

Lillin Knudtzon
og Siri Nørve

Universell utforming underveis

En underveisrapportering i evalueringen av
Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet



NIBR

Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2008:108

Tittel: **Universell utforming underveis**
En underveisrapportering i evalueringen av
Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet

Forfattere: Lillin Knudtzon og Siri Nørve

NIBR-notat: 2008:108

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-727-9
Prosjektnummer: O-2585
Prosjektnavn: Handlingsplan for økt tilgjengelighet gjennom universell utforming

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet

Prosjektleder: Siri Nørve

Referat: Notatet er en underveisrapportering på evalueringen av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. I notatet beskrives hvordan brukermedvirkning er gjennomført i driften av handlingsplanen, hvilke problemstillinger departementene står overfor når de skal ta inn handlingsplanen i egen sektor og hvordan ett av tiltakene er blitt gjennomført.

Sammendrag: Norsk

Dato: Oktober 2008

Antall sider: 29

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

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2008

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har fått i oppdrag fra Miljøverndepartementet (MD) å evaluere Regjeringens¹ handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette notatet er en delrapportering i evalueringen.

Hovedformålet med evalueringen er å få vurdert måloppnåelse og virkninger av handlingsplanen med særlig vekt på gjennomføringsprinsippene, blant annet sektoransvarsprinsippet. Evalueringen består av tre faser: en oppstartsfasen hvor fokuset er rettet mot departementenes arbeid med utforming og iverksetting av planen, så iverksettingen inn i sektorene og endelig studier av utvalgte tiltak og virkningene av disse. I denne rapporten belyses særlig fase en, men også ett valgt tiltak er behandlet spesielt. Det videre arbeid vil imidlertid gi dypere innsikt i departementenes dialog med underliggende etat og gi bedre grunnlag for å beskrive departementenes arbeid med planen og dens iverksetting, slik at dette ikke må ses som en endelig rapportering på fase en.

Prosjektgruppen fra NIBRs Avdeling for Boligforskning og miljørettet planforskning, består av prosjektleder Siri Nørve, Martin Hanssen og Lillin Cathrine Knudtzon. Utarbeidningen av notatet er gjort av Nørve (særlig kapittel 1-3 og 6) og Knudtzon (særlig kapittel 4-5 og 7).

Oslo, oktober 2008

Berit Nordahl
Forskningsjef

¹ Regjeringen Bondevik 2

Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
1 Innledning.....	5
1.1 Litt om opplegget for evalueringen – en fasedelt plan	5
1.2 Tiltak og effekter	6
1.3 Presiseringer	6
1.4 Notatets innhold.....	7
1.5 Arbeidet og notatets status.....	7
2 Metode og gjennomføring.....	9
3 Kort om organisering og drifting av Handlingsplanen	10
4 Departementenes arbeid med handlingsplanen	13
4.1 Stort spenn mellom sentrale og perifere departement.....	13
4.2 Organiseringen og politisk forankring.....	14
4.3 Kontaktpersonenes rolle	15
5 Bruken av stimuleringsmidlene.....	17
5.1 Hvor har stimuleringsmidlene gått?.....	17
5.2 Kunne sektordepartementene hatt en større andel av midlene?	18
5.3 Drifting av handlingsplanen.....	18
6 Planens iverksetting og medvirkning som prinsipp.....	20
6.1 Medvirkning - fra Manneråkutvalget til Handlingsplanen.....	20
6.2 Medvirkning og Regjeringens handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne.....	21
7 Tiltakene i planen – T3	25
7.1 T3 er ikke et tiltak i tradisjonell forstand	25
7.2 Om måloppnåelse i T3	26
8 Oppsummering	27
8.1 Avsluttende kommentarer.....	28
Litteratur.....	29

Tabelloversikt

Tabell 5.1	Regnskapsførte beløp for hvert departementsområde.	17
------------	---	----

Figuroversikt

Figur 1.1	De tre fasene i NIBRs opplegg for evaluering av Handlingsplanen.....	5
Figur 4.1	Tre grupper av departementer.....	13
Figur 4.2	En typisk plassering av departementets kontaktperson.....	14

Sammendrag

Lillian Knudtzon og Siri Nørve

Universell utforming underveis

En underveisrapportering i evalueringen av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet

NIBR-notat: 2008:108

Notatet er en undervegsrapportering på evalueringen av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, og det er kun deler av problemstillingene i evalueringen som belyses. Hvordan brukermedvirkning er gjennomført i driften av handlingsplanen, hvilke problemstillinger departementene står overfor når de skal ta inn handlingsplanen i egen sektor og hvordan ett tiltak har blitt gjennomført, beskrives i notatet.

Handlingsplanen har to typer tiltak; tiltak som gjennomføres innefor ordinære budsjetter og sektoraktiviteter og tiltak som finansieres gjennom handlingsplanen av miljøverndepartementet ved bruk av stimuleringsmidler. Analysen viser at å innarbeide handlingsplanen i departementenes ordinære virksomhet byr på flere utfordringer knyttet til bl.a. å utforme søknader om stimuleringsmidler, å engasjere andre i eget departement på temaet universell utforming slik at nye tiltak genereres og å tilpasse arbeidet med handlingsplanen med ordinært departementsarbeid mht tidsfrister, ordinære budsjettløp og prioriteringer.

I forhold til medvirkning, har analysen vist at aktørene i arbeidet har hatt en noe ulik forståelse av hva deltakelse fra et vidt spekter av organisasjoner i en referansegruppe i hovedsak skal ivareta. Skal deltakelsen ivareta demokratiske prinsipper som sikrer at de det angår blir hørt i saker som gjelder dem, eller er det primært kunnskapsoverføring og kvalitetssikring, hvor brukermedvirkning tilfører kunnskaper og perspektiv, som er et hovedanliggende? I arbeid med senere handlingsplaner anbefales en bedre klargjøring av disse forholdene.

Analysen av hvordan arbeidet med ett av tiltakene i planen har blitt gjennomført viste at utførende etat ikke oppfattet tiltaket som et avgrenset tiltak rettet mot spesifikk innsats for tilgjengelighet og derfor heller ikke kunne vise at midlene var brukt i tråd med slike forventninger.

1 Innledning

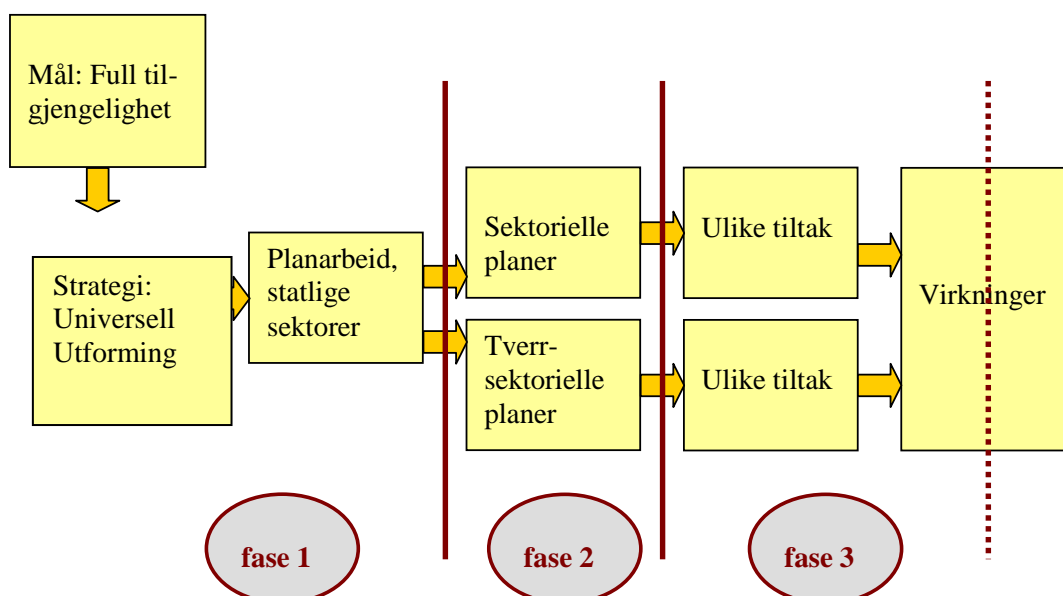
1.1 Litt om opplegget for evalueringen – en fasedelt plan

Miljøverndepartementet har bedt om en evaluering av Regjerings handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne (senere omtalt som Handlingsplanen). I anbudsbeskrivelsen ble det lagt vekt på at det som skal vurderes var *måloppnåelse og virkinger av planen*. Beskrivelsen ba om at evalueringen tok utgangspunkt i planens *strategier, prinsipper og virkemidler*. Spesielt ba anbudsbeskrivelsen om at *iverksettingen av planen skulle vurderes*, at en burde spesifikt se på oppfølgingen og koordinering av planen samt se på dette i relasjon til en av planens gjennomføringsprinsipper: sektoransvarsprinsippet.

Prosesser og iverksetting

NIBR har i sitt tilbud av mai 2007, revidert 040707, lagt til grunn at evalueringen legges opp som et iverksettingsstudium og undervegsanalyse. Dette innebærer at vi følger prosessene i iverksettingen i de ulike sektorer. Vi følger i hovedsak iverksettingen fra departement til underliggende etat. Vi har skissert et opplegg i tre faser i figur 1.1.

Figur 1.1 De tre fasene i NIBRs opplegg for evaluering av Handlingsplanen



Fase 1: Vi spør først om hvordan den tverrdepartementale oppfølging og utviklingen av planen har fungert. Her vil vi ha fokus på *alle involverte departementer*.

Fase 2: Videre ser vi på hvordan planen er blitt fortolket, utformet og fulgt opp i den enkelte sektor eller politikkområde (evt. 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? Hvilke målgrupper retter planen seg mot? Her velger vi å gå i dybden innenfor de prioriterte samfunnsområdene transport, bygg, uteområder og informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Fase 3: Deretter følger vi planen videre ut i iverksettingen og kartlegger hvilke virkemidler som er benyttet. Dette danner grunnlaget for å vurdere tiltakenes virkninger. I denne fasen er det Handlingsplanens ulike tiltak, innenfor de prioriterte samfunnsområdene, som er de sentrale og vi vil følge opp et utvalg av tiltak innen de ulike, prioriterte sektorer/samfunnsområder

1.2 Tiltak og effekter

Vi skal i evalueringen studere noen tiltak, det siste ledd i iverksettingskjeden. Ved å studere konkrete tiltak, vil en for det første kunne konstatere om de er iverksatt. Videre vil en kunne vurdere effekter, i den forstand at iverksetterne/ de som "eier" tiltaket kan gi oss informasjon om hvilke forventninger de hadde til tiltaket og om disse effektene er oppnådd. Vi bygger her på Weiss sin programteori (Weiss, 1998). Programteorien er et hjelpemiddel i evalueringsforskningen. En tar her utgangspunkt i initiativtakernes forventninger til tiltakets implementering og virkning. En søker å kartlegge hvordan tiltakene er forventet å virke og søker deretter å undersøke om disse effektene er realisert. Forskeren vil her kartlegge hvilke mekanismer som var antatt å virke for at tiltaket skulle føre til målrealisering. Empirien vil vise om mekanismene fungerer som tiltenkt. Analysen vil innebære en drøfting av forholdet mellom mål og middel: Er det noen logisk sammenheng mellom mål og midler? Kunne man forvente at tiltaket hadde den forventede effekten? Er det sider ved iverksettingen som kan forklare den gode/svake effekten mht måloppnåelse?

1.3 Presiseringer

Det er imidlertid slik at et tiltak i planens forstand er et meget vidt begrep. Tiltak spenner fra noe svært konkret, som tiltaket "Flere parkeringsplasser for forflytningshemmede" til tiltak som innebærer hele sektorens strategi som tiltaket BU 22 "Økt antall universelt utformede boliger" der tiltaket inneholder så vel Husbankens økonomiske virkemidler (lån og tilskudd) som Husbankens generelle strategi knyttet til kompetanseheving og informasjon overfor byggebransjen aktører, kommunene og boligetterspørre. Så omfattende "tiltak" som BU22 er antagelig ikke egnet når en skal studere effekter fordi det er vanskelig å peke ut en iverksetter (ut over politikerne selv) som er eier av tiltaket og kan si noe om forventninger og oppnåelse i relasjon til forventningen. Vi må derfor vurdere hvilke tiltak som er egnet og eventuelt dele opp planens "tiltak" i flere undertiltak.

De to tiltakene vi i først runde har valgt ut er BU 31, Pilotkommuneprosjektet og T3, Støtte til økt tilgjengelighet til jernbanen.

En sentral avklaring knyttet til ulike tiltak, er først og fremst om tiltaket faktisk er gjennomført eller er under gjennomføring: Er det satt av midler, er det lagt føringer på ulike budsjettposter, er det innarbeidet kravspesifikasjoner om tilgjengelighet, er det gjennomført revisjoner med mer. Har tiltakene hatt de virkninger en ønsket at de skulle ha?

1.4 Notatets innhold

Departementenes arbeid med handlingsplanen

I den første fasen har vi sett på arbeidet i alle de medvirkende departementene og den faglige referansegruppen som var oppnevnt for arbeidet: Vi belyser strategiens utforming gjennom å beskrive:

- Hvordan deltagelsen har vært fra de ulike departementer, hvordan det enkelte departement arbeider med gjennomføringen av handlingsplanen, hva de ulike departementene ser som problemstillinger mht gjennomføring og tiltaksutvikling.
- Hvordan referansegruppen er brukt og hva deres innspill og oppfatninger i har vært.
- Hvilken rolle Staten råd for funksjonshemmede og Deltasenteret har spilt i gjennomføringen av handlingsplanen.

1.5 Arbeidet og notatets status

Dette er et arbeid under utvikling og evalueringen er ikke kommet så langt at alle våre problemstillinger lar seg belyse fullt ut ennå. Dette gjelder både problemstillinger knyttet til departementenes iverksetting, øvrig sentral iverksetting og vurdering av de to tiltakene som er valgt ut for nærmere studium. Det vil være slik at departementenes arbeid med sine handlingsplaner kan belyses, men innsikt i dialogene med underliggende etat vil bli bedre og fyldigere i neste fase av evalueringen når etatene selv er blitt kontaktet. Studier av tiltak vil også kaste lys over hele tiltakskjeden og departementenes iverksetting. Analysen av departementenes arbeid og iverksetting vil derfor bli fyldigere etter hvert.

Under departementenes arbeid med handlingsplanen, er det også knyttet problemstillinger til bruken av referansegruppe og de funksjonshemmede organisasjoner og andre rådgivende instansers rolle i planarbeidet og iverksetting. Disse er knyttet til ett av handlingsplanens fem prinsipper som vi er bedt om å forholde oss til: ”Medvirkning skal skje på alle nivå”. Vi har startet fremstillingen og drøftingen av dette punktet i notatet fordi problemstillinger knyttet til referansegruppens virksomhet og rolle ble tematisert i det første referansegruppemøtet vi deltok i. Det synes å foreligge ulike oppfatninger innad i referansegruppen og mellom deler av referansegruppen og MDs sekretariat, om hva medvirkning innebærer og dermed hvilke forventninger de ulike aktørene har til sitt arbeid i referansegruppen. Vi vil i

dette notatet prøve å tematisere medvirkning med utgangspunkt i Manneråkutvalgets arbeid (NOU 2001: 22) og den påfølgende stortingemelding: ”Nedbygging av funksjonshemmende barrierer” (St. meld. nr. 40 (2002-2003)). Vi har foreløpig ikke kartlagt all deltagelse og medvirkning knyttet til gjennomføringen av handlingsplanen/politikk for funksjonshemmede i de ulike sektorer. Det kan imidlertid være relevant å skaffe seg oversikt over kontaktene mellom departementer, underliggende etater og de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Deres medvirkning er ikke bare knyttet til referansegruppen under MDs sekretariat.

Når det gjelder studier av to tiltak, er det ene så omfattende at vi så langt ikke har tilstrekkelig informasjon til å gjøre noen vurdering (BU 31). For det andre tiltaket, T3, har vi valgt å ikke gå inn detaljene i denne fremstillingen og vil heller fremstille tiltaket i senere rapportering sammen med de andre tiltakene som blir valgt ut. En detaljert versjon av evalueringen av tiltak T3 er oversendt relevante aktører.

2 Metode og gjennomføring

Alle departementene som er representert i kontaktutvalget har vært kontaktet og hatt mulighet til å fortelle om hvordan de har arbeidet i forhold til handlingsplanen internt. Vi har hatt møte eller samtale med alle de 16 departementene som har kontaktpersoner knyttet til arbeidet med handlingsplanen. Videre har vi hatt samtaler med Deltasentret og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Samarbeidsforum for Funksjonshemmedes Organisasjoner. Vi har deltatt som observatør i to av referansegruppens møter og i et møte i kontaktutvalget. Videre har vi hatt to møter med MDs sekretariat for å avklare deres oppgaver og arbeidsform, samt avklare forhold ved planarbeidet. Ved oppstarten av evaluering ble det også avholdt et møte med MDs sekretariat samt AIDs representanter som fungerer som sekretariat for det samlede handlingsplanarbeidet. Vi har gjennomgått beskrivelsene knyttet til handlingsplanen i statsbudsjettene for 2005 og 2008.

I forhold til tiltak T3 er samferdselsdepartementet kontaktet for å gi sin versjon av hva som har vært forventninger til og resultatene av tiltaket, men departementet har ikke oversendt utfyllende informasjon om tiltakets innhold på det konkrete plan eller utdypet på annet vis.

I Jernbaneverket er en person med bred oversikt over investeringer intervjuet, og en budsjettansvarlig har klargjort i forhold til økonomiske forhold. Vi har gjennomgått området ”stasjoner og knutepunkter” i statsbudsjettet for Jernbaneverket i perioden 2000 til 2008 og Jernbaneverkets årsrapporter for 2005 og 2006.

I forhold til BU31 har vi deltatt på den siste samlingen, intervjuet den som organiserer kommunesamlingene og delvis gjennomgått alle søknader fra deltakerkommunene, kommunenes statusrapporter og referatene fra kommunesamlingene.

3 Kort om organisering og drifting av Handlingsplanen

Den første handlingsplanen for funksjonshemmede (1990-93) var en oppfølger av NOU 1983:36 "Handlingsplan for 80-årene". Handlingsplanen ble senere rullert for to nye perioder. Handlingsplanen bygget på sektoransvarsprinsippet. For området "Politikk for funksjonshemmede" innebærer dette at ikke alle hensyn og tiltak for funksjonshemmede skal samles i en særomsorgspolitikk med egen iverksetting, men gjennomføres innen de ulike sektorer.

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 tilstrekkelig. Erfaringene fra handlingsplanperiodene var at 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)

Når planen skulle rulleres etter første periode, ble det i 1993 oppnevnt et statssekretærutvalg for å lede rulleringsarbeidet. Det ble også satset på et mer systematisk samarbeid mellom departementene og mellom det enkelt departement og de funksjonshemmedes organisasjoner. (NOU 2001:22, ss. 43, 273).

Handlingsplanen for funksjonshemmede ble fulgt opp av Handlingsprogram for universell utforming (2002-2003) og Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne - Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder (2004 -2009). Begge disse planene bygger på sektoransvarsprinsippet. Fagdepartementene angir i planens tiltaksdel hvilke tiltak som skal gjennomføres innenfor sine ansvarsområder. Handlingsprogrammet inkluderte 10 departementer og handlingsplanen inkluderer 15 departementer. I tillegg er det knyttet stimuleringsmidler til handlingsplanen. Disse midlene skal fortrinnsvis nyttes til sektorovergrepene tiltak. Stimuleringsmidlene utgjør årlig ca 20 mill. kroner. Men den største delen av tiltakene (også økonomisk) vil inngå i departementenes ordinære virksomhet og budsjett.

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

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 MD. I forhold til denne evalueringen synes det hensiktsmessig å skille mellom fire ulike kategorier av økonomiske satsinger i forhold til i hvilken grad de representerer en økt satsing på feltet.

Sektorenes egne budsjettmidler (totalt ca 212 mill. i 2005)	Vedvarende tradisjonelle sektortiltak
	Nye satsinger innen sektoren
Stimuleringsmidlene (totalt ca 19 mill. i 2005)	Realisering av gamle tiltak som har manglet finansiering
	Nye tiltak generert av handlingsplanen

I forhold til en ambisjon om at handlingsplanen skal sørge for at den samlede innsatsen for tilgjengelighet skal øke², er det særlig de tre nederste kategoriene som er interessante.

Statssekretærutvalget og koordineringsgruppen

Arbeidet ledes av statssekretærutvalget for den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne hvor det inntil 2007 har vært 10 departementer representert. Statssekretærutvalget skal bidra til prioritering og koordinering av budsjettprosessen på funksjonshemmedeområdet og behandle større politiske saker på dette området. Det er videre i mandatet presisert hvilke større saker som utvalget skal følge opp. Arbeids- og inkluderingsdepartementet³ har sekretariatsfunksjonen for utvalget.

MDs sekretariatsfunksjon

Som det fremkommer i budsjettproposisjonene fra (2004-2005) til (2007-2008)⁴, er planen koordinert av Miljøverndepartementet i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁵. Det er nedsatt et sekretariat i Miljøverndepartementet som har 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.

Slik vi ser det har MDs sekretariatsfunksjon fire sentrale oppgaver:

1. Inkludere og oppdatere innspill fra sektordepartementene om deres sektortiltak,
2. Forvalte søknadsprosesser og tildelinger av stimuleringsmidlene
3. Stimulere til nye initiativ, pådriverfunksjon i forhold til andre departement
4. Kvalitetssikre i forhold til planens krav til prosesser, bl.a. medvirkning

² Handlingsplanen s. 16

³ Arbeidsoppgaven flyttes trolig til Barne- og likestillingsdepartementet fra 2008

⁴ For eksempel i St. prp. nr. 1 (2004-2005) MD, s. 123

⁵ I budsjettet for 2005 lå dette arbeidsområdet i Arbeids- og sosialdepartementet

Faglig ressursgruppe – referansegruppe for handlingsplanen

Til sekretariatet i Miljøverndepartementet er det knyttet en faglig referansegruppe. I denne gruppen sitter ulike faglige organisasjoner, to hovedsammenslutninger av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO og FFO), Deltasenteret og Staten råd for funksjonshemmede. I handlingsplanen omtales denne gruppen som en referansegruppe. Av referansegruppens møtereferat av 07.09.2005 framgår det at Miljøverndepartementet ønsker at denne gruppen skal være et rådgivende organ for departementets arbeid med handlingsplanen. Representantene skal ha et ansvar for å representere sine organisasjoner eller instanser og formidle synspunkter og innspill som er viktige for dem. Organisasjonene skal videre kunne fremme saker som tas opp i møtene og også foreslå tiltak eller strategiske grep i handlingsplanen. Samtidig ønsker Miljøverndepartementet at referansegruppen møter skal være et forum for informasjonsformidling mellom partene, ikke minst å avklare om de ulike tiltakene og hele planen gir den effekten som ligger i målsetting.

Organiseringen i departementene

Alle departementene har en kontaktperson. Det er opp til departementet selv hvordan de organiserer arbeidet internt og i relasjon til underliggende etat.

4 Departementenes arbeid med handlingsplanen

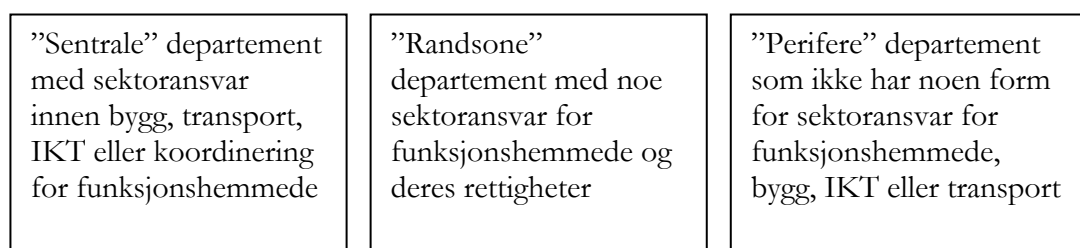
Analysen av hvordan departementene har tatt ned handlingsplanen innenfor sine sektorområder vil bli fyldigere lenger ut i evalueringsperioden. Analyser av gjennomføringen av utvalgte tiltak og innsikt i dialogene med underliggende etater, vil gi større forståelse av hvordan departementet arbeider konkret. Dette er et tema som i liten grad er berørt i evalueringen til nå.

Den følgende fremstillingen av hvordan departementene har arbeidet med handlingsplanen vil ikke være knyttet til enkeltdepartement, men vil være generalisert.

4.1 Stort spenn mellom sentrale og perifere departement

Samtalene og funnene i de forskjellige departementene har artet seg svært ulikt avhengig av om det er departement som er sentrale på området eller om det er departementer som ser seg som perifere. Man kan dele departementene i tre grupper:

Figur 4.1 *Tre grupper av departementer*



”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 ”randsone-departementene” 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 frem en åpenhet for å utvide porteføljen av tiltak rettet mot universell utforming. I

flere av disse departementene er det imidlertid en usikkerhet eller tilbakeholdenhet i forhold til hva nye tiltak skal kunne innebære.

Den tredje gruppen departement 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.

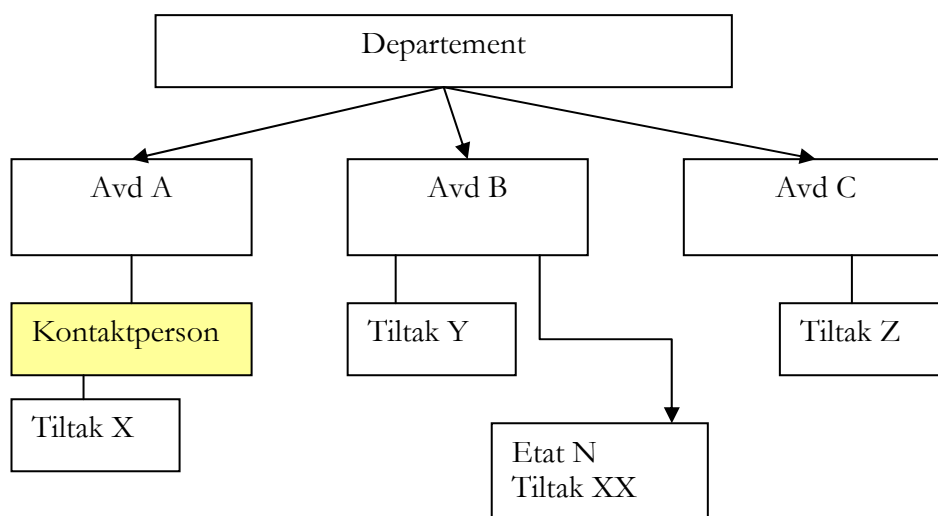
Innenfor alle disse gruppene kan det sies å være potensiale for flere tiltak knyttet til universell utforming.

4.2 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 4.2 *En typisk plassering av departementets kontaktperson*



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

I forhold til 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 MD. 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 ivaretatt 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 departement har hatt slike interne grupper som har forvitret over årene. I to departement vi snakket med ville de få dette på plass igjen nå.

I de sentrale departementene har kontaktpersonene en rolle også i forhold til 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 randsonedepartementene er imidlertid deres rolle i statssekretærutvalget knyttet til helt andre spørsmål i forhold til 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 departement ikke knyttet til arbeidet med universell utforming.

4.3 Kontaktpersonenes rolle

Når kontaktpersonene hver høst skal melde inn til MD sektortiltak som berører universell utforming eller komme frem 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 MD er saksbehandlerinitiativ fra bunn med brainstorming og nytenking 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 departement 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 draghjelp fra MD for å skape mer engasjement for universell utforming og konkretisering av hva det kan bety innen deres sektor. MD forteller imidlertid at de har holdt en relativt fast holdning på å utelukkende 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 tildels 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.

I forhold til 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 MDs ønsker for innsats og innspill fra departementene og det de ser seg i stand til å levere. Mens MD 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 pådriver rolle, 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 frem 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. Det er ventet at ny lov vil medføre krav om dette uansett, men i følge flere departement har initiativene knyttet til handlingsplanen satt fortgang i dette. 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 frem i den videre evalueringen.

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

5 Bruken av stimuleringsmidlene

I Handlingsplanen står det om stimuleringsmidlene at de fortrinnsvis skal brukes til sektorovergripende tiltak⁶. I møte med MD blir det fremhevet at det har vært et mål å få engasjert alle departementene til å søke på midlene og sette fart i arbeid 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 knytte til internasjonalt samarbeid.”⁷

5.1 Hvor har stimuleringsmidlene gått?

Oversikten under viser hvilke departement som har hatt ansvar for tiltakene finansiert av stimuleringsmidlene.

Tabell 5.1 *Regnskapsførte beløp for hvert departementsområde.*

	2005	2006	2007	Sum
MD	11 257 478	13 133 102	11 961 315	36 351 895
KRD ⁸	1 600 000	2 476 000	5 170 157	9 246 157
FAD	500 000	800 000	17 656	1 317 656
NHD	800 000	800 000	1 000 000	2 600 000
KD/UFD	100 000	400 000	1 000 000	1 500 000
HOD	400 000	400 000	600 000	1 400 000
SD	800 000	0	0	800 000
KKD	0	0	300 000	300 000
UD	150 000	0	0	150 000
JD	21 613	64 126	100 000	185 739
AID, BLD, LMD, FD, FKD, FIN	0	0	0	0
Sum	15 629 091	18 073 228	20 149 128	53 851 447
Budsjettramme	19 400 000	20 000 000	20 000 000	59 400 000

⁶ side 16

⁷ St.prp.nr. 1 MD (2004-2005), s. 123

⁸ BU29, fjerning av 100 alvorlige hindringer nasjonalt, administreres av Husbanken og er ført på KRD selv om det i årene 2005-07 sto på MDs fullmaktsbrev. Fra 2008 kommer midlene på KRDs fullmaktsbrev.

I alle de tre aktuelle årene er det MD som har hatt ansvaret for brorparten av tiltakene som har fått stimuleringsmidler. Det er ikke til hinder for at tiltakene kan være sektorovergripende og/eller ha tverrsektorielle virkninger. Eksempelvis står BU31, styrking av universell utforming i kommunene (et sektorovergripende tiltak), for nesten 5 millioner av 2007 kronene.

Tabellen gir ikke grunnlag for å si at MD prioriterer egne områder i et for stort omfang. Et fyldigere bilde av fordelingen av midler vil fremkomme i senere faser av evalueringen.

5.2 Kunne sektordepartementene hatt en større andel av midlene?

Så langt i evalueringen kan det se ut som en grunn til at ikke større deler av stimuleringsmidlene har gått til andre departements ansvarsområder er manglende søknader fra disse departementene. I de fleste departementene som vi har snakket med har det vært en passiv holdning til stimuleringsmidlene. For de mest perifere departementene handler det om at de ikke ser at de har behov for tiltak innen sin sektor overhode. Innenfor et par andre departement 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 potensiale for mer aktivitet. I samtaler med disse kommer det frem at MD 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 departement 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 oppleves som rotete. Behovet for klarering med politisk nivå spiller også inn og kompliserer. En fjerde grunn til at departementene ikke får frem søknader ser ut til å være at kontaktpersonene ikke makter å mobilisere de ulike avdelingene i departementet eller underliggende etat.

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.

5.3 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 departement 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 MD. Sektordepartementene er nærmest unisone i sin oppfattelse av at MD er riktige for jobben og utfører den på en svært god måte. Det som trekkes frem 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.

6 Planens iverksetting og medvirkning som prinsipp

6.1 Medvirkning - fra Manneråkutvalget til Handlingsplanen

Brukermedvirkning som strategi er et sentralt element i Manneråkutvalgets innstilling og et av handlingsplanens prinsipper. Manneråkutvalgets innstillingen 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. Deltagelsesretten ble sett som en utvidelse av demokratiet (Alm Andreassen 2000). Brukermedvirkning ble brukt av funksjonshemmedes organisasjoner som et uttrykk for deres ønske om medbestemmelse og innflytelse. 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 mht mulighetene til 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 2001:22,42). 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, i forhold til lovgiving på transportområdet, hjelpemiddelformidlingen, på sosial- og helseområdet mm. 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 i følge 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 nyttig eller hva ulike tilnæringer 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.

Utvalgsarbeidet ble fulgt opp av en melding til Stortinget (St. meld nr.40 (2002-2003)): ”Nedbygging av funksjonshemmede 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.

6.2 Medvirkning og Regjeringens handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne

Handlingsplanen bygger på fem prinsipper for å nå det overordnede mål, der ett av disse er at medvirkning skal skje på alle nivå.⁹

Ser vi på medvirkningen spesielt heter det at det skal legges vekt på medvirkning ved gjennomføringen av tiltakene og utforming av nye retningslinjer på området. Planen peker på at det er tre nivå i forvaltningen der funksjonshemmedes organisasjoner er i direkte dialog med beslutningstakere og forvaltningen. Teksten viser her til de ulike råd, Statens råd for funksjonshemmede og de fylkeskommunale og kommunale rådene. Regjeringen ønsket at rådene skulle ha en aktiv rolle og bli brukt i arbeidet¹⁰.

Som vi tidligere har pekt på, har handlingsplanen to spor:

1. Sektorenes egne planer og tiltak
2. Stimuleringsmidlene

Vi vil derfor se litt på hvordan medvirkningen er knyttet til disse to sporene. Ser vi først på den overordnede organisering av handlingsplanen, har Staten råd for funksjonshemmede årlige møter med statssekretærutvalget og vil gjennom sine møter med utvalget ha anledning til å drøfte innretninger og prioriteringer i handlingsplanen (jmf Handlingsplanen s 19).

Videre har sammenslutningene Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforum for Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO) årlige egne møter med politisk ledelse i noen departementer. Samferdselsdepartementet har et eget kontaktutvalg/forum og har også tilsvarende grupper under Jernbaneverket, Vegdirektoratet og Avinor. Gruppen er sammensatt og ulike aktører møter, blant

⁹ Alle viktige samfunnsområder skal omfattes
Sektoransvarsprinsippet skal legges til grunn
Statens innsats skal være koordinert
Medvirkning skal skje på alle nivå
Virkningen skal evalueres

¹⁰ Handlingsplanen s.11

dem organisasjonene som representerer de funksjonshemmedes interesser. Det kan være at liknende medvirkningsformer også finnes i andre departementer.

Til MDs sekretariat er det knyttet en faglig referansegruppe eller ressursgruppe som i Handlingsplanen er omtalt som referansegruppen. (Det brukes her ulike betegnelser i ulike dokumenter.) Når vi senere omtaler gruppen vil vi kalle den referansegruppen. Som tidligere skissert, sitter ulike faglige organisasjoner, to hovedsammenslutninger av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO og FFO), Deltasenteret og Staten råd for funksjonshemmede i denne gruppen. Det foreligger et forslag til mandat fra mai 2005 og et av senere dato som er udatert. Vi forholder oss her til det siste som er udatert.

Det heter i mandatet at:

”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 skal legges fram for Kontaktutvalget som er koordineringsorgan for departementene.

Miljøverndepartementet /Handlingsplanen for tilgjengelighet gjennom universell utforming har sekretariat for ressursutvalget”

Samlet innebærer dette at det er deltagelse i utforming og gjennomføringen av handlingsplanen både av faglige organisasjoner, Statens råd for funksjonshemmede og de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Videre er deltagelsen knyttet til ulike møteplasser eller arenaer:

- møter knyttet nært til politisk ledelse (statssekretærutvalget og møter med departementenes politiske ledelse)
- møter knyttet til iverksetting i ulike sektorer (jmf. samferdselsdepartementets kontaktutvalg)
- møter knyttet til MDs sekretariat og deres iverksetting.

Likevel er organisasjonene kritisk til gjennomføringen av medvirkning i handlingsplanen. Det som for organisasjonene ligger til grunn og som frontes i Manneråkutvalget, er organisasjonenes rett til medvirkning. Men går vi tilbake til St. meld. Nr. 40 (2002-2003) ser vi at medvirkning ikke bare handler om organisasjonenes deltagelsesrettigheter og innflytelse: ”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). Vi har altså to spor, myndighetens muligheter til å bli tilført kunnskaper og brukernes demokratiske rettigheter til å bli hørt. *Kan det være at utformingen av medvirkning i handlingsplanen er sterkere innrettet mot myndighetenes enn organisasjonenes behov?*

Interesseorganisasjonene er naturligvis opptatt av at de har rett til å bli hørt, de har rett til interessehevding. Hva er vilkåret for dette gjennom handlingsplanen? Vi skal i det videre se litt på hvilken rolle Staten råd for funksjonshemmede har og hvordan referansegruppen har vært sammensatt og har arbeidet.

Staten råd for funksjonshemmede

Vi ser av Handlingsplanen at hovedsporet i medvirkningsopplegget synes å legge seg på de ulike rådsstrukturene og der Staten råd for funksjonshemmede spesielt er trukket fram. Statens råd for funksjonshemmede er i følge sitt mandat et rådgivende organ for offentlig instanser og institusjoner, spesielt departementer og statsforvaltningen for øvrig. Det 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 har i inneværende periode hatt 13 medlemmer som representerer ulike instanser og aktører med innflytelse på, erfaring med og interesser i forhold til politikk for funksjonshemmede. Tre av medlemmene oppnevnes etter forslag fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, og to medlemmer oppnevnes etter forslag av Samarbeidsforum for Funksjonshemmedes Organisasjoner. Medlemmene av rådet som kommer fra organisasjonene, representerer ikke sine organisasjoner og rådet er ingen arena for interesserepresentasjon.

I en foreliggende evaluering av Staten råd for funksjonshemmede (Alm Andreassen og Egeland, 2007), framkommer det at rådet oppfatter seg som et kompetanseorgan og at det skiller seg fra organisasjonene for funksjonshemmede ved at medlemmene også har bakgrunn fra fagetater og forskningsmiljøer. Medlemmene peker selv på at deres sammensetning bidrar til rådets posisjon som et nøytralt saks- og fagorgan, at fagmiljøer og politikere har med seg en annen type perspektiver og kompetanse enn funksjonshemmedes organisasjoners (bruker) kompetanse og at dette bidrar til at det i rådet foregår avveininger. Det framgår også av evalueringen at det synes å være stor avstand mellom rådet 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.

Ut fra denne beskrivelsen kan det se ut som at Statens råd er en god kanal og samarbeidspart for forvaltningen, men tilfredsstillende ikke organisasjonenes interesser knyttet til medvirkning som interessehevding og direkte påvirkning.

Ressursutvalget som referansegruppe

Vi har tidligere gjennomgått gruppen sammensetning og mandat. Vi ser at referansegruppen har den noe av den samme sammensetningen som Staten 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 arbeidsformen 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. MDs 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 stimulingsmidlene 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 deltagelse for alle. Utviklingstrekk 2001-2006. Dette materialet er imidlertid ikke på noe punkt knyttet til handlingsplanen.

I relasjon til mandatet for referansegruppen synes MD å ha vært mest opptatt av formidling av informasjon (og entusiasme), ikke aktørenes påvirkning i betydning av at de skal være med å gi råd om veg og kurs. MD 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 ikke de funksjonshemmedes organisasjoner som ønsker en struktur der de i større grad kan påpåvirke og er opptatt av tilrettelegging av arena for deres interessehevding.

Vi ønsker med dette å peke på at det er finnes to ulike grunnlag for medvirkning der de ulike aktørene synes å legge vekt på ulike sider ved medvirkningsgrunnlaget. Når en arbeider videre med ny handlingsplan, bør en også gjennomgå dens organisasjons- og medvirkningsprinsipper.

7 Tiltakene i planen – T3

Tiltak T3, Støtte til økt tilgjengelighet til jernbanen, skulle gjennomføres av Jernbaneverket. Jernbaneverket er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, og rammene for deres virksomhet fastsettes av departementet. Departementet formidler mål og krav gjennom tildelingsbrevet, mens Jernbaneverket er ansvarlig for egen mål- og resultatstyring. Ordinær rapportering til departementet skjer gjennom tertialrapportering og årsrapport. I begge rapporteres det på et relativt overordnet nivå.

Tiltak T3 er beskrevet slik: ”Innenfor jernbanebudsjettet settes det av 20 mill. kroner til tiltak for universell utforming (tilgjengelighet for alle og trinnfri atkomst til perronger) og 21 mill. for å bedre sikkerhet, reiseinformasjon og merking.” Denne omtalen er identisk med teksten i St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet (2004-2005)¹¹. Beløpene er inkludert i post 30 Investeringer i linjen, under programområdet Stasjoner og knutepunkter. De større ombygningstiltakene angis å være Haugenstua, Strømmen og Heimdal stasjoner. Det skal oppgraderes på flere andre stasjoner.

Samferdselsdepartementet har i forhold til handlingsplanen for universell utforming rapportert til MD at tiltak T3 er utført.

7.1 T3 er ikke et tiltak i tradisjonell forstand

I samtale med Jernbaneverket kom det fram at man der aldri har forstått disse beløpene som avgrensede ”tiltak” eller ”prosjekter” som det skal rapporteres spesielt på. I budsjettproposisjonen er satsingene omtalt tekstlig, men de er ikke spesifisert som egne beløp i tabellene for bevilgninger på programområdet. I følge Jernbaneverket er det derfor ikke gitt at noen der har festet seg nevneverdig med dette, fordi det er tabellene som leses og brukes som arbeidsgrunnlag. Når det er sagt, er det en realitet at utbedringer av stasjoner skjer kontinuerlig, og at disse skal tilpasses universell utforming.

I følge Jernbaneverket er det ikke rapportert på disse satsingene til samferdselsdepartementet i de ordinære rapporteringene. Universell utforming er ikke nevnt i Jernbaneverkets årsmelding for 2005, og tilgjengelighet til stasjoner er heller ikke

¹¹ side 21

tematisert. Det eneste som sies om temaet er at ”annet”-kategorien i tabellen over klager omfatter misnøye med tilgjengelighet¹².

7.2 Om måloppnåelse i T3

I gjennomgangen av tiltak T3 viste det seg å være vanskelig å få konkret informasjon om måloppnåelse. Basert på den informasjonen vi har i dag, ser det ut som angivelse av de 20 + 21 millionene i T3 var et resultat av estimater og ikke summen av flere detaljerte prosjekteringer hvor beløp som kunne knyttes til universell utforming var identifisert for hvert enkelt utbyggingsprosjekt. Det var derfor heller ikke lagt til rette for rapportering på et slikt detaljeringsnivå. Å etterspørre den type data i etterkant synes uhensiktsmessig av hensyn til ressursbruk i Jernbaneverket. Det er ingen grunn til å tro at bruken av midlene ikke har vært i tråd med de ordinære kravene knyttet til Jernbaneverkets aktivitet og rapportering.

Bildet kan endre seg med utdypet informasjon fra Samferdselsdepartementet, men så langt indikerer analysen av tiltak T3 at rapporteringen på tiltak under sektordepartementene kan være tynn og at måloppnåelsen knyttet til universell utforming kan være noe svak. Det innebærer at den oversikten som er gitt i handlingsplanen over hvor store beløp som går til universell utforming innenfor statsadministrasjonen, ikke er helt korrekt.

I den videre evalueringen av tiltak blir det interessant å se om dette er tilfelle med flere tiltak.

¹² ”Under ”Annet” registreres klager på dårlig skilting, klage på eller ønske om høyttalere, monitorer, åpne venterom osv. I tillegg er det klager fra svaksynte og døve som mener at informasjonen ikke er tilrettelagt for dem.” Årsmelding 2005, s. 30

8 Oppsummering

Ikke alle departementer ser relevansen av universell utforming – på eget område

Vi har fram til nå hatt kontakt med 16 departementer. Vi finner at departementene har svært ulike forhold til handlingsplanen og til universell utforming. Vi skiller her mellom de Sentrale departementene som har sektoransvar innefor bygg, transport, IKT eller koordinering for funksjonshemmede. Disse departementene gir uttrykk for at departementet har et adekvat grep på arbeidet. I Randsonedepartementene (departementer med noe sektoransvar) opplever de seg som aktivt med i handlingsplanen, men kan være usikre eller litt tilbakeholde mht hva som kan være nye tiltak. Den tredje gruppen av departementer er de perifere departementene som ikke har noe sektoransvar inne de angitte områdene. Disse mener tendensielt at universell utforming ikke er relevant for deres departement. Det er her en utfordring å hjelpe både randsone- og de perifere departementene videre mht å finne fram til relevante områder og aktuelle tiltak.

Byråkrater som utviklingsentreprenører?

Et hovedinntrykk knyttet til organiseringen av arbeidet med handlingsplanen er at det er en viss mismatch mellom MDs ønsker for innsats og innspill fra departementene og det de ser seg i stand til å levere. Mens MD 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 pådriver rolle, 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 evt 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 høgt opp i det enkelte departement. Her ligger et en utfordring i den videre iversetning av handlingsplanen.

Brukermedvirkning

Ett av handlingsplanens fem prinsipper er at medvirkning skal skje på alle nivå. Vi finner at det finnes mange ulike nivå og arenaer for deltagelse både for faglige organisasjoner og for de funksjonshemmedes organisasjoner knyttet til handlingsplanen. Arenaene er både knyttet til den enkelte sektor og til MDs sekretariat. Men det eksisterer flere bud på hva medvirkning som prinsipp skal være og dermed hvem som er de relevante aktørene. På den ene siden har vi demokratibegrunnelsen: Brukerne har ut fra demokratiske prinsipper krav på å bli hørt i saker som angår dem.

Denne peker mot deltagelsesrettigheter og innflytelse for dem som representerer de underrepresenterte interesser, de funksjonshemmedes organisasjoner. På den andre siden har vi kunnskaps- og kvalitetssikringsargumentasjonen hvor brukermedvirkning skal tilføre kunnskaper både om klienters opplevelse og andre faglige aktørers syn. Avhengig av de ulike aktørers ståsted vil de kunne ha ulik oppfatning av hva medvirkning innebærer og f.eks om hvilke ledd i referansegruppens mandat som er det sentrale. Når en arbeider videre med ny handlingsplan, bør en også gjennomgå dens organisasjons - og medvirkningsprinsipper.

Er tiltaket gjennomført?

Tiltak T3, Støtte til økt tilgjengelighet til jernbanen, skulle gjennomføres av Jernbaneverket. Samferdselsdepartementet har i forhold til handlingsplanen for universell utforming rapportert til MD at tiltak T3 er utført. I samtale med Jernbaneverket kom det fram at man der aldri har forstått disse beløpene som avgrensede ”tiltak” eller ”prosjekter” som det skal rapporteres spesielt på. T3 inneholder to ulike tiltak, utbedringer av stasjonsområder og sikkerhet, reiseinformasjon og merking. Vi kan sannsynliggjøre at det er gått penger til utbedring av stasjonsområder og at oppgradering har funnet sted. Når det gjelder det som skulle gå til sikkerhet, reiseinformasjon og merking, er måloppnåelsen mer usikker. Det er ikke angitt noen konkrete stasjoner eller tiltak i budsjettproposisjonen, og i følge Jernbaneverket er det heller ikke i andre styringsdokumenter angitt nærmere hva disse pengene skal gå til.

Dersom det vi finner under samferdsel er utbredt, er det ikke gitt om de tiltakene som skisseres i planen er gjennomført og evt hvor stor del av de budsjetterte midlene som er gått inn i tiltak.

8.1 Avsluttende kommentarer

Dette er en undervegsrapportering og første delrapportering i evalueringen av Handlingsplanen. Evalueringen er fortsatt i en tidlig fase og dette notatet er tenkt som et steg i arbeidet videre. Senere arbeid vil gi oss bredere innsikt i departementenes dialoger med underliggende etat og vil gi oss bedre grunnlag for å beskrive departementenes arbeid med planen og dens iverksetting. Videre arbeid vil også gi oss et bedre bilde av de utvalgte tiltakene og av opplegget for medvirkning. Det kan være at det på ulike punkter finnes ytterligere informasjon som vi evt. vil innarbeide.

Litteratur

- Alm Andreassen, T (2000) ”Fra rettighet til virkemiddel – Funksjonshemmedes medvirkning i et endret politisk klima”. I Romøren : *Usynlighetskappen – levekår for funksjonshemmede* Oslo Akribe
- Alm Andreassen, T (2007) *Et råd for framtiden? Posisjon og arbeidsform for Statens råd for funksjonshemmede i et endret politisk felt*. AFI-notat 9/07
- Norges offentlige utredninger (2001:22) *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet
- Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder. 2004 - 2009 Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet
- St.meld. nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne
- St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet i årene 2000-2008
- St.prp. nr. 1 for Miljøverndepartementet (2004-2005)
- St.prp. nr. 1 for Miljøverndepartementet (2007-2008)
- Weiss, Carol H. (1998) *Evaluation : methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall