

Martin A. Hansen
og Knut Bjørn Stokke

Funksjonshemmedes interesser i planleggingen

En evaluering av programmet
"planlegging for alle"



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forord

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Miljøverndepartementet som en evaluering av programmet "Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning". Programmet tar i første rekke sikte på å synliggjøre funksjonshemmedes behov for tilgjengelighet i planer etter plan- og bygningsloven og fremme større grad av medvirkning i planprosessene.

Evalueringen har tatt sikte på å måle endringer i kommunene i forhold til det å innarbeide funksjonshemmedes behov og interesser i planene og involvere dem i planprosessene, samt vurdere hvorvidt eventuelle endringer kan tilskrives programmet.

Forskerne Martin A. Hanssen og Knut Bjørn Stokke har arbeidet med prosjektet, som har bestått av spørreskjemaundersøkelser til kommunene og funksjonshemmedes organisasjoner i to omganger (i 1999 og i 2002), telefonintervjuundersøkelse til fylkeskommunene, en gjennomgang av aktuelle planer og to casestudier.

Vi vil gjerne takke Olav Bringa, Sidsel Andersen og Einar Lund i Miljøverndepartementet for innspill i prosessen, samt våre informanter i Porsgrunn og Lillehammer.

Oslo, oktober 2002

Arvid Strand

Forskningsleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
Summary.....	12
1 Innledning	16
1.1 Bakgrunn og problemstilling.....	16
1.2 Metode	19
1.2.1 Spørreskjemaene til kommuner og interesseorganisasjoner	21
1.2.2 Undersøkelse mot fylkeskommunene	23
1.2.3 Case-undersøkelsene	24
1.2.4 Planstudiene	25
1.2.5 Resultatevaluering.....	26
2 Kommunal organisering, ansvarsfordeling og samarbeid.....	27
2.1 Innledning	27
2.2 Viktigste funn fra kapitlet	27
2.3 Kommunenes strategier og plassering av ansvar	28
2.4 Ansvar for funksjonshemmede i arealplanseksjonen ..	29
2.5 Kommunale råd for funksjonshemmede	31
3 Funksjonshemmedes medvirkning.....	33
3.1 Innledning	33
3.2 Viktigste funn fra kapitlet	34
3.3 Medvirkning gjennom det kommunale rådet for funksjonshemmede.....	35
3.4 Organisert medvirkning i kommunale planprosesser	39
3.4.1 Når i planprosessen skjer medvirkningen?.....	39
3.4.2 Hvor ofte skjer medvirkningen?.....	46
3.5 Hva kommer i konflikt med funksjonshemmedes interesser?.....	50
3.6 Trenger funksjonshemmede særbehandling i medvirkningen?.....	53

4	Planenes innhold	56
4.1	Innledning	56
4.2	Viktigste funn fra kapitlet	57
4.3	I hvilken type planer er mål om tilgjengelighet innarbeidet?	57
4.4	Resultater fra planstudiene	62
4.4.1	Funksjonshemmedes interesser i kommuneplaner	62
4.4.2	Reguleringsbestemmelser for å fremme funksjonshemmedes interesser	69
4.5	Resultater for tilgjengelighet i praksis?	72
5	Porsgrunn og Lillehammer kommuner	75
5.1	De viktigste funnene – begge case	75
5.2	Case A: Porsgrunn	76
5.2.1	Innholdet i forsøket	76
5.2.2	Kommuneplan 2000-2015	76
5.2.3	Oppfølgingen av forsøkets fokus på tilgjengelighet	78
5.3	Case B: Lillehammer kommune	81
5.3.1	"Byen for alle" - fase II	82
5.3.2	Foreløpige erfaringer med prosjektet	84
6	Fylkeskommunenes rolle	86
6.1	Innledning	86
6.2	Viktigste funn fra kapitlet	86
6.3	Fylkeskommunal ansvarsfordeling og samarbeid	87
6.4	Fylkesplanenes innhold	88
6.5	Medvirkning i fylkesplanprosessene	89
7	Endringer i holdninger og kunnskap	91
7.1	Viktigste funn fra kapitlet	91
7.2	Strategier for å øke kunnskapen i kommunene	91
7.3	Vurderinger av kommunenes prioriteringer og kunnskaper	92
7.4	Kjennskap til satsingsområdet/programmet	95
7.4.1	Betydningen av de ulike delene av satsingsområdet	97
8	Oppsummering og konklusjoner	99
8.1	Innledning	99
8.2	Økt medvirkning fra funksjonshemmede, men begrenset til høringsfasen	100
8.3	Flere planer etter PBL tar opp hensynet til tilgjengelighet	101
8.4	Økt kunnskap og resultater i praksis	102
8.5	Effekter av satsingsområdet "Planlegging for alle"	103
	Litteratur	104

Vedlegg 1	Informanter fra casene.....	107
Vedlegg 2	Spørreskjema til kommunene.....	108
Vedlegg 3	Spørreskjema til funksjonshemmedes organisasjoner	120

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Når har kommunen vanligvis organisert medvirkning? I følge kommunene</i>	40
Tabell 3.2	<i>Når har kommunen vanligvis organisert medvirkning? I følge organisasjonene</i>	42
Tabell 3.3	<i>Hvor hyppig organiserer kommunen medvirkning? I følge kommunene.</i>	46
Tabell 3.4	<i>Hvor hyppig organiserer kommunen medvirkning? I følge organisasjonene</i>	47
Tabell 4.1	<i>Målsettinger om tilgjengelighet i ulike plantyper</i>	58
Tabell 7.1	<i>Satsningsområdenes betydning</i>	98

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Har kommunen kommunalt råd for funksjonshemmede? Kommunenes svar</i>	32
Figur 2.2	<i>Har kommunen kommunalt råd for funksjonshemmede? Organisasjonenes svar</i>	32
Figur 3.1	<i>Aktiviteten i rådet. Kommunenes svar</i>	36
Figur 3.2	<i>Aktiviteten i rådet. Organisasjonenes svar</i>	36
Figur 3.3	<i>Hva slags planprosesser er rådet engasjert i? Kommunenes svar</i>	37
Figur 3.4	<i>Hva slags planprosesser er rådet engasjert i? Organisasjonenes svar</i>	37
Figur 3.5	<i>Hvordan er den organiserte medvirkningen? Kommunenes svar</i>	48
Figur 3.6	<i>Hvordan er den organiserte medvirkningen? Organisasjonenes svar</i>	49
Figur 3.7	<i>Hvilke hensyn kommer i konflikt med tilrettelegging? Kommunenes svar</i>	50
Figur 3.8	<i>Hvilke hensyn kommer i konflikt med tilrettelegging? Organisasjonenes svar</i>	51
Figur 3.9	<i>"Funksjonshemmede bør ikke få særbehandling i kommunale planprosesser". Kommunenes svar</i>	54
Figur 3.10	<i>"Funksjonshemmede bør ikke få særbehandling i kommunale planprosesser". Organisasjonenes svar</i>	54
Figur 4.1	<i>Uteområder hvor kommunene har resultater å vise til. Kommunenes svar</i>	73
Figur 4.2	<i>Uteområder hvor kommunen har resultater å vise til. Organisasjonenes svar</i>	73
Figur 7.1	<i>Prioriteres tilrettelegging høyt i kommunen? Kommunenes svar</i>	93
Figur 7.2	<i>Prioriteres til tilrettelegging høyt i kommunen? Organisasjonenes svar</i>	93
Figur 7.3	<i>Kjennskap til MDs satsningsområde. Kommunenes svar</i>	96
Figur 7.4	<i>Kjennskap til MDs satsningsområde. Organisasjonenes svar</i>	97

Sammendrag

Martin A. Hanssen og Knut Bjørn Stokke

Funksjonshemmedes interesser i planleggingen

En evaluering av programmet "Planlegging for alle"

NIBR-rapport 2002:19

Innledning

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er programmet "Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning"/"Planlegging for alle" i regi av Miljøverndepartementet og Sosialdepartementet. Formålet med programmet er å synliggjøre funksjonshemmedes behov for tilgjengelighet i planer etter plan- og bygningsloven og fremme større grad av medvirkning i planprosessene. Rapporten presenterer funn fra to spørreskjemaundersøkelser, case-studier og studie av innholdet i et utvalg planer. Hensikten er å sammenlikne situasjonen i forhold til arbeidet med funksjonshemmedes interesser i kommunenes planlegging før programmet ble virksomt og etter at det hadde virket i to til tre år, for på det grunnlaget å si noen om effektene av programmet. Resultatene av forundersøkelsen er primært referert i Hanssen og Stokke (2000), men en rekke av disse blir også brukt aktivt i denne rapporten, som grunnlag for å angi endring.

Politisk og administrativ organisering

Andelen kommuner som oppgir at de har råd for funksjonshemmede, har økt betydelig i perioden fra 1999 til 2002, med omtrent 11 prosentpoeng (opp til 54,7 %). Organisasjonenes svar på det samme spørsmålet ligger imidlertid høyere både i 1999 og i 2002 (over 60 % i begge undersøkelsene). Kanskje ansatte i kommunenes planetater er i ferd med å oppdage at kommunen faktisk har råd for funksjonshemmede?

Når det gjelder hvor kommunene har plassert ansvaret for funksjonshemmedes interesser i sin administrasjon, er det marginale endringer fra 1999 til 2002. Det er fremdeles mest vanlig å fordele ansvaret mellom flere etater framfor å plassere ansvaret i en etat, fortrinnsvis

helse- og sosialetaten. Det ser for øvrig ut til at det er blitt noe mer samarbeid mellom teknisk sektor og andre sektorer i kommunene i spørsmål som angår funksjonshemmede i planleggingen. Det er ingen endring i forhold til det å utpeke bestemte personer som ansvarlige for funksjonshemmede i kommunens planleggingsetat (ca. 30 % av kommunene).

Medvirkningen øker – men forbeholdt høringsfasen

Økt grad av medvirkning for funksjonshemmede er en sentral målsetting for programmet, og et hovedfunn i vår undersøkelse er at medvirkningen fra funksjonshemmede i kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven i all hovedsak skjer i form av høring/offentlig ettersyn. Tidligere undersøkelser viser at det er en generell tendens til at medvirkningen finner sted stadig tidligere i planprosessene i tråd med § 16 i plan- og bygningsloven (Sommerfelt og Knutzon 1997), noe som ikke ser ut til å være tilfelle når det gjelder funksjonshemmedes medvirkning.

Undersøkelsen viser at representanter for funksjonshemmede i betydelig større grad medvirker i kommunale og fylkeskommunale planprosesser etter PBL nå enn i 1999. Denne økningen har imidlertid først og fremst funnet sted i høringsfasen, og ikke i tidligere faser i planleggingsprosessene. I 2002 svarer 45,2 % av de kommuneansatte at de vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i kommuneplanprosessens høringsfase, mot 37,3 % i 1999. For kommunedelplaner er omfanget av medvirkning i høringsfasen 42,1 % i 2002, mot 34,2 % i 1999. For regulerings-/bebyggelsesplan er tilsvarende tall 44,9 og 35 %. Funksjonshemmedes medvirkning har også økt i fylkesplanleggingen, men også her begrenset til høringsfasen.

Når det gjelder kommunal planlegging, ser det ut til at denne økningen bl.a. skyldes at det er blitt flere kommunale råd for funksjonshemmede, og at rådene generelt er blitt noe mer aktive og er blitt mer involvert i spørsmål om tilgjengelighet og planprosesser. Rådene fungerer i stor grad som høringsinstans, og undersøkelsen viser at det ligger et uutnyttet potensial i å involvere rådet tidligere i planprosessen.

Undersøkelsene har vist at representanter for funksjonshemmede mener at medvirkning i høringsfasen har begrenset verdi i forhold til å kunne øve reell innflytelse på planinnholdet, og mente derfor at det er viktig å delta tidligere og mer aktivt i planprosessen. Dette ser særlig ut til å ha en viktig funksjon i forhold til det å anvende prinsippet om universell utforming i planleggingen. Det er fremdeles få som

vanligvis organiserer medvirkning fra funksjonshemmede i målformulerings- og/ eller i planarbeidelsesfasen. På den annen side viser undersøkelsen at det kommunale rådet hyppigere er i kontakt med planadministrasjonen i løpende plansaker. Dette kan tolkes dit hen at rådet i større grad brukes om en aktiv samarbeidspartner i planleggingen, og at rådet derfor i større grad får anledning til å øve reell innflytelse på tross av at de på organisert vis sjelden deltar i planprosessenes tidligere faser.

Over halvparten av informantene i kommuneadministrasjonen og funksjonshemmedes organisasjoner er helt eller delvis enige i at funksjonshemmedes deltakelse er blitt bedre i løpet av de tre siste årene (hhv. 52,8 og 55,4 %). Det ser for øvrig ut til at den generelle medvirkningen fra funksjonshemmede nå har kommet opp på et mer akseptabelt nivå sammenlignet med andre grupper det kan være aktuelt å sammenligne seg med, selv om vi kan slå fast at det kommunale rådet for funksjonshemmede medvirker i planprosesser i mindre grad enn barnerepresentantene i kommunene.

Funksjonshemmedes interesser innarbeides i planer i større grad enn før

I hvilken utstrekning hensynet til funksjonshemmede innarbeides i planer er et kjernesporsmål i denne undersøkelsen. Kommunene svarer oss at det virkemiddelet som er det vanligste å bruke, er mål og retningslinjer i overordnede planer. Mer enn halvparten av kommunene har eksplisitte mål om tilrettelegging for funksjonshemmede i kommuneplanens samfunnsdel. For denne plantypen finner vi også en økning på 7 prosentpoeng fra 1999 til 2002, fra 51 til 58%. Den største økningen mht. mål om tilgjengelighet finner vi for kommuneplanens arealdel, fra 17,2 til 29%. Det er imidlertid færre kommuner som har fulgt opp målene i økonomiplan/årsbudsjett og i etatenes virksomhetsplaner.

I likhet med undersøkelsen i 1999 viser etterfølgende telefonintervju og studie av aktuelle planer, også denne gangen, en betydelig "jassiing". Det gjelder både i kommuneplanene og i forhold til bruk av reguleringsbestemmelser. I 1999 var det bare 8,1 % av kommunene som faktisk hadde reguleringsbestemmelser for å øke tilgjengeligheten, mens i 2002 er det reelle tallet 11,5 %.

Resultater i praksis?

Hvorvidt planleggingen fører til noe i praksis er naturlig nok et sentralt spørsmål. I henhold til både kommunene og funksjonshemmedes organisasjoner er det vanlig at kommunene har resultater å

vise til. Den mest markante forbedringen i perioden er at organisasjonene forteller oss at så mange som 60,2% av kommunene har resultater å vise til i utearealer rundt bygninger, mot 49,6% i 1999.

Et klart flertall av både kommuneansatte og representanter for funksjonshemmedes organisasjoner er for øvrig helt eller delvis enige i at funksjonshemmedes interesser er blitt bedre ivaretatt i kommunens planer de tre siste årene (hhv. 62,1 og 63,4 %).

Fylkesplanene

Gjennomgang av fylkesplanenes innhold viser at 11 av 16 har målsettinger om tilgjengelighet for funksjonshemmede, dvs. 68,8%. Dette er en betydelig økning fra undersøkelsen i 1999, som viste en prosent-sats på bare 38,9. Fremdeles er det imidlertid få som har operasjon-alisert målene i handlingsprogrammet. Undersøkelsen viser også at det ikke er noen selvfølge at satsing på funksjonshemmede i en fylkesplan blir fulgt opp når planen revideres.

Case-kommunene

Et hovedinntrykk fra casestudiene i Lillehammer og Porsgrunn kom-muner er at deltakelsen i programmet har bidratt til at tilgjengelighet og universell utforming i større grad er kommet på den kommunale dagsorden. Det ser også ut til at kunnskapen og forståelsen for dette har økt i de to kommunene generelt og blant aktører som har ansvaret for arealplanleggingen spesielt. Det er imidlertid en utfordring å spre kunnskapen til private entreprenører og utbyggere.

Det har vært liten grad av oppfølging i form av konkrete tiltak for å bedre tilgjengeligheten i våre to case-kommuner. En viktig årsak til det er, i følge våre informanter, dårligere kommuneøkonomi og mindre økonomisk handlingsrom. En gjennomgang av gjeldende økonomiplaner for Porsgrunn og Lillehammer bekrefter dette, en tendens vi for øvrig også ser i spørreskjemaundersøkelsen.

Konklusjon

De fleste elementene i undersøkelsen indikerer at programmet har hatt en positiv effekt på planleggingen, selv om denne i forhold til mange aspekter vi har berørt, må sies å være moderat. Virkningen har vært vesentligst i forhold til graden av medvirkning fra funksjonshemmede i planprosessene. Flere planer inneholder mål om tilgjengelighet, og vi har sett en økt kompetanse og bevissthet i kommunene. Av program-mets virkemidler, ser det ut som at rundskrivet "Tilgjengelighet for alle" har hatt størst effekt. Flere kommuner har de siste årene har gjennomført kurs /opplæring for å øke kompetansen om tilgjenge-

lighet for funksjonshemmede i planseksjonen. Vi ser også at Miljøverndepartementet er blitt en viktigere kunnskapskilde på dette feltet, noe det er nærliggende å tro har sammenheng med programmet "Planlegging for alle". Programmet ser ut til å ha gitt resultater i og med at informantene, både kommuneansatte og organisasjonene, er av den formening at funksjonshemmedes behov for bedre tilgjengelighet i større grad har fått gjennomslag lokalt. Et klart flertall er også enige i at kunnskap og holdning har bedret seg siden 1999. Det ser også ut til at prinsippet om universell utforming har fått større gjennomslag.

Summary

Martin A. Hanssen and Knut Bjørn Stokke

The Disabled in Planning

An assessment of the programme "Planning for all"

NIBR Report 2002:19

Introduction

The starting point for this study is the programme "Comprehensive planning and user participation" / "Planning for all", run by The Ministry of The Environment and The Ministry of Social Affairs. The objective of the programme has been to direct attention to the need for accessibility for the disabled in relation to matters dealt with in planning pursuant to the Planning and Building Act, and to promote participation in these planning processes.

The report presents findings from two surveys (both including management in the municipalities and an organisation for the disabled), case-studies, and a study of the content of selected plans. The purpose was to be able to make comparisons between how the interests of the disabled were dealt with prior to and 2-3 years into the programme period. The results of the first study is broadly covered in Hanssen and Stokke (2000), but significant parts of this is also used in this report, as a basis for estimating changes.

Management

The percentage of municipalities which say that they have a council for the disabled have increased from 1999 to 2002, with 11 percentage points (up to 54,7%). The answers, to the same question, from the special interest organisations of the disabled show higher figures in 1999 as well as 2002 (over 60% in both surveys). Maybe the planning agencies of the municipalities are about to discover that there is in fact such a body.

With regard to who are responsible for the interests of the disabled in planning in the municipalities, the studies show very small changes

from 1999 to 2002. It is still most common to share the responsibility between the departments, than to give it to one. With regard to the latter, the health and social department is most often given the responsibility. The co-operation between the technical departments and other municipal departments, in issues concerning the disabled, shows a moderate increase.

Participation in Planning – mostly in the public inspection phase

To increase the participation of the disabled in planning is one of the central objectives of the programme. A central finding in our study is that participation from the disabled in these planning processes mainly takes place in the public inspection phase. An earlier study shows that there has been a general development over time towards participation in the earlier stages of planning pursuant to The Planning and Building Act, (Sommerfeldt and Knutzon). Our study shows that if there is such a trend, the disabled are not benefiting from it.

We find that representatives for the disabled are considerably more involved in municipal and county planning processes in 2002 than in 1999. But this increase is primarily taking place in the public inspection phase, not in the earlier phases of the process. In 2002 45,2% of the municipalities answer that they regularly practice organised involvement of the disabled in the public inspection phase of the municipal master plan. In 1999 the figure was 37,3%. For plans for specifically defined areas the figures are 42,1% in 2002, and 34,2% in 1999. For local development plans they are 44,9% (2002) and 35% (1999). The involvement of the disabled in the county planning has increased as well, but also here limited to the public inspection phase.

For the municipal planning, it looks like this tendency is due to an increase in the number of municipal councils for the disabled, and that these bodies have become more active and involved in issues related to accessibility and planning.

This study has revealed a point of view from representatives for the disabled, that involvement in the public inspection phase has limited value in terms of having actual influence over decision-making. Thus, they see it as important to participate earlier in the process. This seems to be particularly important with regard to the application of the principle of 'universal design'. There is still a small number of municipalities that usually organise participation for the disabled in the phases of the planning process where objectives are set and planning proposals are made. On the other hand, the study shows that the municipal councils for the disabled have increased their rate of contact

with planning management. This might imply that the councils to a larger extent are being used as an active partners in planning. This might again mean that the council exercises more influence over planning than on is lead to believe from looking at the figures for how frequent organised participation takes place.

More than half of our respondents amongst management in the municipalities and the organised interests of the disabled do fully or partly agree that the participation of the disabled in planning has improved over the last three years (respectively 52,8 and 55,4%). It seems generally that the level of involvement from the disabled has now become more acceptable in comparison with other groups. But we can still conclude that the municipal councils for the disabled are less involved in planning than representatives for children.

The content of plans have improved with regard to the disabled

To which extent planning content is adjusted to address the needs of the disabled, is a core issue in this study. The municipalities tell us that this is most commonly done by formulating objectives and directions in master-type plans. More than half of them has formulated explicit objectives on accessibility for the disabled in general part of the master plan. In this, we also see an increase of 7 percent points from 1999 to 2002, from 51 to 58%. We find the biggest increase in the use of objectives for accessibility for the disabled in the land-use part of the municipal master plan, from 17,2 to 29%. But the figures drop when it comes to concrete action in the financial plan, annual budgets, and the operational plans of the departments. As in 1999 the selected follow up telephone survey and the study of planning content, revealed a considerable deviation in the answers from the main survey.

Whether planning has practical results or not is a possible concern. According to both the municipalities and the organisations, it is quite common that the municipalities can show physical results in terms of better accessibility. The most noticeable improvement is that the organisations of the disabled tell us that as many as 60,2% of the municipalities can show practical results in 2002, as opposed to 49,6% in 1999.

A significant majority of both the municipalities and the organisations do partly or fully agree that the interests of the disabled have better taken care of in municipal plans over the last three years.

Our study of the county plans shows that 11 out of 16 contain objectives on accessibility for the disabled. This is a considerable

increase from 1999. But there are still few counties that have included this in action programmes. The study also shows that it is not self evident that the objectives stay in the plan when it is up for reconsidering.

An increased number of municipalities have arranged courses/training on the issue of accessibility for the disabled. They also tell that The Ministry of the Environment has been an important source of information in this field, which indicates a connection with and an effect of the programme.

Conclusion

Most of the elements in the study indicates a positive effect of the programme, although this is moderate for most elements. The effect of the programme has been significant when it comes to participation from the organisations of the disabled in planning. More plans contain objectives on accessibility, and we have seen an increase in competence and awareness in the municipalities. Of all the instruments of the programme the circular "Accessibility for everyone" has had the biggest effect.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Utviklingsprogrammet "Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning" er et felles satsingsområde fra Sosialdepartementet og Miljøverndepartementet, der sistnevnte departement står for gjennomføringen av programmet. Prosjektet startet opp i 1998 og har vart i 4 år. Programmet er en oppfølging av de oppgavene som ligger i St.meld. 29 1996-97 "Regional planlegging og arealpolitikk" og Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001. Den langsiktige målsettingen for programmet er å øke funksjonshemmedes likestilling og deltakelse i samfunnet. Det kortsiktige målet er å synliggjøre funksjonshemmedes behov for tilgjengelighet i kommunale og regionale planer, og fremme større grad av medvirkning i planprosessene.

Programmets målsettinger favner vidt:

Satsingsområdet "Planlegging og brukarmedverknad" i regjeringa sin handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001, tek sikte på å føre omsynet til funksjonshemma inn som ein premiss i all kommunal og fylkeskommunal planlegging. Dette inneber at overordna politiske og samfunnsmessige målsetjingar om funksjonshemma skal inkluderas i avgjerdsgrunnlaget for all planlegging, og at målsetjingane skal utviklast til konkrete handlingar på dei ulike plannivå innanfor dei sektorane som er relevante (St. meld. nr. 8 1998-99 "Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001", s. 28).

En avgrensing er at programmet søker å bruke plan- og bygningsloven (PBL) som gjennomføringsredskap. Grunnen til dette kommer fram av St. meld. nr. 8 1998-99, s. 28:

Plan- og bygningsloven blir i aukande grad brukt som grunnlag for dei formelle, praktiske og forvaltningsmessige sidene ved planleggingsprosessar i fylkeskommunar og kommunar. Den blir også brukt ved planlegging av andre sektorar enn arealplanar, t d helse- og sosialplanar. Lova stiller klåre krav til brukarmedverknad i heile planprosessen fram til politisk hand-saming. Det er viktig at funksjonshemma og funksjonshemma sine organisasjonar blir involvert langt sterkare på desse arenaene.

Miljøverndepartementet har bedt Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) om å foreta en evaluering av programmet. Hovedfokuset i evalueringen ligger på planlegging etter plan- og bygningsloven, men andre sider ved kommunens organisering og planlegging som har betydning for funksjonshemmede blir også berørt. Resultatene av denne evalueringen foreligger i denne rapporten. Den bygger i hovedsak på *to* spørreskjemaundersøkelser. Den første tok sikte på å belyse plansituasjonen i norske kommuner og fylkeskommuner *før* utviklingsprogrammet kom ordentlig i gang (Hanssen og Stokke 2000). I denne rapporten sammenholdes disse funnene med funn fra en senere undersøkelse, gjennomført på samme måte, og med mange av de samme spørsmålene. Dette utgjør det viktigste grunnlaget for å si noe om programmet har hatt en virkning. Gjennom studier av to forsøkskommuner har vi også kunnet undersøke noen effekter av programmet, og hva som har skjedd i implementeringsfasen. Det blir særlig satt fokus på å undersøke graden av brukervedvirkning i kommunale og fylkeskommunale planprosesser etter PBL, og hvordan hensynet til funksjonshemmede er ivaretatt i planutforming.

Spørreskjemaene er blitt sendt til et representativt utvalg av norske kommuner og en av de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner i den samme kommunen, samt på e-postspøringer til fylkesrådene for funksjonshemmede i alle landets fylkeskommuner. For det andre bygger rapporten på casestudier av to kommuner som er med i Miljøverndepartementets forsøksprosjekt (Lillehammer og Porsgrunn), samt en studie av aktuelle planer i en rekke kommuner og fylkeskommuner.

Fylkes- og kommuneplanlegging etter PBL har fått et vidt virkeområde der man tar sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor kommunenes ansvarsområder. PBL inneholder altså relativt ambisiøse målsettinger om samordning og styring på tvers av sektorer. Alle kommuner skal etter loven utarbeide en kommuneplan som skal bestå av en langsiktig og en

kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel. Kommuneplanens arealdel etter PBL har etter hvert blitt et etablert styringsredskap med juridisk binding av vedtakene. Den delen av kommuneplanen som skal omfatte mål for kommunesamfunnet og retningslinjer for sektorene kalles ofte kommuneplanens "samfunnsdel", og er ikke juridisk bindende på samme måte som arealdelen. Den kortsiktige delen av kommuneplanen omfatter "et samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år" (PBL § 20-1), og er i mange kommuner integrert med økonomiplanen (Falleth og Stokke 2001).

PBL § 23 pålegger kommunene å utarbeide reguleringsplan for områder der det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider, samt for områder der kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan har fastlagt at utbygging m.v. bare kan skje etter en slik plan.

Fylkeskommunen skal på sin side utarbeide fylkesplan som omfatter mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for de nærmeste årene. Når det er hensiktsmessig kan det utarbeides både fylkes- og kommunedelplaner etter PBL for bestemte virksomhetsområder og for et avgrenset geografisk område.

Når det gjelder hvordan hensynet til funksjonshemmede er ivaretatt i disse plantypene, blir det i St.meld. nr. 29 "Regional planlegging og arealpolitikk" framhevet at man er kommet ganske langt når det gjelder detaljerte forskrifter om utforming av omgivelsene, bl.a. gjennom byggeforskrifter og vegnormaler, men at hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede i liten grad blir ivaretatt gjennom mer overordnet og strategisk planlegging. Selv om programmet har all planlegging etter PBL som virkeområde, blir det poengtert at det er arealplanleggingen det blir lagt størst vekt på (Miljøverndepartementet 1998). Arealplaner etter PBL skal legge viktige føringer for den videre detaljplanleggingen og byggesaksprosessen.

Under følger en liste over de forhold ved kommunens organisering og arbeid med funksjonshemmedes interesser som vi har brukt som målestokk for å evaluere programmet:

Hvordan er arbeidet for funksjonshemmedes interesser organisert i (fylkes-) kommunen generelt og i planetaten spesielt?

- Har (fylkes-)kommunen/planetaten plassert ansvaret for funksjonshemmede, og eventuelt hvor?

- Hvordan foregår samarbeidet på tvers av etater i spørsmål som angår funksjonshemmede?
- Er det gjennomført kurs/opplæring eller lignende?

Hvordan foregår medvirkningen?

- Hvem er pådriverne til å få inn hensynet til tilgjengelighet i planprosesser etter PBL?
- Hvilken rolle spiller det kommunale rådet og fylkesrådet for funksjonshemmede?
- Når i planprosessen medvirker funksjonshemmede og funksjonshemmedes organisasjoner i ulike typer planer?
- Hvordan er medvirkningen lagt opp?
- Hvilke interesser kommer i konflikt med tilrettelegging for funksjonshemmede?

I hvilken grad er hensynet til funksjonshemmede innlemmet i planer etter PBL?

- Hvordan er hensynet blitt innlemmet, og hvilke plantyper?
- Hvilke funksjonshemninger er det tatt hensyn til i planene?
- Hvordan blir målene operasjonalisert i virksomhetsplaner og budsjetter?
- Er det gjennomført tiltak i praksis?

Synspunkter på og kjennskap til programmet

- Hvilke deler av programmet har hatt betydning?
- Hvordan ser man selv på endringer for funksjonshemmede i programmets virkeperiode?

1.2 Metode

Denne undersøkelsen bygger i stor grad på to spørreskjemaundersøkelser til halvparten av alle norske kommuner, og har som siktemål å måle endringer på en rekke forhold som vi ser på som relevante for å evaluere programmet. Kommunene er tilfeldig valgt innen hvert fylke, men slik at den andelsmessige representasjonen fra hvert fylke er omtrent den samme. I alle de utvalgte kommunene sendte vi et spørreskjema til kommuneadministrasjonen og et annet skjema til en representant for de funksjonshemmedes interesseorganisasjon. En del av

spørsmålene har vært like, slik at vi kan sammenlikne svarene fra kommuneadministrasjonen med organisasjonenes synspunkter. Svarprosentene for de to spørreskjemaene ligger på henholdsvis 64 og 63 prosent i 1999, og 58 og 54 prosent i 2002.

Når vi ser på kryssninger mellom to forskjellige forhold (variabler) for å måle hvordan kommuner eller organisasjoner fordeler seg på disse to, refererer vi til noe som kalles 'statistisk signifikans'. Dette er et uttrykk for om vi kan stole på materialet vårt i forhold til en generalisering fra utvalget av kommuner til alle kommuner (og tilsvarende for organisasjoner). Hvilken risiko vi velger å ta i forhold til feilslutning i en slik sammenheng kan vi velge selv, men det er ikke vanlig å ta større risiko enn 5%. Når et resultat er statistisk signifikant på 5% nivå eller lavere kan resultatet derfor brukes som grunnlag for en generalisering.

Enkelte spørsmål er undersøkt på flere måter. For det første har vi stilt det samme spørsmålet til både kommuneadministrasjonen og de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Vi sammenlikner resultatene av de forskjellige målingene på en bred skala, og kommer ofte til ganske avvikende resultater. Hva som er "riktig", må dermed leses i lys av begge målingene. Enkelte spørsmål har vi også fått besvart enda en gang når vi har ringt til et utvalg kommuner i forbindelse med planstudiet. Her har vi fått til dels svært stor avvik mellom resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og hva som er blitt oppgitt over telefonen. Vi er tilbøyelige til å sette større lit til de svarene vi har fått over telefonen og vil se resultatene fra spørreskjemaene i lys av disse funnene.

Det finnes en del spørsmål som et antall kommuner ikke har svart på. Av og til er dette ikke i overensstemmelse med premisene i spørsmålet, fordi det er formet svaralternativer der alle skal kunne velge ett. Denne mangelen på svar påvirker svarfordelingen dersom man skulle ta med disse kommunene i en egen kategori, f.eks. "vet ikke". Vi kjenner imidlertid ikke motivasjonen til de kommunene som ikke har svart på bestemte spørsmål, like lite som vi kjenner motivasjonen til kommuner som ikke har svart på spørreskjemaet i det hele tatt. Vi finner det derfor mest forsvarlig å presentere en fordeling uten disse kommunene.

Når man opererer med prosentsatser, er det viktig å angi hvor mange som representerer prosentueringsgrunnlaget. Dette er oppgitt som N-verdier. Mange steder er dette ikke oppgitt i teksten. I disse tilfellene er N=142 i 2002 og N=136 i 1999 for kommunene, og N=123 i 2002 og N=119 i 1999 for organisasjonene.

Det ble i 1999 gjennomført en survey i form av en enkel telefonintervjuundersøkelse til alle landets fylkeskommuner. Denne ble fulgt opp med et spørreskjema som ble sendt elektronisk i 2002. Det ble stilt noen av de samme spørsmålene som til kommunene når det gjelder den interne organiseringen av ansvaret for funksjonshemmede. Plan- og bygningsloven pålegger fylkeskommunen å utarbeide fylkesplaner som bl.a. skal gi retningslinjer for kommunenes planlegging, og vi spurte derfor om og på hvilken måte funksjonshemmedes interesser er blitt tatt opp i planene. Fylkeskommunen skal også samordne kommunenes, fylkeskommunens og statens virksomhet, samt veilede kommunene i planspørsmål. Det ble derfor også stilt spørsmål om dette er et tema i veiledningen og i plansamarbeidet i fylket.

Høsten 1999 gjennomførte vi casestudier i Porsgrunn og Lillehammer. Disse ble fulgt opp i 2002, med sikte på å avdekke endringer som kunne tilskrives programmet, og hva som eventuelt fremmer og hinder målsetningene å bli implementert. Vi har også gått igjennom et utvalg planer etter PBL i en rekke kommuner og fylkeskommuner. Hovedformålet har vært å avdekke hvordan kommuner og fylker som, etter spørreskjemaundersøkelsen fremstår som spesielt flinke, innarbeider hensynet til funksjonshemmede i planene. Men det vil også ligge et evalueringselement både knyttet til endring i antall planer med tilrettelegging og til eventuelle forbedringer i omtalen av dette.

1.2.1 Spørreskjemaene til kommuner og interesseorganisasjoner

Kommuneadministrasjonen

I og med at vi ønsket å favne både det overordnede kommuneplanarbeidet som ligger under rådmannen, og den mer detaljerte fysiske planleggingen under teknisk etat eller planetaten, valgte vi å sende spørreskjemaet til rådmannen i mindre kommuner (mindre enn 15 000 innbyggere) og til teknisk etat/planetaten i større kommuner (flere enn 15 000 innbyggere). Begrunnelsen for den valgte løsning var at vi antok at større kommuner har en egen planenhet, enten under teknisk etat eller som egen etat. Vi fant det for ressurskrevende å sende et spørreskjema til begge instansene i hver kommune, selv om det hadde vært det mest optimale. I følgebrevet gjorde vi imidlertid respondentene oppmerksomme på at det kunne være nødvendig å også innhente opplysninger fra henholdsvis teknisk etat/rådmann for å gi et mest mulig helhetlig bilde av plansituasjonen. I noen kommuner er også det løpende administrative ansvaret for kommuneplanens

arealdel underlagt planseksjonen, mens i andre kommuner er dette ansvaret underlagt rådmannens stab.

Tilgjengelighet for funksjonshemmede er et sektorovergripende tema i kommuneadministrasjonen. En etat, som regel helse- og sosialetaten, har ansvaret for funksjonshemmede som gruppe, mens teknisk etat/planetat har ansvaret for planer og byggesaker som berører denne gruppens tilgjengelighet til ulike funksjoner i lokalsamfunnet. Av den grunn ønsket vi at en som arbeider med funksjonshemmedes interesser, hvis vedkommende også er engasjert i kommune- og/eller reguleringsplanprosesser, skulle besvare spørreskjemaet. I 2002-undersøkelsen tok vi sikte på å finne ut i hvilket omfang spørreskjemaet ble sendt videre til andre etater (først og fremst helse- og sosial), selv om det altså dreier seg om planlegging etter PBL.

Spørreskjemaene består av fem deler: Første del tar sikte på å kartlegge hvordan kommunene organiserer arbeidet med funksjonshemmede, med særlig fokus på teknisk etat/planseksjonen. Andre del dreier seg om i hvilken grad og på hvilken måte de funksjonshemmede medvirker i kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven. Tredje del stiller spørsmål om de ulike planenes innhold og i hvilken grad målsettinger om tilgjengelighet er formulert. I fjerde del blir det spurt om kommunene har gjennomført tiltak for økt tilgjengelighet i uteområder, før det i femte del blir stilt noen vurderingsspørsmål omkring kommunens prioritering av funksjonshemmede, inkludert spørsmål som tar sikte på å måle kommunenes og organisasjonenes oppfatninger av mulige endringer de siste tre årene på de nevnte forhold, som vi altså mener er relevante for å vurdere hvordan programmet har virket.

Funksjonshemmedes interesseorganisasjoner

Når det gjelder spørreskjemaundersøkelsen til interesseorganisasjonene, ble skjemaet i første rekke prioritert sendt til en brukerrepresentant i det kommunale rådet for funksjonshemmede. I de kommuner hvor det ikke fantes et slikt råd i funksjon, ble skjemaet sendt direkte til en representant for en interesseorganisasjon for funksjonshemmede.

Gjennom fylkesrådene for funksjonshemmede fikk vi en oversikt over hvilke kommuner som har råd i funksjon. Ved å ta en telefon til sekretæren i rådet fikk vi adressen til en aktuell representant for brukerne. Der det ikke var opprettet kommunalt råd kontaktet vi først organisasjonene på fylkesnivå, i første rekke Norges Handikapforbund (NHF) og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). Herfra fikk vi informasjon om aktuelle brukerrepresentanter rundt om i fylket som

engasjerer seg i kommunale planprosesser. Slik informasjon var det også mulig å få fra ansvarlig for funksjonshemmede i kommunens administrasjon (hovedsakelig i helse- og sosialetaten).

Spørreskjemaet består av en del av de samme spørsmålene som ble stilt til kommuneadministrasjonen, men er gjort mindre omfattende. Skjemaet består av tre deler: Første del tar sikte på å kartlegge hvordan representanter for funksjonshemmede opplever deres muligheter for reell innflytelse og medvirkning i kommunale planprosesser. I andre del spør vi om kommunen har gjennomført tiltak i uteområder som fremmer økt tilgjengelighet. Til slutt kommer det noen vurderingss spørsmål omkring kommunens prioriteringer for funksjonshemmede i planarbeidet, inkludert de siste tre årene. Organisasjonenes/brukernes synspunkter er viktige for å kunne få et helhetlig bilde av hvordan kommunene ivaretar sitt ansvar når det gjelder tilrettelegging for funksjonshemmede, og hvordan kommunene oppfyller sin lovpålagte plikt til brukermedvirkning etter plan- og bygningsloven.

1.2.2 Undersøkelse mot fylkeskommunene

Selv om det er kommunene som har det overordnede ansvaret for å utarbeide planer og gjennomføre tiltak etter plan- og bygningsloven, legger en rekke instanser på regionalt nivå klare føringer på den lokale planleggingen. Ifølge plan- og bygningsloven er det fylkeskommunen gjennom fylkesplanleggingen som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket (jf. plan- og bygningsloven § 19-1). Av den grunn valgte vi å fokusere på fylkeskommunene, både på fylkeskommunens egen virksomhet, fylkesplanarbeidet og veiledningen overfor kommunene i planspørsmål. For å få en mest mulig bred oversikt, valgte vi å intervjuer både sekretæren i fylkesrådet for funksjonshemmede og en fylkesplanlegger i hvert fylke.

Skjemaet for telefonintervjuene er delt i fire deler: Første delen har fokus på hvor fylkeskommunen har plassert ansvaret for funksjonshemmede generelt og hensynet til tilgjengelighet spesielt. I den andre delen blir det spurt om tilgjengelighet er et tema for fylkeskommunens planetat og på hvilken måte disse interessene eventuelt blir ivaretatt. Den tredje delen fokuserer på fylkesplanenes innhold og prosess, mens den fjerde delen går på hvordan fylkeskommunen ivaretar sin oppgave som veileder i kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven.

1.2.3 Case-undersøkelsene

Miljøverndepartementet har tatt i bruk flere virkemidler for å nå målsettingene for programmet. Ett av disse er forsøk i kommuner og fylker, der hensikten er å komme fram til kunnskap og erfaring om brukermedvirkning og arbeidsmetoder som er gode. Vi har valgt ut Lillehammer og Porsgrunn som casekommuner, som begge er med i forsøksprosjektet. Begrunnelsen for at vi valgte Lillehammer og Porsgrunn er, for det første, at vi ville velge to kommuner som har fått tildelt midler fra Miljøverndepartementet, for på den måten undersøke graden av implementering av programmets målsettinger i de to forsøkskommunene. For det andre valgte vi de to kommunene fordi begge retter innsatsen mot kommuneplanen, men har nokså ulikt utgangspunkt.

Mens Porsgrunn kommune hadde relativt liten erfaring med å tilrettelegge for funksjonshemmede før prosjektet startet, hadde Lillehammer gjennom det tidligere prosjektet "Byen for alle" lang erfaring med denne problemstillingen. Deres utfordring er i større grad å trekke disse erfaringene og denne kunnskapen inn i en PBL-sammenheng, bl.a. i forbindelse med rullering av kommuneplanen. Porsgrunn og Lillehammer er relativt like med hensyn til folketall og bystruktur, slik at det går an å ha et visst komparativt element med hensyn til likheter og ulikheter i planleggingspraksis. Hovedformålet med disse studiene i 2002-undersøkelsen var å se hva som hadde skjedd i den aktuelle treårs-perioden, altså utover det som ble avdekket i 1999.

Metodene som er benyttet i datainnsamlingen i casestudiene er:

- Informantintervju per telefon med ulike aktører som var aktive i planprosessene, samt visse representanter for funksjonshemmede som ikke var involvert
- Studier av relevant skriftlig planmateriale, plankart, møtereferat og brev

Dokumentstudien og intervjuene er foretatt med utgangspunkt i målsettingene for programmet og problemstillinger fra spørreskjemaundersøkelsen. Samtidig har intervjuene tatt sikte på å være åpne for eventuelle nye innspill og utdyping av spørsmål. Vi har også undersøkt kommuneplaner før kommunene ble involvert i programmet til Miljøverndepartementet, for på den måten undersøke om det har vært endringer i innholdet i kommuneplanene med hensyn til målsettinger som er viktige for funksjonshemmede.

Vi har foretatt intervjuene etter en intervjuguide, det vil si en liste av forholdsvis åpne spørsmål. Vi har intervjuet både kommunalt ansatte, aktuelle politikere og representanter for funksjonshemmedes organisasjoner, der intervjuguiden er tilpasset de ulike aktørene. Alle spørsmålene ble heller ikke stilt til alle informantene.

1.2.4 Planstudiene

I denne delen ønsket vi også å favne kommuner og fylkeskommuner som ikke er direkte involvert i programmet "Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning", for på den måten undersøke i hvilken grad programmets målsettinger er blitt implementert i forhold til (fylkes-) kommuner som ikke har fått tildelt statlige midler. Et annet formål er å undersøke hvordan målsettinger og bestemmelser som omhandler funksjonshemmede, eksplisitt faktisk er blitt anvendt og formulert i planene, og til slutt om vi ser noen endringer mellom de to undersøkelsene i forhold til dette.

Ved utvelgelsen av aktuelle kommuner og fylkeskommuner har vi tatt utgangspunkt i spørreskjemaundersøkelsen til kommunene og telefonintervjuundersøkelsen til fylkeskommunene, og kriteriene for utvelgelsen var som følger:

- oppga i spørreskjemaet at målsettinger om tilrettelegging for funksjonshemmede er blitt tatt opp eksplisitt både i kommuneplanens generelle del og arealdel
- oppga i tillegg at kommunen har brukt reguleringsbestemmelser for å fremme tilgjengelighetsmål
- oppga i telefonintervjuundersøkelsen at fylkeskommunen har vedtatt fylkesplan der tilgjengelighet for funksjonshemmede er tatt opp eksplisitt og implisitt

Totalt dreier det seg om 33 kommuner i 1999 og 49 i 2002, samt 11 fylkeskommuner vi har kontaktet, og bedt sende oss de aktuelle planene. I noen fylkeskommuner har vi fått tilsendt både gammel og ny fylkesplan, og på den måten har det vært mulig å kunne se noen tendenser om eventuelle endringer over tid. Gjennom en slik studie har det også vært mulig å undersøke om spørreskjemaundersøkelsens resultater med hensyn til planinnhold viser seg å stemme, eller om det er grunn til korrigeringer.

1.2.5 Resultatevaluering

Vi skiller gjerne mellom to hovedformer for evaluering (Røkenes 1998). Resultatevalueringer tar sikte på å måle om og eventuelt i hvilken grad intensjonene i et prosjekt eller tiltak er innfridd, mens prosessevalueringer fokuserer på hva som skjer under gjennomføringen av et tiltak. I sistnevnte evalueringsmetode legges det vekt på å dokumentere hendelsesforløp og vurderinger om delmål er innfridd. Med 'delmål' menes aktiviteter som er nødvendig for å innfri de overordnede målene. Dette studiet er i hovedsak en resultatevaluering. Her ligger fokus på å måle endringer på et antall variabler som er relevante for å vurdere prosjektet, på to forskjellige tidspunkt. Dette blir lagt til grunn for å evaluere prosjektet.

2 Kommunal organisering, ansvarsfordeling og samarbeid

2.1 Innledning

Før vi belyser situasjonen i kommunene når det gjelder medvirkning og planinnhold, vil vi gi en presentasjon av hvordan arbeidet for funksjonshemmede er organisert i kommunene. Kunnskaper om organisering, ansvarsforhold og samarbeid er viktig for å kunne forstå hvordan funksjonshemmedes interesser blir ivaretatt i kommunale planer og planprosesser, og vi innledet derfor spørreskjemaet med en rekke spørsmål om dette. I dette kapitlet skal vi presentere disse spørsmålene og de svarfordelingene vi fikk.

2.2 Viktigste funn fra kapitlet

Andelen kommuner som oppgir at de har råd for funksjonshemmede, har økt betydelig i perioden fra 1999 til 2002, med omtrent 11 prosentpoeng (opp til 54,7 %). Organisasjonenes svar på det samme spørsmålet ligger imidlertid høyere både i 1999 og i 2002 (over 60 % i begge undersøkelsene). Kanskje ansatte i kommunenes planetater er i ferd med å oppdage at kommunen faktisk har råd for funksjonshemmede?

Når det gjelder hvor kommunene har plassert ansvaret for funksjonshemmedes interesser i sin administrasjon, er det marginale endringer fra 1999 til 2002. Det er fremdeles mest vanlig å fordele ansvaret mellom flere etater framfor å plassere ansvaret i en etat, fortrinnsvis helse- og sosialetaten. Det ser for øvrig ut til at det er blitt noe mer samarbeid mellom teknisk sektor og andre sektorer i kommunene i

spørsmål som angår funksjonshemmede. Det er ingen endring i forhold til det å utpeke bestemte personer som ansvarlige for funksjonshemmede i kommunens planleggingsetat (ca. 30 % av kommunene).

2.3 Kommunenes strategier og plassering av ansvar

Kommunal saksbehandling er fordelt på ulike sektorer med hvert sitt ansvarsområde. I de aller fleste kommunene innebærer dette f.eks. at hovedansvaret for innbyggernes helse og velferd er lagt til helse- og sosialetaten, og at hovedansvaret for arealplanleggingen er lagt til teknisk etat.¹ I praksis er imidlertid mange ansvarsområder overlappende, og derfor stilte vi spørsmål om hvor kommunen har plassert ansvaret for funksjonshemmedes interesser. Det er ikke åpenbart hvor kommunene plasserer ansvaret for funksjonshemmede, fordi dette er et tema med relevans for mange sektorer. En undersøkelse fra 1998 viste imidlertid at det er en utbredt oppfatning at hensynet til funksjonshemmedes behov og interesser hører hjemme i sosialetaten (Vista Utredning 1998).

I vår undersøkelse er det flest som svarer at ansvaret for funksjonshemmede er fordelt mellom flere etater, og det er ingen vesentlige endringer i dette bildet mellom 1999 og 2002. 40 % av kommunene svarte dette i 1999, mot 41 % i 2002. Samme stabilitet var det for kommuner som svarte at ansvaret er plassert i én etat (34,1% mot 33,8 %). Av disse ser de aller fleste ut til å plassere ansvaret under helse- og sosialetaten (Hanssen og Stokke 2000). Kun 2,9 % (2,2 % i 1999) har plassert ansvaret på rådmannsnivå, mens 20,9 % (22,2 % i 1999) av kommunene svarer at ansvaret for funksjonshemmede ikke er plassert i noen bestemt etat eller nivå. Det er altså fremdeles noen flere som svarer at ansvaret for funksjonshemmedes interesser er fordelt mellom flere etater i kommunen enn at ansvaret er plassert i en etat, fortrinnsvis i helse- og sosialetaten. En oppsplitting av ansvar kan imidlertid også bety en pulverisering av ansvar. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at omtrent 1/5 av kommunene oppgir at

¹ Mange kommuner bruker imidlertid andre betegnelser enn helse- og sosialetat og teknisk etat, og i større kommuner er arbeidet med fysisk planlegging ofte delt inn i flere underavdelinger. For enkelthets skyld bruker vi likevel konsekvent disse begrepene her. Samtidig gir kommuneloven av 1992 frihet til å velge organisasjonsform slik at tradisjonelle sektoransvarsområder kan brytes opp.

ansvaret for funksjonshemmede ikke er plassert i noen bestemt etat eller nivå.

Vi spurte også om kommunen har lagt opp noen spesiell strategi for arbeidet med funksjonshemmedes interesser, og i såfall hvilken strategi. Inntrykket fra Røe sin undersøkelse "er at de færreste kommuner har en strategi for hvordan funksjonshemmedes behov skal ivaretas" (Røe 1996:58), og at de kommuner som er i gang med å forsøke å endre sin praksis, er preget av å være i en prosjekt- og utprøvningsfase som domineres av ildsjeler.

I vår undersøkelse svarer 47,9 % (44 % i 1999) av kommunene at de ikke har lagt opp noen spesiell strategi på dette feltet. 35,9 % (38 % i 1999) svarer at de satser på å innarbeide hensynet til funksjonshemmede i alt arbeid i kommunen. 19,7 % (23 % i 1999) av kommunene svarer at de satser på en klar ansvarsfordeling mellom etater og sektorer, mens bare 6,3 % (13 % i 1999) svarer at de satser på prosjektarbeid som strategi. 14,8 % (øker fra 9 % i 1999) svarer at de satser på en allmenn kompetanseheving innenfor temaet i administrasjonen og blant politikere. I forhold til dette siste ser vi en økning på nærmere 6 prosentpoeng. Det er denne strategien som i størst grad står i en direkte relasjon til departementenes program, siden kompetanseheving er et så sentralt element i programmets målsettinger. Vi ser det derfor som nærliggende å slå fast at programmet har hatt en effekt, om enn beskjeden på kommunenes valg av strategi i arbeidet med funksjonshemmedes interesser i planleggingen. På den annen side er det verdt å merke seg at noen flere kommuner (nesten halvparten i 2002), oppgir at de ikke har lagt opp noen spesiell strategi.

Selv om det er over halvparten som svarer at de har en eller annen form for strategi for å ivareta funksjonshemmedes behov, vet vi lite om effektene av disse tiltakene. Prosjektarbeid er kanskje det mest konkrete for å sette tilgjengelighet på dagsorden, da det frigjør tid til å gi et aktuelt problemområde systematisk organisert oppmerksomhet (Stigen 1991). I lys av en slik erkjennelse kan det være uheldig at nesten 7 prosentpoeng færre kommuner satser på prosjektarbeid som strategi i 2002 i forhold til i 1999.

2.4 Ansvar for funksjonshemmede i arealplanseksjonen

Arealplanleggingen er en sentral del av det kommunale plansystemet. Det er også i arealpolitikken at PBL har de sterkeste juridiske virke-

midlene. Da ansvaret for arealplanleggingen som oftest er lagt til planseksjonen under teknisk etat (eller tilsvarende), valgte vi å stille noen spørsmål om hvordan denne etaten ivaretar hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede i planleggingen.

Samarbeid med andre etater i kommunen kan være en strategisk måte å få inn hensynet til funksjonshemmedes interesser i planleggingen, fordi kunnskapen kan være spredt rundt i kommunens administrasjon. Særlig viktig er samarbeidet med helse- og sosialetaten, fordi denne etaten har mye av ansvaret for tjenester og tilbud som er rettet mot funksjonshemmede. Helse- og sosialetaten har dermed, gjennom sitt arbeid, detaljerte kunnskaper om funksjonshemmedes behov som ikke planseksjonen har. I undersøkelsen fra 2002 var vi interessert i å finne ut hvor i kommuneadministrasjonen vårt spørreskjema ble besvart. Vi tenkte at dette kunne være en indikasjon på hvilken etat i kommunen som er mest fokusert på å håndtere tilgjengelighet for funksjonshemmede i planleggingen. Vi hadde i utgangspunktet antatt at det ville være planetaten (eller teknisk etat) som i størst utstrekning arbeidet med problemstillingene, og vi adresserte derfor spørreskjemaet til denne etaten. Det viste seg allikevel at ikke flere enn 45% av skjemaene ble besvart av folk som utelukkende arbeider i planetaten eller teknisk etat. I så mye som 30,4 % av kommunene hadde vårt ønske om hvor skjemaet skulle besvares blitt overstyrt av kommunen, og lagt til helse- og sosialsektoren. Man må tydeligvis ha følt at dette var rett sted, på tross av vårt ønske og på tross av at skjema handler om kommunal planlegging. Dette forteller oss nok noe om at helse- og sosialsektoren spiller en vesentlig rolle i forhold til funksjonshemmedes interesser, også i planleggingen etter PBL.

Men selv om det altså virker veldig nærliggende å legge et vesentlig ansvar på, eller involvere helse- og sosialsektoren i planleggingen var det i 1999 likevel kun 7,4% av kommunene som svarte at teknisk etat har rutinemessige møter med andre etater/instanser i spørsmål som angår funksjonshemmede. Dette øker til 14,8% i 2002. De mest vanlige formene for kontakt er ad hoc møter (1999:37,5%, 2002:29,6%) og interne høringer (1999:29,9%, 2002:38%). 20,4% (27,9% i 1999) har oppgitt at det skjer *andre* former for kontakt, mens 22,5% (26,5% i 1999) av kommunene svarer at det er liten eller ingen kontakt mellom teknisk etat og andre etater om disse spørsmålene. Alt i alt ser det altså ut til at det i dag er noe mer samarbeid mellom kommunenes ulike etater i spørsmål som angår funksjonshemmede.

Én måte å sikre seg at hensynet til funksjonshemmede blir et premiss i kommunal arealplanlegging, er å utpeke en eller flere personer i planleggingsseksjonen med et spesielt ansvar for tilgjengelighet for

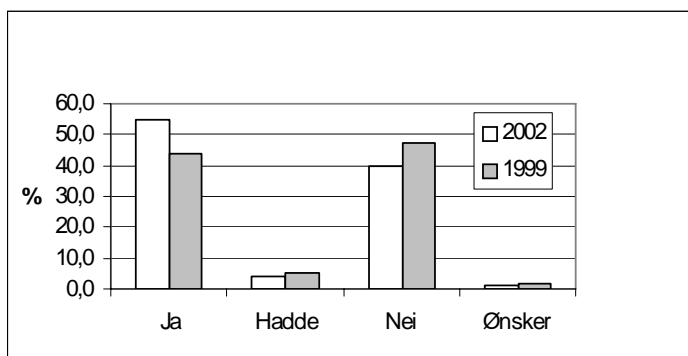
funksjonshemmede. Våre funn er ikke så lette å tolke i forhold til hva de betyr for funksjonshemmede. 14,4% (7,5% i 1999) av kommunene har utpekt en person for dette ansvaret, mens 15,8% (21,6% i 1999) av kommunene har gitt flere personer i seksjonen ansvar for at funksjonshemmedes interesser blir ivaretatt. 21,1% (17,2% i 1999) av kommunene svarer at *alle* i planleggingsseksjonen er gitt et likeverdig ansvar, mens vi ser en nedgang i andelen kommuner, fra 53% til 47,2%, som svarer at ansvaret for funksjonshemmede ikke er gitt noen bestemt. Totalt sett har altså 30,2 % (29,1% i 1999) av kommunene gitt en eller flere planleggere et spesielt ansvar, mens 70,2% (i begge undersøkelsene) av kommunene ikke har gjort det. Det ser for øvrig ut til å ha blitt noe mer vanlig å plassere ansvaret hos én planlegger enn hos flere.

2.5 Kommunale råd for funksjonshemmede

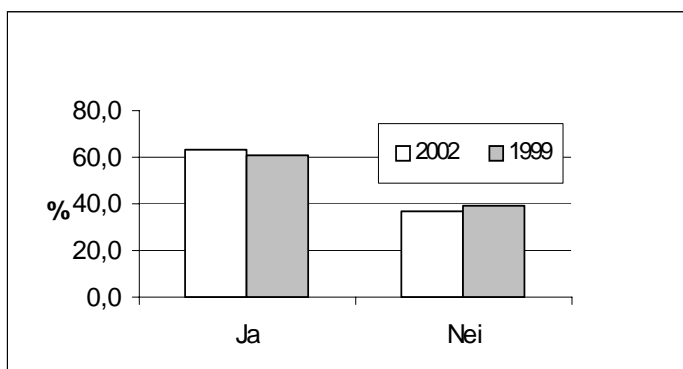
For å øke brukermedvirkningen for funksjonshemmede har Sosial- og helsedepartementet gjentatte ganger i årenes løp oppfordret kommunene til å opprette kommunale råd for funksjonshemmede. Ifølge retningslinjene bør det bestå av politikere, representanter fra funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og representanter for kommuneadministrasjonen (Sosialdepartementet 1990). Rådet har et bredt mandat til å arbeide overfor alle kommunale sektorer. Andreassen og Binder (1994) påpeker at det har vært et problem for rådet å finne sin plass i den kommunale strukturen. Samtidig gir det rådet anledning til å ta opp problemstillinger på tvers av sektorgrenser, noe som kan gi en unik rolle i sektorovergripende tema som for eksempel tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Det kommunale rådet for funksjonshemmede er ikke lovfestet, dvs. at det er opp til hver enkelt kommune å vurdere om en ønsker et slikt råd. 43,6% av de kommuneansatte svarte i 1999 at kommunen har et slikt råd. I 2002 er dette økt til 54,7% (Figur 2.1). Vi opplever dette som en betydelig økning. Representantene fra funksjonshemmedes organisasjoner er derimot mer stabile i sine svar fra 1999 til 2002. Her får vi bare en oppgang fra 61,1% til 63,0% (Figur 2.2).

Figur 2.1 *Har kommunen kommunalt råd for funksjonshemmede?
Kommunenes svar*



Figur 2.2 *Har kommunen kommunalt råd for funksjonshemmede?
Organisasjonenes svar*



Selv om økningen i svarene fra kommuneansatte bare skulle uttrykke en økt bevissthet om det rådet man faktisk har, framfor en reell økning i antall råd, så kan det i seg selv være en positiv effekt ved at kommunene i større grad benytter rådets erfaringer og kompetanse i planleggingen. Hvor vidt dette er tilfelle, kommer vi nærmere inn på i neste kapittel.

3 Funksjonshemmedes medvirkning

3.1 Innledning

Ved siden av samordning mellom kommunale etater, klar ansvarsfordeling og kompetanse (se kapittel 2), vil også aktiv bruk av de muligheter som ligger i plan- og bygningsloven (PBL) for aktiv medvirkning, være en aktuell strategi for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Røe (1996) sine casestudier viser at funksjonshemmedes interesseorganisasjoner kan spille en viktig rolle i kommunenes planlegging, og at deres medvirkning har betydning for planleggingsmyndighetens oppmerksomhet om tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Samtidig påpeker Saglie (1999) at det er viktig å være klar over at medvirkning i planprosesser etter PBL har en annen karakter enn "brukermedvirkningstradisjonen" knyttet til tjenester rettet mot funksjonshemmede. For det første vil funksjonshemmede være en av mange medvirkere, og det kan oppstå situasjoner hvor funksjonshemmedes interesser kan stå i konflikt med andre legitime interesser. Plansystemet skal fungere som en arena for avveining og prioritering av interesser. For det andre vil funksjonshemmedes medvirkning i planprosesser etter PBL være å bevege seg fra en sfære med sin egen kultur og diskursformer til en annen med andre forståelser, rammebetingelser og kultur. Man bør derfor ha kunnskaper om hvordan "PBL-sektoren" tenker og fungerer, noe som kan gi realisme i forståelsen av hva man kan forvente å oppnå. Det viser seg også at medvirkning og reell innflytelse er avhengig av velvilje og forståelse fra kommunen sin side (Andreassen og Binder 1994), samtidig som erfaringer viser at det lokale organisasjonsapparat i en del tilfeller er for svakt og at det derfor kan innebære en betydelig belastning for de som medvirker i prosessene.

Dette kapitlet bygger på svar fra både kommuneadministrasjonen og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner i vårt utvalg av kommuner. På den måten kan vi få et mest mulig helhetlig bilde av hvordan kommunene oppfyller sin lovpålagte plikt til medvirkning etter PBL. Medvirkning fra funksjonshemmede er både en sentral målsetting og et virkemiddel i programmet "Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning". Økt medvirkning blir ansett som nødvendig for å ivareta retter og behov til funksjonshemmede. I vår evaluering vil derfor måling og oppfølging av utviklingen i medvirkningen fra funksjonshemmede i planprosesser etter PBL stå sentralt.

3.2 Viktigste funn fra kapitlet

Undersøkelsen viser at representanter for funksjonshemmede i betydelig større grad medvirker i kommunale og fylkeskommunale planprosesser etter PBL nå enn i 1999. Denne økningen har imidlertid først og fremst funnet sted i høringsfasen, og ikke i tidligere faser i planleggingsprosessen. I 2002 svarer 45,2 % av de kommuneansatte at de vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i kommuneplanprosessens høringsfase, mot 37,3 % i 1999. For kommunedelplaner er omfanget av medvirkning i høringsfasen 42,1 % i 2002, mot 34,2 % i 1999. For regulerings-/bebyggelsesplan er tilsvarende tall 44,9 og 35 %. Funksjonshemmedes medvirkning har også økt i fylkesplanleggingen, men også her begrenset til høringsfasen.

Når det gjelder kommunal planlegging ser det ut til at denne økningen bl.a. skyldes at det er blitt flere kommunale råd for funksjonshemmede, og at rådene generelt er blitt noe mer aktive og er blitt mer involvert i spørsmål om tilgjengelighet og planprosesser. Rådene fungerer i stor grad som høringsinstans.

Undersøkelsen viser at representanter for funksjonshemmede mener at medvirkning i høringsfasen har begrenset verdi i forhold til å kunne øve reell innflytelse på planinnholdet, og mente derfor at det er viktig å delta tidligere i planprosessen i form av arbeidsgrupper eller liknende. Det er fremdeles, i 2002, få kommuner som vanligvis organiserer medvirkning fra funksjonshemmede i målformulerings- og/eller i planutarbeidelsesfasen. På den annen side viser undersøkelsen at det kommunale rådet hyppigere er i kontakt med planadministrasjonen i løpende plansaker. Dette kan tolkes dit hen at rådet i større grad brukes som samarbeidspartner i planleggingen, og at rådet derfor i større grad får anledning til å øve reell innflytelse på

tross av at de formelt sett sjelden deltar i planprosessenes tidligere faser.

Over halvparten av informantene i kommuneadministrasjonen og funksjonshemmedes organisasjoner er helt eller delvis enige i at funksjonshemmedes deltakelse er blitt bedre i løpet av de tre siste årene (hhv. 52,8 og 55,4 %). Det ser for øvrig ut til at den generelle medvirkningen fra funksjonshemmede nå har kommet opp på et mer akseptabelt nivå sammenlignet med andre grupper det kan være aktuelt å sammenligne seg med, selv om vi kan slå fast at det kommunale rådet for funksjonshemmede medvirker i planprosesser i mindre grad enn barnerepresentantene i kommunene.² Når det gjelder tidligere og mer aktiv involvering i planprosessene er imidlertid bildet mer nedslående, på tross av at dette blir ansett som nødvendig for at funksjonshemmede skal ha reell innflytelse (Hanssen og Stokke 2000).

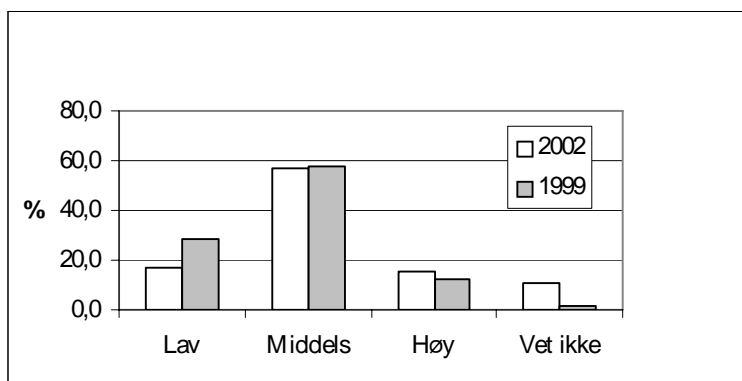
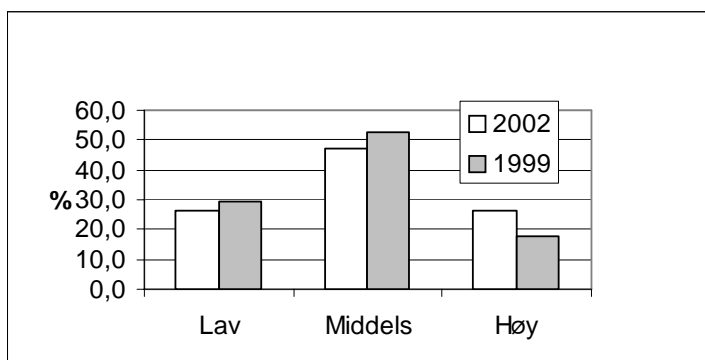
3.3 Medvirkning gjennom det kommunale rådet for funksjonshemmede

Vurderinger av aktiviteten i det kommunale rådet for funksjonshemmede

Vi er interesserte i å vite hvordan henholdsvis kommuneansatte og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner ser på aktiviteten i rådet, og spurte derfor informantene om dette.

Bare 12,3% av kommunene (Figur 3.1) i 1999 og 15,6% i 2002 (1999:N=57, 2002:N=77) vurderer aktiviteten som høy, noe som ikke er en særlig stor forskjell. Når det derimot gjelder vurderinger av om aktiviteten er lav, ser vi et betydelig fall fra 1999 til 2002, fra 28,1% til 16,9%. Dette ser vi som et uttrykk for en økt bevissthet om at rådet med fordel kan brukes i forbindelse med kommunal planlegging og tilgjengelighetsproblematikk. En slik økt bevissthet er det ikke urimelig å sette i forbindelse med programmet.

² Her har vi brukt Sommerfelt og Knutzon (1997) sin undersøkelse 'Medvirkning i planlegging' som referanse.

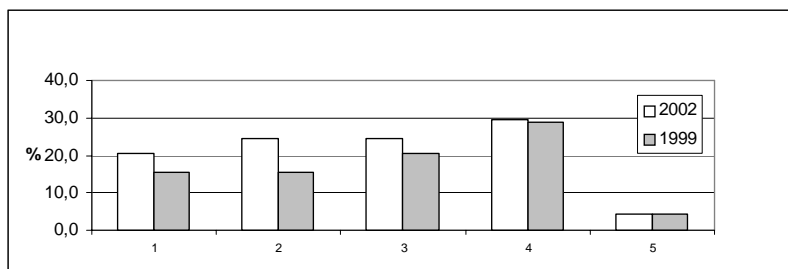
Figur 3.1 *Aktiviteten i rådet. Kommunenes svar*Figur 3.2 *Aktiviteten i rådet. Organisasjonenes svar*

Hos organisasjonene (Figur 3.2) er størrelsene på disse differansene omvendt, men trekker likevel i samme retning. Det er et lite fall i andelen som mener at aktiviteten er 'lav', fra 29,4% til 26,3. Vi finner også den samme oppgangen hos organisasjonene i andelen som mener at aktiviteten er 'høy', fra 17,6% til 26,3% (1999:N=68, 2002:N=119). Både kommunene og organisasjonene svarer altså på en måte som gjør at vi kan konkludere med at aktiviteten i rådene har økt siden 1999, om enn relativt moderat.

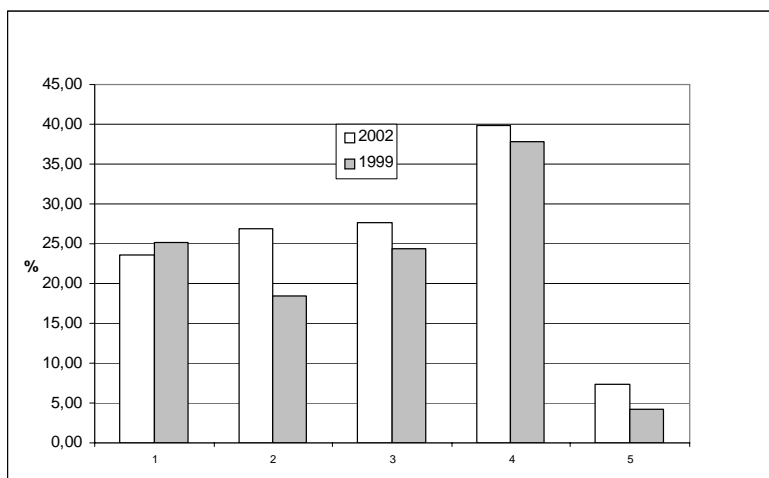
Hva slags kommunale planprosesser er rådet engasjert i?

I vår undersøkelse er det av særlig interesse å finne ut i hvilken grad rådet engasjerer seg i ulike kommunale planprosesser etter PBL. Her finner vi til dels vesentlige endringer i kommunenes svar mellom 1999 og 2002.

Figur 3.3 *Hva slags planprosesser er rådet engasjert i?
Kommunenes svar*



Figur 3.4 *Hva slags planprosesser er rådet engasjert i?
Organisasjonenes svar*



Andelen kommuner (Figur 3.3) som svarer at rådet engasjerer seg i alle viktige kommunale planprosesser øker fra 15,4% til 20,4%

(Verdien på søylene både i Figur 3.3 og 3.4 er: (1) Alle viktige planprosesser, (2) Overordnede planprosesser, (3) Regulerings- og bebyggelsesplannivå, (4) Konkrete byggesaker og (5) Andre oppgaver enn planprosesser etter PBL). Andelen som svarer at rådet engasjerer seg i de overordnede kommune(del)planprosessene øker mest, fra 15,4% til 24,6%, mens vi ser en økning for reguleringsplanprosessene fra 20,6% til 24,6%. Disse svarene henger godt sammen med de foran som viser at aktiviteten i rådene har økt. At rådene i tillegg er blitt mer engasjert i kommunale planprosesser, er det ikke urimelig å se i sammenheng med programmets målsettinger om økt medvirkning fra funksjonshemmede generelt og rådene spesielt. At vi finner den største økningen for de overordnede kommuneplanprosessene, kan også ses i sammenheng med programmets satsing på dette. Rådene er for øvrig fremdeles mest engasjert i konkrete byggesaker, og også her finner vi en økning i perioden.

Fra organisasjonenes (Figur 3.4) svar er det også sterkest endring i forhold til de overordnede kommuneplanprosessene, der vi ser en økning fra 18,5% til 26,6% som svarer at rådet er engasjert i denne typen planprosesser. Det er i dag omtrent like mange råd som engasjerer seg i kommuneplanarbeidet som i arbeidet med reguleringsplaner.

Undersøkelsen viser også at rådet har fått en sterkere pådriverrolle i planprosesser etter PBL. 40,8% av kommuneansatte svarer at rådet er en pådriver for å få inn hensynet til tilrettelegging for funksjonshemmede i 2002, mot bare 26,5% i 1999. Når det gjelder organisasjonene, svarer 50,4% at rådet er en pådriver, mot 47,9% i 1999.

Hva hindrer det kommunale rådet i å være mer synlig i planprosessene?

Andreassen og Binder (1994) sin undersøkelse viste at det kommunale rådet for funksjonshemmede er en krevende medvirkningsform. Undersøkelsen viste bl.a. at brukerrepresentantene har problemer med å generalisere egne erfaringer til også å omfatte andre typer funksjonshemninger. Samtidig viste det seg at det ofte kan være vanskelig å komme med konstruktive løsningsforslag i f.eks. langtidsplaner og budsjetter. I lys av dette ønsket vi å få tak i hva hhv. ansatte i kommuneadministrasjonen og brukerrepresentantene selv synes er de viktigste hindringene for at rådet kan være en mer synlig og sentral aktør i planarbeidet.

Det som er mest interessant å se på, sett i lys av programmets målsettinger, er i hvilket omfang *manglende kunnskap om planlegging og planprosesser* sees på som et hinder for rådet til å være en mer synlig

og sentral aktør. I 1999 svarte bare 10,3% av kommunene at manglende kunnskap var et hinder. Dette øker til 19,0% i 2002, noe som kan virke paradoksalt siden programmet har vært aktivt i denne perioden og skulle ha gitt en økt kunnskap om dette. Det går imidlertid kanskje også an å gjøre den tolkningen at programmet skaper forventninger om økt aktivitet, men at det ikke gir svar på alle de spørsmål som oppstår i planprosessen (naturlig nok), og at det dermed oppstår et økt kunnskapsbehov for rådenes medlemmer.

Også blant organisasjonene øker andelen som ser på manglende kunnskap som et hinder for rådets gjennomslagskraft, fra 13,4% i 1999 til 17,9% i 2002. Manglende forståelse blant kommunale planleggere og politikere slår imidlertid klart sterkest ut for funksjonshemmedes organisasjoner sine svar, og øker fra 28,6% til 32,5% i perioden. At dette ville ligge høyt, er nok forholdsvis forutsigbart siden organisasjonene arbeider for å få gjennomslag overfor kommunene og nødvendigvis må lide noen nederlag her. Men at dette øker er mer bekymringsfullt, gitt programmets forsøk på å styrke funksjonshemmedes interesser i den kommunale planleggingen.

For de øvrige hindringene (se Hanssen og Stokke 2000:26) finner vi bare mindre endringer fra 1999 til 2002 i både kommunenes og organisasjonenes svar.

3.4 Organisert medvirkning i kommunale planprosesser

Kartlegging av funksjonshemmedes medvirkning i planprosesser, og endringer i denne, er et av hovedformålene med denne undersøkelsen. Vi har derfor stilt en rekke spørsmål både til kommunene og organisasjonene for å gi en fremstilling av dette. Vi har også foretatt flere krysskoblinger med andre forhold som er besvart i skjemaene, for å finne om grader og former av organisert medvirkning samvarierer med andre forhold.

3.4.1 Når i planprosessen skjer medvirkningen?

I bygningsloven av 1965 var medvirkning begrenset til å gi kommentarer til ferdig utarbeidede planer. Paragraf 16 i dagens plan- og bygningslov pålegger imidlertid planmyndighetene å "fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten (...). Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen". Sommerfelt og Knudtzon

(1997) sin undersøkelse av kommunal medvirkningspraksis etter PBL generelt viser også at kommunene har forbedret sin medvirkningspraksis de siste årene. Undersøkelsen viser imidlertid kun kommunenes selvrapportering i forhold til medvirkning, og ikke medvirkningsbildet slik det ser ut fra medvirkernes side.

De generelle erfaringene viser at interesseorganisasjonene bør trekkes tidlig inn i planprosessen for at hensynet til funksjonshemmede skal ivaretas på en god måte og at brukerne skal ha reell innflytelse på planenes innhold (Vista Utredning 1998; Hanssen og Stokke 2000). For å få belyst når funksjonshemmede medvirker, har vi valgt å dele planprosessen inn i målformuleringsfase, utformingsfase og hørings- og vedtaksfase. Av aktuelle plansaker har vi valgt å rette fokus på kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan/ bebyggelsesplan og større byggesaker.

Tabell 3.1 *Når har kommunen vanligvis organisert medvirkning? I følge kommunene*

	Kommuneplan		Kommunedelplan		Regulerings-/bebygplan		Byggesak	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Målform./program	3,4	3,2	0,8	2,5		0,8	0,8	0,8
Planutarb./prosjektering	1,7	4,0	3,3	4,1	6,5	4,7	16,8	17,5
Høringsfasen	37,3	45,2	34,2	42,1	35,0	44,9	22,4	33,3
Medv. i forb. m/disp.behdl.					0,8	0,8	0,8	2,5
Ingen org. medv.	50,0	39,7	48,3	41,3	46,3	39,4	43,2	38,3
Ugyldig	7,6	7,9	13,3	9,9	11,4	9,5	16,0	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	118	126	120	121	123	127	125	120

Tabell 3.1 (i prosent) gir en fremstilling av hvordan kommunene vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i ulike typer plansaker, sett fra kommunene sin side. Når det gjelder arbeidet med *kommuneplanen*, ser vi f.eks. at 39,7% av kommunene i 2002 svarer at de vanligvis ikke har noen organisert medvirkning fra funksjonshemmede i arbeidet med kommuneplanen. Dette svaret ble gitt av 50% i 1999. For oss fremstår dette som en betydelig fremgang i den aktuelle perioden, som det er nærliggende å anta er påvirket av

programmet. Vi ser imidlertid at nesten all denne endringen skjer i høringsfasen, den medvirkningsmetoden som er relativt lite forpliktende og krevende. Kun 3,2% (3,4% i 1999) av kommunene svarer at medvirkningen fra funksjonshemmede vanligvis finner sted i kommuneplanarbeidets målformuleringsfase, mens 4,0% (1,7% i 1999) svarer at medvirkningen finner sted i planutarbeidelsesfasen. Hovedvekten av medvirkningen fra funksjonshemmede i kommuneplanprosessene finner altså fremdeles sted i høringsfasen ved at rådet og/eller organisasjonene forholder seg til ferdig utarbeidde kommuneplaner.

Når det gjelder arbeidet med *kommunedelplaner* ser vi den samme tendensen. Vi ser f.eks. at 42,1% av kommunene svarer at de vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i forbindelse med høring/ offentlig ettersyn. Dette er en betydelig økning fra første undersøkelse, der bare 34,2% svarte det samme. Selv om dette er den minst krevende fasen for kommunene å organisere medvirkning, ser vi dette allikevel som et uttrykk for en økt bevissthet om funksjonshemmedes interesser i planleggingen i den aktuelle perioden. Tallene viser også her bare en moderat økning i omfanget av medvirkning som finner sted i utarbeidelses- og målformuleringsfasen, henholdsvis 4,1% (mot 3,3% i 1999) og 2,5% (mot 0,8% i 1999).

Ser vi på arbeidet med *regulerings- og bebyggelsesplaner*, finner vi at heller ikke denne plantypen skiller seg vesentlig fra kommune- og kommunedelplanarbeidet når det gjelder medvirkning, og når deltakelsen vanligvis finner sted. I 2002-undersøkelsen er det ikke nevneverdige flere som svarer at de vanligvis organiserer medvirkning i utarbeidelsesfasen for denne plantypen enn for de andre plantypene, 4,7%. Dette er et lite fall fra forrige spørreundersøkelse der 6,5% svarte dette. Også her er høring den klart vanligste medvirkningsformen, og økende i omfang som et stadium der kommunene vanligvis organiserer medvirkning for funksjonshemmede. 44,9% oppgir det, mot 35% i 1999. Det er imidlertid svært få som svarer at medvirkningen finner sted i målformuleringsfasen, 0,8% (mot ingen i 1999). I mange tilfeller er det imidlertid andre enn kommunen, ofte private, som utarbeider reguleringsplanene, og kommunene får mer en kontrollfunksjon.

Når det gjelder spørsmålet om kommunen vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i *større byggesaker*, ser vi at 17,5% (16,8% i 1999) av kommunene gjør det i forbindelse med prosjekteringsfasen (som tilsvarer utarbeidelsesfasen for plansaker). I høringsfasen er prosentandelen 33,3 %, mot 22,4% i 1999. Nok en gang ser vi altså en vesentlig oppgang i forhold til organisert med-

virkning av funksjonshemmedes interesser i forbindelse med høring. Det er for øvrig langt flere som svarer at funksjonshemmede deltar i tidligere faser i større byggesaksprosjekter enn i kommune- og reguleringsplanarbeider. Men også for store byggesaker er det fremdeles mange kommuner som svarer at de ikke har noen organisert medvirkning i det hele tatt, 38,3 % (43,2% i 1999). Undersøkelsen til Tennøy (2002) viser at 44 % av kommunene aldri sender byggesaker på høring til funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, og bare 3 % svarte at kommunen vanligvis sender byggesaker på høring til organisasjonene.

Tabell 3.2 Når har kommunen vanligvis organisert medvirkning? I følge organisasjonene

	Kommuneplan		Kommunedelplan		Regulerings-/bebyg.plan		Byggesak	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Målform./program	3,4	3,2	0,8	2,5		0,8	0,8	0,8
Planutarb./prosjektering	1,7	4,0	3,3	4,1	6,5	4,7	16,8	17,5
Høringsfasen	37,3	45,2	34,2	42,1	35,0	44,9	22,4	33,3
Medv. i forb. m/disp.behdl.					0,8	0,8	0,8	2,5
Ingen org. medv.	50,0	39,7	48,3	41,3	46,3	39,4	43,2	38,3
Ugyldig	7,6	7,9	13,3	9,9	11,4	9,5	16,0	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	118	126	120	121	123	127	125	120

Kolonnene i Tabell 3.2 (i prosent) viser planprosessene på samme måte som Tabell 3.1. Vi ser at representantene fra organisasjonene i mindre grad enn kommuneansatte gjennomgående er av den oppfatning at kommunene vanligvis har en organisert medvirkning for funksjonshemmede i planprosessene. Vi ser for øvrig også her en bedring mht. funksjonshemmedes medvirkning (dog ikke i samme grad som det de kommuneansatte mener), men at økningen nesten utelukkende har funnet sted i høringsfasen og ikke i tidligere planfaser.

Størst utslag i organisasjonenes svar finner vi når det gjelder medvirkning i regulerings- og bebyggelsesplanprosesser. 53,4% av organisasjonene svarer at kommunen vanligvis *ikke* organiserer

medvirkning fra funksjonshemmede i forbindelse med utarbeidelse av disse plantypene. Dette er i og for seg et vesentlig fall fra 61,5% fra den første undersøkelsen. De tilsvarende tallene i kommunenes egne svar er henholdsvis 39,4% og 46,3%. Differansene er her omtrent de samme, og bidrar dermed til å styrke hverandre som måletall for endring.

Også i arbeidet med kommuneplan og kommunedelplan er det langt over halvparten av organisasjonene som svarer at kommunen ikke har noen organisert medvirkning, og her ser vi bare en mindre endring til det bedre fra den første til den andre undersøkelsen. I likhet med svarene fra kommuneansatte, mener også funksjonshemmedes organisasjoner at medvirkningen klart oftest finner sted i høringsfasen.

Vi ser også av tabellene at medvirkning i forbindelse med dispensasjonsbehandling er uvanlig. I den grad det forekommer, er det mest i forbindelse med dispensasjon fra detaljplaner og byggesaker. Undersøkelsen til Tennøy (2002) viser imidlertid et noe mer oppløftende resultat når det gjelder medvirkning fra funksjonshemmede i dispensasjonssaker som gjelder krav til tilgjengelighet. I denne undersøkelsen svarer omtrent 20 % av kommunene (N=124) at de ofte sender slike saker på høring, mens litt over 20 % gjør det av og til.

Sett i forhold til undersøkelsen NBI gjennomførte i 1997 om medvirkning etter PBL generelt for alle grupper i samfunnet (Sommerfelt og Knutzon 1997), er våre resultater om medvirkning fra funksjonshemmede nedslående mht. når medvirkningen finner sted. NBIs undersøkelse viste at det er en tendens til at kommunene inviterer til deltakelse på tidligere tidspunkt i prosessen sett i forhold til NIBRs undersøkelser noen år tidligere (Saglie 1992; Kollbotn 1995). I forhold til kommuneplanens arealdel viste NBIs undersøkelse at det er nesten like mye medvirkning under selve utarbeidningen av planene som ved offentlig ettersyn. Man kan altså slå fast at funksjonshemmede fremdeles ikke har merket noe særlig til denne generelle økte satsingen på tidlig medvirkning som PBL legger opp til, og som undersøkelsen til NBI synes å bekrefte. Programmet "Planlegging for alle" sin målsetting om økt medvirkning fra funksjonshemmede har ikke hatt effekt i form av tidlig deltakelse, noe som blir ansett som nødvendig for å oppnå reell innflytelse (Hanssen og Stokke 2000).

Når det gjelder medvirkning i form av høring, ser det ut til at funksjonshemmede og deres organisasjoner nå er kommet mer rimelig godt ut sammenlignet med andre grupper det er naturlig å sammenligne seg med. Bl.a. viser Sommerfelt og Knutzon (1997) at 37% av kommunene har organisert medvirkning for barn og unge i forbindelse

med kommuneplanens generelle del. Når det gjelder kommuneplanens arealdel har 48% av kommunene organisert medvirkning for barn og unge.³ Barnerepresentanten i kommunen har medvirket i 69% av planprosessene. Vår undersøkelse viser at funksjonshemmede har medvirket i forbindelse med kommuneplanprosessen i til sammen 52,4% av kommunene, men vi skiller ikke mellom generell del og arealdel. Vi kan altså slå fast at det kommunale rådet for funksjonshemmede fremdeles ikke medvirker i kommuneplanprosessen i samme grad som barnerepresentanten i kommunene.

Råd for funksjonshemmede sett i forhold til kommunens organisering av medvirkningen

Vi har en hypotese om at kommuner som har råd for funksjonshemmede er vesentlig mer tilbøyelige til vanligvis å organisere medvirkning fra funksjonshemmede i planprosessene, og at medvirkningen også skjer tidligere enn i kommuner som ikke har et råd.

Vi finner at blant de kommunene som har kommunale råd, svarer 6,1% (8% i 1999) av kommunene at de vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i målformuleringsfasen i kommuneplanarbeidet. Ingen av de kommunene som ikke har kommunalt råd har organisert medvirkning så tidlig i planprosessen (i likhet med i 1999). I planutarbeidelsesfasen er det 4,5% (0 % i 1999) av kommunene med råd som organiserer medvirkning, mens 3,5% (3,2% i 1999) av kommunene uten råd vanligvis har organisert medvirkning her. Et noe mer markant funn til rådernes fordel er i forbindelse med høring. Undersøkelsen viser at 54,5% av kommunene med råd vanligvis organiserer medvirkning fra funksjonshemmede her. Dette ser vi som en betydelig oppgang fra forrige undersøkelse, der 44% av kommunene med råd svarte det samme. For kommunene uten råd ser vi ikke en tilsvarende endring, bare fra 33,3% til 35,1%. Blant de kommunene som ikke har kommunale råd, er det så mange som 59,6% (58,7% i 1999) som vanligvis *ikke* organiserer medvirkning i forbindelse med kommuneplanprosessen, mens det er et klart fall, fra 36% til 21,2%, blant kommuner som har råd. Sammenhengen er statistisk signifikant på 1% nivå i 2002, og på 2% nivå i 1999.

Vi finner altså den samme sterke trenden i retning av at flere kommuner vanligvis har organisert medvirkning for funksjonshemmede i høringsfasen for kommuneplanen i løpet av de siste årene. I tillegg finner vi at denne økningen i hovedsak finner sted i

³ Sommerfelt og Knutzon presiserer at denne andelen er relativt lav i forhold til andre grupper som medvirker i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel.

kommuner som har etablert råd for funksjonshemmede. Det kan altså se ut som at kommuner med en "infrastruktur", som det et råd representerer, har vært mer mottakelige for den påvirkningen programmet har representert sammenlignet med kommuner uten råd.

Når vi ser på arbeidet med reguleringsplaner, finner vi imidlertid ikke noen tilsvarende økning fra 1999 til 2002 mht. høring i kommuner med råd sammenlignet med kommuner uten råd. På spørsmålet om det vanligvis organiseres deltakelse i forbindelse med høring, svarer 57,4% (52,9% i 1999) av kommunene med råd at dette gjøres, noe som gjelder for 30,4% av kommunene uten råd. I forrige undersøkelse var dette tallet på bare 20,9%. Så mens vi for kommuneplanen stod overfor en økning på omtrent 10 prosentpoeng i kommuner *med råd* som vanligvis organiserte medvirkning i høringsfasen, så ser vi en tilsvarende økning for reguleringsplaner i kommuner *uten råd*.

Et litt overraskende funn fra 1999 er at det blant kommunene *uten råd* er 10,4% som sier at det vanligvis organiseres medvirkning for funksjonshemmede i planutarbeidelsesfasen, mens det tilsvarende tallet for kommuner *med råd* bare er 2%. I 2002-undersøkelsen ligger disse tallene på henholdsvis 1,8% og 7,4%. Forholdet mellom disse to siste tallene virker langt mer rimelig, og vi er tilbøyelige til å tolke funnet på 10,4% i den første undersøkelsen som forvirrende. I 1999 merket vi oss at ingen av kommunene, kommunalt råd eller ikke, vanligvis organiserer medvirkning i forbindelse med målformuleringsfasen av reguleringsplanarbeidet. I 2002 er dette bare endret til 1,5% av kommunene med råd. Sammenhengen er statistisk signifikant på 1% i andre undersøkelse, på 5%, men ikke 4% i første.

Det kan her være et behov for å presentere nyanserte konklusjoner i forhold til hypotesen vår. Det er en tendens til at kommuner med råd for funksjonshemmede i større grad enn kommuner uten råd vanligvis organiserer medvirkning fra funksjonshemmede i forbindelse med høring av kommuneplan og reguleringsplanforslag. Rådet for funksjonshemmede fungerer altså i stor grad som høringsinstans for planer etter PBL. Det er derimot ikke mulig å si at kommuner med råd i større grad organiserer medvirkning i tidlige planfaser enn kommuner uten råd. Hvis vi sammenligner 2002-undersøkelsen med undersøkelsen i 1999, ser vi at økningen mht. medvirkning fra funksjonshemmede i høringsfasen i kommuner med råd i hovedsak gjelder kommuneplanene, og ikke reguleringsplanene.

3.4.2 Hvor ofte skjer medvirkningen?

Vi spurte både kommunene og organisasjonene om hvor hyppig kommunen organiserer medvirkning fra forskjellig hold. Vi har sett på rådet, interesseorganisasjonene og engasjerte enkeltpersoner som de mest aktuelle å involvere, og har derfor stilt spørsmål om hvor hyppig disse involveres i løpende plansaker.

Tabell 3.3 *Hvor hyppig organiserer kommunen medvirkning? I følge kommunene.*

	Råd for funksj.h		Interesse-org.		Enkelt-personer		Annen form	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Månedlig	9,4	11,1				1,0		1,0
>to i året	17,0	25,0	6,6	4,7	4,0	2,9	4,3	7,1
Ad hoc på enkeltsaker	35,8	37,5	37,7	40,6	38,6	38,8	35,9	32,3
Sjelden /aldri	35,8	22,2	55,7	53,8	57,4	57,3	59,8	58,6
Ugyldig	1,9	4,2		0,9				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	53	113	106	106	101	103	92	99

Tabell 3.3 (i prosent) viser kommuneansattes svar på om kommunen har noen fast ordning for medvirkning i løpende plansaker. I kolonnen "Råd for funksjonshemmede" finner vi svarene for hvor hyppig det kommunale rådet for funksjonshemmede medvirker. Vi angir her resultatene for de kommunene som har oppgitt at de har kommunalt råd. Vi ser f.eks. at rådene brukes sjelden/aldri eller ad hoc i omtrent 60% av kommunene som har råd. Det tilsvarende tallet fra 1999 var over 70%, noe som viser en klar forbedring mht. hyppig medvirkning i perioden. Andelen av kommuner med råd som sier at de bruker rådet mer enn to ganger i året går opp med til sammen 8 prosentpoeng fra 1999 til 2002, mens de som svarer månedlige møter bare har en moderat oppgang, fra 9,4% til 11,1.

Vi har også kommunenes svar på omfanget av medvirkning i form av møter med funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Her kan vi f.eks. se at 55,7% av kommunene sjelden eller aldri organiserer medvirkning som møter med funksjonshemmedes organisasjoner i 1999. Dette tallet synker noe i 2002, men ikke mye (53,8%). De

tilsvarende tallene for 'enkelpersoner med spesialkompetanse' og 'annen form for medvirkning' viser marginale endringer mht. hyppig deltakelse i perioden. Vi finner altså ikke noen klar økning i medvirkningen fra andre representanter for funksjonshemmede enn det kommunale rådet for funksjonshemmede, noe som igjen bekrefter rådernes funksjon som katalysator og arena for den økte medvirkningen i perioden.

Tabell 3.4 *Hvor hyppig organiserer kommunen medvirkning? I følge organisasjonene*

	Råd for funksj.h		Interesse-org.		Enkelt-personer		Annen form	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Månedlig	5,6	12,1	1,2		4,2	2,9	1,7	2,9
>to i året	27,0	17,6	7,4	7,0	8,3	4,3		4,3
Ad hoc på enkeltsaker	20,2	24,2	29,6	25,4	31,9	26,1	20,3	20,3
Sjelden /aldri	44,9	45,1	61,7	61,6	52,8	65,2	78,0	72,5
Ugyldig	2,2	1,1			2,8	1,4		
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	60	91	81	71	72	69	59	69

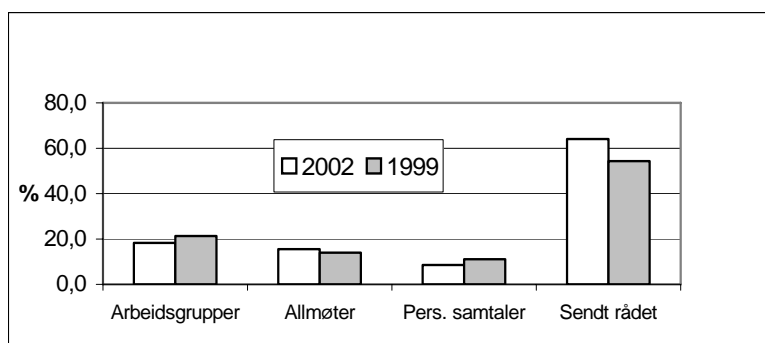
I Tabell 3.4 (i prosent) ser vi resultatet av de samme spørsmålene som i Tabell 3.3, men i dette tilfellet er det organisasjonene som har svart. I 1999 ble det også spurt om kommunene har kommunalt råd for funksjonshemmede. Dermed var det mulig å kjøre en fordeling basert på hvilke kommuner som har råd under spørsmål om det kommunale rådets rolle i forhold til ordning for fast medvirkning fra rådet (tallene i Hanssen og Stokke 1999:33). Dette spørsmålet ble ikke gjentatt i 2002-undersøkelsen. Vi vil derfor sammenlikne tall fra 1999 og 2002 uavhengig av om kommunene har råd for funksjonshemmede. Den mest påfallende endringen er at flere kommuner bruker rådet månedlig, en økning på 6,5 prosentpoeng, i følge organisasjonene. Men kategorien 'mer enn to ganger i året' mister mange både til de som bruker rådet 'månedlig' og til de som bare bruker rådet 'ad hoc'. Denne siste gruppen, sammen med 'sjelden eller aldri' har en svak økning i perioden. Det ligger også en endring i at kommunene, i følge organisasjonene, i mindre grad involverer 'enkelpersoner med spesialkompetanse' sammenliknet med i 1999.

Hvis vi sammenlikner organisasjonenes og kommunenes svar, finner vi at økningen mht. hyppig medvirkning fra funksjonshemmede i løpende plansaker i all hovedsak har skjedd gjennom det kommunale rådet for funksjonshemmede.

Hvordan er medvirkningen lagt opp?

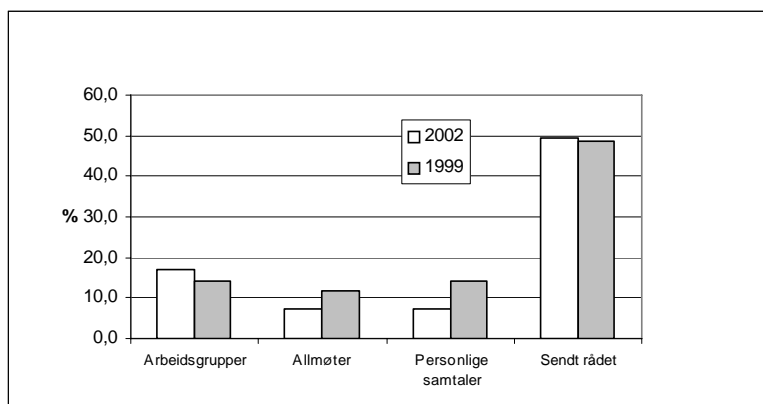
PBL definerer ikke eksplisitt hva som ligger i å gi anledning til å delta aktivt i planprosessen. Hva slags type medvirkning man skal legge opp til, innebærer altså en utfordring for kommunene. Generelt viser Sommerfelt og Knudtzon (1997) at et flertall av kommunene bruker folkemøter/høringsmøter i tillegg til vanlig kunngjøring. Ved utarbeidelse av kommunedelplaner er også arbeidsgrupper mye brukt. Undersøkelsen viser imidlertid store forskjeller mellom kommunene.

Figur 3.5 *Hvordan er den organiserte medvirkningen?
Kommunenes svar*



Vi ser av Figur 3.5 og Figur 3.6 at når det gjelder funksjonshemmedes medvirkning, er den vanligste formen for deltakelse at planene blir sendt til funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og/eller det kommunale rådet til uttalelse i høringsfasen. 64,1% av kommunene (N=142) og 49,6% av interesseorganisasjonene (N=123) svarer dette i 2002. For kommunene er dette i og for seg en vesentlig endring fra 54,4% i 1999 (N=136), mens for organisasjonene er endringen marginal (48,7%, N=119). Dette samsvarer godt med Tabellene 3.1 - 3.4, der det kommer fram at medvirkningen i hovedsak finner sted i høringsfasen, og at denne typen medvirkning øker med omtrent 10 prosentpoeng i den aktuelle perioden.

Figur 3.6 *Hvordan er den organiserte medvirkningen?
Organisasjonenes svar*



Medvirkning gjennom arbeidsgrupper er vanligvis knyttet til tidligere medvirkning enn i høringsfasen, men andelen som har svart at kommunen har lagt opp arbeidsgrupper som medvirkningsmetode er langt større enn andelen som svarer at medvirkningen finner sted i mål- eller utarbeidelsesfasen (jfr. Tabell 3.1-Tabell 3.4). 18,3% (21,3% i 1999) av kommunene svarer at medvirkningen skjer i arbeidsgrupper, men 17,1% (14,3% i 1999) av organisasjonene svarer det samme.

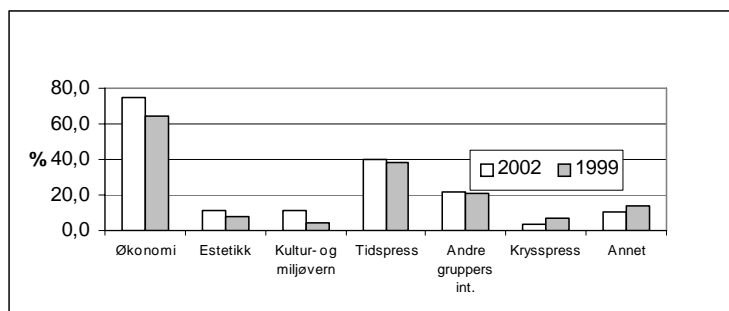
15,5% (14% i 1999) av kommuneadministrasjonene svarer at de legger opp medvirkningen gjennom allmøter, mens 7,3% (11,8% i 1999) av interesseorganisasjonene svarer det samme. Når det gjelder personlige samtaler mellom planleggere og funksjonshemmedes representanter, svarer 8,5 (11% i 1999) av de administrativt ansatte i kommunene at dette er en medvirkningsform kommunen normalt benytter seg av. 7,3% (14,3% i 1999) av interesseorganisasjonene svarer at medvirkningen i kommunen normalt foregår gjennom personlige samtaler.

Når det gjelder bruken av de ulike medvirkningsformene, bortsett fra høring, ser vi ulike utslag mellom 1999 og 2002. Det er ingen entydig utvikling verken til det verre eller bedre hvis man ser de ulike formene under ett. Når det gjelder høring, bekrefter disse tallene det generelle inntrykket om at den økende medvirkningen fra funksjonshemmede fra 1999 til 2002 i hovedsak har funnet sted i form av høring.

3.5 Hva kommer i konflikt med funksjonshemmedes interesser?

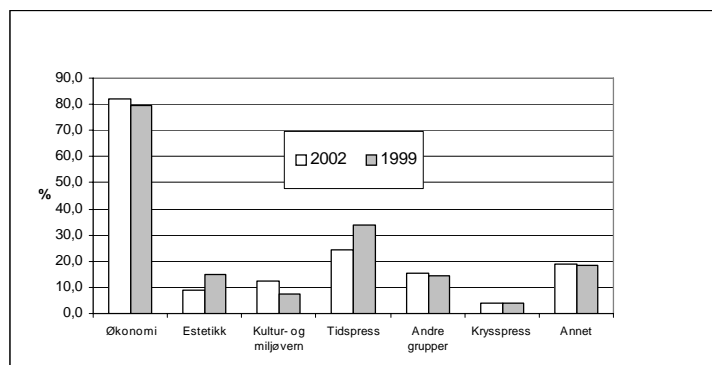
En sentral oppgave for planprosesser etter PBL er å ta utgangspunkt i ulike offentlige mål for samfunnsutviklingen og avveie mellom ulike hensyn i konkrete saker. Saglie (1999) påpeker i sin intervjuundersøkelse at det er uttrykte oppfatninger om at funksjonshemmedes interesser må forstås som en rettighet i plan- og byggeprosessene. I en del tilfeller er det også slik, særlig i en del byggesaker, mens hensynet til tilgjengelighet i andre tilfeller kan stå i konflikt med andre legitime interesser i samfunnet. Det er altså snakk om ytterpunkter i et kontinuum fra saker hvor rettighetsbetraktningen står sterkt, til saker hvor det er åpenbart at funksjonshemmedes interesser må veies opp mot andre interesser. For å få tak i de hensyn som oftest kommer i konflikt med tilgjengelighet for funksjonshemmede i planprosessene, ba vi informantene om å krysse av de to viktigste konfliktene blant en del alternativer vi listet opp. I spørreskjemaet ga vi også rom for å kunne skrive ned eventuelle andre hensyn som kommer i konflikt med tilgjengelighet for funksjonshemmede i planleggingen.

Figur 3.7 *Hvilke hensyn kommer i konflikt med tilrettelegging? Kommunenes svar*



Figur 3.7 viser at 74,6% av kommunene (64,7% i 1999) ser på *økonomi* som en av de to viktigste konfliktene med å tilrettelegge for funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Vi kan også merke oss at vesentlig flere av organisasjonene (Figur 3.8) (2002:82,1%; 1999:79,8%) svarer at økonomi er en av de to viktigste konfliktområdene. Det ser videre ut til at økonomihensyn er kommet enda mer i konflikt med tilretteleggingshensyn i planleggingen, sammenlignet med situasjonen i 1999.

Figur 3.8 *Hvilke hensyn kommer i konflikt med tilrettelegging?
Organisasjonenes svar*



Når det gjelder andre konfliktområder, ser vi at tidspress markeres av en forholdsvis stor andel både blant kommunene (2002: 40,1%; 1999:38,2%) og organisasjonene (2002:24,4%; 1999:33,3%). Det er altså ikke andre interessegrupper og -hensyn som i første rekke kommer i konflikt med tilrettelegging for funksjonshemmede, men interne forhold som økonomi og tidspress. Det er imidlertid langt flere kommuneansatte enn funksjonshemmede som opplever at andre gruppers interesser er en av de to viktigste konfliktområdene (henholdsvis 21,8% (2002) og 21,3% (1999) for kommunene og 15,4% (2002) og 14,3% (1999) for organisasjonene). På den andre siden er det flere blant funksjonshemmede som mener estetikk og kultur- og miljøvern er viktige konfliktområder i forhold til tilgjengelighet. Det er 11,3% (8,1% i 1999) av kommunene som mener estetikk ofte kommer i konflikt med målet om tilgjengelighet (8,9% (15,1% i 1999) blant organisasjonene) og når det gjelder kultur- og miljøvern er andelen 11,3% (4,4% i 1999) for kommunene og for organisasjonene 12,2% (7,6% i 1999).

Vurdering av om funksjonshemmedes interesser får gjennomslag i planprosessene

Vi ba både kommunene og organisasjonene foreta en vurdering av om funksjonshemmedes interesser får gjennomslag. Spørsmålet de tok stilling til lød: "I hvor stor grad mener du hensynet til funksjonshemmede får gjennomslag i planprosessene". Svaralternativene til dette var: "overhode ikke", "i liten grad", "i noen grad" og "i stor grad".

Alternativet 'i noen grad' får absolutt størst oppslutning både blant kommunene (N=130 i 1999, 139 i 2002) og funksjonshemmedes organisasjoner (N=116 i 1999, 119 i 2002). 63,3% (60% i 1999) av kommunene og 50,4% (51,7% i 1999) av organisasjonene mener dette. Det kan også være verdt å merke seg at over dobbelt så mange representanter for kommuneansatte enn representanter for funksjonshemmede mener hensynet til funksjonshemmede 'i stor grad' får gjennomslag. Organisasjonene er også gjennomgående mer skeptiske i sin vurdering av funksjonshemmedes gjennomslag i planprosesser etter PBL enn det kommunene er. Det er bare små endringer fra 1999 til 2002 også på disse svaralternativene, både for kommunene og organisasjonene.

I vår siste undersøkelse har vi også stilt kommuneansatte og organisasjonene et spørsmål som går direkte på endringer på dette området. Her finner vi at det er 57,8% av kommunene (N=140) som sier at de er helt eller delvis enige i at "funksjonshemmedes deltakelse i kommunens planprosesser er blitt bedre de siste tre årene". Det er for øvrig verdt å merke seg at nesten like mange av organisasjonene også er av en slik oppfatning, 55,4% (N=120). Det er i og for seg overraskende at organisasjonene kommer såpass likt ut med kommunene i denne vurderingen, siden øvrige funn tyder på at de er gjennomgående mer kritiske til kommunenes behandling av funksjonshemmedes interesser i planleggingen enn det kommunene selv er. Denne graden av samsvar ser vi på som et betydelig funn, og et sterkt uttrykk for en viss bedring i kommunenes organisering av funksjonshemmedes medvirkning i planprosessene. Dette på tross av liten forbedring når det gjelder funksjonshemmedes tidlige deltakelse.

Årsaker til manglende gjennomslag for funksjonshemmede

Hva er årsakene til manglende gjennomslag for funksjonshemmede i planleggingen? Dette spørsmålet ble kun stilt organisasjonene, og på spørsmålet svarer 26,8% (27% i 1999) at dette skyldes at de ikke blir tatt med på råd i det hele tatt. 26% (28% i 1999) mener at årsaken ligger i manglende kunnskap hos funksjonshemmedes organisasjoner. Når det gjelder det forhold at andre interessegrupper kan utkonkurrere funksjonshemmedes interesser, svarer bare 8% (stabilt) at det er en viktig årsak til manglende gjennomslag. 20,3% (25% i 1999) svarer at manglende gjennomslag skyldes manglende sanksjonsmuligheter, mens 37,4% (31% i 1999) svarer at manglende gjennomslag skyldes for liten forståelse i kommunens organisasjon og ledelse. Denne siste forverringen er i og for seg et overraskende funn, siden man skulle anta at programmet har gitt kommunene økt forståelse for funksjonshemmedes interesser. På den andre siden er det rimelig å tro at et økt

fokus på funksjonshemmede og økte forventninger til at denne gruppens behov skal ivaretas, i seg selv kan bidra til å understreke konfliktene og dermed også vekke flere motforestillinger.

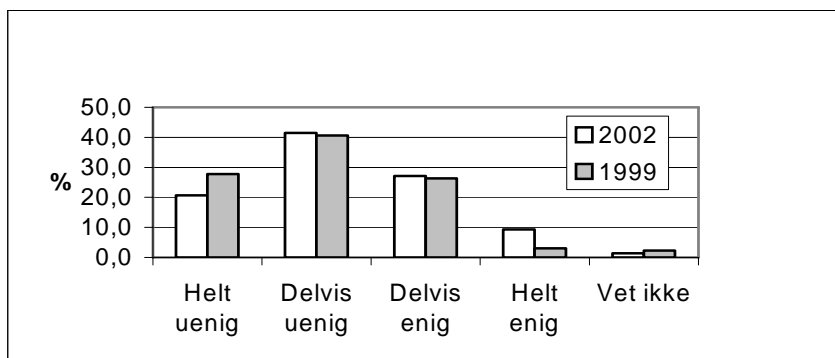
Dette kan for øvrig ses i sammenheng med organisasjonenes syn på hva som hindrer det kommunale rådet for funksjonshemmede i å være mer synlig i planprosessene (se kapittel 3.3). 44,7% (37% i 1999) viser til kommunens økonomi som en årsak til manglende gjennomslag.

Den desidert viktigste årsaken til manglende gjennomslag i den kommunale planleggingen er den samme som 1999-undersøkelsen viste, og handler om *når* funksjonshemmede kommer inn i planprosessen. Hele 63,4% (64% i 1999) svarer at årsaken til manglende gjennomslag er at de kommer for sent inn i planprosessene. Det er altså en utbredt oppfatning blant funksjonshemmedes organisasjoner som har erfaring med planprosesser etter PBL i kommune-Norge, at en for sen medvirkning er den betydeligste årsaken til manglende gjennomslagskraft. Det å kun forholde seg til ferdig utarbeidde planer i høringsfasen/offentlig ettersyn blir ikke ansett som godt nok til å kunne øve reell innflytelse. I denne fasen er de viktigste brikkene lagt på plass og det kan medføre store konsekvenser å skulle endre planen. Funnene i denne undersøkelsen viser at det ikke er blitt noen bedring i forhold til akkurat dette, på tross av at tidlig medvirkning blir ansett som effektivt i forhold til å kunne øve reell innflytelse i kommunale planprosesser.

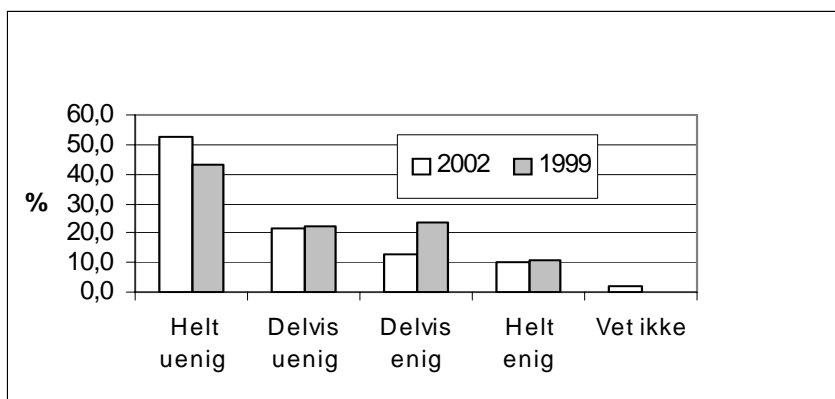
3.6 Trenger funksjonshemmede særbehandling i medvirkningen?

Saglie (1999) tok opp spørsmålet om funksjonshemmede trenger noen form for særbehandling når det gjelder medvirkning i planprosesser etter PBL, og flere av de som ble intervjuet i hennes undersøkelse mente at det er nødvendig med ekstra tiltak for at medvirkningen skal bli reell. Samtidig var det noen som påpekte det paradoksale i å kreve særtiltak. Vi har fulgt opp denne problemstillingen i vår spørreskjemaundersøkelse, og ba både kommuneadministrasjonen og interesseorganisasjonene om å ta stilling til om de mener funksjonshemmede er en interessegruppe på linje med andre grupper i samfunnet og derfor ikke bør få særbehandling i kommunale planprosesser.

Figur 3.9 "Funksjonshemmede bør ikke få særbehandling i kommunale planprosesser". Kommunenes svar



Figur 3.10 "Funksjonshemmede bør ikke få særbehandling i kommunale planprosesser". Organisasjonenes svar



Figur 3.8 viser en klar forskjell i kommunenes og organisasjonenes vurdering av påstanden om at "funksjonshemmede er en interessegruppe på linje med andre grupper og bør derfor *ikke* få særbehandling i kommunale planprosesser". Mens 20,7% (27,8% i 1999) av kommunene (N=133, 140) er helt uenige i påstanden, er det tilsvarende tallet for organisasjonene 52,9% (43,3% i 1999) (N=111, 119).

Denne påstanden er ikke entydig lett å fortolke. På den ene siden kan det å ikke se på funksjonshemmede som en gruppe som bør få særbehandling medføre at man vil inkludere dem som alle andre grupper i

tråd med prinsippet om universell utforming knyttet til prosess. På den andre siden kan en slik holdning også medføre at funksjonshemmede får liten oppmerksomhet i planprosessene, uten noen tanke på en utforming som kan være fordelaktig for alle. Det vi kan merke oss er at kommunene og organisasjonene endrer sine svar i motsatt retning. Dette bildet nyanseres imidlertid av svarene på de øvrige alternative holdningene til påstanden.

Det er bl.a. verdt å merke seg at flere kommuner enn organisasjoner er *delvis* uenige i påstanden. Mens 41,4% (40,6% i 1999) av kommunene svarer de er delvis uenige, er det tilsvarende tallet for organisasjonene 21,8% (22,% i 1999). Hvis vi legger sammen de som er 'helt uenig' og 'delvis uenig', får vi et klart flertall som mener at funksjonshemmede bør få særbehandling i kommunale planprosesser. Til sammen summerer det seg ganske likt mellom kommuneadministrasjonen og organisasjonene i 1999: 65,7% av organisasjonene og 68,4% av kommunene er helt eller delvis uenige i den formulerte påstanden. I 2002 er denne andelen gått opp for organisasjonene (74,7%) og ned for kommunene (61,2%). Det ser altså ut til å ha blitt flere kommuneansatte som mener funksjonshemmede ikke bør få særbehandling, mens det er blitt færre blant organisasjonenes representanter.

Selv om det er snakk om forholdsvis lave tall, kan vi også merke oss at mer enn 10% (som i 1999) av organisasjonene er helt enige i påstanden. Det tilsvarende tallet for kommunene er 9,3% (kun 3% i 1999). Det er 12,6% (23,4% i 1999) av organisasjonene og 27,1% (26,3% i 1999) av kommunene som er delvis enige. Dette underbygger noe av det samme som Saglie (1999) påpeker, nemlig at det ikke oppfattes som helt uproblematisk å få særbehandling for å øve innflytelse i kommunale planprosesser. Det kan også se ut til at noen flere kommuneansatte synes dette er problematisk i 2002 enn tilfelle var i 1999. Det kan likevel slås fast at det fremdeles er klart flest som mener at funksjonshemmede bør få en form for særbehandling, både i kommuneadministrasjonen og blant funksjonshemmede og deres organisasjoner. Foreløpig har likevel ikke dette medført en særbehandling som har gjort at funksjonshemmede har kommet tidligere inn i planprosessene.

4 Planenes innhold

4.1 Innledning

En sentral målsetting i programmet "Samfunnsplanlegging og bruker-medvirkning" er at målsettinger som er viktige for funksjonshemmede, og virkemidler for å oppnå disse, skal være innarbeidet i planer etter PBL i større grad i 2001 enn i 1998. Tidligere undersøkelser har vist at det først og fremst er på detaljplannivået, det vil si i reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og byggesaker, at tilgjengelighet for funksjonshemmede er et tema (Røe 1996). Vår undersøkelse fra 1999 viste imidlertid at over halvparten av kommunene hadde eksplisitte mål for funksjonshemmede i kommuneplanens samfunnsdel (Hanssen og Stokke 2000). I dette kapitlet skal vi undersøke funksjonshemmedes interesser i planene ved å sammenligne kommunenes svar i 1999 med svarene i 2002. Vi ønsket også å finne ut på hvilken måte hensynet til tilgjengelighet er blitt ivaretatt i planene, f.eks. i hvilken grad kommunene benytter seg av juridisk bindende planbestemmelser for å fremme dette formål.

Det må imidlertid presiseres at det ikke er sikkert at målsettinger i planer sikrer at prioriterte tiltak blir gjennomført etter intensjonene. Fysisk planlegging har fått et rykte på seg for å ikke bli gjennomført etter intensjonene (se bl.a. Ellefsen og Røsnes 1989). Nyere forskning om arealplanlegging etter PBL viser imidlertid at dagens arealbruksmønster i hovedsak kan forklares med de beslutninger som ble tatt i forbindelse med kommuneplanens arealdel (Saglie og Sandberg 1996 a og b). Når det gjelder kommuneplanens samfunnsdel, viser nyere undersøkelser at den ikke har samme sentrale stilling som beslutningsdokument (Falleth og Stokke 2001). I dette kapitlet skal vi for øvrig også komme inn på om kommunene har noe å vise til når det gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede i praksis.

4.2 Viktigste funn fra kapitlet

I hvilken utstrekning hensynet til funksjonshemmede innarbeides i planer er et kjernespørsmål i denne undersøkelsen. Kommunene svarer oss at det virkemiddelet som er det vanligste å bruke, er mål og retningslinjer i overordnede planer. Mer enn halvparten av kommunene har eksplisitte mål om tilrettelegging for funksjonshemmede i kommuneplanens samfunnsdel. For denne plantypen finner vi også en økning på 7 prosentpoeng fra 1999 til 2002, fra 51 til 58%. Den største økningen mht. mål om tilgjengelighet finner vi for kommuneplanens arealdel, fra 17,2 til 29%, noe som tilsier en økning på 11,8 prosentpoeng. Det er imidlertid færre kommuner som har fulgt opp målene i økonomiplan/årsbudsjett og i etatenes virksomhetsplaner.

Hvorvidt planleggingen fører til noe i praksis er naturlig nok et sentralt spørsmål. I henhold til både kommunene og funksjonshemmedes organisasjoner er det påfallende vanlig at kommunen har resultater å vise til. Den mest markante forbedringen i perioden er at organisasjonene forteller oss at så mange som 60,2% av kommunene har resultater å vise til i utearealer rundt bygninger, mot 49,6% i 1999.

I likhet med undersøkelsen i 1999 viser etterfølgende telefonintervju og studie av aktuelle planer en betydelig "ja-siing" på dette spørsmålet. Det gjelder både kommuneplanene og bruk av reguleringsbestemmelser. I 1999 var det bare 8,1 % av kommunene som faktisk hadde reguleringsbestemmelser for å øke tilgjengeligheten, mens i 2002 er det reelle tallet 11,5 %.

Et klart flertall av både kommuneansatte og representanter for funksjonshemmedes organisasjoner er for øvrig helt eller delvis enige i at funksjonshemmedes interesser er blitt bedre ivaretatt i kommunens planer de tre siste årene (hhv. 62,1 og 63,4 %).

4.3 I hvilken type planer er mål om tilgjengelighet innarbeidet?

I spørreskjemaene til kommunene i 1999 og 2002 spurte vi om tilrettelegging for funksjonshemmede er blitt tatt opp eksplisitt i planene. En slik spørsmålsstilling kan imidlertid ha minst to svakheter. For det første kan hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede ha blitt ivaretatt uten at dette eksplisitt er blitt formulert. Nyere miljømål som fortetting og samordnet areal- og transportplanlegging kan bl.a. sikre kortere reiseavstander til sentrale gjøremål, noe som er gunstig for

befolkningsgrupper med lavere mobilitet. For det andre er det blitt påpekt at mer generelle formuleringer som "alle grupper skal kunne delta" og "løsninger som passer for alle" er å foretrekke framfor å nevne hensynet til funksjonshemmede eksplisitt i plandokumentene. Dette kan også sies å være bedre tilpasset idealet om universell utforming og generelle tiltak. På den annen side kan det være nødvendig med en eksplisitt formulering for å fremheve funksjonshemmedes behov spesielt og få deres interesser opp på den kommunale dagsorden. I Tabell 4.1 har vi sammenstilt resultatene fra en rekke planer (øverste rad) og en angivelse av de virkemidlene vi har spurt etter. Tabellen viser hvor stor andel av kommunene som har anvendt de bestemte virkemidlene i de aktuelle plantypene.

Tabell 4.1 *Målsettinger om tilgjengelighet i ulike plantyper*

	Kommuneplan samfunn		Kommuneplan, areal		Kommunedelplaner		Handlingsplan funksj.h		Planer, andre sektorer		Regulering /bebygg-plan	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
I overordnede mål og retningslinjer	51,0	58,0	17,2	29,0	36,9	38,9	62,3	66,2	58,4	53,2	2,3	0,0
Juridisk bindende plankart				1,9	1,9	1,9					4,7	7,3
Juridisk bindende planbest			3,2	4,7	4,9	7,4					25,6	26,0
Ikke nevnt i planene	49,0	42,0	78,5	61,7	52,4	48,1	37,7	33,8	37,7	44,3	58,1	60,4
Ugyldig			1,1	2,8	3,9	3,7			3,9	2,5	9,3	6,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	98	112	93	107	103	108	69	77	77	79	86	96

Vi ser av Tabell 4.1 at litt over halvparten (51%) av kommunene hadde eksplisitt tatt opp hensynet til tilrettelegging for funksjonshemmede i form av overordnede mål og retningslinjer i kommuneplanens generelle del (samfunnsdelen) i den første undersøkelsen. Dette økte med 7 prosentpoeng, til 58%, i den andre undersøkelsen. Det relativt høye prosenttallet fra 1999 har altså økt ytterligere for denne plantypen. Det er også flere kommuner som ser ut til å ha utarbeidet egen handlingsplan for funksjonshemmede (66,2 % i 2002 mot 62,3 % i 1999). Når det gjelder planer for andre sektorer, finner vi en nedgang fra 58,4 til 53,2 %.

Den største økningen i perioden finner vi for kommuneplanens arealdel, fra 17,9 til 29 %. Dette tilsvarer en økning på over 11 prosentpoeng fra 1999 til 2002. Det er likevel fremdeles langt flere som omtaler dette temaet i forbindelse med kommunedelplaner. Prosenttallet for 2002 er her 38,9, mot 36,9 % i 1999. Kommunedelplaner kan både representere en tematisk og geografisk avgrensning av kommunen. I mange tilfeller blir kommunedelplanene utarbeidet som rene arealplaner. Disse får da samme juridiske status som arealdelen, men kan utarbeides med større detaljeringsgrad. En undersøkelse fra 2001 viser at geografisk avgrensede kommunedelplaner har fått økende betydning i arealplanleggingen (Falleth og Stokke 2001).

Vi ser også at flere kommuner har tatt inn juridisk bindende planbestemmelser for å styrke funksjonshemmedes behov for tilgjengelighet. Kommuneplanens arealdel har nå 4,7 % slike planbestemmelser, mot 3,2 % i 1999.⁴ For kommunedelplaner er prosenttallet 7,4, mot 4,9 % i 1999. Bruken av planbestemmelser ser fremdeles ut til å være mest utbredt i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner. Når det gjelder juridisk bindende reguleringsbestemmelser er prosenttallet nesten det samme i 2002 som i 1999 (fra 25,6 til 26%).⁵ Vi gjennomførte ringerunde både i 1999 og 2002 til de kommunene som i spørreskjemaet svarte at de har benyttet seg av reguleringsbestemmelser til dette formål, og dette viste en stor grad av "ja-siing". I 1999 viste den reelle andelen å være kun 8,1 %, mens i 2002 var andelen 11,5 %. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 4, hvor vi også vil vise eksempler på hvordan reguleringsbestemmelsene faktisk er formulert.

Det er fremdeles få kommuner som har konkretisert målsettingene om tilgjengelighet så langt at de har tatt dette opp i plankartet. Det er like mange kommuner som oppgir at de har tatt inn hensynet til tilgjengelighet i kommunedelplanens plankart i 2002 som i 1999 (1,9 %). For arealdelen er prosentandelen også 1,9 % i 2002, mot ingen i 1999. Noen flere, 7,4 % av kommunene, har tatt dette inn i reguleringsplankartet i 2002, mot 4 % i 1999.

Vi ser også av Tabell 4.1 at så mange som 60,4% (58,1% i 1999) av kommunene svarer at tilrettelegging for funksjonshemmede *ikke* er blitt tatt opp på regulerings- og bebyggelsesplannivå. Dette skiller seg merkbart fra det Røe (1996) fant i sin undersøkelse. I denne undersøkelsen har ca. 70% (N=53) av kommunene svart at de *har* trukket inn hensynet til funksjonshemmede i reguleringsplansammenheng.

⁴ I Røe (1996) sin undersøkelse svarte 6 % at de bruker kommuneplanbestemmelser til å innarbeide hensynet til funksjonshemmede.

⁵ I Røe (1996) var andelen 31 %.

Når det gjelder mer overordnede planer er imidlertid bildet snudd på hodet. Mens Røe finner at tilrettelegging for funksjonshemmede først og fremst blir vurdert i detaljplaner og byggesaker, og i liten grad i kommuneplan/kommunedelplan, er det i våre studier langt flere som har tatt det inn i disse mer overordnede plandokumentene. Under halvparten av kommunene oppgir i 2002 at de *ikke* har mål om tilrettelegging for funksjonshemmede i hhv. kommuneplanens samfunnsdel (42 %) og i kommunedelplaner (48,1%).

Vår undersøkelse fra 1999 viste at det har skjedd en dreining mot at flere kommuner formulerer eksplisitte målsettinger om tilgjengelighet for funksjonshemmede i kommunens overordnede areal- og samfunnsplanlegging. I denne undersøkelsen hadde halvparten av kommunene innarbeidet hensynet i kommuneplanens samfunnsdel, samtidig som over halvparten har overordnede mål og retningslinjer formulert i en egen handlingsplan eller i sektorplaner. I Røe (1996) sin undersøkelse hadde bare ca. 25% av kommunene oppgitt at hensynet til funksjonshemmede trekkes inn i kommuneplanen. Også St.meld. nr. 29 1996-97 påpeker at det er få kommuner som har klare målsettinger i kommuneplanen på dette området. Trenden med å formulere tilgjengelighetsmål i kommuneplan og kommunedelplan ser for øvrig ut til å fortsette.

Oppfølging av planenes overordnede mål om tilgjengelighet i økonomiske planer og virksomhetsplaner

Kommuneplanens målsettinger skal etter intensjonen i PBL følges opp og operasjonaliseres i økonomiplan/handlingsprogram og årsbudsjett. Her skal det også foretas faktiske prioriteringer av tiltak og programområder. Oppfølging i disse planene er ofte nødvendig for å få gjennomført planlagte tiltak, fordi man i disse planprosessene får utløst økonomiske midler gjennom kommunen. I en del tilfeller er det imidlertid private og andre som står for finansieringen av diverse utbyggingstiltak. Kommuneplanen skal også gi retningslinjer for sektorenes planlegging.

På spørsmålet om de overordnede målene om tilgjengelighet er fulgt opp i andre planer, svarer 14,8 % av kommunene at det er gjort i den 4-årige økonomiplan/ handlingsprogrammet (mot 17,6 % i 1999). Enda færre, 11,3% (mot 18,4 % i 1999), svarer at dette er gjort i kommunens årsbudsjett, mens 21,8 % (26,5 % i 1999) svarer det er fulgt opp i virksomhetsplaner for etatene. 26,8 % (21,3 % i 1999) svarer at de overordnede målene om tilgjengelighet ikke er fulgt opp i en eller flere av disse planene. På tross av at flere kommuner har formulert mål i kommuneplanen og kommunedelplaner er det færre som har fulgt opp målene i økonomiske planer og virksomhetsplaner.

Den største nedgangen finner vi i årsbudsjettene, som er kommunens direkte bevilgningsdokument. Her finner vi en nedgang på nesten 7 prosentpoeng, til bare 11,3% i 2002. Det ser altså ut til at færre kommuner prioriterer inn hensynet til funksjonshemmede slik at målsettingene om tilgjengelighet utløser økonomiske midler gjennom kommunebudsjettene i 2002, sammenlignet med situasjonen i 1999.

Hvilke funksjonshemninger er det tatt hensyn til i planene?

Universell utforming er en form for generalisert kunnskap og et kompromiss mellom ulike funksjonskrav til omgivelsene. I vår undersøkelse ønsket vi å belyse i hvilken grad dette prinsippet har fått rotfeste i kommunene, og spurte om hvilke funksjonshemninger det er tatt hensyn til i planene. Er det slik at det kun er bevegelseshemmede som er i fokus, eller har planleggere og andre flere typer funksjonshemninger i hodet samtidig når de tenker tilrettelegging?

61,3% av kommunene (74% i 1999) svarer at det er tatt hensyn til bevegelseshemmede i planene, mens 23,9% (27% i 1999) svarer at det er tatt hensyn til synshemmede. Når det gjelder hørselshemmede, svarer 16,2% (15% i 1999) av kommunene at det er tatt hensyn til disse i planene. 14,1% (23% i 1999) av kommunene svarer at planene har tatt hensyn til allergikere og astmatikere, mens 16,9% (31% i 1999) sier at det har vært tatt hensyn til forståelseshandikapede. Vi ser altså at det er bevegelseshemmede det klart oftest blir tatt hensyn til. Det mest påfallende ved disse tallene er allikevel at de viser en til dels betydelig nedgang fra 1999 til 2002 for nesten alle typer funksjonshemninger. Innenfor våre kunnskaper om disse forholdene og departementenes program, samt i lys av øvrige funn i forhold til endringer (som er langt mer positive), klarer vi ikke å komme med noen forklaring på denne nedgangen fra 1999 til 2002. Det kan imidlertid se ut til at selv om flere kommuner har formulert generelle mål om tilgjengelighet, så er det ikke noen selvfølge at hensynet til den enkelte funksjonshemning dermed er blitt styrket.

Vurderinger av endringer i kommunenes planer

Vi har også stilt et spørsmål som går direkte på endringer med hensyn til tilgjengelighet i planene, både til organisasjonene og kommunene. Her finner vi at 62,1% av kommunene (N=140) svarer at de er helt eller delvis enige i at "funksjonshemmedes interesser er blitt bedre ivaretatt i kommunens planer de siste tre årene". Det som er litt overraskende er at like mange av organisasjonene er av samme oppfatning, 63,4% (N=120). Denne positive holdningen til kommunenes planer stemmer godt overens med våre funn som viser en klar økning i overordnede planer som inneholder mål om tilgjengelighet, på tross av

mindre oppfølging i økonomiske planer og at den enkelte funksjonshemming ikke nødvendigvis er blitt styrket.

4.4 Resultater fra planstudiene

Både for å kunne følge opp spørreskjemaundersøkelsens resultater og for å undersøke nærmere hvordan målsettinger og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes interesser faktisk er blitt formulert i ulike typer planer, ringte vi til en rekke kommuner som, i følge spørreskjemaet, har gjort noe på dette området, og ba dem sende de aktuelle planene til oss. Vi har konsentrert oss om innholdet i kommuneplanene og bruken av reguleringsbestemmelser.

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen i 1999 var det totalt 3 kommuner som har formulert overordnede mål og retningslinjer både i kommuneplanens generelle del og arealdel, og samtidig brukt reguleringsbestemmelser for å ivareta hensynet til funksjonshemmede. Det var totalt 14 kommuner som oppga at de hadde nevnt tilrettelegging for funksjonshemmede i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel i 1999, og 24 i 2002. Langt færre hadde imidlertid gjort dette, viste det seg da vi ringte dem for å få planene tilsendt. I forhold til reguleringsplanene, faller andelen som sier at de har innarbeidet reguleringsbestemmelser fra 26% til 11,5% når vi undersøker dette ved henvendelse. Dette forholdet var omtrent det samme i 1999.

4.4.1 Funksjonshemmedes interesser i kommuneplaner

Innledning

I vår spørreundersøkelse var det i 1999 50 kommuner og i 2002 65 kommuner som svarte at de har tatt opp tilrettelegging for funksjonshemmede i kommuneplanens samfunnsdel (generelle del), mens tallene var henholdsvis 19 og 39 i forhold til kommuneplanens arealdel. 14 kommuner hadde tatt opp tilrettelegging for funksjonshemmede begge steder i 1999, mens tallet var 24 i 2002. Vi valgte ut denne gruppen av "spesielt flinke" for å få et godt materiale til planstudiene våre. Mye av hensikten med dette studiet har vært å finne et bredt spekter av eksempler på hvordan funksjonshemmedes interesser er blitt innarbeidet i kommuneplaner.

Vi har tatt kontakt med disse 14 og 24 kommunene og bedt dem om å sende oss plandokumentene. 11 av de 14 kommunene i 1999 har på

forespørsel sendt oss plandokumenter, mens tre kommuner fortalte oss at tilrettelegging for funksjonshemmede ikke var innarbeidet (allikevel) i verken arealdel eller samfunnsdel. I 2002 var det 20 av 24 kommuner som sende oss planer. Av de kommunene som sendte oss plandokumenter, mottok vi i 1999 kommuneplanens samfunnsdel av 10 (én kommune sendte bare arealdelen) og arealdelen fra 10 (én kommune sendte bare samfunnsdelen). I 2002 var utfallet 14 utgaver av samfunnsdelen og 13 utgaver av arealdelen.

I 1999 fant vi at alle de tilsendte samfunnsdelene, bortsett fra én, inneholdt tilrettelegging for funksjonshemmede i en eller annen form. Dette er imidlertid langt mer uvanlig i kommuneplanens arealdel. Bare to av de 10 tilsendte arealdelene inneholdt tilrettelegging for funksjonshemmede. I 2002 fant vi at 9 utgaver av kommuneplanens samfunnsdel og 5 utgaver av arealdelen inneholdt tilrettelegging for funksjonshemmede. Vi ser altså at langt færre samfunnsdeler enn det man kunne forvente, basert bare på tallene fra 1999, har innarbeidet dette.

Denne typen oppfølgende undersøkelse er interessant i forhold til å teste troverdigheten av de opplysningene man får inn gjennom en spørreundersøkelse. Vi har funnet mange kommuner som i spørreskjemaet sier at de har tatt opp hensynet til funksjonshemmede i kommuneplanen, men som det viser seg ikke har gjort det. Dette har uante konsekvenser for troverdigheten av andre opplysninger vi har fått inn, men det er umulig å spekulere i dette, og vi kan ikke gjøre noe annet enn å legge til grunn det kommunene har svart.

Innholdet i planene

Som vi har vært inne på, kan det være vanskelig å skille omtalen av tilrettelegging for funksjonshemmede fra omtale av tilrettelegging for andre grupper som vi i utgangspunktet ikke omtaler som funksjonshemmede, men som har spesielle behov for tilrettelegging som likner på den funksjonshemmede har, f.eks. eldre. I denne undersøkelsen har vi ikke tatt sikte på å problematisere avgrensninger av denne typen. Vi har i stor grad styrt etter 'funksjonshemmede'-begrepet, men også trukket frem elementer i planene som vi opplever som tilrettelegging for funksjonshemmede. Vi har forsøkt å tolke grenselandformuleringer etter beste evne. Den videre fremstillingen er preget av en rekke temaomtaler fra de forskjellige kommuneplanene. Av denne vil det fremgå vår oppfatning av hva som er omtale av funksjonshemmedes interesser. Leserne kan selv ta stilling til om man er enige i dette eller ikke.

Vi har ikke funnet noen formuleringer om funksjonshemmede som ikke har ett eller annet fokus i forhold til hva det er som planlegges. Men det at man har knyttet an mot ett eller annet tema, er ikke ensbetydende med at det er forpliktende formuleringer, eller for den saks skyld, enkelt å skjønne hva det er som blir planlagt. Omtalen av funksjonshemmede i planene er svært ofte gjort i forbindelse med helse-, sosial og velferdsspørsmål. Vi har tatt med alt vi har funnet i de undersøkte kommuneplanene i denne fremstillingen.

Vi har delt fremstillingen i forskjellige temaområder i forhold til kommuneorganisering. Tilsvarende inndelinger kunne naturlig nok vært gjort i forhold til type funksjonshemning, men dette er ofte ikke presisert i tekstene, som vi skal se. En fordeling på kommunesektorer følger strukturen i planene, og sier noe om hvordan man tilnærmer seg dette på de forskjellige sektorene.

Under har vi valgt å bare gjengi utdrag fra planene samlet inn i 2002-undersøkelsen. De som måtte ønske å foreta en detaljert sammenlikning av planinnhold mellom de to undersøkelsene, må derfor gå til Hanssen og Stokke (2000) for å finne det materialet som skal til. Her vil vi nøye oss med å oppsummeringsvis sammenlikne funnene i de to undersøkelsene.

Generelt

Vi finner en del formuleringer som det er vanskelig å plassere inn under noen bestemt sektor. De viser til generelle strategier for å tilrettelegge for funksjonshemmede.

- NN kommune har sidan byrjinga på 70-talet arbeidd med å tilretteleggje tiltak og tenester for mennesker med ulike funksjonshemmingar, slik at dei kan bu i kommunen. Kommunen har såleis vore ei føregangskommune på dette området.
- Alle tiltak og tenester har vorte utvikla i kommunal regi, bygd på sentrale retningsliner (under egen overskrift om funksjonshemmede).
- Kommunestyret vedtok i 1984 retningsliner med fylgjande målsetjing og innhald: En skal arbeide for å utvikle et best mogleg totaltilbod for funksjonshemma i NN kommune. Tiltaka skal utviklas i eit tverretatleg samarbeid og ha som målsetjing eit tilpassa utviklingstilbod for den einskilde. Eit totaltilbod omfattar i første rekkje rådgivningstenesta, barnehage, skule/daghjem, fritid, arbeid og bustad. Dei ulike tiltaka skal utviklas i samsvar med prinsippa i Stortingsmelding 23 – 77/78 og 88 – 75/76, om

full deltaking i lokalsamfunnet ut ifrå den funksjonshemma sine egne føresetnader.

- NN kommune går inn for at prinsippa i HVPU-reforma vert lagt til grunn i det vidare arbeidet med å utvikle ulike tiltak og tenester i lokalsamfunnet.
- Vedtak: Ovannemde målsetjing og retningsliner innanfor delområda (...) psykisk utviklingshemma (...) skal leggjast til grunn i det vidare arbeidet innanfor sektoren i planperioden.
- Tiltak for å bedre tilgjengeligheten, for eksempel for bevegelseshemmede, bør prioriteres.
- Kommunen vil arbeide for styring av tjenestetilbudet til sosialt vanskeligstilte og funksjonshemma.
- Å prøve å normalisere samfunnet i høve til dei eldre og funksjonshemma framfor å lage særordningar.
- Prosjektet "innbyggermedvirkning i Løten" har funksjonshemmede som spesiell målgruppe.

Disse formuleringene er enda mindre forpliktende enn de vi ser under de forskjellige temaene, og de er etter vår mening ofte vanskelige å bli kloke på i forhold til meningsinnhold.

Skole/barnehage

- Det er også innreia ei spesialavdeling for funksjonshemma elever i skulen, ...
- Tettere samarbeid med barnehager skoler og ansvarlige for aktiviteter for utviklingshemmede skal være et prioritert område.
- Ominnredning har gitt ... handicaptoalett.
- Evaluere og tilpasse barnehageløsninger for funksjonshemmede barn.
- Kommunen har satsa på at funksjonshemma barn skal ha tilbod om barnehageplass i dei ordinære barnehagane, og få undervisning innanfor det ordinære skulesystemet.
- Viktige satsingsområde vil vere: Arbeide vidare med prinsippa om integrering av funksjonshemma i barnehagar og skular.
- Videreutvikling av et fullverdig tilbud for funksjonshemmede barn skal være en prioritert oppgave.
- Grupper som har spesielle omsorgsbehov, får dem dekket: Psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede.

Vi ser en klar utvidelse av antall planer som behandler denne typen spørsmål. Formuleringene bærer allikevel preg av de samme egenskapene: noe åpne og uforpliktende, med innslag av oppsummering.

Arbeid

- Viktige satsingsområde vil vere: Vere med å tilrettelegge arbeidsplassar for funksjonshemma både i offentleg og privat regi.
- NN arbeidssenter A/S er etablert i offentlig regi med 10 godkjende plassar, som gjev arbeidstilbod for personar med ulike funksjonshemmingar. Vidare er det i arbeidssenteret etablert dagtilbod for personer som ikkje kjem inn under arbeidskraftmyndighetene sitt arbeidsområde. Det er trong for å utvide dette tilbodet.

Overskriften er ny siden 1999. Den første formuleringen virker uforpliktende og den andre er bærer preg av oppsummeringsplanlegging.

Bolig

- Siterer fra fylkesplanen, som igjen viser til KRDs retningslinjer der det "vert spesielt lagt vekt på å skaffe fram bustader for vanskeleg stilte, så som eldre, funksjonshemma, flyktningar".
- I kommunen er det etablert butilbod i kommunal og offentleg regi for i alt 8 personer (under egen overskrift om funksjonshemmede).
- Det tilrettelegges for begrenset konsentrert bebyggelse av mindre leiligheter sentralt i forhold til viktige offentlige og private servicetjenester for eldre og funksjonshemmede.
- Satse mer på omsorgsboliger og tilrettelegging av egen bolig.
- For spesielle grupper er det aktuelt å bygge verna bustader.
- Bygge 10 boliger som er spesielt tilpasset eldre og funksjonshemmede, samt bosenter for eldre og funksjonshemmede.
- Viktige satsingsområde vil vere: Utvikle butilbod for menneske med ulike funksjonshemmingar.

Fokuset ligger på at egnede boliger for funksjonshemmede skal bygges. Vi finner ikke lenger referanser spesifikt til psykisk utviklingshemmede, slik vi så mye av i 1999-undersøkelsen.

Samferdsel

- Spesielt skal behovet for skolebarn/-ungdom, eldre, bevegelseshemmede og andre funksjonshemmede ivaretas.
- Trafikkbilde: Dårligst er det for rullestolbrukere. Tiltak, gang og sykkelvei. Rullestolbrukere (...) gis lett og trygg adkomst til sentrum.
- Noen retningslinjer for utviklingen i sentrum i forhold til fysisk tilgjengelighet. Støtter seg på rundskrivet. Konkret: Minimum 3% av parkeringsplassene skal tilrettelegges for handikappede.

Overskriften er ny siden 1999. Formuleringene stort sett åpne og lite konkrete. Den konkrete handlingen som nevnes er lite ressurskrevende.

Ungdom

- Ungdom med handicap gis relevante tilbud.

Overskriften er ny siden 1999. Formuleringen er åpen og lite konkret.

Omsorg

- Så langt det er mulig, skal det legges til rette for at unge funksjonshemmede skal kunne leve et fullverdig liv utenfor institusjonen.
- Dagtilbud til hjemmeboende psykisk utviklingshemmede.
- Heimetenestene for funksjonshemmede inngår i dei ordinære heimetenestene i kommunen.

Undersøkelsen i 1999 på dette feltet bar preg av formuleringer som pekte på behovet for at funksjonshemmedes interesser sikres, at det skal legges til rette for det ene eller det andre, eller gjennomføres vurderinger i forhold til forskjellige temaområder. Her ser vi noe mer konkrete formuleringer, selv om den siste er av organisatorisk karakter, og vanskelig å tolke i forhold til om den representerer en forbedring. Vi ser også langt færre formuleringer på dette området, selv om vi altså har studert flere planer.

Friluftsliv

- Tilrettelegging for funksjonshemmede, i form av brygger, bruer, stier osv.

- Leke og oppholdsplassene skal kunne brukes av alle aldersgrupper og gi mulighet for samling mellom barn og voksne uansett funksjonsdyktighet og til alle årstider.
- Funksjonshemmedes tilbud om fysisk aktivitet skal bedres.
- Uteområder skal utformes med tanke for alle brukere. Denne universelle utformingen av felles arealet er definert og beskrevet i statlig rundskriv T-5/99 B, "Tilgjengelighet for alle".
- Lokalområdene skal sikres god tilgjengelighet til sjø og rekreasjonsområder.

Denne overskriften er ny siden 1999, og det er derfor påfallende at det er såpass mange formuleringer som faller under den. Vi tolker dette som et uttrykk for at noen kommuner har fått øynene opp for potensialet som ligger i forhold til tilrettelegging for funksjonshemmede i uteområder gjennom den fysiske planleggingen. Vi ser at en referanse til rundskriv T-5/99 B. Siden programmet (som evalueres her) har et spesielt fokus på denne siden av kommunenes planlegging, ser vi det som nærliggende å konkludere med at vi her ser en effekt av programmet, selv om denne riktignok er beskjeden.

Kultur

- Det er etablert musikkgruppe og fritidsklubb for funksjonshemmede.

Kultur er kanskje et tema som man ikke forventer å finne i en slik sammenheng, men her finnes det muligheter for tilpasning både i forhold til døve, blinde og psykisk utviklingshemmede. Ingen av de aktuelle gruppene er imidlertid pekt spesielt ut i formuleringen over, som for øvrig er preget av en redegjørelse for hva som er gjort.

Avslutning

Den gjennomgående trenden i omtalen av funksjonshemmede i planene er at dette er gjort uten presisering av type funksjonshemning. Den eneste presiseringen av dette vi har funnet, er "psykisk utviklings- eller funksjonshemmede", noe som går ganske kraftig tilbake fra 1999, slik at trenden i retning av ingen presisering er enda tydeligere i 2002. Det er også sjelden at de tiltakene som nevnes i planene har en tydelig referanse til type funksjonshemning. Vi ser også at funksjonshemmede av og til omtales i samme åndedrag som eldre.

Vi ser også at formuleringene i liten grad er tiltaksrettede i den forstand at de er tydelige i forhold til omfang og konkret innhold. Mye

av samme grunn fremstår mange formuleringer også i liten grad som forpliktende. Elementer av oppsummeringsplanlegging er også til stede.

Helhetsinntrykket er at planleggingen i forhold til tilrettelegging for funksjonshemmede ikke er særlig grundig, men preget av at det er mange tema som skal behandles i en kommuneplan, og at man dermed farer over enkelttema forholdsvis raskt.

Planleggingen er også i stor grad preget av formuleringer som 'bør', 'skal kunne tilbys', 'skal bidra til', 'skal legges til rette', 'utvikle', 'så langt det er mulig', 'er det aktuelt', 'evaluere'. Vi oppfatter at slike formuleringer ikke går særlig langt i retning av å fastsette mål for et praktisk arbeid med funksjonshemmedes interesser. Samtidig skal det ikke undervurderes at det ligger god vilje bak.

Vi har altså sett på formuleringer i forhold til funksjonshemmede i tre kommuners arealdeler. To av disse var blant de 14 vi har nevnt innledningsvis, mens den tredje er en arealdel som vi mer tilfeldig er blitt kjent med. I to av tilfellene er det snakk om overordnede mål og retningslinjer, og i en av planene er det nevnt under retningslinjer. Det er altså ikke i noen av tilfellene nevnt under bestemmelser til planen etter PBL § 20-4.

Selv om det er langt flere som svarer, på spørreskjemaene, at de har innarbeidet hensynet til funksjonshemmede både i kommuneplanens generelle del og arealdel, har vi bare sett en økning i dette i arealdelene, fra 2 til 5, mens vi altså har sett en liten reduksjon, fra 10 til 9, i antallet generelle deler som inneholder dette.

Vi ser tydeligst endringer i forhold til friluftsliv og hvordan fysiske tiltak kan fremme en tilrettelegging for funksjonshemmede på et slikt felt. I forhold til dette er det vår konklusjon at programmet har hatt en virkning, ikke minst fordi det fokuserer såpass mye på fysisk tilrettelegging gjennom arealplanleggingen. Utover dette er det ikke mulig å se noen virkning av programmet på de temaområdene som berøres i kommuneplanene.

4.4.2 Reguleringsbestemmelser for å fremme funksjonshemmedes interesser

PBL § 26 gir mulighet til å gi bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i en reguleringsplan, og reguleringsbestemmelsene blir brukt til å fastsette forhold som det er umulig eller uhensiktsmessig å fastlegge i reguleringsplankartet. Regulerings-

bestemmelser kan også benyttes til å nyansere reguleringsformålene i loven, men kravet er at disse ikke må være i strid med reguleringsformålene i § 25 (jfr. legalitetsprinsippet). Hjemmelen innebærer at kommunen kan "sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme formålet med reguleringen". I motsetning til PBL § 20-4, 2. ledd om utfyllende planbestemmelser til kommuneplanens arealdel, er ikke § 26 uttømmende.

I følge spørreskjemaet (se Tabell 4.1) har 26 % prosent av kommunene brukt reguleringsbestemmelser for å tilrettelegge for funksjonshemmede. Dette er omtrent det samme svaret som vi fikk av kommunene på tilsvarende spørsmål i 1999. Da oppga 25,6 % av kommunene at de hadde gjort bruk av reguleringsbestemmelser til dette formålet. Det var imidlertid kun 8,1 % av kommunene som kunne bekrefte i etterfølgende telefonintervju at de faktisk hadde utarbeidet slike bestemmelser likevel. Det forelå altså en betydelig feilkilde i spørreskjemaet på dette punktet.

Den samme tendensen til "ja-siing" finner vi også i denne spørreskjemaundersøkelsen, selv om noen flere kommuner i etterfølgende telefonintervju til reguleringsseksjonen e.l. kunne bekrefte at de har reguleringsbestemmelser som tar hensyn til tilgjengelighet for funksjonshemmede (til sammen 11 kommuner, eller 11,5 %).

Det er vanskelig å spekulere i hva som kan være årsaken til denne store feilkilden, men en mulig forklaring kan vi kanskje finne i spørsmålet om hvor i kommunen de som fylte ut spørreskjemaet arbeider. Nesten halvparten av de som fyllte ut skjemaet oppga at de arbeider et annet sted i kommunen enn i planavdeling, teknisk sektor eller lignende. Det er knyttet usikkerhet til hva juridisk bindende reguleringsbestemmelser faktisk er (Falleth, Holsen og Røe 1997), og det er ikke umulig å tenke seg at personer i for eksempel helse- og sosialetaten har trodd at kommunen har utarbeidet slike bestemmelser uten at det faktisk er tilfelle.

Det er bare en kommune som faktisk kunne vise til at de har reguleringsbestemmelser om tilgjengelighet både i 1999 og i 2002, og det er Tromsø. Denne kommunen har utarbeidet en standardformulering som går igjen i alle reguleringsplaner kommunen vedtar. Vi vet ikke hvorfor de andre kommunene som hadde reguleringsbestemmelser i 1999 ikke oppga at de hadde dette i 2002. En årsak kan være at disse kommunene ikke besvarte skjemaet.

Undersøkelsen fra 1999 viste at i 2 av de 7 kommunene som faktisk hadde reguleringsbestemmelser ble disse formulert som faste setninger som skal inngå i alle vedtatte reguleringsplaner, både de som

blir utarbeidet kommunalt og privat. Eksempler på slike fellesbestemmelser er:

- Bebyggelsen skal ivareta tilgjengelighet for funksjonshemmede.
- Ved opparbeidings- og utbyggingstiltak i reguleringsområdet skal det tas hensyn til best mulig tilgjengelighet for funksjonshemmede.
- Området skal ivareta tilgjengelighet for funksjonshemmede og tilrettelegge for boliger med livsløpsstandard.

Bruken av reguleringsbestemmelser for å fremme tilgjengelighet for funksjonshemmede med hensyn til konkrete krav til fysisk utforming var i følge studien fra 1999 hovedsakelig knyttet til sentrumsutvikling i byer og tettsteder. I disse tilfellene går bestemmelsene ut på å ivareta tilgjengeligheten utendørs og innendørs, samt fremme tilgjengelighet til offentlige trafikkområder. I et par tilfeller er det også brukt juridisk bindende bestemmelser i tilknytning til regulering av boliger og friområder. De vedtatte bestemmelsene om dette er som følger:

- 15% av boligene tilpasses funksjonshemmede,
- 15% av parkeringsplassene opparbeides til bruk for funksjonshemmede,
- Felles gangareal innenfor reguleringsområdet skal utformes slik at det kan benyttes av funksjonshemmede.

Studien fra 2002 viser at det ikke lenger er kun i sentrumsområder hvor det er mest vanlig å vedta reguleringsbestemmelser om tilgjengelighet. Det ser ut til at det er like vanlig å utarbeide bestemmelser knyttet til regulering av boligområder og fellesareal utenfor sentrumsområdene. Det ser også ut til å ha blitt noe mer vanlig å prioritere tilgjengelighet i forbindelse med friluftsområder, i form av å tilrettelegge gangveg/turveg, fiskeplasser og lignende. Kun en av reguleringsplanene i vår studie viste til rundskriv T-5/99 "Tilgjengelighet for alle", og kravet til universell utforming i den forbindelse. Det er også en plan som legger til rette for bedre tilgjengelighet til lekeområder.

Det ser videre ut til at bevegelseshemmede og rullestolbrukere oftest blir nevnt, særlig i forbindelse med tilrettelegging av turområder og friluftsliv. Mer sjeldent er det fokus på miljø- og utviklingshemmede. Den samme tendensen finner også Tennøy (2002) når det gjelder prosjektering og nybygging.

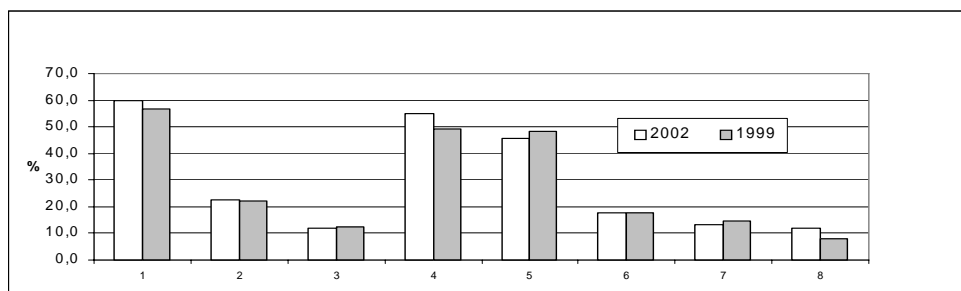
Flere av de som arbeider med reguleringsplanlegging i de kommunene vi har vært i kontakt med, antyder at hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede først kommer opp i forhold til byggesakene. Ofte handler tilrettelegging for funksjonshemmede om forholdsvis detaljerte løsninger, noe som ser ut til å gjøre det vanskelig, eller lite hensiktsmessig, å få inn hensynet i en reguleringsplansammenheng. Reguleringsplaner ser ut til å bli oppfattet som for grove og overordnede til å få inn hensynet til funksjonshemmede. Argumentet om at reguleringsplaner skal virke styrende i forhold til byggesaksbehandling, og at hensynet til funksjonshemmede dermed bør inn allerede her, ser ikke ut til å ha fått rotfeste i kommunene.

Nå inneholder imidlertid alle reguleringsplaner flere forhold som kan ha betydning for tilgjengelighet for funksjonshemmede, men på grunn av ressursituasjonen har vi måttet begrense oss til forhold der hensynet til funksjonshemmede er tatt opp eksplisitt. Et eksplisitt fokus på funksjonshemmede kan for øvrig virke fremmende på bevisstheten rundt funksjonshemmedes behov for tilgjengelighet generelt i regulerings- og byggesaksarbeidet. En nærmere gjennomgang av reguleringsplaner med blick på funksjonshemmedes interesser krever en dypere gjennomgang av et lite utvalg reguleringsbestemmelser, og vi viser i den forbindelse til NIBR-notat 1996:132 som gjennomgår et utvalg reguleringsplaner i Askøy og Bærum kommuner sett i forhold til tilgjengelighet for funksjonshemmede.

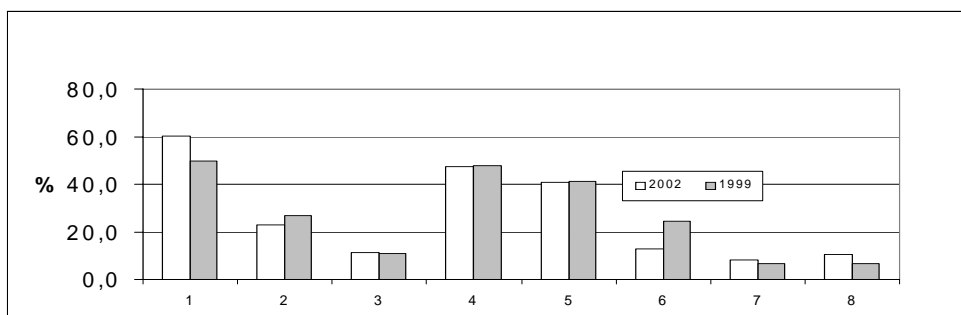
4.5 Resultater for tilgjengelighet i praksis?

I vår undersøkelse ønsket vi å få vite om kommunene har konkrete resultater å vise til når det gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede. Vi har begrenset oss til tiltak gjennomført i uteområder, i og med at byggeforskriftene kun i liten grad omtaler uteområder og at vegnormalen ikke behandler alle forhold knyttet til tilrettelegging for funksjonshemmede. På den måten er det i større grad mulig å undersøke om resultater i praksis skyldes planlegging etter PBL. I uteområder er målsettingen om likestilling mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede langt fra oppnådd på en rekke områder, og hensynet til tilgjengelighet er i stor grad avhengig av at kommunene utarbeider retningslinjer og/eller innlemmer hensynet i sine planer. Et problem er at man i byggesaksbehandlingen ofte ikke har grunnlag for å kreve tilgjengelighet i uteområder uten at dette er hjemlet i en overordnet plan, f.eks. gjennom reguleringsbestemmelser (Vista utredning 1997).

Figur 4.1 *Uteområder hvor kommunene har resultater å vise til. Kommunenes svar*



Figur 4.2 *Uteområder hvor kommunen har resultater å vise til. Organisasjonenes svar*



I Figur 4.1 og Figur 4.2 ((1) Utearealer rundt bygninger, (2) Parker, (3) Lekeplasser, (4) Tilgjengelige friluftsområder/friområder, (5) På vegger og gater, (6) Lokalisering av funksjoner, (7) Annet, (8) Ingen tiltak er gjennomført) ser vi kommunenes og organisasjonenes angivelse av på hvilke områder kommunene har resultater å vise til i arbeidet med tilrettelegging for funksjonshemmede. Tre områder peker seg her ut. Det er for det første 'uteareal rundt bygninger'. 59,9% (før:56,6%) av kommunene sier at de har oppnådd resultater, mens 60,2 % (før: 49,6%) av organisasjonene også mener at kommunen har resultater å vise til her. Den neste kategorien der vi finner betydelig utslag er 'tilgang til fri- og friluftsområder'. Nesten 50% av både kommunene og organisasjonene svarer at kommunen har resultater å vise til. Denne andelen er stabil i organisasjonenes svar fra 1999 til 2002, men stiger til 54,9 hos kommunene. I forhold til vegger og gater,

er situasjonen stabil. Organisasjonene faller svakt, fra 41,2% til 40,7%, og kommunen faller fra 48,5% til 45,8%. Vi opplever det ikke slik at det er vesentlige forskjeller mellom kommunene og organisasjonene i forhold til disse problemstillingene. Dette er stabilt mellom undersøkelsene.

Endringene er nesten bare til det bedre, og til dels også relativt sterkt, med prosentdifferanser over 10. Det er få kommuner som ikke har noen resultater å vise til når det gjelder tilrettelegging for funksjonshemmede, og det er faktisk en litt større andel kommuneansatte som mener at kommunen ikke har noen resultater å vise til enn interesseorganisasjonene.

Når det gjelder begrunnelse for gjennomføring av tiltak for funksjonshemmede i uteområder, viser 35,9% (før:45,6%) av kommunene til loven. 19,1% sier at det gjøres begrunnelser med henvisning til overordnede planer. 23,2% (før 19,1%) av kommunene sier at det henvises til regulerings- og bebyggelsesplaner, mens henholdsvis 16,9% (før:17,6) og 11,3% (før:15,4%) sier at det henvises til etatens maler/sjekklistor og annet. Dette kan tyde på at de fleste tiltakene som er gjennomført i uteområder bare i liten grad skyldes at kommunen selv setter seg ned og utformer målsettinger og retningslinjer i form av planer. I minst like stor grad kan det være lover og forskrifter (for eksempel byggeforskriften og vegnormalen) og kommunens egne normer som sikrer at det gjennomføres tiltak i uteområder som bedrer tilgjengeligheten for funksjonshemmede. I dette lyset er det spesielt interessant å se at et virkemiddel som ble innført mellom undersøkelsene, nemlig rundskrivet "Tilgjengelighet for alle" allerede nå vises til av 32,4% av kommunene i forbindelse med gjennomføringen av tiltak i uteområder.

5 Porsgrunn og Lillehammer kommuner

5.1 De viktigste funnene – begge case

Et hovedinntrykk fra casestudiene i Lillehammer og Porsgrunn kommuner er at deltakelsen i programmet har bidratt til at tilgjengelighet og universell utforming i større grad er kommet på den kommunale dagsorden. Det ser også ut til at kunnskapen og forståelsen for dette har økt i de to kommunene generelt og blant aktører som har ansvaret for arealplanleggingen spesielt. Det er imidlertid en utfordring å spre kunnskapen til private entreprenører og utbyggere.

Det har vært liten grad av oppfølging i form av konkrete tiltak for å bedre tilgjengeligheten. En viktig årsak til det er, i følge våre informanter, dårligere kommuneøkonomi og mindre økonomisk handlingsrom. En gjennomgang av gjeldende økonomiplaner for Porsgrunn og Lillehammer bekrefter dette, en tendens vi for øvrig også ser i spørreskjemaundersøkelsen.

Undersøkelsen viser ellers nødvendigheten av at medvirkningen fra funksjonshemmede bør skje tidligere enn i høringsfasen skal den være effektiv. Dette gjelder særlig for å bidra til at prinsippet om universell utforming skal legges til grunn for planleggingen. Caseundersøkelsene viser også at det kommunale rådet for funksjonshemmede har en viktig funksjon, og kan være en viktig samarbeidspartner for planleggerne. Bl.a. har Porsgrunn kommune gode erfaringer med at en representant for rådet har tale- og forslagsrett i teknisk utvalg. Det ser imidlertid ut til å ligge et uutnyttet potensial i å involvere rådets kompetanse tidligere i planprosessene.

5.2 Case A: Porsgrunn

Dette er et studium av forsøket "Tilgjengelighet for funksjonshemmede i uteområder", som Porsgrunn kommune har gjennomført med støtte fra Miljøverndepartementet. Vi vil her se nærmere på hvordan arbeidet er blitt fulgt opp siden forsøket formelt ble avsluttet i 1999 (se for øvrig Hanssen og Stokke 2000).

5.2.1 Innholdet i forsøket

Som en viktig del av arbeidet ble det gjennomført registreringer av hvor godt forskjellige områder i kommunen var lagt til rette for funksjonshemmede. Dette ble gjort i områder som boligområder, barnehage/skole, offentlige bygg, næringsbygg, friluftsområder, lekeplasser, byrom, gatelenker, bussholdeplass og fergeleier.

Innledningsvis i prosjektet hadde man en målsetning om å dekke alle områdene i kommunen, men man fant ut at dette ikke var mulig. En del av prosjektet ble derfor å ta stilling til hvilke områder som skulle tas med i vurderingen.

Formålet med forsøket var at registreringene av tilgjengeligheten i de viktigste uteområdene skulle danne grunnlag for målsettinger og tiltak som skulle bli inkludert i kommuneplanens arealdel, herunder vurdere ulike former for juridisk bindende planbestemmelser og retningslinjer. Forsøket siktet samtidig mot kompetanseoppbygging på feltet i kommunen. Vi vil her fokusere på hvorvidt disse målsettingene er fulgt opp, tre år etter at selve forsøket ble avsluttet og de statlige midlene brukt opp. Den nye kommuneplanen for Porsgrunn var ikke vedtatt i vår forrige undersøkelse, og vi vil derfor først se på hva som ble det endelige innholdet i planen.

5.2.2 Kommuneplan 2000-2015

Gjeldende kommuneplan for Porsgrunn er delt i en samfunnsdel, kalt "Sammen om Porsgrunn", og en arealdel. I motsetning til forrige kommuneplan, inneholder gjeldende plan eksplisitte mål og bestemmelser om tilgjengelighet for funksjonshemmede.

I kommuneplanens samfunnsdel blir hensynet til funksjonshemmede omtalt på denne måten:

Spesielt er det en utfordring å ivareta interessene og deltakelsen fra grupper som kan ha vansker med å hevde

seg. Dette kan være barn og unge, funksjonshemmede, grupper av eldre, flyktninger og innvandrere m.fl.

Blant de eldre som trenger det, og blant funksjonshemmede, skal det legges større vekt på forebygging av tiltak, habilitering og rehabilitering.

Funksjonshemmede bør gis bedre muligheter til ferdsel i naturområdene... Sikring av områdene og tiltak for økt tilgjengelighet er viktig.

I tilknytning til kommuneplanens arealdel har kommunen utarbeidet og vedtatt juridisk bindende bestemmelser om tilgjengelighet i uteområder. Disse er formulert slik:

Ved planlegging og utbygging skal alle grupper i befolkningen, i så stor grad som mulig, sikres god tilgjengelighet innen byggeområdet. Utomhusplaner skal utarbeides. Tilgjengelighetskriteriene nedfelt i Teknisk forskrift og Vegnormalen gjøres gjeldende for alle uteområder. Følgende forhold skal vektlegges:

- kortest mulig avstand mellom parkeringsplass og hovedinngang
- utforming av leke- og oppholdsarealer, byrom
- utforming av trafikkarealer for fotgjengere, herunder forbindelseslinjer til kollektivtrafikk, offentlige og private tjenester

Arealdelen inneholder også utfyllende retningslinjer om temaet, som ikke er juridisk bindende, men er retningsgivende for kommunal saksbehandling. Her står det bl.a. at det skal sikres god tilgjengelighet for alle befolkningsgrupper ved planlegging, utbygging og gjennomføring av uteområder, og i den forbindelse vises det til veileder fra Norges Handikapforbund 1998. Prinsippet om "universell utforming" skal legges til grunn, noe som bl.a. innebærer at alle befolkningsgrupper, herunder bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede skal tas hensyn til. Mer konkret står det at det bør være gjennomført slake stigninger, ingen trapper, fast og plant dekke og ledelinjer for synshemmede som er fri for hindringer.

Det blir videre slått fast at ved planlegging, utbygging og opprusting av trafikkareal skal det sikres god tilgjengelighet for alle grupper, og viser i den forbindelse til tilgjengelighetskriteriene i Vegnormalen. Når det gjelder planbehandlingen etter PBL, skal kommunens

saksframlegg inneholde vurderinger om tilgjengelighet for alle befolkningsgrupper. Tilgjengelighetskriteriene i Teknisk forskrift og Vegnormal skal i den forbindelse brukes i tilknytning til denne formen for "konsekvensvurdering".

Det ser ut til at forsøkets fokus på tilgjengelighet i stor grad er blitt innlemmet i kommuneplanen, noe som ble ansett som "første skritt på innarbeiding av tilgjengelighet som element i planlegging og gjennomføring av nye tiltak" (Porsgrunn kommune 2000:29). Spørsmålet er så hvordan målene og bestemmelsene i kommuneplanen er blitt fulgt opp i konkrete tiltak og "som en del av den daglige virksomheten i kommunen" (Ibid:24).

5.2.3 Oppfølgingen av forsøkets fokus på tilgjengelighet

Økt kompetanse og forståelse, selv om mye gjenstår

Under telefonintervjuene kom det fram at forsøket har bidratt til å øke forståelsen og kunnskapen om tilgjengelighet og universell utforming i kommunens planadministrasjon. En viktig årsak til det var at det var ansatte i etat for byutvikling som selv sto for registreringsarbeidet, noe som ble ansett som en vellykket opplæringsstrategi.

Det ble likevel påpekt at kommunen fremdeles har et stykke igjen før behovet for tilgjengelighet i uteområder er godt nok kjent, både i kommunens administrasjon, blant politikere og blant private aktører. Når det gjelder kommunale planleggere og politikere, er stadige utskiftninger ansett som et problem. Et annet problem som ble nevnt er at planleggere har så mange forskjellige forhold å ta hensyn til. Dette kan medføre at hensynet til tilgjengelighet lett kan "drukne" i kompleksiteten. I den forbindelse ble det ansett som en særlig stor utfordring å øke forståelsen og kunnskapen omkring prinsippet om universell utforming. På den måten kan hensynet til tilgjengelighet i større grad være et overordnet prinsipp for planleggingen, framfor bare et hensyn blant flere og som ofte innebærer særløsninger.

Det er ikke blitt gjennomført kurs om dette temaet i Porsgrunn, noe bl.a. organisasjonene har etterlyst.

Liten oppfølging av konkrete tiltak og prosjekter

De fleste av de konkrete tiltakene som ble foreslått under forsøket er ennå ikke blitt fulgt opp. Det gjelder i første rekke et planlagt tilgjengelighetskart for sentrum og en videre vurdering og kartlegging av hvor vidt ulike områder er tilgjengelige for funksjonshemmede.

Denne manglende oppfølgingen skyldes, i følge våre informanter, både kapasitetsproblemer i administrasjonen og at fokuset lett kan bli borte når prosjektet er avsluttet. Intervjuene avslørte også en viss uenighet og uklarhet mellom kommunen og organisasjonene om hvem som skal ha ansvaret for gjennomføringen. Representanten for kommunen var av den formening at det kommunale rådet for funksjonshemmede bør ha hovedansvaret, mens teknisk etat kan ha en sekretariatsfunksjon. Representanten for funksjonshemmede mente på sin side at dette er et ansvar for etat for byutvikling, og påpekte i den forbindelse at organisasjonene er nødt til å "mase for at ting skal bli gjort".

Medvirkning fra funksjonshemmede

Det kommunale rådet for funksjonshemmede har lenge hatt en sentral posisjon i Porsgrunn, og blir ansett som en viktig faktor for funksjonshemmedes gjennomslagskraft. Det skyldes for det første at rådet nå er plassert under rådmannen, og ikke under helse- og sosialetaten som tidligere. Da rådet lå under helse- og sosialetaten var det mest fokus på kommunale tjenester rettet mot funksjonshemmede, mens fokuset nå er mye bredere. Ikke minst har behovet for tilgjengelighet i bygg og uteområder fått mer oppmerksomhet. Representanten for funksjonshemmede påpekte i den forbindelse at teknisk etat har vært den mest lydhøre etaten i kommunen overfor deres behov.

En representant for rådet har tale- og forslagsrett i teknisk utvalg, noe som blir ansett som veldig viktig. Dette fordi man, ved siden av tilstedeværelse under selve møtene, også kan bli med på befaringer, noe som blir ansett som en egnet måte å få forståelse for funksjonshemmedes interesser i planleggingen blant politikere og planleggere. Rådet får også tilsendt alle plan- og byggesaker i høringsrunden.

Den generelle medvirkningen fra funksjonshemmede har imidlertid ikke økt etter forsøket, med unntak av arbeidet med siste kommuneplan. Under prosessen med kommuneplanens arealdel var en representant for rådet med i en sentral arbeidsgruppe sammen med representanter fra kommunens administrasjon og politisk ledelse, kalt "temagruppe for arealbruk, befolkningsutvikling, miljø og infrastruktur". Dette medførte en tidlig og aktiv form for medvirkning, noe som også resulterte i betydelig gjennomslag, i følge informanten for funksjonshemmede. I den forbindelse ble det påpekt at det er viktig å følge prosessen hele veien, fordi man da kan legge premisser tidlig og fordi det tar tid å formidle en forståelse av hva universell utforming dreier seg om.

Informanten for etat for byutvikling påpekte for øvrig også at en hovedutfordring er hvordan funksjonshemmede kan medvirke tidligere i planprosessene generelt. Man har fått erkjennelse at tidlig deltakelse er nødvendig for at hensynet til tilgjengelighet skal få gjennomslag. Ellers ble det påpekt at medvirkningen ideelt sett bør skje under de fleste fasene av planarbeidene, også i gjennomføringen.

Kommunen har flere eksempler på at det skorter i gjennomføringsfasen, på tross av gode intensjoner i innledende faser...Det er ofte detaljer som ødelegger for tilgjengeligheten (Informant etat for byutvikling).

Når det gjelder hvor vidt medvirkningen resulterer i reell innflytelse og gjennomslag, ble det påpekt at det også avhenger av hvem som representerer funksjonshemmede i det kommunale rådet. Grad av gjennomslag er ofte personavhengig, ble det sagt.

Erfaringene med kommuneplanbestemmelsene

Den generelle erfaringen med planbestemmelsene om tilgjengelighet og universell utforming er at de har bidratt til å sette et større fokus på temaet i den kommunale saksbehandlingen. Det ble ansett som særlig viktig at kommuneplanen inneholder mål om at all planbehandling skal inneholde vurderinger om tilgjengelighet for alle befolkningsgrupper er ivaretatt, selv om dette i følge kommunen langt på vei bare var en formalisering av eksisterende praksis. Representanten for funksjonshemmede mente bl.a. at kommunen nå i stor grad følger med om behovet for tilgjengelighet er ivaretatt, både i sin egen planlegging og i sin behandling av innsendte planer. Informanten mente også at kommunen har blitt mer restriktiv i forhold til tilgjengelighetskrav i sin behandling av dispensasjonssaker.

Det at hensynet er kommet inn i kommuneplanen ble likevel ikke ansett som tilstrekkelig av våre informanter. Det ble påpekt at det er viktigere at kunnskapen og forståelsen for tilgjengelighet og universell utforming blir spredt blant flere aktører, både private og offentlige. Informanten fra etat for byutvikling mente videre at det ikke er avgjørende at bestemmelsene i kommuneplanen er juridisk bindende, framfor bare retningsgivende, for at de skal ha gjennomslag.

Oppfølging i Handlingsprogram med årsbudsjett og økonomiplan 2002-2005

For å undersøke om kommunens målsettinger om tilgjengelighet er blitt fulgt opp, har vi vært inne på kommunens hjemmeside og sett på gjeldende økonomiplan for Porsgrunn (kalt handlingsprogram med årsbudsjett og økonomiplan 2002 – 2005). Denne plantypen skal

rulleres årlig, og en nyere undersøkelse viser at økonomiplanen er kommunens viktigste overordnede beslutningsdokument (Falleth og Stokke 2001).

Planen viser at kommunen har flere pågående prosjekter for funksjonshemmede, bl.a. kulturtiltak. Barn og unge er ett av to satsingsområder for 2000 – 2001, og funksjonshemmede barn er i den forbindelse utpekt som et viktig tverrsektorielt satsingsområde. Dette blir konkretisert under "Tjenester i barnehager og barneparker", hvor tilrettelegging for funksjonshemmede blir prioritert med kr. 1 500 000 både i 2002 og 2003 til investeringstiltak. Under "Tilpassing for funksjonshemmede i grunnskolen" har kommunen satt av kr. 500 000 hvert år fra 2002 til 2005 til investeringstiltak.

Andre tiltak for å bedre tilgjengeligheten blir ikke prioritert i form av økonomiske midler i gjeldende økonomiplan, men prosjektet "tilgjengelighet for alle i kommunale bygg i Porsgrunn" blir fulgt opp som et prioritert område i modellkommuneforsøket.⁶ I intervjuene ble det påpekt at det generelt har vært vanskelig å få gjennomslag for tiltak og konkrete prosjekter for bedre tilgjengelighet i kommunens økonomiske planlegging, selv om det har vært positiv vilje både blant politikere og administrativt ansatte i kommunen. Og på tross av at tilgjengelighet er sentralt tema i kommuneplanen.

5.3 Case B: Lillehammer kommune

I perioden 1991 til 1996 gjennomførte Lillehammer kommune prosjektet "Byen for alle" fase I, som var ett av delprosjektene i Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede (1990-1997). Prosjektet ble igangsatt i forbindelse med at Paralympics ble lagt til Lillehammer i 1994, og fysisk tilrettelegging av sentrum og idrettsanleggene var ett av de sentrale satsingsområdene. Sentralt i prosjektet har også vært samarbeidet med funksjonshemmedes organisasjoner, både på lokalt og nasjonalt plan. Prosjektet fikk økonomisk og faglig støtte fra seks forskjellige departement.

VISTA Utredning (1998) har i sin undersøkelse konkludert med at prosjektet førte til at funksjonshemmede har fått generelt mer oppmerksomhet i den kommunale virksomheten. I forhold til PBL ble det for øvrig poengtert at temaet tilgjengelighet hovedsakelig ble tatt

⁶ Dette er et omstillingsprogram som Porsgrunn sammen med Sørums og Steinkjær kommuner gjennomfører. Programmet tar sikte på omstilling og utvikling av norske kommuner.

opp i forbindelse med byggesakene i kommunen, og ikke så mye i planprosessene. Det var derfor enighet i kommunen om at utfordringen nå var å få hensynet til funksjonshemmede inn i overordnede plandokumenter og planprosesser etter PBL, og at dette hensynet skulle trekkes inn på et tidligere stadium.

En viktig begrunnelse for å være med i programmet "Samfunnsplanlegging og medvirkning" var å kunne videreføre og videreutvikle erfaringene fra "Byen for alle"-prosjektet i forhold til planarbeid og planprosesser etter PBL. I første omgang var det rulleringen av kommuneplanen, som varte fram til sommeren 1999, det skulle rettes søkelys mot. Målsettingen var at hensynet til god tilrettelegging for funksjonshemmede, eldre og barn skulle bli tilstrekkelig ivaretatt i planen, bl.a. gjennom at brukerne skulle bli aktivt involvert i kommuneplanprosessen.

Vår evaluering (Hanssen og Stokke 2000), satte fokus på hvordan hensynet til tilgjengelighet ble inkludert i arbeidet med ny kommuneplan. Hovedkonklusjonen er at det var vanskelig å få funksjonshemmede og deres organisasjoner til å engasjere seg i kommuneplanprosessen. De viktigste årsakene til det var første rekke at funksjonshemmede og deres organisasjoner prioriterer andre arenaer for medvirkning og innflytelse enn en overordnet kommuneplanprosess. En slik overordnet prosess ble oppfattet som for generell til at funksjonshemmede og deres organisasjoner så nytten av å bruke sine begrensede ressurser til å delta aktivt. Manglende handlingsorientering ble også nevnt som demotiverende i forhold til deltakelse. Samtidig har "Byen for alle" - prosjektet bidratt til at det følte behovet for medvirkning i kommuneplanprosessen ikke var så prekær i og med at man følte at funksjonshemmedes interesser langt på vei allerede er ivaretatt.

Videre ble det påpekt at medvirkning i høringsfasen er for sent for å kunne øve reell innflytelse. Det ble også sagt at funksjonshemmede trenger særlig tilrettelagt medvirkning, f.eks. gjennom mer dialogorientert deltakelse i tråd med brukermedvirkningstradisjonen. Kommunens grep med produksjon og distribuering av kommuneplanavis på lydbånd var ikke tilstrekkelig til at funksjonshemmede engasjerte seg i prosessen.

5.3.1 "Byen for alle" - fase II

Lillehammer kommune har videreført "Byen for alle" - prosjektet i fase II, der man i tillegg til funksjonshemmedes deltakelse i planprosesser skal satse på utvikling av bedret infrastruktur, nærings-

utvikling og kompetanseformidling/holdningsskapende arbeid. Prosjektet er støttet av Miljøverndepartementet, sammen med Oppland fylkeskommune og egne midler, og gjelder til mars 2003.

Prosjektet ledes av en styringsgruppe bestående av seks personer: to fra Lillehammer kommune (en administrativt og en politisk valgt), to fra Oppland fylkeskommune (en administrativt og en politisk valgt), en observatør fra Miljøverndepartementet og prosjektleder som ivaretar sekretærfunksjonene samt prioriterer konkrete tiltak. Prosjektlederen er plassert under kultur- og næringsseksjonen ut fra en begrunnelse at mye av satsingen skal skje innenfor nærings- og kompetanseutvikling. Prosjektet har også etablert en referansegruppe bestående av en representant fra hhv. Oppland blindforbund, Oppland astma- og allergiforbund, FFO Oppland, NHF Oppland og en representant for fylkesrådet for funksjonshemmede. At det er brukerorganisasjonene på regionalt nivå som deltar er bevisst valgt med tanke på prosjektets overføringsverdi til andre kommuner i fylket.

I prosjektplanen er det formulert mål og delmål for hver av de fem satsingsområdene⁷ (Lillehammer kommune (2000; 2001):

1. Planprosesser: "Lillehammer skal utvikle gode planprosesser som sikrer at hensynet til funksjonshemmede, eldre og barn blir vektlagt tidlig i planprosessen." Under delmål blir det presisert at hensynet skal bli vektlagt i alle faser av planprosessen og at brukermedvirkningen skal styrkes i både planarbeid og ved gjennomføring av utbyggingsprosjekter.
2. Kompetanse: "Lillehammer skal drive med aktiv kunnskaps- og kompetanseformidling, bl.a. til beslutningstakere og fagfolk i offentlig og privat virksomhet og til brukerorganisasjonene"
3. Infrastruktur: "Lillehammer skal forbedre den generelle tilgjengeligheten for alle grupper funksjonshemmede, eldre, barn og andre grupper svake trafikanter." Under delmål blir det bl.a. presisert en satsing på tilrettelegging av publikumsbygg, gatemiljø og veger, samt tur- og friluftsområder.
4. Næringsutvikling: "Lillehammer skal utnytte de fortrinn den har som en fysisk tilrettelagt by for funksjonshemmede og eldre til utprøving av produkter og aktiviteter innenfor reiseliv, idrett og fritidstilbud".

⁷ Under delmål har vi bare tatt noen formuleringer for satsingsområdene planprosesser og infrastruktur, i og med at disse er de mest relevante for vår evaluering.

5. Samarbeid: "Det skal etableres varig og godt samarbeid mellom funksjonshemmedes organisasjoner, offentlig og privat virksomhet for å forbedre forholdene for funksjonshemmede".

5.3.2 Foreløpige erfaringer med prosjektet

Økt kompetanse og forståelse blant offentlige og private aktører

Det synes helt klart at prosjektet har medført en større forståelse og kunnskap om tilgjengelighet og universell utforming blant aktørene i plan- og utbyggingsprosessene. Det gjelder særlig kommunens administrative stab innenfor plan og byggesak. Prosjektlederen for Byen for alle - prosjektet mener også at private aktører er blitt mer bevisste på problemstillingen. Det blir imidlertid ansett som viktig at hensynet tilgjengelighet og universell utforming blir framsatt tidlig i plan- og byggesaksprosessene for at dette perspektivet skal få gjennomslag.

Kommunen gjennomførte kurset "Planlegging for alle" 01.10.01, hvor 42 personer deltok. Dette ble ansett som et vellykket kurs, men representanten for kommunen mente at det burde vært flere private entreprenører og utbyggere med. Kommunen ønsker derfor å få inn noen "bolker" om dette temaet i eksisterende fora hvor private og offentlige aktører møtes.

Brukerorganisasjonene er blitt mer passive

En uintendert effekt av "Byen for alle" - prosjektet er at funksjonshemmede og deres organisasjoner medvirker mindre i plan- og byggesaksprosessene.

En av de negative konsekvensene vi har sett med å drive en slik type prosjekt er at brukerorganisasjonene blir mer passive i og med at de vet at deres interesser blir godt ivaretatt (Brev fra prosjektleder 04.06.02).

Dette var for øvrig også et forhold vi observerte i vår forrige undersøkelse, da vi satte et fokus på kommuneplanprosessen i Lillehammer (se Hanssen og Stokke 2000).

En annen årsak til manglende engasjement er at det ikke lenger eksisterer et kommunalt råd for funksjonshemmede, og det arbeides derfor nå med å få et nytt råd i funksjon.

Dagens medvirkningspraksis er at alle planer sendes kommunens rehabiliteringsavdeling på høring. Planene sendes også til Lillehammer

handikaplag og Oppland FFO. Det er kun større byggesaker som dekker større områder som sendes disse instansene til høring. Prosjektlederen kjente ikke til noen slik medvirkningspraksis for dispensasjonssakene.

En generell erfaring prosjektlederen sitter igjen med, er at medvirkningen bør skje tidligere i planprosessene for å få gjennomslag, selv om hun også har sett eksempler på at planene er blitt endret til det bedre i høringsrunden.

Mindre økonomisk frirom gjør det vanskelig å få gjennomført konkrete tiltak for å bedre tilgjengeligheten

I likhet med situasjonen i Porsgrunn, har det vært vanskelig å skaffe midler til å gjennomføre konkrete tiltak for å bedre tilgjengeligheten. Prosjektlederen formulerer det på denne måten:

Det er i inneværende prosjektperiode vanskeligere å få bevilget midler til utbedringstiltak enn det som var tilfelle i prosjektets fase I (1991-1996). Lillehammer kommune har mindre økonomisk frirom, det blir i liten grad bevilget penger til nye prosjekter og utbedringer med tanke på tilgjengeligheten må skje i forbindelse med ordinært vedlikeholdsarbeid. I tillegg ser vi at strukturen på offentlige tilskuddsmidler totalt sett er endret og gjort mindre tilgjengelig (Brev fra prosjektleder 04.06.02).

På den annen side påpekte prosjektlederen at dette har medført et større fokus på etablering av kontakter og nettverk, noe som blir ansett som viktig for å få spredd kunnskap og forståelse for funksjonshemmedes behov for bedre tilgjengelighet.

Oppfølging i økonomiplan 2000-2003 og forslag til strategi- og økonomiplan 2002-2005

På samme måte som for Porsgrunn-caset var vi inne på kommunens hjemmeside for å se om målene om bedre tilgjengelighet for funksjonshemmede er blitt fulgt opp i den økonomiske planleggingen. Gjennomgangen av disse planene bekrefter prosjektlederens erfaringer med at det er vanskelig å få finansiert konkrete tiltak for å bedre tilgjengeligheten gjennom kommunebudsjettet. Det eneste relevante vi fant, var et forslag om at ansvaret for transport for funksjonshemmede bør overføres fra fylkeskommunen til kommunen.

6 Fylkeskommunenes rolle

6.1 Innledning

I henhold til PBL har fylkeskommunen en todelt rolle; veiledning og planarbeidelse. Fylkeskommunen skal utarbeide fylkesplan og eventuelt fylkesdelplaner, som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket (PBL § 19-1). I dette kapitlet er vi særlig interessert i hvor vidt fylkesplanene inneholder mål for funksjonshemmede og medvirkning fra fylkesrådet for funksjonshemmede og organisasjonene, sett i forhold til situasjonen i 1999.

6.2 Viktigste funn fra kapitlet

Alle landets fylkeskommuner har fylkesråd for funksjonshemmede, med unntak for Telemark og Aust-Agder. Kun to av de etablerte rådene har ikke fysisk tilgjengelighet som satsingsområde. Det ser imidlertid ut til at aktivitetsnivået varierer mye fra råd til råd på dette feltet. Undersøkelsen viser videre at de fleste rådene medvirker i fylkesplanprosessene i form av å gi høringsuttalelse, men kun to råd har deltatt aktivt i form av arbeidsgrupper eller lignende. I den grad funksjonshemmedes organisasjoner deltar, skjer det også nesten utelukkende i form av høring.

Gjennomgang av fylkesplanenes innhold viser at 11 av 16 har målsettinger om tilgjengelighet for funksjonshemmede, dvs. 68,8%. Dette er en betydelig økning fra undersøkelsen i 1999, som viste en prosentsats på bare 38,9. Fremdeles er det imidlertid få som har operasjonalisert målene i handlingsprogrammet. Undersøkelsen viser også at det ikke er noen selvfølge at satsing på funksjonshemmede i en fylkesplan blir fulgt opp når planen revideres.

6.3 Fylkeskommunal ansvarsfordeling og samarbeid

På samme måte som for kommuneundersøkelsen starter vi med en presentasjon av hvordan arbeidet med funksjonshemmede er organisert med hensyn til ansvarsfordeling og samarbeid mellom ulike aktører.

I alle fylkeskommuner var det per 2001 opprettet et eget fylkesråd for funksjonshemmede, med unntak av Telemark og Aust-Agder (NOU 2001:22). Etablering av fylkeskommunale råd har siden 1988 vært en frivillig oppgave, og skal ha rådgivende funksjon overfor fylkeskommunen, statlige etater på fylkesnivå, kommunene og andre offentlige instanser og institusjoner (Sosial- og helsedepartementet 1999).

I følge vår undersøkelse er det stor variasjon i antall rådsmedlemmer, fra seks til 18. I alle fylkesrådene sitter det fylkespolitikere, brukerrepresentanter og administrativt ansatte fra fylkeskommunen. I de fleste rådene er også statlige instanser på fylkesnivå representert (f.eks. statens utdanningskontor, fylkeslegen, fylkestrygdekontoret og aetat). I fylkesrådet for Nord-Trøndelag er de administrativt ansatte utelukket som faste medlemmer, men noen etater har konsultative representanter i rådet.

De fleste rådene har sekretariatet tilknyttet fylkeskommunens sentraladministrasjon, mens noen har det under helse- og sosialavdelingen. Fylkesrådet i Nordland ligger under plan- og næringsavdelingen. Det er ingen av fylkeskommunene som er representert i vår undersøkelse som har plassert ansvaret for funksjonshemmede ett bestemt sted i sin administrasjon, men hver enkelt etat skal ha et selvstendig ansvar innenfor sitt saksområde. I og med at det ligger en fare i at dette kan bidra til ansvarspulverisering, kan fylkesrådene ha en spesielt viktig rolle for å sikre at hensyn til funksjonshemmede blir ivaretatt.

De fleste rådene oppgir at de prioriterer fysisk tilgjengelighet for alle. Kun to av fylkesrådene har ikke dette med i sitt svar på prioriterte temaområder. Skole/utdanning, transport/samferdsel, helse- og sosialtjenester, arbeid og kultur blir også prioritert av de fleste rådene i vår undersøkelse. Det ser imidlertid ut til at aktivitetsnivået varierer mye fra fylkeskommune til fylkeskommune når det gjelder konkrete tiltak for å bedre tilgjengeligheten.

6.4 Fylkesplanenes innhold

Denne studien baserer seg i første rekke på nyere fylkesplaner som er lagt ut på nettet.⁸ Gjennomgangen viste at Rogaland er eneste fylke som ikke har en helhetlig fylkesplan som er vedtatt i år 2000 eller senere. Av de fylkeskommunene som har vedtatt nyere fylkesplan er det kun en, Østfold, som ikke har lagt planen ut på nettet (på fylkeskommunens hjemmeside). I planstudien var vi særlig interessert i hvor vidt funksjonshemmedes interesser var nevnt eksplisitt, samt hvor vidt fylkesplanene inneholder mål om tilgjengelighet/tilrettelegging for alle og universell utforming.

Av de 16 fylkesplanene vi undersøkte, inneholdt 11 planer formulerte målsettinger for funksjonshemmede eller tilgjengelighet for alle, dvs. 68,8 %. Dette er en økning i forhold til undersøkelsen fra 1999, hvor tilsvarende prosentsats var 38,9 (Hanssen og Stokke 2000). Nesten 30 % flere fylkesplaner inneholder altså eksplisitte mål for funksjonshemmede nå i forhold til situasjonen i 1999.

I likhet med forrige undersøkelse er det likevel få fylkeskommuner som har operasjonalisert målene og tatt det inn som tiltak/ satsingsområde i fylkesplanens handlingsprogram. I de fleste planene er temaet nevnt i generelle og kortfattede ordelag (blant flere andre temaer), og i mange tilfeller er det kun vist til nasjonale mål om tilgjengelighet for alle i arealpolitikken (jfr. St.meld. nr. 29 (1996-97)) eller mål om likestilling og medvirkning for alle (jfr. St.meld. nr. 8 (1998-99)).

Ingen av de to fylkeskommunene Finnmark og Buskerud som hadde fulgt opp målsettingene i klare og tiltaksorienterte mål i handlingsprogrammet i forrige undersøkelse, hadde fulgt opp dette temaet igjen i revidert fylkesplan. Vi fikk ingen treff på verken funksjonshemmede, tilgjengelighet for alle eller universell utforming for fylkesplan for Buskerud 2001-2004. Når det gjelder Finnmark fylkesplan 2000-2003 inneholder den mål om variert botilbud og tilgjengelighet for alle grupper, men disse målene er ikke konkretisert og ansvaret for gjennomføring er ikke definert. Dette viser at det ikke er noen selvfølge at satsing på funksjonshemmede i en fylkesplan blir fulgt opp når planen revideres.

I tre av de fylkesplanene vi undersøkte, var målene som berører funksjonshemmede operasjonalisert i konkrete tiltak og definering av ansvar for gjennomføringen. I Hedmark fylkesplan 2001-2004 (08) er

⁸ Unntatt Oslo.

det satset på brukermedvirkning på individ- og organisasjonsnivå og innarbeidet medvirkning fra bl.a. funksjonshemmede i alt planarbeid. Fylkeskommunen er satt som hovedansvarlig for gjennomføringen, i samarbeid med bl.a. fylkesrådet for funksjonshemmede og råd for funksjonshemmede i kommunene.⁹ Fylkeskommunen har satt av kr. 50.000 til dette arbeidet.

I Vestfold fylkesplan 2000-2003 er det i kapitlet om deltakelse formulert mål om at det skal legges til rette for at funksjonshemmede skal få bedre adgang til fylkeskommunale møter, dokumenter og institusjoner. Dette blir imidlertid ikke konkretisert noe nærmere, utover at fylkeskommunen er ansvarlig for oppfølgingen. I fylkesplan 2000-2003 for Sør-Trøndelag er det i handlingsprogrammet formulert mål om en planleggingspraksis som sikrer medvirkning fra funksjonshemmede, samt bedret tilgjengelighet gjennom fysiske tiltak, transportordninger, ledsagerbevis o.l.. Ansvar for dette er lagt til fylkeskommunen og kommunene, i samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner, Høgskolen i Sør-Trøndelag m.fl.

Det ser altså ut til at funksjonshemmede og mål om tilgjengelighet i større grad er kommet på dagsorden i fylkesplanene i forhold til i 1999. I første rekke er det flere planer som inneholder eksplisitte mål (en økning på nesten 30 %). I tillegg har tre fylkeskommuner, mot to i forrige undersøkelse, operasjonalisert målene.

Vi spurte også representantene for fylkesrådet for funksjonshemmede om fylkeskommunen har utarbeidet andre planer som har tatt opp forholdet til funksjonshemmede. To av 10 svarte at de enten har eller er i ferd med å utarbeide en egen handlingsplan for funksjonshemmede. Ellers er tilgjengelighet blitt tatt opp i forbindelse med (fylkesdel)plan for strandsonen/kystsonen, friluftsliv, samferdsel, reiseliv etc.

6.5 Medvirkning i fylkesplanprosessene

I likhet med vår undersøkelse fra 1999, foregår medvirkning fra fylkesrådet for funksjonshemmede og/eller funksjonshemmedes organisasjoner stort sett i høringsfasen. Bare to av de 10 fylkesrådene som responderte på vårt spørreskjema hadde representanter for funksjonshemmede i ulike former for arbeidsgrupper i siste

⁹ De andre samarbeidspartnerne er Hedmark fylke sitt eldreråd, eldreråd i kommunene, Ungdommens fylkesting, bruker- og pårørende sine organisasjoner og barne- og ungdomsorganisasjoner.

fylkesplanprosess. Det var også to fylkesråd som oppga at medvirkningen skjedde i form av arbeidsgrupper i arbeidet med forrige fylkesplan, men ikke i den siste.

Undersøkelsen fra 1999 avdekte et sterkt ønske blant medlemmer i fylkesrådet om å medvirke på et tidligere stadium enn i høringsfasen, bl.a. fordi dette er et for sent stadium i planprosessen for å kunne øve reell innflytelse på planinnholdet. De som var med i arbeidsgrupper o.l. ga videre uttrykk for gode erfaringer med å være med i slike grupper. Det ser imidlertid ikke ut til at en såpass omfattende og tidlig medvirkningform har økt noe i omfang siden 1999. Det ser heller ikke ut til å være noen selvfølge at man følger opp en slik medvirkningsform i neste fylkesplanprosess. På den annen side er det en del som oppga at høringen har foregått i flere runder og på flere møter (bl.a. i form av et eget høringsforum i Akershus). Det var bare ett fylkesråd som oppga at det ikke har funnet sted noen som helst medvirkning fra funksjonshemmede i siste fylkesplanprosess, noe som er det samme resultatet som i 1999.

7 Endringer i holdninger og kunnskap

7.1 Viktigste funn fra kapitlet

Undersøkelsen viser at flere kommuner de siste årene har gjennomført kurs /opplæring for å øke kompetansen om tilgjengelighet for funksjonshemmede i planseksjonen. Vi ser også at Miljøverndepartementet er blitt en viktigere kunnskapskilde på dette feltet, noe det er nærliggende å tro har sammenheng med programmet "Planlegging for alle". Programmet ser ut til å ha gitt resultater i og med at informantene, både kommuneansatte og organisasjonene, er av den formening at funksjonshemmedes behov for bedre tilgjengelighet i større grad har fått gjennomslag lokalt. Et klart flertall er også enige i at kunnskap og holdning har bedret seg siden 1999. Det ser også ut til at prinsippet om universell utforming har fått større gjennomslag.

Generelt ser vi at satsingsområdet "planlegging for alle" er blitt bedre kjent i kommuneorganisasjonen enn blant funksjonshemmedes organisasjoner. Av de ulike elementene i satsingsområdet, er det rundskrivet som har hatt klart størst betydning når det gjelder å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen.

7.2 Strategier for å øke kunnskapen i kommunene

Det er blitt påpekt at det er lite kunnskap om tilgjengelighet for funksjonshemmede som er tatt inn i planleggingsutdanningene i Norge, og det blir arbeidet med å etablere etterutdanningskurs for å øke kompetansen hos planleggere i fylkeskommuner og kommuner (St.meld. nr. 8 1998-99). Vår undersøkelse viser en økning fra 26,4% i 1999 til 30,5% i 2002 av kommuner der den/de som har ansvaret for

funksjonshemmede i planseksjonen har gjennomført kurs eller opplæring. Kun 3,8% (2,3% i 1999) av kommunene har gjennomført kurs/opplæring for alle i planseksjonen. 64,9% (71,3% i 1999) av kommunene har ikke gjennomført kurs/opplæring om tilrettelegging for funksjonshemmede. Undersøkelsen til Røe (1996) viste at ca. 40% av kommunene hadde gjennomført kurs eller opplæring for en eller flere av planleggerne innenfor dette temaet, mot totalt 35,1% i vår undersøkelse (28,7% i 1999). Ingen av disse undersøkelsene spør om *når* slike kurs eventuelt ble gjennomført. Selv om de er gjort på forskjellige tidspunkt, er det allikevel ikke urimelig å tolke dem som om tallene uttrykker endring i takten på utviklingen av slike kurs. Våre tall kan, sett isolert fra Røes undersøkelse, tolkes slik at vi står overfor en oppgang i antall kommuner som har gjennomført kurs for ansatte i planseksjonen. Færre kommuner har imidlertid gjennomført tilsvarende kurs for politikere. Totalt 14,6% (19,1% i 1999) av kommunene har gjennomført kurs for politikere i kommunen.

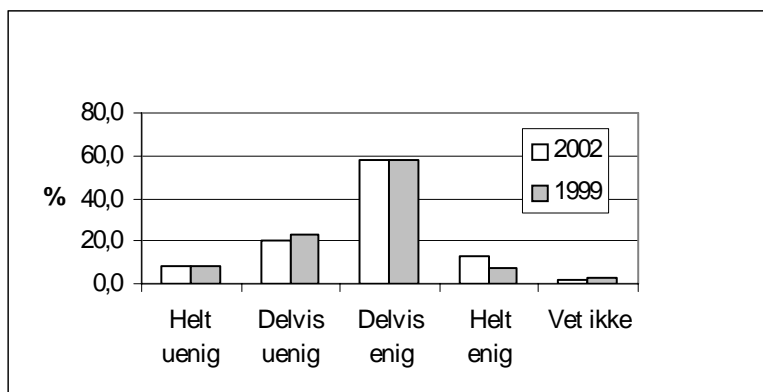
Planleggerne kan selvsagt også tilegne seg kunnskap på individuell basis gjennom bruk av litteratur som for eksempel veiledere om tilgjengelighet for funksjonshemmede. Vi har stilt direkte spørsmål om bruk av noen mulige kilder til informasjon om tilrettelegging for funksjonshemmede. De mest brukte kildene til økt kunnskap på dette feltet er Husbanken og andre offentlige instanser (hhv. 69,9% og 71,8% i de to undersøkelsene) og veiledere fra funksjonshemmedes interesseorganisasjoner (hhv. 60,3% og 64,1%). Klart færre kommuner (21,8% i 2002 mot 31,6% i 1999) henter slik kunnskap/informasjon fra fylkesnivået (fylkeskommunen eller regionale fagetater). Når det gjelder Miljøverndepartementet som kilde til informasjon og kunnskap, ser vi derimot en økning fra 36% til 44,4%. Det er nærliggende å tolke dette slik at det henger sammen med departementets rolle i forhold til det "å fronte" programmet "Planlegging for alle" i kommunene.

7.3 Vurderinger av kommunenes prioriteringer og kunnskaper

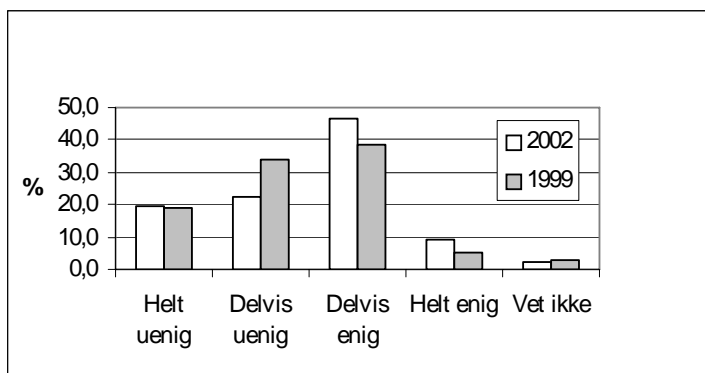
Prioriteringer av hensynet til funksjonshemmede

Vi ba både de kommuneansatte og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner ta stilling til en del formulerte påstander om kommunenes prioritering av funksjonshemmede. Vi startet denne delen av spørreskjemaet med påstanden: "Vår kommune prioriterer tilrettelegging for funksjonshemmede høyt", se Figur 7.1 og Figur 7.2.

Figur 7.1 *Prioriteres tilrettelegging høyt i kommunen?
Kommunenes svar*



Figur 7.2 *Prioriteres til tilrettelegging høyt i kommunen?
Organisasjonenes svar*



Svarfordelingen viser at funksjonshemmedes organisasjoner (N=115 i 1999, 121 i 2002) gjennomgående er mindre enige i den påstanden enn kommunene (N=132 i 1999, 138 i 2002). 7,9% (8,3% i 1999) av de kommunalt ansatte (Figur 7.1) er helt uenig i at tilrettelegging for funksjonshemmede blir prioritert høyt, mens omtrent 20% av organisasjonene er helt uenig. Hvis vi ser på kategorien 'helt enig', ser vi en økning for både kommuneansatte og organisasjonene fra 1999 til 2002. For organisasjonene ser vi også en økning i svarkategorien 'delvis enig'. Alt i alt ser det ut til at kommunene prioriterer

tilrettelegging for funksjonshemmede høyere i 2002 enn hva tilfelle var i 1999.

I 1999 ønsket vi at funksjonshemmedes organisasjoner skulle forholde seg til følgende påstand: "Det har vært positive endringer når det gjelder holdninger og kunnskaper i kommuneorganisasjonen om funksjonshemmede og tilgjengelighet i kommunen i løpet av de siste årene". Kun 7% var helt uenige i påstanden, mens 6,1% svarte at de var delvis uenige. Den absolutt største oppslutningen fikk vi om alternativene 'delvis enig' (54,4%), og 'helt enig' (30,7%). Dette kan være en indikator på at det økte fokuset på tilgjengelighet som programmet har medført har hatt effekter på kommunal planlegging etter PBL. Problemstillingen ble ikke gjentatt i denne formen i den andre undersøkelsen.

Vurderinger av kommunenes kunnskaper om universell utforming

En viktig målsetting for programmet "Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning" er innføringen av prinsippet *universell utforming*. "Det vil si at alle skal kunne bruke de samme anleggene og at brukbarheten for alle i så stor utstrekning som mulig sikres uten bruk av særløsninger eller tilleggs løsninger" (Norges handikapforbund Veileder 1998:7). Poenget er at dette vil gi positive virkninger også for andre befolkningsgrupper, samtidig som man unngår tilleggs løsninger som virker stigmatiserende.

Vi var interessert i å få vite i hvilken utstrekning universell utforming er noe kommunene har fått økt kunnskap om de siste tre årene, siden 1999. Vi stilte et direkte spørsmål om dette i 2002-undersøkelsen, både til kommunene og organisasjonene, der man ble bedt om å si seg mer eller mindre enig i en påstand om at kunnskapen om universell utforming har økt i perioden. 20,3% av kommunene er helt enige i dette, mens 63,1% er helt eller delvis enige (N=138). Hos organisasjonene var det noe mer forsiktige anslag. Her svarer 10,7% at de er helt enige i påstanden, mens 49,1% er helt eller delvis enige (N=112).

Særtiltak eller universell utforming?

Vi ba også hhv. kommuneadministrasjonene og interesseorganisasjonene ta stilling til i hvilken grad kommunen prøver å finne fram til løsninger som tilfredsstillende alle grupper behov, eller om kommunen fremdeles tenker mer i form av særordninger eller særgrupper. På den måten er det mulig å få mer tak på hva kommunene tenker omkring dette temaet.

Våre tall viser at hele 80,4% av kommunene er helt eller delvis enig i påstanden. Dette viser at de fleste kommunene tenker i tråd med prinsippet om universell utforming, og ikke særordninger eller særgrupper. Også et klart flertall av organisasjonene er av en slik formening. 57,4% er helt eller delvis enig i påstanden. Både blant kommuneansatte og organisasjonene er de klart fleste delvis enige (hhv. 61,6 og 47,5).

Disse tallene avviker ikke mye fra tilsvarende tall i 1999-undersøkelsen. Den største forandringen er at flere kommuneansatte var helt enig i påstanden enn delvis enig. Alt i alt kan vi likevel slå fast at et flertall av kommunene ser ut til å legge universell utforming til grunn, framfor særløsninger, i alle fall i prinsippet.

Vi spurte også kommunene om hvordan de søker å dekke behovet til funksjonshemmede i planleggingen. Her finner vi interessante forskjeller mellom 1999 og 2002. Mens 63,6% av kommunene oppgir at de utarbeider løsninger som passer for alle i 2002, var tilsvarende tall for 1999 50,4%. Når det gjelder hvor vidt funksjonshemmede prioriteres gjennom særskilte tiltak, var prosentandelen hhv. 13,6 og 22,6%. Disse tallene viser, om ikke annet, en økt bevissthet omkring konseptet universell utforming i kommunene.

7.4 Kjennskap til satsingsområdet/ programmet

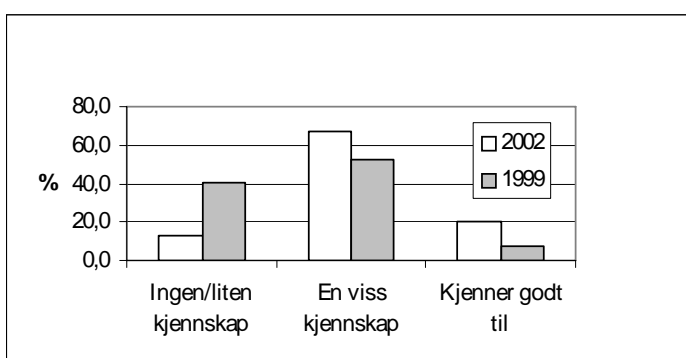
Ett av programmets arbeidsmål for 1998 var at: "Satsingsområdet med søkelys på funksjonshemmede og planlegging skal være allment kjent i kommuner, fylker, organisasjoner og i andre relevante instanser". Vi ønsket å få svar på i hvilken grad denne målsettingen var blitt realisert blant kommunalt ansatte og funksjonshemmedes organisasjoner.

Effektene av programmet er forsøkt målt på *to* forskjellige måter. Den ene har et fokus på de forholdene programmet tar sikte på å endre, nemlig funksjonshemmedes deltakelse i planprosessene og at planene har innarbeidet hensynet til funksjonshemmede, og stiller spørsmål om dette uten noen referanse til programmet eller mulige endringer de siste tre årene. Den andre fremgangsmåten vi har valgt, er å stille kommunene direkte spørsmål om programmet og endringer i relevante forhold de siste tre årene. Spørsmål som går direkte på programmet ville i 1999 fokusere på "kjennskap" til programmet. I 2002-undersøkelsen var vi i tillegg mer spesifikke på de ulike elementene i

programmet. I dette avsnittet vil vi gå gjennom de svarene vi fikk på disse spørsmålene.

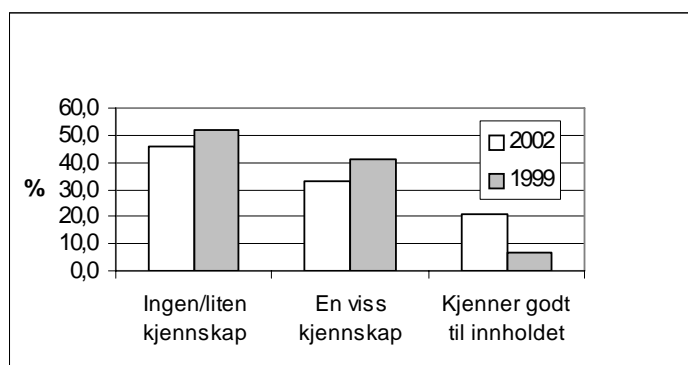
I 1999 ble det ikke avdekket store forskjeller mellom kommunene (N=129) og organisasjonene (N=116) når det gjelder kjennskap til MDs satsingsområde 'Planlegging for alle'/'Planlegging og medvirkning'. For kommunenes del (Figur 7.3) er dette dramatisk forandret i den andre undersøkelsen. 20,1% (7,0 i 1999) av kommunene kjenner nå godt til satsingsområdet, mens 'en viss kjennskap' har økt fra 52,7% til 66,9% og 'ingen eller lite kjennskap' har falt fra 40,3% til 12,9%. Dette må kunne kalles betydelige utslag og det er svært nærliggende å tolke dem som et resultat av at arbeidet med satsingsområdet i hovedsak har pågått i perioden mellom de to undersøkelsene.

Figur 7.3 *Kjennskap til MDs satsningsområde. Kommunenes svar*



Blant funksjonshemmedes organisasjoner har også kjennskapen til satsingsområdet økt i perioden (Figur 7.4), særlig når det gjelder de som har god kjennskap. Her har prosentandelen økt fra 6,9% i 1999 til 20,8% i 2002. Det er imidlertid ikke så mange flere organisasjoner som har fått en 'viss kjennskap', 45,8% i 2002 mot 41,8% i 1999. Andelen som har 'liten eller ingen kjennskap' har falt fra ca. 51 til 45,8%. Satsingen har altså ikke nådd like bredt ut overfor organisasjonene som overfor kommunene, selv om vi kan slå fast at andelen som kjenner godt til innholdet i satsingsområdet er litt større blant organisasjonene enn blant kommuneansatte.

Figur 7.4 Kjennskap til MDs satsningsområde. Organisasjonenes svar



7.4.1 Betydningen av de ulike delene av satsingsområdet

Vi har også stilt informantene direkte spørsmål om hvilke deler av satsingsområdet de mener har hatt betydning for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Dette viser at så mange som 64,1% av kommunene svarer at rundskrivet T-5/99 'Tilgjengelighet for alle' har hatt betydning for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Dette er det desidert mest vellykkede virkemiddelet i programmet, i følge kommunene. Rundskrivet er langt mindre verdsatt blant organisasjonene, der bare 35,8% sier at det har hatt betydning. Dette skyldes kanskje det faktum at programmet er mindre kjent blant organisasjonene enn blant kommunene. Rundskrivet blir imidlertid også av organisasjonene ansett som den mest betydningsfulle delen av satsingsområdet når det gjelder å styrke funksjonshemmedes interesser. I Tabell 7.1 (i prosent) har vi en oversikt over hvor stor andel av kommunene og organisasjonene som har svart at de forskjellige satsningsområdene har hatt betydning for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen.

Tabell 7.1 *Satsningsområdenes betydning*

	Kommunene	Organisasjonene
Rundskrivet	64,1	35,8
Forsøk i kommuner og fylker	11,3	5,7
Kurset 'Planlegging for alle'	15,5	11,4
Informasjon på internett	11,3	4,1
Konferanse om universell utforming	9,2	12,2
Etterutdanning av planleggere	17,6	8,1
Universell utforming som del av planlegger-utdanningen	9,9	9,8
Diverse utredninger	12,7	7,3
Annet	9,2	4,1

8 Oppsummering og konklusjoner

8.1 Innledning

Vi vil her fokusere på de endringer som har funnet sted i forhold til programmets målsettinger, i første rekke de kortsiktige målene (Miljøverndepartementet 1998):

- Økt medvirkning fra funksjonshemmede i kommunal og fylkeskommunal planlegging fra 1998 til 2002, i første rekke etter PBL.
- Økt effekt i planer. Målsettinger om funksjonshemmede skal være innarbeidet i fylkesplaner, kommuneplaner og i relevante kommunedelplaner og reguleringsplaner i større grad i 2002 enn i 1998.

Vi belyser også hvor vidt kunnskapen om tilgjengelighet og universell utforming har økt i kommunene. Vi ser også på om kommunene i større grad har resultater å vise til i arbeidet med tilrettelegging for funksjonshemmede. Hvor vidt programmets langsiktige målsettinger om bedre levekår og økt likestilling for funksjonshemmede er blitt realisert har vi ikke tilstrekkelige data for å kunne belyse i denne undersøkelsen.

Disse problemstillingene belyses først og fremst gjennom å sammenligne spørreskjemaundersøkelsene til kommuner og fylkeskommuner i 1999 og i 2002 (se metodekapitlet).

8.2 Økt medvirkning fra funksjonshemmede, men begrenset til høringsfasen

Undersøkelsen viser at representanter for funksjonshemmede i betydelig større grad medvirker i kommunale og fylkeskommunale planprosesser etter PBL nå enn i 1999. Denne økningen har imidlertid først og fremst funnet sted i høringsfasen, og ikke i tidligere faser i planleggingsprosessene. I 2002 svarer 45,2 % at kommunen vanligvis har organisert medvirkning fra funksjonshemmede i høringsfasen, mot 37,3 % i 1999. For kommunedelplaner er medvirkning i høringsfasen 42,1 % i 2002, mot 34,2 % i 1999. For regulerings-/bebyggelsesplan er tilsvarende tall 44,9 og 35 %. Funksjonshemmedes medvirkning har også økt i fylkesplanleggingen, men også her begrenset til høringsfasen.

Når det gjelder kommunal planlegging, ser det ut til at denne økningen bl.a. skyldes at det er blitt flere kommunale råd for funksjonshemmede, og at rådene generelt er blitt noe mer aktive og er blitt mer involvert i spørsmål om tilgjengelighet og planprosesser. Undersøkelsen viser også at rådene har fått en sterkere pådriverrolle i planprosessene. Rådernes funksjon ser imidlertid ut til å være begrenset til å være en høringspart, og det ligger et uutnyttet potensial i å benytte seg av rådets kompetanse tidligere i planprosessen.

Undersøkelsen viser at representanter for funksjonshemmede mener at medvirkning i høringsfasen har begrenset verdi i forhold til å kunne øve reell innflytelse på planinnholdet. På den bakgrunn mente de derfor at det er viktig å delta i tidligere planfaser i form av arbeidsgrupper eller lignende. Det er fremdeles få som vanligvis organiserer medvirkning fra funksjonshemmede i målformulerings- eller planutarbeidelsesfasen. I case-studien kom det frem at tidlig medvirkning ofte er nødvendig for at prinsippet om universell utforming skal legges til grunn for planleggingen.

På den annen side ser det ut til at det kommunale rådet hyppigere er i kontakt med planadministrasjonen i løpende plansaker. Dette kan tolkes dit hen at rådet i større grad brukes som en (aktiv) samarbeidspartner i planleggingen, og at rådet derfor i større grad får anledning til å øve reell innflytelse. Det ser også ut til at det er noe mer samarbeid mellom ulike etater i kommunene omkring temaet.

Det ser for øvrig ut til at den generelle medvirkningen fra funksjonshemmede nå har kommet opp på et mer akseptabelt nivå sammenlignet med andre grupper det kan være aktuelt å sammenligne seg

med. Når det gjelder tidligere og mer aktiv involvering i planprosessen er imidlertid bildet mer nedslående, på tross av at dette blir ansett som nødvendig for at funksjonshemmede skal ha reell innflytelse. NBI sin undersøkelse av den generelle medvirkningspraksisen i kommunal planlegging etter PBL viste at i forhold til utarbeidelse av kommuneplanens arealdel medvirker barn og unge i 9% av tilfellene under forberedelse før kunngjøring, noe som kan sammenlignes med det vi kaller målformuleringsfasen (Sommerfelt og Knutzon 1997). 20% av kommunene svarte at barn og unge medvirker under utarbeidelsesfasen, og 20% ved offentlig ettersyn før vedtak, dvs. høringsfasen. I vår undersøkelse svarer kun 3,2% av kommunene at funksjonshemmede medvirker i målformuleringsfasen i forbindelse med kommuneplanarbeidet. 4% svarer at medvirkningen finner sted i utarbeidelsesfasen. Mens medvirkningen fra funksjonshemmede finner sted i høringsfasen, skjer medvirkningen fra barn og unge i langt større grad også tidligere i planprosessen.

Over halvparten av informantene i kommuneadministrasjonen og funksjonshemmedes organisasjoner er helt eller delvis enige i at funksjonshemmedes deltakelse er blitt bedre de tre siste årene (hhv. 52,8 og 55,4 %). Dette på tross av at funksjonshemmede ikke er blitt mer involvert i planprosessenes tidligere faser.

8.3 Flere planer etter PBL tar opp hensynet til tilgjengelighet

Vi finner at flere fylkes- og kommuneplaner har overordnede mål og retningslinjer for funksjonshemmede i 2002 enn i 1999. For kommuneplanen gjelder det i noen grad samfunnsdelen (58 %, økning på 7 prosentpoeng), men særlig for arealdelen (29 %, økning på nesten 12 prosentpoeng). Økningen er på to prosentpoeng for kommunedelplaner. Noen flere kommuneplaner og kommunedelplaner inneholder også juridisk bindende planbestemmelser for å sikre tilgjengeligheten, selv om dette fremdeles er uvanlig (hhv. 4,7 og 7,4 %). Når det gjelder bruk av reguleringsbestemmelser til dette formål, holder denne seg rimelig stabil i perioden (26 % av kommunene).

I likhet med undersøkelsen i 1999 viser etterfølgende telefonintervju og studier av aktuelle planer en betydelig "ja-siing" på dette spørsmålet. Det gjelder både kommuneplanene og bruk av reguleringsbestemmelser. I 1999 var det bare 8,1 % av kommunene som faktisk hadde reguleringsbestemmelser for å øke tilgjengeligheten, mens i 2002 er det reelle tallet 10,6 %.

På tross av at flere kommuner har formulert mål i kommuneplanen og kommunedelplaner, viser vår undersøkelse at det er færre som har fulgt opp målene i økonomiske planer og virksomhetsplaner. Den største nedgangen finner vi i årsbudsjettene, som er kommunens direkte bevilgningsdokument. Her finner vi en nedgang på nesten 7 prosentpoeng, til bare 11,3% i 2002. Det ser altså ut til at færre kommuner prioriterer inn hensynet til funksjonshemmede slik at målsettingene om tilgjengelighet utløser økonomiske midler gjennom kommunebudsjettene i 2002, sammenlignet med situasjonen i 1999.

Et klart flertall av både kommuneansatte og representanter for funksjonshemmedes organisasjoner er for øvrig helt eller delvis enige i at funksjonshemmedes interesser er blitt bedre ivaretatt i kommunens planer de tre siste årene (hhv. 62,1 og 63,4 %).

8.4 Økt kunnskap og resultater i praksis

Hvor vidt planleggingen fører til noe i praksis når det gjelder tilgjengelighet, er naturlig nok et sentralt spørsmål. I henhold til både kommunene og funksjonshemmedes organisasjoner er det påfallende vanlig at kommunen har resultater å vise til. Den mest markante forbedringen i perioden er at funksjonshemmedes organisasjoner forteller oss at så mange som 60,2% av kommunene har resultater å vise til i utearealer rundt bygninger, mot 49,6% i 1999.

Når det gjelder hvor vidt kunnskapen om universell utforming har økt i kommunene de siste tre årene finner vi et betydelig avvik mellom oppfatningene hos kommuneansatte og funksjonshemmedes organisasjoner. Mens hele 63,1 % av de kommuneansatte enten er helt eller delvis enige i at kunnskapen har økt, mener 49,1 % av organisasjonene det samme. Det ser for øvrig ut til at kommunene i større grad satser på allmenn kompetanseheving på dette feltet. Samtidig viser undersøkelsen at det er mer jevnlig kontakt mellom teknisk etat (eller lignende) og andre etater i spørsmål som angår tilgjengelighet for funksjonshemmede nå enn i 1999.

Kjennskapen til programmet/satsningsområdet "Planlegging for alle" har også økt betraktelig i 3-årsperioden, og vi finner at rundskrivet fremstår som den delen av dette som er mest betydningsfullt. Rundskrivet "Tilgjengelighet for alle", som er en del av programmet og som kom i 1999, vises til av 32,4% av kommunene i forbindelse med gjennomføring av tiltak i uteområder. Denne brukes bl.a. oftere enn kommunens overordnede planer til å begrunne gjennomføring av tiltak (23,2 %).

8.5 Effekter av satsingsområdet "Planlegging for alle"

Selv om det byr på problemer med å avklare om de ovennevnte endringene skyldes satsingsområdet eller om det skyldes andre forhold, sitter vi igjen med et klart inntrykk av at satsingsområdet har hatt en positiv effekt på planleggingen når det gjelder funksjonshemmedes interesser. Det gjelder i første rekke at representanter for funksjonshemmede i større grad medvirker i planprosessene, flere planer inneholder mål om tilgjengelighet, og vi har sett en økt kompetanse og bevissthet om disse problemstillingene i kommunene. Effekten i forhold til mange andre aspekter vi har berørt, må imidlertid sies å være moderat.

Programmet har ikke lyktes med å få funksjonshemmede og deres organisasjoner til å delta tidligere i planprosessene. Dette på tross av at både 1999- og 2002-undersøkelsen påpekte at den viktigste grunnen til at funksjonshemmede ikke får større gjennomslag i den kommunale planleggingen er at de kommer for sent inn i planleggingsprosessene. Likevel har flere overordnede planer etter PBL nå mål om tilgjengelighet for funksjonshemmede, men ser det ut til at det er blitt vanskeligere å få fulgt opp målene i kommunens økonomiske planer og budsjetter.

I spørreskjemaene spurte vi om hvilke deler av satsingsområdet som de mener har hatt betydning for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Hvis vi ser på kommunenes svar, er det påfallende at det er rundskrivet "Tilgjengelig for alle" som har hatt klart størst effekt. Hele 64,1 % av kommunene svarer at denne har vært effektiv. Langt i fra så mange av representantene fra funksjonshemmede i spørreskjemaundersøkelsen var av samme formening, men også her kom rundskrivet best ut (35,8 %). Generelt ser det ut til at representantene fra funksjonshemmede ikke i samme grad som kommuneansatte ser betydningen av satsingsområdet, noe som bl.a. kan komme av at programmet i størst grad har henvendt seg direkte til kommunene.

Litteratur

- Andreassen, T. A. og Binder, T. (1994): *Brukermedvirkning - redskap for kvalitet og deltakelse i kommunene. Erfaringer fra tre prosjekter om kommunale råd for funksjonshemmede*. Oslo: Rådet for funksjonshemmede og Norges Byggforskningsinstitutt
- Falleth, E. I. og Johnsen, V. (1996): *Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. NIBR-rapport 1996:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Falleth, E. I. og Stokke, K. B. (2000): *Kommune- og økonomiplanlegging. Hva gjør kommunene?* NIBR-rapport 2001:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hanssen, M. A. og Stokke, K. B. (2000): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Kartlegging av kommunal og fylkeskommunal praksis når det gjelder medvirkning og tilgjengelighet for funksjonshemmede*. Oslo. NIBR notat 2000:109.
- Holsen, T. (1996): *Medvirkning i planlegging. En planleggings-teoretisk analyse av lovgrunnlaget for medvirkning etter plan- og bygningsloven*. Oslo: NIBR-notat 1996:105
- Holsen, T., Pløger, J. og Skjeggedal, T. (1998): *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker*. NIBR-prosjektrapport 1998:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Johnsen, V., Klausen, J. E. og Røe, P. G. (1996): *"De må ikke komme her og bygge der". Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging*. NIBR-rapport 1996:9. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Kollbotn, K. (1995): *Plandelen av Plan- og bygningslova. Ei evaluering*. NIBR-notat 1995:109. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Leknes, E. og Melby, E. (1993): *Evaluering av tettstedsutvikling, verneinteresser og næringsutvikling i kommuneplanens arealdel*. Rapport nr. 255/93. Stavanger: RF-Rogalandsforskning
- Miljøverndepartementet (1992): *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*. Oslo: St.meld. nr. 31 (1992-93)
- Miljøverndepartementet (1996): *Regional planlegging og arealpolitikk*. Oslo: St.meld. nr. 29 (1996-97)
- NOU 2002:20: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmede-barrierer*
- Nenseth, V. og Naustdalslid, J. (1992): *Evaluering av fylkesplanene 1992-95*. NIBR-notat 1992:119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Norges Handikapforbund (1998): *Tilgjengelige uteområder. Kommunal planlegging og fysisk utforming*. Veileder
- Porsgrunn kommune (1995): *Kommuneplanens arealdel. 1995-2003*
- Porsgrunn kommune (1996): *Sammen om Porsgrunn. Langtidsplan for Porsgrunn kommune. 1996-2007. Satsningsområder 1996-1999*
- Porsgrunn kommune (1999): *Sammen om Porsgrunn. Langtidsplan for Porsgrunn 2000-2015 Høringsutkast*
- Porsgrunn kommune (1999): *Kommuneplanens arealdel 2000-2015. Planforutsetninger - planbeskrivelse November 1999. Høringsutkast*
- Porsgrunn kommune (2000): *Tilgjengelighet for alle i uteområder*. Rapport, ennå ikke publisert

- Røe, P. G. (1996): *Tilgjengelighet for funksjonshemmede i uteområder. Hvordan blir behovene ivaretatt i kommunale planleggingsprosesser*. NIBR-notat 1996:132. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Røkenes, A. (1998): *Tilgjengelighet og deltakelse for funksjonshemmede: evaluering av etablerings- og igangsettingsfasen ved DELTA-senteret*. NIBR Prosjektrapport 1998:9
- Saglie, I. L. (1992): *Plandelen av Plan- og bygningsloven. En evaluering*. NIBR-notat 1992:117. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Saglie, I. L. (1999): *Medvirkning for funksjonshemmede. Deltakelse i planprosesser etter plan- og bygningsloven*. NIBR-notat 1999:111. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Saglie, I. L. og Sandberg, S. L. (1996a): *Elverum tettsted 1964-1990. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Saglie, I. L. og Sandberg, S. L. (1996b): *"Vi holder oss til planen." Sandeffjord tettsted 1961-1993. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:14. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Sommerfelt, M. og Knutzon, L. C. (1997): *Medvirkning i planlegging. Kartlegging av kommunenes praksis iht. plan- og bygningsloven*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Stigen, I. M. (1991): "Avbyråkratisering og modifisert forhandling. Om bruk av prosjektorganisasjon i norsk sentralforvaltning". I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 1991 (7), 3: 173-191
- Tennøy, A. (2002): *Tilgjengelighet for funksjonshemmede. Med fokus på nybygging og eksisterende bygg*. Oslo. NIBR-rapport 2002:8
- Vista Utredning as (1998): *Tilgjengelighet for funksjonshemmede i uteområder. Kartlegging av kommunale arbeidsmetoder og -prosesser*. Utarbeidet for Norges Handikapforbund
- Wilhjelm, H. (1997): *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barns og unges interesser*. Arbeidsrapport:27. Trondheim: Norsk senter for barneforskning

Vedlegg 1

Informanter fra casene

Lillehammer-caset:

Ole Ivar Brun, informasjonssjef i kommunen

Hanne Mari Nyhus, kommuneplankoordinator

Inger Marie Hansen, leder i Lillehammer Handicaplag

Kristin Margarete Johnsen, prosjektleder "byen for alle, fase II"

Porsgrunn-caset:

Jon Keim, kommuneplanlegger

Rigmor Eide, tidligere medlem i det kommunale rådet for funksjonshemmede

Vedlegg 2

Spørreskjema til kommunene

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Martin Hanssen og Knut Bjørn Stokke
Prosjektnr.: O-1830



Respondentnummer 1-4

Spørreskjema om medvirkning og planlegging for funksjonshemmede – et oppfølgingsstudium

Informasjon til den som svarer

Vi ønsker at en ansvarlig for arealplanleggingen besvarer spørreskjemaet, helst en som arbeider for funksjonshemmedes interesser hvis vedkommende også er engasjert i kommune- og/eller reguleringsplanprosesser. Fordi vi ønsker å favne både det overordnede kommuneplanarbeidet og den mer detaljerte fysiske planleggingen i kommunen, kan det være nødvendig for den som besvarer spørreskjemaet å innhente opplysninger fra personer som arbeider med kommuneplanens langsiktige del.

St.meld. nr. 8 (1998-99) "Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001" omhandler de funksjonshemmedes kår og rettigheter. Satsingsområdet "Planlegging og medvirkning/ Planlegging for alle" tar sikte på å føre hensynet til funksjonshemmede inn som premiss i kommunal planlegging, og har særlig fokus på tilgjengelighet i uteområder. Deres kommune fikk i begynnelsen av 1999 tilsendt et lignende spørreskjema fra NIBR. Grunnen til at vi nå sender dere et nytt skjema er å undersøke eventuelle effekter av satsingsområdet.

En del spørsmål retter seg mot kommuner som er kommet langt på dette feltet. Det er imidlertid viktig at alle spørsmålene blir besvart, selv om de ikke fullt ut dekker situasjonen i din kommune. Du kan svare på nesten alle spørsmålene ved å krysse av i ruter. Det er også sendt et skjema med noen av de samme spørsmålene til en representant for funksjonshemmedes interesseorganisasjoner i din kommune.

De opplysningene du gir oss vil bli behandlet konfidensielt. Referanser til din person vil bli slettet når undersøkelsen er gjennomført, i henhold til Lov om personregistre m.m. Vi gjør også oppmerksom på at deltakelse i undersøkelsen er frivillig. Det er også opp til deg om du vil la være å svare på enkelte spørsmål. De kommunene som besvarer spørreskjemaet får tilsendt sammendraget av rapporten hvor resultatene av undersøkelsen blir presentert, samt er med i

loddrekningen om gratis kurs/konferanse om planlegging og universell utforming, for én person.

Skjemaet legges i vedlagte returkonvolutt og sendes til oss innen fredag 21. desember 2001. Eventuelle spørsmål vedrørende spørreundersøkelsen kan rettes til Knut Bjørn Stokke (22 95 89 95) eller Martin Hanssen (22 95 88 86) ved Norsk institutt for by- og regionforskning.

Med vennlig hilsen

NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING

Martin Hanssen
Forsker

DEL A. SPØRSMÅL OM KOMMUNAL ANSVARSFORDELING OG SAMARBEID

Vi starter med noen spørsmål om hvordan arbeidet for funksjonshemmede i kommunen er organisert.

1. Hvilken strategi for arbeidet med funksjonshemmedes interesser har kommunen lagt opp til?

Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|---|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Satser på klar ansvarsfordeling mellom etater/sektorer | 5 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Satser på allmen kompetanseheving i administrasjonen og blant politikere | 6 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Satser på prosjektarbeid | 7 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Satser på å innarbeide funksjonshemmedes interesser i alt arbeid | 8 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Har ikke lagt opp noen spesiell strategi | 9 |

2. Hvor har kommunen plassert ansvaret for funksjonshemmedes interesser i sin administrasjon?

Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Én etat har ansvaret. I så fall hvilken etat: _____ | 10 |
| ² <input type="checkbox"/> | Ansvaret er fordelt mellom flere etater | |
| ³ <input type="checkbox"/> | Ansvaret er plassert på rådmannsnivå i kommunen | |
| ⁴ <input type="checkbox"/> | Ansvaret er ikke plassert i noen bestemt etat eller nivå | |

3. På hvilken måte samarbeider teknisk sektor (seksjonen som har ansvar for arealplanleggingen) og andre etater/kommunale instanser om spørsmål som angår funksjonshemmede?

Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|---|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Rutinemessige møter | 11 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ad hoc møter | 12 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Interne høringer og lignende | 13 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre former for kontakt. Skriv hvilke: | 14 |
| | _____ | 14 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Liten eller ingen kontakt mellom etatene om disse spørsmålene | 15 |

Vi vil så stille noen spørsmål om hvordan og i hvilken grad etaten/seksjonen som har ansvaret for arealplanleggingen ivaretar hensynet til funksjonshemmede.

4. Hvordan søker kommunen å dekke behovet til funksjonshemmede i planleggingen? Kryss av i én rute.

- ¹ Utarbeide løsninger som passer for alle 16
- ² Funksjonshemmede prioriteres gjennom særskilte tiltak
- ³ Problemstillingen er ikke diskutert i kommunen
- ⁴ Vet ikke

5. Er ansvaret for funksjonshemmede gitt til bestemte personer i planleggingsetaten? Kryss av i én rute.

- ¹ En person har ansvaret 17
- ² Flere personer har ansvaret
- ³ Ansvaret er ikke gitt noen bestemt
- ⁴ Alle i etaten er gitt et likeverdig ansvar

6. Har noen ansatte i planleggingsetaten gjennomført kurs/opplæring og lignende om tilrettelegging for funksjonshemmede? Kryss av i én rute.

- ¹ Ingen har gjennomført kurs 18
- ² Den/de som har hovedansvaret for funksjonshemmede har gjennomført kurs
- ³ Alle i etaten har gjennomført kurs

7. Er det gjennomført tilsvarende kurs/opplæring for politikere i kommunen? Kryss av i én rute.

- ¹ Ingen 19
- ² Kun interesserte
- ³ Alle i det faste utvalget for plansaker (bygningrådet)
- ⁴ Alle nyvalgte politikere

8. Hvor henter planleggingsetaten kunnskap/informasjon om tilrettelegging for funksjonshemmede? Kryss av i en eller flere ruter.

- ¹ Miljøverndepartementet 20
- ¹ Andre departementer 21
- ¹ Husbanken og andre offentlige instanser 22
- ¹ Funksjonshemmedes organisasjoner 23
- ¹ Enkeltpersoner med spesialkompetanse 24
- ¹ Fylket 25
- ¹ Private konsulenter 26
- ¹ Benytter normalt ikke informasjon utenfor kommunens stab 27

DEL B. SPØRSMÅL OM MEDVIRKNING OG PLANLEGGING

Vi vil nå stille noen spørsmål om hvordan og i hvilken grad de funksjonshemmede blir tatt med på råd i kommunens planleggingsprosesser etter plan- og bygningsloven.

9. Har kommunen et kommunalt råd for funksjonshemmede? Kryss av i én rute. Skriv årstall hvis rådet eventuelt er nedlagt eller skal opprettes.

- ¹ Vi har kommunalt råd for funksjonshemmede 28
- ² Vi hadde kommunalt råd for funksjonshemmede, men det er nedlagt
Nedlagt (år) |_|_|_|_|_|_|_|_| (Gå til spm. 14)
- ³ Vi har ikke kommunalt råd for funksjonshemmede (Gå til spm. 14)
- ⁴ Vi ønsker å opprette et kommunalt råd for funksjonshemmede.
Evt. planlagt opprettet (år): |_|_|_|_|_|_|_|_| (Gå til spm. 14)

10. Hvis kommunen har kommunalt råd for funksjonshemmede, hvordan er rådet sammensatt? Skriv ned antall representanter for hver gruppe som er med i rådet i rutene.

	Antall	
Politikere	_ _ _	29-30
Ansatte i kommunen	_ _ _	31-32
Ansatte i helse- og sosialetaten	_ _ _	33-34
Ansatte i planseksjonen	_ _ _	35-36
Brukerorganisasjonene	_ _ _	37-38

11. Vil du si at aktiviteten i rådet er:

- ¹ Lav ² Middels ³ Høy ⁴ Vet ikke 39

12. Hva slags kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven er rådet engasjert i? Kryss av i en eller flere ruter.

- ¹ Alle viktige kommunale planprosesser 40
- ¹ De overordnede kommuneplanprosessene, kommune(del)planer 41
- ¹ Regulerings- og bebyggelsesplannivå 42
- ¹ Konkrete byggesaker 43
- ¹ Engasjerer seg ikke i kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven, men prioriterer andre arbeidsoppgaver 44

13. Hva hindrer eventuelt rådet fra å være en mer synlig og sentral aktør i planarbeidet?

Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|---|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Variabelt engasjement hos medlemmene i rådet | 45 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Interne interessekonflikter/lojalitetshensyn | 46 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Manglende kunnskap om planprosesser og planspørsmål | 47 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Manglende forståelse blant kommunale planleggere og politikere | 48 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | For mye papirarbeid som det ikke kommer noe ut av | 49 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Prioriterer bevisst å jobbe innenfor andre felter | 50 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre organisasjoner/råd ivaretar de funksjonshemmedes interesser | 51 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Spesifiser hva: | 52 |

14. Hvem er pådriverne til å få inn hensynet til tilrettelegging for funksjonshemmede i planprosessene? Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|---|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Det kommunale rådet for funksjonshemmede | 53 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kommunens egne planleggere | 54 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre etater/instanser i kommunen | 55 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Funksjonshemmedes interesseorganisasjoner | 56 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Eksterne konsulenter | 57 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Fylkeskommunen | 58 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Statlige organer | 59 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Engasjerte enkeltpersoner | 60 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ingen spesielle | 61 |

15. Har kommunen vanligvis organisert medvirkning fra funksjonshemmede i ulike typer plansaker? Kryss av i en rute for hver plantype hvor kommunen har vanligvis organisert brukermedvirkning og for de faser medvirkningen skjer i. Hvis ikke kommunen har noen organisert medvirkning, kryss av i rutene til høyre.

	Målformule- ring/program	Planutarbeid- else/prosjektering	Høring (off. ettersyn)	Dispensa- sjonssøknader	Ingen org. medvirkn.	
Kommuneplan	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	62
Kommunedelplan	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	63
Reguleringsplan/bebyggelsesplan	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	64
Større byggesaker	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	65

16. Hvis kommunen har organisert medvirkning, hvordan er den normalt lagt opp?

Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Arbeidsgrupper | 66 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Allmøter | 67 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Personlige samtaler | 68 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kommunale planer blir sendt til rådet for funksjonshemmede/interesseorganisasjoner til uttalelse | 69 |

17. Har kommunen noen fast ordning for medvirkningen i løpende plansaker? Kryss av i en rute for hvert organ.

	Månedlig	Mer enn to ganger i året	Ad hoc på enkelte saker	Sjelden/aldri	
Kommunalt råd for funksjonshemmede	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	70
Møter med interesseorganisasjonene	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	71
Enkelt personer med spesialkompetanse	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	72
Annen form for medvirkning	¹ <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	73

18. Hvilke hensyn kommer i konflikt med tilrettelegging for funksjonshemmedes interesser i planleggingen? Kryss av de to viktigste konfliktene.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Økonomi | 74 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Estetikk | 75 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kultur- og miljøvern | 76 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Tidspress | 77 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre gruppers interesser | 78 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Krysspress fra ulike grupper av funksjonshemmede | 79 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Spesifiser hva: _____ | 80 |

19. I hvor stor grad mener du hensynet til funksjonshemmede får gjennomslag i planprosessene? Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|---------------|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Overhode ikke | 81 |
| ² <input type="checkbox"/> | I liten grad | |
| ³ <input type="checkbox"/> | I noen grad | |
| ⁴ <input type="checkbox"/> | I stor grad | |

DEL C. SPØRSMÅL OM PLANENES INNHOLD

Vi vil her stille noen spørsmål om hvordan og i hvilken grad målsettinger om tilgjengelighet er formulert i kommunale planer.

20. I hvilke typer planer og hvordan er tilrettelegging for funksjonshemmede blitt tatt opp eksplisitt? Kryss av i en rute for hver av plantypene.

	Overordnede mål og retningslinjer	Juridisk bindende plankart	Juridisk bindende planbestemmelser	Ikke nevnt i planene	
Kommuneplanens generelle del	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	82
Kommuneplanens arealdel	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	83
Kommunedelplaner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	84
Handlingsplan for funksjonshemmede e.l.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	85
Planer for andre sektorer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	86
Regulerings- og bebyggelsesplan	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	87

Hvis målsettinger for funksjonshemmede er formulert i planen, svar på spørsmål 21 og 22 nedenfor: Hvis ikke gå til spørsmål 23.

21. Hvilke funksjonshemninger er det tatt hensyn til i planene? Kryss av i en eller flere ruter.

1 <input type="checkbox"/> Bevegelseshemmede	88
1 <input type="checkbox"/> Synshemmede	89
1 <input type="checkbox"/> Hørselshemmede	90
1 <input type="checkbox"/> Allergikere/astmatikere	91
1 <input type="checkbox"/> Forståelseshandicapede (utviklingshemmede)	92
1 <input type="checkbox"/> Andre typer	93

22. Er de overordnede målene om tilgjengelighet blitt fulgt opp i kommunens økonomiske planer/ budsjetter og i etatenes virksomhetsplaner? Kryss av i en eller flere ruter.

1 <input type="checkbox"/> I økonomiplanen/handlingsprogram	94
1 <input type="checkbox"/> I årsbudsjettet	95
1 <input type="checkbox"/> Virksomhetsplaner for etatene	96
1 <input type="checkbox"/> Er ikke tatt med i disse planene	97

DEL D. SPØRSMÅL OM RESULTATER I PRAKSIS

Vi ønsker også å få vite om kommunen har gjennomført tiltak om økt tilrettelegging. Vi begrenser oss her til tiltak i uteområder.

23. Har kommunen resultater å vise til i arbeidet med tilrettelegging for funksjonshemmede? Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|---|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | I uteareal rundt bygninger | 98 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | I parker i nærområdet | 99 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | På lekeplasser | 100 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Tilgjengelige friområder/friluftsområder | 101 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | På veger og gater | 102 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Lokalisering av funksjoner (f.eks. gangavstander) | 103 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet: Spesifiser hva: _____ | 104 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ingen tiltak er gjennomført. Gå til spørsmål 26 | 105 |

24. Hvordan blir funksjonshemmedes interesser begrunnet ved gjennomføring av tiltak i uteområder? Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ved henvisning til lover | 106 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ved henvisning til overordnede planer | 107 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ved henvisning til regulerings-/bebyggelsesplaner | 108 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Etatens egne maler/sjekklister | 109 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ved henvisning til rundskriv T-5/99 "Tilgjengelighet for alle" | 110 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Spesifiser hva: _____ | 111 |

25. Foretas det noen spesiell kontroll som sikrer at de planlagte tiltakene for funksjonshemmede gjennomføres? Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|---------------------|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Skjer sjelden/aldri | 112 |
| ² <input type="checkbox"/> | Skjer sporadisk | |
| ³ <input type="checkbox"/> | Skjer rutinemessig | |

26. Kjenner du til Miljøverndepartementets satsingsområde "Planlegging og medvirkning"/ "Planlegging for alle"? Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|--|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Har ingen eller lite kjennskap til satsingsområdet | 113 |
| ² <input type="checkbox"/> | Har en viss kjennskap | |
| ³ <input type="checkbox"/> | Kjenner godt til innholdet | |

Hvis du har kjennskap til satsingsområdet, ber vi deg besvare spørsmål 27. Hvis ikke, gå til spørsmål 28

27. Hvilke deler av satsingsområdet mener du har hatt betydning for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen? Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Rundskriv T-5/99 "Tilgjengelighet for alle" | 114 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Forsøk i kommuner og fylker | 115 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kurset "Planlegging for alle" | 116 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Informasjon på Internett | 117 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Konferanse om universell utforming | 118 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Etterutdanning av planleggere | 119 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Universell utforming som en del av planleggerutdanningen | 120 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Diverse utredninger | 121 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Presiser | |
| | hva: _____ | 122 |

DEL E. VURDERING AV KOMMUNENS PRIORITERING AV FUNKSJONSHEMMEDE I PLANSPØRSMÅL

Nedenfor følger noen påstander om kommunens prioritering av funksjonshemmede. Vi ber deg ta stilling til om du er enig eller uenig i hver av disse påstandene. Kryss av i én rute for hvert spørsmål.

28. "Vår kommune prioriterer hensynet til tilrettelegging for funksjonshemmede høyt". Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|--------------|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Helt uenig | |
| ² <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | 123 |
| ³ <input type="checkbox"/> | Delvis enig | |
| ⁴ <input type="checkbox"/> | Helt enig | |
| ⁵ <input type="checkbox"/> | Vet ikke | |

29. "I vår kommune tenker vi ikke særgrupper eller særordninger, men finner fram til løsninger som tilfredsstillende alle gruppers behov." Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|--------------|-----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 124 |
| ² <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | |
| ³ <input type="checkbox"/> | Delvis enig | |
| ⁴ <input type="checkbox"/> | Helt enig | |
| ⁵ <input type="checkbox"/> | Vet ikke | |

30. "Funksjonshemmede er en interessegruppe på linje med andre grupper og bør derfor ikke få særbehandling i kommunale planprosesser." Kryss av i én rute.

- 1 Helt uenig 125
 2 Delvis uenig
 3 Delvis enig
 4 Helt enig
 5 Vet ikke

31. "Funksjonshemmedes deltakelse i kommunens planprosesser er blitt bedre de siste tre årene." Kryss av i én rute.

- 1 Helt uenig 126
 2 Delvis uenig
 3 Delvis enig
 4 Helt enig
 5 Vet ikke

32. "Funksjonshemmedes interese blitt bedre ivaretatt i kommunens planer de siste tre årene." Kryss av i én rute.

- 1 Helt uenig 127
 2 Delvis uenig
 3 Delvis enig
 4 Helt enig
 5 Vet ikke

33. "Kunnskapen om universell utforming har økt i vår kommune de siste tre årene." Kryss av i én rute.

- 1 Helt uenig 128
 2 Delvis uenig
 3 Delvis enig
 4 Helt enig
 5 Vet ikke

34. Hvor i kommunen arbeider du? Sett et kryss hvor det passer best.

- 1 Arealplan/teknisk sektor 129
 2 Helse- og sosialsektor
 3 Skole- og opplæringssektor
 4 Kultursektor
 5 Under administrasjonssjefen
 6 Annet _____

Takk for hjelpen!

Vedlegg 3

Spørreskjema til funksjons- hemmedes organisasjoner

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Martin Hanssen og Knut Bjørn Stokke
Prosjektnr.: O-1830



Respondentnummer 1-4

Spørreskjema om medvirkning og planlegging for funksjonshemmede – et oppfølgingsstudium

Informasjon til den som svarer

Vi ønsker at en representant for funksjonshemmede i kommunen besvarer spørreskjemaet, helst en som har erfaring fra medvirkning i kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

St.meld. nr. 8 (1998-99) "Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001" omhandler funksjonshemmedes kår og rettigheter. Satsingsområdet "Planlegging og medvirkning"/"Planlegging for alle" tar sikte på å føre hensynet til funksjonshemmede inn som en sentral premiss i all kommunal planlegging, og har et særlig fokus på tilgjengelighet i uteområder. Et lignende spørreskjema fra NIBR ble sendt deg/din organisasjon i begynnelsen av 1999. Grunnen til at vi nå sender deg/dere et nytt skjema er å undersøke eventuelle effekter av satsingsområdet.

Et nødvendig utgangspunkt for departementets videre satsing er å kjenne forholdene i den enkelte kommune. I denne sammenheng er det viktig å fange opp og beskrive de store forskjellene som eksisterer fra kommune til kommune. Brukernes synspunkter er viktig for å kunne få et helhetlig bilde av hvordan kommunene ivaretar sitt ansvar når det gjelder tilrettelegging for funksjonshemmede, og hvordan kommunene oppfyller sin lovpålagte plikt til medvirkning etter plan- og bygningsloven. Du kan svare på nesten alle spørsmålene ved å krysse av i ruter. Det sendes også ut et spørreskjema med noen av de samme spørsmålene til kommuneadministrasjonen.

De opplysningene du gir oss vil bli behandlet konfidensielt. Referanser til din person vil bli slettet når undersøkelsen er gjennomført, i henhold til Lov om personregistre m.m. Vi gjør også oppmerksom på at deltakelse i undersøkelsen er frivillig. Det er også opp til deg om du vil la være å svare på enkelte spørsmål. Alle som besvarer spørreskjemaet får tilsendt sammendraget av

rapporten hvor resultatene av undersøkelsen blir presentert, samt er med i loddtrekningen om gratis kurs/konferanse om planlegging og universell utforming, for én person.

Skjemaet legges i vedlagte returkonvolutt og sendes til oss innen fredag 21. desember 2001. Eventuelle spørsmål vedrørende spørreundersøkelsen kan rettes til Knut Bjørn Stokke (22 95 89 95) eller Martin Hanssen (22 95 88 86) ved Norsk institutt for by- og regionforskning.

Med vennlig hilsen
NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING

Martin Hanssen
Forsker

DEL A. SPØRSMÅL OM MEDVIRKNING OG PLANLEGGING

Vi starter med noen spørsmål om det kommunale rådet for funksjonshemmede.

1. Har din kommune et kommunalt råd for funksjonshemmede? Kryss av i en rute.

- ¹ Ja ² Nei 5

Hvis kommunen ikke har råd, gå til spørsmål 6.

2. Vil du si at aktiviteten i rådet er: Kryss av i en rute.

- ¹ Lav 6
² Middels
³ Høy

3. Hvilke temaområder prioriterer rådet i sitt arbeid? Kryss av i én eller flere ruter.

- ¹ Brukernes rettigheter innenfor helse- og sosialsektoren 7
¹ Kultur- og fritidstiltak 8
¹ Skolesaker og utdanning 9
¹ Økt tilgjengelighet i transportsektoren 10
¹ Økt tilgjengelighet i bygninger 11
¹ Økt tilgjengelighet i uteområder 12
¹ Annet. Skriv hva: 13
-

4. Hva slags kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven er rådet engasjert i? Kryss av i en eller flere ruter.

- ¹ Alle viktige kommunale planprosesser 14
¹ De overordnede kommuneplanprosessene, kommune(del)planer 15
¹ Regulerings- og bebyggelsesplannivå 16
¹ Konkrete byggesaker 17
¹ Engasjerer seg ikke i kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven, men prioriterer andre arbeidsoppgaver 18

5. Hva hindrer eventuelt rådet fra å være mer synlig og sentral aktør i planarbeidet?
Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|---|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Variabelt engasjement hos medlemmene i rådet | 19 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Interne interessekonflikter/lojalitetshensyn | 20 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Manglende kunnskap om planprosesser og planspørsmål | 21 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Manglende forståelse blant kommunale planleggere og politikere | 22 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | For mye papirarbeid som det ikke kommer noe ut av | 23 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Prioritere bevisst å jobbe innefor andre felter | 24 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre organisasjoner/råd ivaretar de funksjonshemmedes interesser | 25 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Spesifiser hva: _____ | 26 |

Vi vil så stille noen generelle spørsmål om i hvilken grad funksjonshemmede medvirker i kommunens planprosesser etter plan- og bygningsloven.

6. Hvem er pådriverne til å få inn hensynet til tilrettelegging for funksjonshemmede i planprosessene? Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|---|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Det kommunale rådet for funksjonshemmede | 27 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kommunens egne planleggere | 28 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre etater/instanser i kommunen | 29 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Funksjonshemmedes interesseorganisasjoner | 30 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Eksterne konsulenter | 31 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Fylkeskommunen | 32 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Statlige organer | 33 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Engasjerte enkeltpersoner | 34 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Ingen spesielle | 35 |

7. Har kommunen vanligvis organisert medvirkning fra funksjonshemmede i ulike typer plansaker? Kryss av i en rute for hver plantype hvor kommunen har organisert brukermedvirkning og for de faser medvirkningen skjer i. Hvis ikke kommunen har noen organisert medvirkning, kryss av i rutene til høyre.

	Målformulering/ program	Planutarbeidelse/ prosjektering	Høring (off. ettersyn)	Dispensasjons- søknader	Ingen org.medv.	
Kommuneplan	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	36
Kommunedelplan	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	37
Reguleringsplan/bebyggelsesplan	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	38
Større byggesaker	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	39

8. Hvis kommunen har organisert medvirkning, hvordan er den normalt lagt opp?

Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Arbeidsgrupper | 40 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Allmøter | 41 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Personlige samtaler | 42 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kommunale planer blir sendt rådet for funksjonshemmede/interesseorganisasjoner til uttalelse | 43 |

9. Har kommunen noen fast ordning for medvirkningen i løpende plansaker?

Kryss av i en rute for hvert organ.

	Månedlig	Mer enn to ganger i året	Ad hoc på enkelte saker	Sjelden/aldri	
Kommunalt råd for funksjonshemmede	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	44
Møter med interesseorganisasjonene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	45
Enkeltpersoner med spesial kompetanse	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	46
Annen form for medvirkning	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	47

10. Hvis ikke medvirkningen er fast organisert, hvem tar normalt initiativet til kontakt?

Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kommunen | 48 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Interesseorganisasjoner | 49 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Det kommunale rådet for funksjonshemmede | 50 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Enkeltpersoner | 51 |

11. Hvilke hensyn kommer oftest i konflikt med tilrettelegging for funksjonshemmede i planleggingen?

Kryss av de to viktigste konfliktene.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Økonomi | 52 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Estetikk | 53 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kultur- og miljøvern | 54 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Tidspress | 55 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre gruppers interesser | 56 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Krysspress fra ulike grupper av funksjonshemmede | 57 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Spesifiser hva: _____ | 58 |

12. I hvor stor grad synes du hensynet til funksjonshemmede får gjennomslag i planprosessene?
Kryss av i én rute.

- ¹ Overhode ikke 59
² I liten grad
³ I noen grad
⁴ I stor grad

DEL B. SPØRSMÅL OM RESULTATER MED HENSYN TIL TILGJENGELIGHET I PRAKSIS

Vi vil nå stille deg noen spørsmål om kommunen har gjennomført tiltak om økt tilrettelegging. Vi begrenser oss her til tiltak i uteområder.

13. Har kommunen resultater å vise til i arbeidet med tilrettelegging for funksjonshemmede?
Kryss av i en eller flere ruter.

- ¹ I uteareal rundt bygninger 60
¹ I parker i nærområder 61
¹ På lekeplasser 62
¹ Tilgjengelige friområder/friluftsområder 63
¹ På vegger og gater 64
¹ Lokalisering av funksjoner og gangavstand 65
¹ Annet 66
¹ Ingen tiltak er gjennomført. Gå til spørsmål 15. 67

14. Foretas det noen spesiell kontroll som sikrer at de planlagte tiltakene for funksjonshemmede gjennomføres? Kryss av i én rute.

- ¹ Skjer sjelden/aldri 68
² Skjer sporadisk
³ Skjer rutinemessig

15. Kjenner du til Miljøverndepartementets satsingsområde "Planlegging og medvirkning"/"Planlegging for alle"? Kryss av i én rute.

- ¹ Har ingen eller liten kjennskap til satsingsområdet 69
² Har en viss kjennskap
³ Kjenner godt til innholdet

Hvis du har kjennskap til satsingsområdet, ber vi deg besvare spørsmål 16. Hvis ikke, gå til spørsmål 17.

16. Hvilke deler av satsingsområdet mener du har hatt betydning for å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen?. Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|--------------------------|---|----|
| <input type="checkbox"/> | ¹ Rundskriv T-5/99 "Tilgjengelighet for alle" | 70 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Forsøk i kommuner og fylker | 71 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Kurset "Planlegging for alle" | 72 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Informasjon på Internett | 73 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Konferanse om universell utforming | 74 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Etterutdanning av planleggere | 75 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Universell utforming som en del av planleggerutdanningen | 76 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Diverse utredninger | 77 |
| <input type="checkbox"/> | ¹ Annet. Presiser | |
| | hva: _____ | 78 |

DEL C. VURDERING AV KOMMUNENS PRIORITERING AV FUNKSJONSHEMMEDE I PLANSPØRSMÅL.

Nedenfor følger noen påstander om kommunenes prioritering av funksjonshemmede. Vi ber deg ta stilling til om du er enig eller uenig i hver av disse påstandene. Kryss av i en rute for hvert spørsmål.

17. "Vår kommune prioriterer tilrettelegging for funksjonshemmede høyt". Kryss av i én rute.

- | | | |
|--------------------------|---------------------------|----|
| <input type="checkbox"/> | ¹ Helt uenig | 79 |
| <input type="checkbox"/> | ² Delvis uenig | |
| <input type="checkbox"/> | ³ Delvis enig | |
| <input type="checkbox"/> | ⁴ Helt enig | |
| <input type="checkbox"/> | ⁵ Vet ikke | |

18. "Vår kommuneorganisasjon tenker ikke i form av særgrupper eller særordninger, men finner fram til løsninger som tilfredsstillende alle grupper behov". Kryss av i én rute.

- | | | |
|--------------------------|---------------------------|----|
| <input type="checkbox"/> | ¹ Helt uenig | 80 |
| <input type="checkbox"/> | ² Delvis uenig | |
| <input type="checkbox"/> | ³ Delvis enig | |
| <input type="checkbox"/> | ⁴ Helt enig | |
| <input type="checkbox"/> | ⁵ Vet ikke | |

19. “Det har vært positive endringer når det gjelder holdninger og kunnskaper i kommuneorganisasjonen om funksjonshemmede og tilgjengelighet i kommunen i løpet av de siste årene.”

Kryss av i én rute.

- | | | |
|---|---------------------------------------|----|
| 1 | <input type="checkbox"/> Helt uenig | 81 |
| 2 | <input type="checkbox"/> Delvis uenig | |
| 3 | <input type="checkbox"/> Delvis enig | |
| 4 | <input type="checkbox"/> Helt enig | |
| 5 | <input type="checkbox"/> Vet ikke | |

20. “Funksjonshemmede er en interessegruppe på linje med andre grupper og bør derfor ikke få særbehandling i kommunale planprosesser.” Kryss av i én rute.

- | | | |
|---|---------------------------------------|----|
| 1 | <input type="checkbox"/> Helt uenig | 82 |
| 2 | <input type="checkbox"/> Delvis uenig | |
| 3 | <input type="checkbox"/> Delvis enig | |
| 4 | <input type="checkbox"/> Helt enig | |
| 5 | <input type="checkbox"/> Vet ikke | |

21. “Funksjonshemmedes deltakelse i kommunens planprosesser er blitt bedre de siste tre årene.” Kryss av i én rute.

- | | | |
|---|---------------------------------------|----|
| 1 | <input type="checkbox"/> Helt uenig | 83 |
| 2 | <input type="checkbox"/> Delvis uenig | |
| 3 | <input type="checkbox"/> Delvis enig | |
| 4 | <input type="checkbox"/> Helt enig | |
| 5 | <input type="checkbox"/> Vet ikke | |

22. “Funksjonshemmedes interesser er blitt bedre ivaretatt i kommunens planer de siste tre årene.” Kryss av i én rute.

- | | | |
|---|---------------------------------------|----|
| 1 | <input type="checkbox"/> Helt uenig | 84 |
| 2 | <input type="checkbox"/> Delvis uenig | |
| 3 | <input type="checkbox"/> Delvis enig | |
| 4 | <input type="checkbox"/> Helt enig | |
| 5 | <input type="checkbox"/> Vet ikke | |

23. “Kunnskapen om universell utforming har økt i vår kommune de siste tre årene.”
Kryss av i én rute.

- | | | |
|---------------------------------------|--------------|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 85 |
| ² <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | |
| ³ <input type="checkbox"/> | Delvis enig | |
| ⁴ <input type="checkbox"/> | Helt enig | |
| ⁵ <input type="checkbox"/> | Vet ikke | |

24. Manglende gjennomslagskraft i den kommunale planleggingen skyldes: Kryss av i en eller flere ruter.

- | | | |
|---------------------------------------|--|----|
| ¹ <input type="checkbox"/> | Vi blir ikke tatt med på råd i det hele tatt | 86 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Vi kommer for sent inn i planleggingsprosessen | 87 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Vi mangler kunnskap | 88 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Andre interessegrupper er sterkere | 89 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Manglende sanksjonsmuligheter | 90 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Manglende forståelse i kommunens organisasjon og ledelse | 91 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Kommunens økonomi tillater ikke fordyrende tiltak | 92 |
| ¹ <input type="checkbox"/> | Annet. Spesifiser hva: _____ | 93 |

Takk for hjelpen!