygg (NTNU)
- Fordypning i samferdsel (NTNU)

I første kursrunde var det også en modul om 'produkter og IKT', men denne ble nedlagt på grunn av for liten deltakelse. Kurset er ikke blitt videreført i 2009, men en oppfølging er blitt tilbudt kommunene i 2010. Bakgrunnen for denne utviklingen er:

I en intern evaluering utført av NTNU og UMB hevdes det at kursenes innhold har bidratt til en faglig utvikling og økt kompetanse også på instituttene (NTNU/UMB 2007:5). Men de involverte tror ikke det ville vært aktuelt å etablere NTNU-komponentene uten pengestøtten fra Handlingsplanen. Det samme gjelder samferdselsdelen og støtten fra Vegdirektoratet.

9.7 Direkte tilgjengelighetstiltak for å fjerne hindringer

Tilgjengelighetstiltak er den gruppen virkemidler som har nest størst andel av stimuleringsmidlene (26 millioner kroner). Flere departementer har tiltak som faller inn under dette, og det største beløpet er knyttet til BU 29 som kanaliseres gjennom Husbanken på Kommunal- og regionaldepartementets sektorfelt, men som har vært regnskapsført på Miljøverndepartementet i 2005 og 2006. Vi skal gå nærmere inn på dette tiltaket, mens andre tiltak på dette området, BU 34 og IKT 5.3, har vært omtalt under kapitlene om uteområder og IKT. Andre eksempler på tiltak som skal bidra til konkret bedre tilgjengelighet, er:

- BU 20.4 Universell utforming av informasjonstjenesten Unginfo i Nord-Trøndelag (115 000 kroner – ansvarlig departement Kunnskapsdepartementet)
- BU 76 Støtteordning for å bedre tilgjengeligheten til og i grøntsoner i byer og tettsteder (første gang tildelt i 2007 med 1,4 millioner kroner – forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning, ansvarlig departement Miljøverndepartementet)
- IKT 8 Universell utforming ved etableringen av et informasjonssenter for norsk utviklingssamarbeid. Senteret etableres i eksisterende bygninger på Vestbanen i Oslo. Det

satses på informasjon og utstillinger med permanent og god tilgjengelighet for alle brukere. Vil særlig være rettet mot barn og unge. Forprosjekt som inkluderer universell utforming, gjennomføres i 2005 (100 000 kroner – ansvarlig departement UD)

- A 50 Synstolkning av teaterforestillinger (300 000 kroner – ansvarlig departement Kultur- og kirke departementet)

9.7.1 BU 29 Kommunalt innmeldte tiltak innen uteområder og bygninger

BU 29 er et tiltak hvor statlige midler overføres til enkeltkommuner for å få fjernet alvorlige hindringer i kommunene. Det er Husbanken som administrerer tiltaket etter søknad fra kommunene. Tiltaket var nytt med Handlingsplanen og ble finansiert med friske midler. Utbetaling av tilkjente midler er knyttet opp til konkrete resultater som skal være dokumentert. Kommunenes prosjekter skal i utgangspunktet ikke fullfinansieres av disse midlene, og Husbanken har operert med en øvre beløpsgrense på 300 000 kroner. Det er gitt tilsagn til et drøyt titall mindre prosjekter i størrelsesorden 5000–50 000 kroner over årene, mens større beløp har vært hovedregelen. Vi gjorde en nærmere studie av tiltaket i februar 2008 som refereres nedenfor.

Husbanken behandlet i 2007 søknader fra 76 kommuner, hvorav flere hadde mer enn én søknad inne, slik at antallet søknader var opp mot det dobbelte. Søknadene ble gitt ulik prioritering, og 23 kommuner fikk tilsagn om midler. I 2006 fikk 21 kommuner tilsagn, mens 22 kommuner fikk tilsagn i 2005.

Hvert år har en betydelig andel av tilsagnskommunene ikke fått gjennomført og ferdigstilt sine tiltak innen utgangen av året, og per februar 2008 var det utbetalt tilskudd til totalt 46 kommuner (21 av ”05-kommunene”, 14 av ”06-kommunene” og 11 av ”07-kommunene”). Husbankens praksis har vært at kommuner som ikke har klart å ferdigstille prosjektet innen utgangen av tilsagnsåret, har kunnet beholde tilsagnet inn i neste budsjettår. Dette ble også gjort for 2008–2009 slik at også kommuner som fikk tilsagn i 2008, fikk mer tid på seg til å gjennomføre tiltaket. Det er søkt om overføring av midler også til 2010 på ca. 430 000 kroner.

Hvert år har det også vært tilsagn som er blitt annullert.

Typertiltak – bygg, uteområder, transport, IKT

I NIBRs oversikt over valg av tiltak (tabell 2.1) er dette tiltaket karakterisert som å tilhøre området ”uteområder”. Tiltaket spenner imidlertid over alle områdene som Handlingsplanen dekker. Miljøverndepartementet har gitt føringer på at tiltakene skal fordeles på følgende måte på de ulike områdene:

Bygg og uteområder	60 %
Transport	20 %
Info og IKT	10 %
Andre områder	10 %

Ifølge vår informant har søknadene fra kommunene i hovedsak dreiet seg om heiser og ramper samt stier og gangveier. IKT har ikke vært så etterspurt, og ved søknadsbehandlingen har Husbanken måttet streve for å møte Miljøverndepartementets forventninger om at søknadene skulle prioriteres i henhold til fordelingsnøkkelen.

En gjennomgang av Miljøverndepartementets tallmateriale viser at omkring tre fjerdedeler av midlene er blitt utbetalt til bygg og uteområder, mens de andre områdene har fått syv til ti prosent av midlene.

Tabell 9.4 *Bruk av midlene 2005–2009 etter område*

Område	Beløp	Fordeling i %
Bygg og uteområder	8 620 000	74 %
Transport	790 000	7 %
IKT	1 100 000	9 %
Annet	1 200 000	10 %
Sum	11 710 000	100 %

De midlene som er brukt i 2009, ble bevilget innenfor Handlingsplanens virkeperiode, men man aksepterte overføring av midler til neste budsjettår.

Nærmere om tiltakene i forhold til forventningene

NIBR har gjort en gjennomgang av Husbankens dokumentasjon for de tiltakene som ble gitt tilsagn i 2005 og 2006. Totalt utgjør det 35 gjennomførte tiltak. Vi har også vært i kontakt med 21

kommuner for å få mer opplysninger. Et krav som har vært stilt i forbindelse med tiltakene, har vært at de statlige midlene ikke skal fullfinansiere tiltakene, men utløse lokale midler fra kommunen og helst også andre lokale bidrag. Et generelt mål med stimuleringsmidlene er at de skal utløse tiltak som ikke ellers ville blitt gjennomført.

Vi har derfor stilt oss følgende spørsmål ved gjennomgangen av tiltakene som fikk midler i 2005 og 2006:

- I hvilken grad stiller kommunen selv med midler?
- Utløste tilsagnet lokal deltakelse som for eksempel dugnad?
- Ville kommunene gjennomført dette uten støtte?

Det siste spørsmålet handler om det kontrafaktiske – hva ville skjedd hvis historien ikke ble slik den ble. Det er selvfølgelig ikke mulig å vite med noen sikkerhet hvordan framtiden hadde artet seg under andre betingelser, men vi velger å gjengi det aktørene selv tror om forholdene.

Kommunene stiller svært ofte med egne ressurser til dette. Noen kommuner har hatt større planlagte tiltak for universell utforming gående hvor tilskuddet har utgjort en relativt liten andel. I disse kommunene har tilskuddet vanligvis betydd at de får gjort mer enn opprinnelig planlagt. I mange andre kommuner dekker tilskuddet en større del av innsatsen og har vært bærende for å kunne gjennomføre tiltaket overhodet. Opparbeiding av badeplasser er et eksempel på dette, hvor det ikke ville vært gjort noe uten BU 29-midlene.

Som en av de intervjuede sier, blir det mer trykk på et felt når det blir spleiselag mellom stat og kommune – ”når staten er med, må vi også være med”. Hun framhever at prioritering fra staten også gir et trykk mot politikerne i kommunene slik at området får økt fokus og prioriteres høyere med hensyn til midler. Slike ekstra overføringer gir både oppmerksomhet og drahjelp, oppsummerer hun. Flere kommuner gir også uttrykk for at de synes beløpet er stort for dem og at det derfor monner godt.

Vi har sett flere eksempler på lokale spleiselag knyttet til disse midlene. Det har dreiet seg om til dels store mengder dugnadstimer, men også sponning fra lokalt næringsliv. Det er

særlig ved tilrettelegging av turstier at dugnadselementet har vært framtrepende. Ved ett av tiltakene var kommunen kun involvert med søknaden, mens det var private aktører som fikk støtten til å tilrettelegge atkomst til sitt handlesenter.

I de fleste sakene vi har sett på, ville ikke kommunen gjennomført tiltaket uten disse midlene. I noen tilfeller kan det være snakk om at det kunne vært gjennomført senere, men som det ble sagt av en informant: ”I år er det skrint igjen, så dette året ville det i hvert fall ikke vært gjennomført.”

Som en informant sier, kan man ikke vite om det hadde blitt midler til tiltaket på sikt, men han framhever at det var mye enklere å få politisk støtte til bruk av kommunale midler i tiltaket når Husbanken stilte med 200 000 kroner.

I flere av kommunene trekker informantene fram andre positive effekter av midlene. For det første har midlene og søknadsprosessen gitt økt oppmerksomhet rundt og forståelse av begrepet universell utforming. Det har da blitt lettere å innarbeide begrepet og strategien i kommunale planer og strategier. For det andre har det i noen kommuner gitt en annen synlighet for trafikanter med andre fysiske behov, noe som trekkes fram som positivt fra det lokale rådet for funksjonshemmede. For det tredje er det trukket fram at tiltakene har gitt konkrete erfaringer i utforming av gode løsninger, som igjen har gitt både økt konkret kompetanse på byggsiden i kommunen, og som blir brukt i undervisnings- og formidlingsammenheng. I en kommune framheves det at universell utforming nå ligger som en kvalitetsnorm i bunn ved nye byggeprosjekter.

Oppsummeringsvis kan det se ut som BU 29 har truffet godt i kommunenes behov for å gjøre tiltak knyttet til universell utforming. Midlene har utløst både private og kommunale midler, og tiltak som ellers ikke ville vært prioritert, har blitt en realitet.

9.8 Tverrsektorielle stimuleringsmidler – sektordepartementene

Stimuleringsmidlene skal ifølge Handlingsplanen (s. 17) fremme tverrsektorielle tiltak. Dette kan innebære at tiltakene bør forankres

i flere forskjellige departementer. Men er det slik at mange departementer har benyttet seg av disse midlene eller har prøvd å søke på disse midlene? Hvis departementene i liten grad har søkt om midler, blir deres muligheter for påvirkning også liten. Har de derimot søkt midler på tiltak som de selv har prioritert, og ikke fått gjennomslag, er det ikke gitt at de er så begeistret for grepet med stimuleringsmidler. Vi tok opp spørsmålet med representanter for de ulike departementene i den første intervjurunden vi gjorde høsten 2007.

Intervjuene med departementene indikerte at få departementer var aktive i å søke om stimuleringsmidler. Flere departementer var tydelige på at de ser det som positivt med friske midler til området, og at de gjerne så at underliggende etat var mer aktiv i å søke på midlene. Samtidig kom det til syne at flere aspekter knyttet til midlene kan være utfordrende. Rent teoretisk innebærer stimuleringsmidler en slags omprioritering eller tilleggsrioritering utenifra ved at tiltak som ikke når opp i intern prioritering, blir finansiert fra annet hold. Det er ingen departementer som har sagt rett ut at dette ikke er ønskelig, men det ble nevnt i et intervju at et slikt sideløp ble komplisert når det gjelder politisk klarering og prioritering. Her ble det foretrukket at man fikk en sum til tiltak heller enn å søke Miljøverndepartementet – departementet ønsket å legge sine prioriteringer til grunn ved bruk av midler til universell utforming.

Et annet aspekt som er en utfordring når et departement skal være søker på midler fra et annet departement, er det rent kulturelle, hvor det å søke et annet departement om penger er en annen måte å jobbe på enn det man tradisjonelt gjør. Det kan derfor ikke inkluderes glatt i eksisterende rutiner og krever ressurser av de ansatte. I tillegg til tid krever det også en måte å jobbe på som er fremmed når man ikke er vant til å arbeide prosjekt- og søknadsrettet.

Flere av tiltakene i departementer som ikke har hatt universell utforming på dagsordenen i stor grad over tid, er tiltak som alt lå der og ventet på finansiering da Handlingsplanen ble vedtatt. Et eksempel er BU14 – tilrettelegging av rettslokaler for hørselshemmede – som fikk stimuleringsmidler i 2005–07. Bakgrunnen for tiltaket er at justiskomiteen ved behandling av St.prp. nr. 1 (2003–04) ba om at tiltaket skulle gjennomføres.

Tiltaket er i all hovedsak finansiert av sektormidler (1,4 mill. kr), mens stimuleringsmidlene var på 200 000 kroner i de tre første årene.

Et annet tiltak som har fått stimuleringsmidler og som har en bakgrunn fra før dagens handlingsplan, er A 9 Universell utforming i folkehelsearbeid som forsøk i kommuneplanarbeidet. Tiltaket handler om kompetanseheving, og er en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2002–03). Det ville trolig vært gjennomført også uten stimuleringsmidler, ifølge informanten.

I intervjurunden med departementene fortalte en informant at han er veldig lite komfortabel med dagens set-up for finansiering med det han anser som to parallelle løp for å finansiere tiltak. Det gjør at han må både prøve å finansiere tiltakene internt og søke Miljøverndepartementet om å få midler fra stimuleringsmidlene, og disse løpene er ikke samtidige.

Noen departementer har ikke sett noe behov for tiltak for universell utforming innen sin sektor overhodet, og stimuleringsmidlene har derfor heller ikke vært noe egnet lokkemiddel for å få dem til å gjøre noe på feltet.

I ett departement var man mer begeistret over stimuleringsmidlene og spilte jevnlig inn nye tiltak til finansiering. Det kan synes som at det å finne nye tiltak er lettere i departementer hvor universell utforming allerede er ansett som en relativt sentral del av sektoransvaret.

Oppsummeringsvis kan det sies at stimuleringsmidler fra ett departement til et annet ser ut til å være tungt å få i gang, men at det kan se ut til å gi en viss effekt av endret prioritering, i hvert fall hvis det får løpe over en viss tid.

9.9 Stimuleringsmidler – mer handling og bedre koordinering?

Hva gikk midlene til?

Vi har i dette kapitlet sett på hva stimuleringsmidlene har vært nytt til. De økonomisk sett største postene er forsøks- og utviklingsarbeid med 34 millioner kroner og tilgjengelighetstiltak

på 26 millioner kroner over fireårsperioden. Store poster her er pilotkommunetiltaket og fjerning av 100 alvorlige hindringer. Kurs, kompetansehevende tiltak, informasjon og formidling er også en stor virkemiddelgruppe med over 20 millioner kroner. Dette virkemiddelområdet har det største antallet tiltak – 46.

Også utforming av retningsgivende dokumenter, som veiledninger, indikatorer, retningslinjer, lover og forskrifter, står for mange tiltak som har fått stimuleringsmidler. Imidlertid er det ikke store beløp som inngår i denne gruppen virkemidler. Det har ikke vært brukt stimuleringsmidler til økonomiske virkemidler som lån og tilskudd.

Hvem brukte midlene?

Midlene har regnskapsmessig hvert år i hovedsak kommet på Miljøverndepartementets område. Dette speiler delvis at mange tiltak ligger under Miljøverndepartementets ansvarsområde og at Miljøverndepartementet reelt sett er største mottaker. BU 29 ”Fjerne 100 alvorlige hindringer nasjonalt” administreres imidlertid av Husbanken og kan derfor sies å ligge under Kommunal- og regionaldepartementet selv om det framkommer på Miljøverndepartementets område i våre oversikter. Et annet tiltak som framkommer på Miljøverndepartementets område, er tiltak BU 27 ”Kompetanseheving av universell utforming i utdanningsinstitusjonene”. Dette utgjør nesten 2,5 millioner og har også tilknytning til Kunnskapsdepartementets område.

En grunn til at ikke større deler av stimuleringsmidlene har gått til andre departementers ansvarsområder, er manglende søknader fra disse departementene. Vi har pekt på flere grunner til dette. I hovedsak handler dette om at det er en uvanlig arbeidsmåte for departementer å generere prosjekter som søkes vurdert og finansiert av andre departementer.

Vi finner også at ikke alle midlene ble brukt.

Mer handling?

Styringsmessig må stimuleringsmidlene vurderes ut fra sin evne til å få til mer handling og endret handling innen gitte områder. Regjeringen har satt som føring at stimuleringsmidlene skal være tverrsektorielle.

Bruken av stimuleringsmidler er nært knyttet til Miljøverndepartementets iversettelsessekretariat og deres strategi. En god del av

tiltakene som kommer under Miljøverndepartementet, har vært sektorovergripende og/eller hatt tverrsektorielle virkninger. Eksempelvis står et sektorovergripende tiltak som BU 31 – styrking av universell utforming i kommunene – for nesten fem millioner av 2007-kronene.

BU 31, med sin metodiske vinkling mot kommunesektoren og sitt brede nedslagsfelt internt i kommunene, har bidratt til endring og utvikling også i den enkelte kommune. Prosjektet hviler på ideen om at kommunene er en viktig partner i samfunnsutviklingen, og at det er viktig å utvikle og løfte fram lokal virksomhet og erfaringer som et bidrag i utviklingen av en nasjonal strategi for økt tilgjengelighet. Vi ser at prosjektet har bidratt til fokus på universell utforming i ulike deler av den kommunale organisasjonen og slik bidratt til intern koordinering.

Et annet stort tiltak er BU 29 hvor statlige midler overføres til enkeltkommuner for å få fjernet alvorlige hindringer i kommunene. Kommunene stiller svært ofte med egne ressurser i dette. Effekten er at det blir trykk på et felt når det blir et spleiselag mellom stat og kommune. Slike ekstra overføringer gir både oppmerksomhet og drahjelp.

Så langt vi kan se, har stimuleringsmidlene vært sentrale og har utløst både arbeid og penger i kommunene, og det er blitt iverksatt tiltak som ellers ikke ville vært prioritert. Stimuleringsmidlene har også gitt Miljøverndepartementet muligheter til å drive forsøk og utvikling mot kommunene som på mange områder er de sentrale iverksetterne av en politikk for universell utforming.

10 Styring som sentralt virkemiddel for universell utforming

Handlingsplanen for økt tilgjengelighet 2004–2008 har omfattet mange ulike virkemidler og tiltak av større og mindre art. Ved avrunding i 2008 var det registrert 300 tiltak med undertiltak i sekretariatets oversikt over planen, mot opprinnelig 97 ved oppstart av planen. Vi har tidligere belyst både tiltak og virkemiddelbruk under de foregående temakapitlene. I dette kapitlet skal vi sammenfatte diskusjonene knyttet til sektorstyring og bruk av retningsgivende dokumenter som virkemiddel.

10.1 Universell utforming forankret som strategi

Vi har sett at politikk for personer med nedsatt funksjonsevne har dreid fra å være fattigforsorg og senere særomsorg for individet, til å sees som en relasjon mellom samfunn og individ hvor samfunnet skal tilrettelegges. Tilgjengelighet har blitt et sentralt begrep i kommunikasjonen på feltet, og er å finne i tittelen på Handlingsplanen for 2005–2008. Begrepet 'universell utforming' er imidlertid blitt mer og mer innarbeidet i løpet av disse årene, og den gjeldende handlingsplanen (2009–2013) på området heter "Norge universelt utformet 2025".

I forordet til Handlingsplanen 2005–2008 heter det:

Regjeringen har valgt å legge strategien universell utforming til grunn i arbeidet. Denne strategien er

rette veien å gå for å finne løsninger som kan brukes av alle uansett funksjonsevne.

10.2 Samferdsel og sektorstyring

Hva viser vår evaluering med hensyn til sektorstyring og innarbeiding av strategien universell utforming?

I samferdselssektoren finner vi føringer både i overordnede planer og i tildelingsbrev. Fokus på universell utforming har blitt tydeligere gjennom handlingsplanperioden.

Allerede i 2004 ba Samferdselsdepartementet i tildelingsbrevene til Statens vegvesen og Jernbaneverket etatene å legge vekt på universell utforming. I tildelingsbrevet til Statens vegvesen for 2005 fikk universell utforming mer plass ved at temaet nevnes to ganger, og i tildelingsbrevet for 2007 formuleres universell utforming som et femte hovedmål for transportpolitikken i Nasjonal transportplan.

Samferdselsdepartementet er mer eksplisitt overfor Jernbaneverket, og ber det i tildelingsbrevet legge universell utforming til grunn i planlegging, i samarbeid med operatører og brukerorganisasjoner, og om å gjøre kostnadsoverslag.

Generelt synes *sektorprinsippet* å fungere bra i samferdselssektoren. Samferdselsdepartementet tar universell utforming på alvor, og universell utforming synes å være integrert i forvaltningen i Jernbaneverket og Statens vegvesen. I Samferdselsdepartementet og etatene er universell utforming blitt en del av den daglige driften, og de har ansatt personer som i hovedsak jobber med universell utforming. I samferdselssektoren ser en ikke alltid umiddelbare resultater av godt arbeid fordi tiltakene er omfattende og har lang planleggingshorisont.

10.3 Bygninger, boliger og sektorstyring

På bygningsområdet finner vi føringer fra Kommunal- og regionaldepartementet om universell utforming i tildelingsbrevene til Statens bygningstekniske etat og til Husbanken. Vi har sett på Husbanken og to boligøkonomiske virkemidler knyttet til

Handlingsplanen. Vi finner at tildelingsbrevene varierer litt i målstrukturen, men målet om universell utforming ligger fast i perioden. Kriteriene og tildelingen av grunnlånet har fulgt opp de føringer som ligger i tildelingsbrevene. Husbanken har funnet en kjent og godt målbar norm for hvilke ytelser de krever knyttet til prinsippet universell utforming og som de rapporterer på. Boligtilskuddet rapporteres imidlertid ikke i relasjon til kriterier en kan knytte til universell utforming. Boligtilskuddet til tilpassing og utbedring er et nyttig hjelpemiddel for den enkelte, men det er lite som tyder på at små utbedringer hever standarden av boligmassen. Det virker derfor litt tvilsom at dette er et sentralt tiltak for å øke antallet universelt utformede boliger. Men sektorprinsippet synes å fungere.

10.4 Uteområder

Planlegging for og iverksettingen av universell utforming i uteområder ligger på kommunene. Her er det en rekke kommunale aktører og ulike avdelinger i den kommunale organisasjonen som må samarbeide og arbeide etter samme retningslinjer for å skaffe et funksjonelt utemiljø. Disse aktørene styres på dette feltet ikke fra ulike statlige sektormyndigheter, og uteområder ligger derfor ikke under et departements forvaltningsområde på samme måte som bygg og bolig. Sektorstyringsprinsippet har derfor ikke den samme betydning som gjennomføringsstrategi for samfunnsområdet uteområder.

Vi har likevel sett føringer i dokumenter fra statlig hold når det gjelder uteområder i handlingsplanperioden gjennom føringer på tilskudd fra staten til kommunene. Tilskudd gitt av Direktoratet for naturforvaltning til kommunene for friluftstiltak har i stadig sterkere grad blitt rettet mot universell utforming i perioden. Tilskudd fra Husbanken til kommunene for tilgjengelighetstiltak har i stor grad vært knyttet til uteområder, og de statlige bevilgningene har utløst kommunale midler. Slik sett har retningsbestemmende dokumenter fra statlig hold dreiet kommunal praksis på en indirekte måte.

10.5 IKT

Sektoransvaret for IKT ligger under Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og det har i handlingsplanperioden vært omstruktureringer av ansvarsforholdene mellom departement og underliggende etater på området. Direktoratet for forvaltning og IKT ble opprettet i 2008. Arbeidet med universell utforming innen IKT var igangsatt før omorganiseringen, men ser ut til å ha fått en sterkere forankring i ny organisering. Vi har ikke gjort noen studier av styringsdialoger på dette feltet, men den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har gitt et sterkt virkemiddel overfor IKT-produkter/nettsider som er rettet mot allmennheten. Utvikling av standarder er generelt sett et viktig virkemiddel på området. Universell utforming ser samlet sett ut til å være integrert i sektoransvaret.

10.6 Omfattende inkludering i styringsdialogen

I vår evaluering har vi sett at alle sektorene har tatt grep om styringen i sine sentrale dokumenter og overfor underliggende etater. Universell utforming er gjennom handlingsplanperioden blitt stadig sterkere til stede i forskjellige retningsgivende dokumenter som lovverk, forskrifter, retningslinjer, standarder, indikatorer og tildelingsbrev. Samtidig har Riksrevisjonen³⁸ kritisert departementene for i for stor grad å ha latt det være opp til de underliggende forvaltningsnivåene å operasjonalisere føringen fra departementene. Vår analyse har ikke gått i dybden på dette, men vi har merket oss at universell utforming både som begrep og handlingsorientering ser ut til å være integrert i de ulike sektoransvarsområdene.

³⁸ Riksrevisjonen (2008–2009), s. 25

Litteratur

Adamsen, Lis og Jesper Fisker (1990): Hvilke spor setter forsøgs- og utviklingsprosjekter? I *Dansk sosiologi 1990*, Hefte 2 s. 4–21

Alm Andreassen, Tone (2004): *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Dr. polit.-avhandling, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr. 13

Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007: *Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.* (rundskriv A-28/2007)

Bekken, Jon-Terje, Frode Longva, Nils Fearnley, Oddgeir Osland og Edvin Frøysadal (2006): *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. TØI-rapport 819/2006. Oslo:
Transportøkonomisk institutt

Bliksvær, Trond (2002): *Klient, omsorgsmottager eller herre i eget bus? En evaluering av Husbankens tiltak for funksjonshemmede* NR-rapport 19/2002. Nordlandsforskning

Busstandard. Krav til busser i anbud 2007

Dyb, E (2005): *Prosjekt bostedsløse: Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7. Norges byggforskningsinstitutt

EU en revidert forordning om kompensasjon og assistanse til flypassasjerer ved nektet ombordstigning og forsinkelser (EC 261/2004)

EU-direktiv om krav om tilgjengelighet på passasjerskip (2003/24/EC)

EU-direktivet om rettigheter for passasjerer på internasjonale togreiser (COM (2004)143)

EUs bussdirektiv (2001/85/EC)

EUs tekniske spesifikasjon for interoperabilitet (TSI) (2004/50/EC)

Fimreite, Annelise, Yngve Flo, Per Selle og Tommy Tranvik (2006): Når sektorbåndene slites. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 48, nr. 2 s.165–196

Forskrift om besiktelse, bygging og utrustning av passasjerskip i innenriks fart (FOR-2000-03-28-305)

Forskrift om bygging, utrustning og drift av hurtiggående fartøy som anvendes som passasjerskip eller lasteskip (FOR 1998-01-05 nr. 06)

Forskrift om krav til sporvei, tunnelbane og forstadsbane, og sidespor m.m.

Handlingsplan for tilgjengelighetsprogrammet BRA 2006–2009 Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring

Hanssen, Martin og Arvid Strand (2005): *Handlingsplan for universell utforming. Opplegg til evaluering* NIBR-notat 2005:120

Leiren, Merethe og Lene Kolbjørnsen (2008): *Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming av kollektivtransport. TØI-rapport 980/2008*. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Husbanken Årsmelding 2005

Husbanken Årsrapport 2006

Husbanken Årsmelding 2007

Husbanken Årsmelding 2008

Kanter, Rosabeth Moss (1985): *The Change Masters. Innovation & Entrepreneurship in the American Corporation*. London: Unwin Paperbacks.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Lov om offentlige anskaffelser

Miljøverndepartementet (2007) Temarapport. *Universell utforming. Begrepsavklaring.*

Miljøverndepartementet (2009) *Universell utforming som kommunal strategi. Erfaringer og resultater fra pilotkommunesatsingen 2005–2008.*

Norges offentlige utredninger 1988:38: *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.* Kommunal- og regionaldepartementet

Norges offentlige utredninger (2001:22) *Fra bruker til borger.* En strategi for nedbygging av funksjonshemmedes barrierer.

Norges offentlige utredninger (2003:24) *Mer effektiv bygningslovgivning.* Kommunal- og regionaldepartementet

Norges offentlige utredninger (2005:6) *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.* Kommunal- og regionaldepartementet

Norges offentlige utredninger (2005:8) *Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.* Justis- og politidepartementet

Norges offentlige utredninger (2005:12) *Mer effektiv bygningslovgivning 2. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag.* Kommunal- og regionaldepartementet

NTNU/UMB (2007): *Universell utforming – skap et bedre samfunn for alle.* Evaluering av kursopplegg (utkast).

Nørve, Siri (1997): ”Brukermedvirkning – en kontekstualisering av nye deltagelses- og styringsformer” i T. Alm Andreassen (red.) *Forskning om brukermedvirkning. Kunnskapsstatus og handlingsmuligheter.* Konferanserapport. Arbeidsforskningsinstituttet

Nørve, Siri, Karine Denizou og Wibeke Knudsen (2006): *På veg mot universelt utformede boliger? Utviklingen behyst fra tilbudssiden i*

boligmarkedet. Prosjektrapport 406. Norges byggforskningsinstitutt

Ot.prp. nr. 62 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. Kommunal- og regionaldepartementet

Pedersen, O.J. (et al.) (2000): *Plan- og bygningsrett*. Universitetsforlaget. Oslo.

Plan- og bygningslov (LOV-1985-06-14-77)

Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder. Arbeids- og sosialdepartementet. Miljøverndepartementet 2004

Riksrevisjonen (1999) *Handlingsplaner som statlige styringsvirkemidler*

Riksrevisjonen (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse Dokument nr. 3:10*

Rogstad, D. (1999): *Reguleringsplaner – innhold og virkninger*. Doktorgradsavhandling. Juridisk fakultet UiO

Samferdselsdepartementet (udatert). Høyringsnotat om tilsette sine rettigheter ved bruk av konkurranse i kollektivtransportsektoren: http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Veg%20og%20vegtrafikk/hoering_yrkestranspolova%20og%20jernbanelova/notat_ansattes_rettigheter.pdf

Skogheim, R., Skålnes, S. og Ruud, M. (2007): *Evaluering av Norske Kulturminnefond*. NIBR-rapport 2007:6

- Sosial- og helsedirektoratet, Deltasenteret (2005) *Ledelinjer i gateutforming*. Veileder. Flisa
- Statens vegvesen (1992) *Håndbok 017 for veg- og gateutforming*
- Statens vegvesen (2008) *Håndbok 017 for veg- og gateutforming*
- Statens vegvesen (2008) *Håndbok 232 Tilrettelegging for kollektivtransport på veg*
- St.meld. nr. 34 (1996–97) *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.meld. nr. 8 (1998–99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonsbemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*. Sosialdepartementet
- St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*. Samferdselsdepartementet
- Tennøy, Aud og Jan Usterud Hanssen (2007): *Politikk, lovverk og andre virkemidler for å bedre tilgjengeligheten til kollektive transportsystemer i de nordiske landene*. TØI-rapport 926/2007. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Tennøy, Aud og Merethe D. Leiren (2008): *Tilgjengelighet til kollektive transportsystemer. Politikk og regelverk i Europa*. TØI-rapport 952/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Vegloven*
- Vegtrafikklovens kjøretøysforskrift*
- Vest-Agder fylkeskommune (2002) *Fylkesdelplan samferdsel og transport for Vest-Agder*

Wågå, S., Høyland, K., Kittang, D. og Øvstedal, L. (2006):
Universell utforming. Begrepsavklaring. NTNU/Sintef

Yrkestransportforskriften

Ytrehus, Siri (1997): *Beboere i nye omsorgsboliger*. Prosjektrapport 217.
Norges byggforskningsinstitutt