

Arbeidsrapport nr. 160

Finn Ove Båtevik
Lars Halvorsen
Gerd Veddegjærde

Medvirkning med suksess?

Funksjonshemmedes brukermedvirkning
i kommunale planprosesser



HØGSKULEN I VOLDA



**MØREFORSKING
VOLDA**

2004

Prosjekttittel	Planlegging og brukermedvirkning
Prosjektansvarlig	Møreforskning Volda
Prosjektleder	Finn Ove Båtevik
Finansiering	Miljøverndepartementet
Medforfattere	Lars Halvorsen, Møreforskning Volda Gerd Veddegjærde, Høgskolen i Ålesund
Ansvarlig utgiver	Møreforskning Volda
ISBN	82-7692-223-6
ISSN	0805-6609
Sats	Finn Båtevik
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Arbeidsrapportserien er for faglige og vitenskaplige arbeid som ikke fullt ut fyller krava til forskningsrapporter. Det kan være delrapporter innenfor større prosjekter, eller læremateriell knyttet til undervisningsformål.

Arbeidsrapportene skal være godkjendte av enten dekanus, gruppeleder, prosjektleder (for IAAI: instituttleder) eller en annen fagperson de har utnevnt. Kvalitetssikringa skal utføres av en annen enn forfatter.

Forord

Rapporten *Medvirkning med suksess? Funksjonshemmedes brukermedvirkning i kommunale planprosesser*, er utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet.

Rapporten bygger på intervjuer med representanter fra brukerorganisasjoner og kommunalt ansatte i 26 kommuner. I tillegg har vi gått gjennom sentrale dokument fra de samme kommunene, relevante prosjekter og hentet informasjon fra aktuelle hjemmesider.

Vi takker oppdragsgiverne for oppdraget. Vi takker også alle informantene for gode og informative samtaler.

Finn Ove Båtevik (prosjektleder)
Lars Halvorsen
Gerd Veddegjærde

Volda/Ålesund, mai 2004

Forord	3
Sammendrag	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og problemstilling	9
1.2 Funksjonshemming, medvirkning og et tilgjengelig samfunn	10
1.3 Brukermedvirkning	12
1.4 Et tilgjengelig samfunn	13
2. Metode: Grunnlaget for kartleggingen	15
3. Brukermedvirkning i praksis	17
3.1 Kommunalt råd for funksjonshemmede	17
3.2 Sammensetning av rådene	18
3.3 Mandat, status og arbeidsoppgaver	19
3.4 Erfaringer fra arbeidet i rådet	20
4. Erfaringer fra arbeidet med planprosesser og konkrete tiltak	21
4.1 Reguleringsaker og byggesaker generelt	22
4.2 Kartleggingsarbeid	22
4.3 Sentrumsplaner og gateutforming	23
4.4 Utforming av bygninger: Næringsliv og regulering av forhold utenfor og i handlesentra/butikker	24
4.5 Utforming av bygninger: Skoler og andre offentlige bygg	24
4.6 Utforming av bygninger: Verneverdige bygg og kirker	26
4.7 Tilrettelegging av transport	26
4.8 Utforming av turistanlegg	27
4.9 Utforming for natur- og friluftsliv	27
4.10 Tiltak i forhold til allergiframkallende planter og miljøgifter	27
4.11 Informasjon og medier	28
4.12 Handlingsplan for funksjonshemmede	28
4.13 Tilgjengelighetsmal for offentlig tilsatte og private	29
5. Suksessfaktorer	31
5.1 Rutiner og system	33
5.2 Rollen til sentrale aktører	34
5.3 Arbeidsmåten til rådet	35
5.4 Annet	36
6. Avslutning	39
6.1 Mot en kommunikativ planprosess?	39
6.2 Kommuner for nærmere studie	41
Litteraturliste	43

Sammendrag

Rapporten bygger på intervjuer med representanter fra brukerorganisasjoner og kommunalt ansatte i 26 kommuner.

Den tar opp følgende spørsmål:

- Hvilke erfaringer har brukarorganisasjonene med lokale planprosesser med relevans for universell utforming/tilrettelegging for alle?
- Hva kjennetegner prosesser i kommuner som kan vise til positive resultat i forhold til universell utforming?

I rapporten er det lagt vekt på å få fram de gode eksemplene. Inntrykkene er basert på tilbakemeldinger fra sentrale informanter, uten at det i denne omgang er gjennomført en detaljert gjennomgang av planprosessene i de enkelte kommunene.

Rapporten viser gjennom eksempler hvordan rutiner og system, sentrale aktører, holdninger blant kommuneadministrasjon og politikere og arbeidsmåten til de kommunale rådene for funksjonshemmede er viktige elementer for å få til en reell brukermedvirkning i kommunale planprosesser. Resultatene fra studien peker i retning av at kommunale råd for funksjonshemmede både kan fungere som viktige korrektiv og supplement i planprosessen, kan medvirke til at interessene til funksjonshemmede blir representert gjennom hele planprosessen og at rådene kan bli arenaer for å bygge sosiale nettverk og tillit mellom deltagerne i prosessen. Man har, i en del kommuner, fått etablert en praksis med en planprosess som engasjerer *det sivile samfunnet* (enkeltindivid og ulike grupper, foreninger, lag og organisasjoner). Dette betyr på ingen måte at alt fungerer som det skal, selv i de kommunene som blir trukket fram som gode eksempler. Utsagnet ”vi har fått til mye, men det er mye som gjenstår også” peker nettopp på dette. Kommunene som har kommet lengst i det man kan se på som en kommunikativ planprosess, har likevel erfaringer som kan være nyttige for andre. Siden det kan være aktuelt å gjøre *Kommunalt råd for funksjonshemmede* til en lovpålagt ordning for kommunene, er det ekstra relevant å se nærmere på slike erfaringer.

1 Innledning

Kommunene er pålagt å legge til rette for funksjonshemmede i planprosesser. De har i ulik grad lyktes i dette arbeidet. Denne rapporten viser hvilke erfaringer representanter for brukarorganisasjoner og kommunalt ansatte har med planprosesser med relevans for universell utforming. Det er lagt særlig vekt på å kartlegge hva som kjennetegner prosesser i kommuner der man kan vise til positive resultat i forhold til universell utforming.

Vi vil i denne omgang å være på leting etter suksessfaktorer ved gjennomføringen av slike planprosesser. I en slik leting vil det selvsagt også dukke opp både utfordringer og problem knyttet til disse prosessene.

Vi bygger på erfaringer fra 26 kommuner. Disse kommunene ble i hovedsak plukket ut av nasjonale brukerorganisasjoner. Erfaringer til sentrale brukerrepresentanter i de 26 kommunene står sentralt i rapporten. Disse er også supplert med en del opplysninger basert på tilsatte i kommunene.

Rapporten gir ingen uttømmende oversikt over situasjonen i de aktuelle kommunene. Vi har prøvd å samle erfaringene i en del hovedpunkt, og illustrert disse med aktuelle eksempler. Tanken er at man på et senere tidspunkt kan gå inn i de aktuelle kommunene for å studere nærmere de tilfellene der man har fått gode resultater og se hva som kjennetegner prosessene bak disse.

1.1 Bakgrunn og problemstilling

I tidligere studier av erfaringer med medvirkning etter plan- og bygningslova, er man primært opptatt av hvordan og i hvilke grad funksjonshemmede er representert i planprosessen. I mange kommuner skjer brukermedvirkning i planprosesser gjennom kommunale råd for funksjonshemmede. Fokuset har derfor i stor grad blitt rettet mot hvordan disse rådene fungerer i forhold til resten av kommuneorganisasjonen og hvilke erfaringer aktører i rådene og i kommuneorganisasjonen har gjort seg i disse prosessene (Andreassen 2001, Andreassen og Binder 1994, Hovind 1998, Saglie 1999, Sommerfeldt og Knudtzon 1997). Det er også gjennomført en evaluering av programmet ”Planlegging for alle”, der man har sett nærmere på innholdet i et utvalg planer (Hanssen og Stokke 2002).

Denne rapporten ønsker å legge grunnlag for et opplegg for en nærmere vurdering av arbeidet med planprosessene i kommunene. Målet er i første omgang å få fram de gode eksemplene. For å få nærmere innsikt i de prosessene som skal sikre at arbeidet fungerer og de utfordringer dette arbeidet medfører, må man først legge et grunnlag gjennom en kartlegging av situasjonen mer generelt i kommunene. Flere perspektiv kan ligge til grunn for en slik

tilnærming. I første omgang ønsker vi å se dette fra brukarorganisasjonenes ståsted.

I rapporten er man på jakt etter de gode eksemplene, det vil si erfaringer som også andre kommuner kan ha nytte av i arbeidet sitt. Samtidig vil man avdekke utfordringer og hindringer, som det er behov for å arbeide videre med.

Rapporten skal således besvare følgende spørsmål:

- Hvilke erfaringer har brukarorganisasjonene med lokale planprosesser med relevans for universell utforming/tilrettelegging for alle?
- Hva kjennetegner prosesser i kommuner som kan vise til positive resultat i forhold til universell utforming?

Kartleggingsdelen har vært en viktig del av det arbeidet som blir presentert i denne rapporten. Gjennom å vende seg til brukarorganisasjonene kan man gi en oversikt over kommuner som, i alle fall på en del konkrete områder, kan være gode eksempelkommuner angående universell utforming. For å svare på det andre spørsmålet, må man ha god innsikt i prosessene som ligger bak det arbeidet som har vært gjort i de aktuelle kommunene. Et fullgodt svar på det andre spørsmålet vil man derfor først ha når man har studert nærmere planprosessene i en del enkeltkommuner. Noen svar kan likevel antydes alt i denne omgang.

1.2 Funksjonshemming, medvirkning og et tilgjengelig samfunn

Det har de siste tiårene vært en betydelig endring i forhold til funksjonshemmede og samfunnets syn på deres rettigheter og levekår. Man har gått fra særlover til et integrerings- og ”normaliseringssyn”, og videre til vekt på like rettigheter og likestilling for funksjonshemmede i samfunnet. Sentralt i dette er et samfunn som er tilgjengelig for alle.

Benevnelse og begrep kan knyttes til verdisyn og ideologi. Forskjellige fagmiljø, forskere og andre har i ulike sammenhenger og over tid vist ulik forståelse og tolking av begrep knyttet til dette fagområdet.

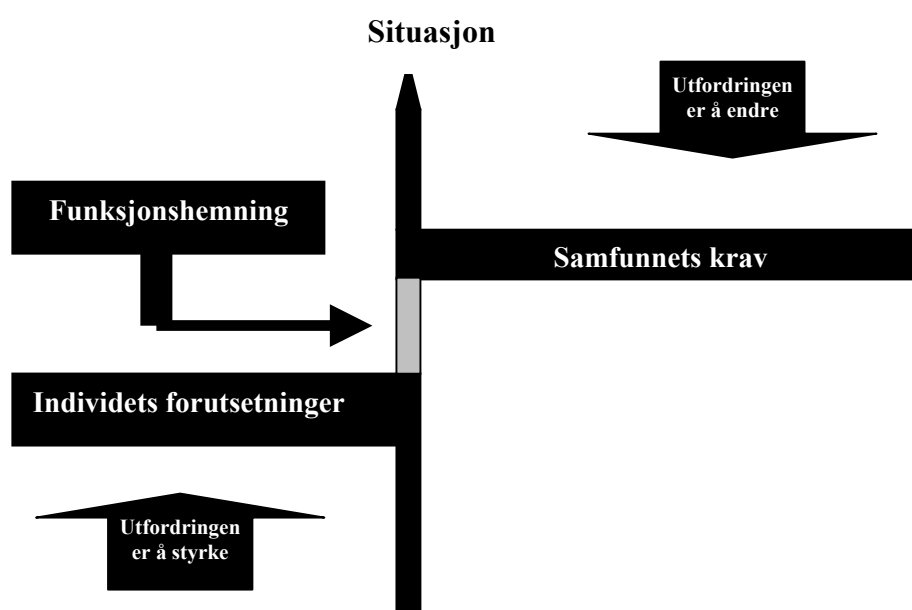
Normaliseringsbegrepet har av mange etter hvert blitt vurdert som lite nyttig og er derfor byttet ut med andre begrep, som kanskje kunne gi et bedre bilde av de problemstillingene man har ønsket å beskrive. Således har mange benyttet rollebegrepet i sin beskrivelse av forhold for funksjonshemmede, og vært opptatt av den devaluering av sosial rolle som funksjonshemmede og andre grupper kan oppleve (Kristiansen 1999).

Hvordan man definerer begrepet ”funksjonshemmet” har også endret seg over tid. Forståelsen varierer også mellom fagmiljø. Generelt har begrepet i økende grad blitt knyttet til forholdene ved spesifikke miljø/omgivelser, i stedet for

forhold knyttet til den enkelte person. I regjeringens Handlingsplan for funksjonshemmede 1990-93 ble følgende definisjon benyttet:

Funksjonshemming er et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon på områder som er vesentlig for etablering av selvstendighet og sosial tilværelse.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO 2000) presiserer i tråd med dette at funksjonshemninger ikke er personlige egenskaper som kan forstås uavhengig av omgivelsene. Tvert imot må man langt på vei se en funksjonshemming som *et misforhold mellom de krav miljøet og samfunnet stiller og de forutsetninger den enkelte har*. På denne måten oppstår funksjonshemmingen i individets møte med omgivelsene. Det betyr at det i praksis blir samfunnet som i stor grad avgjør *hvor* funksjonshemmet den enkelte opplever seg selv eller faktisk blir. Den såkalte gap-modellen illustrerer dette.



Figur 1.1 Omgrepet funksjonshemming illustrert gjennom gap-modellen.

Mannerådet (NOU 2001:22) sier at funksjonshemmingsbegrepet er et så mangesidig fenomen at man i praksis trenger flere begreper. Når man i utredningen snakker om redusert *funksjonsevne* eller *funksjonsnedsettelse* viser det til tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. *Funksjonshemmende*

forhold viser til et gap eller misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav. Når betegnelsen *funksjonshemmet* brukes om personer, vises det til dem som får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av gapet eller misforholdet mellom nedsatt funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav.

1.3 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning på systemnivå har ofte to formål. Brukere har ut fra demokratiske prinsipper krav på god informasjon og å bli hørt i saker som angår dem (St.meld. 40- 2002-03). Brukermedvirkning skal også gi kommuner, fylkeskommuner og stat mulighet for å kvalitetssikre sin virksomhet ved å få tilført kunnskap om hvordan brukere opplever dagens situasjon eller tilbud. Det understrekes også i St.meld 40 (2002-03) at regjeringen vil benytte brukermedvirkning som en av flere strategier for å styrke situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Flertallet i Manneråkutvalget (NOU 2001:22) foreslår en styrking av brukermedvirkning på systemnivå og regjeringen presiserer i St.meld 40 (2002-03) at man går inn for en styrking av brukermedvirkning på kommunalt nivå for personer med nedsatt funksjonsevne, men at dette kan organiseres på ulike måter i forhold til hva som passer best i den enkelte kommune.

I planlegging av byer og tettsteder, bomiljøer og friluftsområder skal det i utgangspunktet tas hensyn til alle befolkningsgrupper. Dette er nedfelt i plan- og bygningslovens formålsparagraf og er fulgt opp ved ulike lover, forskrifter og retningslinjer. Likevel settes det i verk tiltak som virker begrensende på muligheten for deltakelse og utfoldelse. Stortinget og Regjeringen har gjennom St meld 29 (1996-1997) ”Regional planlegging og regionalpolitikk” markert at hensynet til funksjonshemmede er en av fem premisser som skal tillegges større vekt i arealpolitikken i årene som kommer. Hensynet til tilgjengelighet i bred forstand skal være rettesnor for all kommunal planlegging. Full deltaking og likestilling ligger også til grunn for de handlingsplanene for funksjonshemmede som regjeringen har utarbeidd.

I St.meld nr 8 (1998-99) blir det pekt på at brukermedvirkning er et grunnleggende prinsipp i det arbeidet regjeringa gjør for funksjonshemmede. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2000) peker på at brukermedvirkning står sentralt som metode for å kunne påvirke og endre situasjonen, men at det kan se ut som om brukerne i for liten grad er med i ulike utvalg og i sammenhenger som er viktige for å kunne delta på like vilkår i samfunnet. Det blir i forbindelse med dette vist til at brukermedvirkning både er mål og middel i arbeidet for full deltaking og likestilling.

Brugerorganisasjoner hevder også at den offentlige politikken angående funksjonshemmede, i for stor grad har preg av særpolitikk, knyttet til handlingsplaner, tiltaksplaner og prosjekter rettet mot funksjonshemmede som gruppe. Selv om det kan være enighet om nytteverdien av dette arbeidet, mener funksjonshemmede at vegen mot full deltaking og likestilling i hovedsak går via generelle samfunnstilpasninger (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon 2000). I dette arbeidet må funksjonshemmede selv være viktige aktører. Dette perspektivet følges også opp i NOU 2001:22 og St.meld. 40 2002-2003.

1.3.1 Råd for funksjonshemmede

Råd for funksjonshemmede kan opprettes og fungere på ulike forvaltningsnivå (Statens råd for funksjonshemmede, fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og kommunale råd for funksjonshemmede).

Råd for funksjonshemmede er etter veiledende retningslinjer tenkt som et treparts sammensatt organ, med representanter for henholdsvis kommunens politiske organer, kommunens administrasjon og etater og funksjonshemmedes organisasjoner i kommunen. Rådet kan behandle kommunale planer og budsjett fra ulike sektorer og kan rette sin virksomhet mot politiske beslutningsprosesser og vedtak (NOU 2001:22). Rådet er et organ for representativ medvirkning, dvs. bygget på at representanter for mennesker med funksjonsnedsettelse, som fortrinnsvis er valgt via funksjonshemmedes organisasjoner, handler på vegne av alle mennesker med funksjonsnedsettelse i kommunen (ibid).

Kommunale råd for funksjonshemmede er ikke lovpålagte, slik som kommunale eldreråd. I rundskriv I/42/99 gir man imidlertid anbefalinger i forhold til Råd for funksjonshemmede, som kan benyttes av de kommuner som velger å opprette dette. Enkelte brukerrepresentanter vil hevde at et lovpålegg om opprettelse av kommunale råd for funksjonshemmede er nødvendig for å synliggjøre behovene til personer med funksjonsnedsettelse, mens andre vil mene at det er tilstrekkelig med andre kommunale råd. Noen vil mene at det er unødvendig med eget råd for funksjonshemmede, fordi det kommunale eldrerådet i stor grad tar for seg saker som også har betydning for personer med funksjonsnedsettelse. En evaluering av rådene viser at de i stor grad tar for seg de samme sakene (St meld 40 - 2002-03). Regjeringen har imidlertid vedtatt å vektlegge økt brukermedvirkning, og på kommunalt nivå kan dette gjøres enten ved å opprette råd for funksjonshemmede eller ved å finne andre passende løsninger.

1.4 Et tilgjengelig samfunn

Målet for et tilgjengelig samfunn er at alle skal kunne bruke de samme løsningene i så stor grad som mulig, enten det gjelder bygninger, uteareal, transportmidler eller annet. Samfunnet skal forme omgivelser og produkter på en slik måte at de i så stor utstrekning som mulig kan være tilgjengelig for alle.

For å få til dette må det gjennomføres en universell utforming. Bakgrunnen for ideen om universell utforming kan knyttes til en amerikansk arkitekt, som la vekt på dette ved innføringen av ADA-lovgivningen (Americans with Disabilities Act) i 1990.

I St.meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* heter det at: ”For funksjonshemmede er en god utforming av de lokale omgivelsene helt avgjørende for regjeringens målsetting om full deltakelse”. Ideen om universell utforming kom for alvor på dagsorden gjennom St.meld 8 (1998-99): *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2000*. Denne bygger på FN's standardregler, der nr 5 sier at: ”Statene bør erkjenne at tilgjengelighet er av avgjørende betydning for å kunne skape like muligheter på alle områder i samfunnet”.

Universell utforming har i løpet av de siste årene fått gjennomslag både hos offentlige myndigheter, fagmiljø og utdanningsinstitusjoner i Norge (Andersen og Bergh 2003). I Manneråkutvalgets innstilling, NOU 2001:22 *Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer* hevder utvalget at universell utforming bør legges til grunn for all samfunnsmessig planlegging. At dagens samfunn ikke er utformet og tilrettelagt for alle, fører til at mange hindres i utfoldelse og deltakelse.

I 2002 startet man opp Handlingsprogrammet for universell utforming, og målet med dette er å øke likestilling og tilgjengelighet til de fysiske omgivelsene i det offentlige rom (Andersen og Bergh 2003).

Stortinget vedtok også at Norge skulle delta i det europeiske året for funksjonshemmede 2003, som hadde ”Ingen hindring” som motto. Målet var blant annet å øke bevisstheten om hvor lite som skulle til for å øke tilgjengeligheten og samfunnsdeltakelsen for mange.

St.meld. 40 (2002-03): *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* kom i juni 2003 og bygger på Manneråkutvalgets innstilling, NOU 2001:22, der det slås fast at tilgjengelighet er et av regjeringens satsingsområder

2. Metode: Grunnlaget for kartleggingen

Rapporten bygger i stor grad på intervjuer med representanter for brukerne både på nasjonalt og lokalt nivå.

Intervjuene har foregått i to faser og hatt to siktemål:

- De første intervjuene skulle gi grunnlag for å velge ut kommuner, der man kunne vente å finne eksempler på positive erfaringer med universell utforming; dette som kartlegging av situasjonen i landet, sett fra de sentrale organisasjonene på nasjonalt nivå's posisjon.
- I intervjuene i andre fase skulle representanter for organisasjonene på kommunalt nivå gi en kvalifisert vurdering av hva de mener karakteriserer kommuner som kan vise til positive resultat (suksessfaktorer), versus kommuner som ikke i same grad kan vise slike resultat.

For å finne kommuner som hadde utmerket seg i forhold til planlegging og universell utforming, tok vi kontakt med sentraladministrasjonen i de fleste større organisasjoner, samt to paraplyorganisasjoner. Kontakten foregikk pr telefon. De fleste brukerorganisasjoner ønsket å gjøre avtaler for seinere samtaler, slik at de kunne gjøre nærmere undersøkelser i lokalforeninger og bestemte personer i sin organisasjon. Den informasjonen disse organisasjonene kunne gi, var svært variabel. Noen organisasjoner kunne nevne flere kommuner de mente man burde kontakte, men var likevel usikre angående kvaliteten på disse kommunene. Andre kunne nevne tre eller fire kommuner, der det i alle fall hadde foregått "noe", mens en brukerorganisasjon svarte at de ikke visste om en eneste kommune det var verdt å nevne i denne forbindelse.

Kontakten med organisasjonene sentralt gav oss likevel tips om å ta kontakt med totalt 26 kommuner. Dette kan ikke oppfattes som en uttømmende liste av kommuner som man kunne ha tatt kontakt med. Det er likevel et kvalifisert grunnlag for å velge ut kommuner, basert på de sentrale organisasjonene. Man kan ikke se bort fra at andre kommuner, som ikke ble nevnt, også kan ha høstet positive resultater med universell utforming. I tillegg må det også sies at situasjonen i de kommunene som vi fikk oppgitt navn på, var høyst variabel.

I kommunene tok vi primært kontakt med leder for Kommunalt råd for funksjonshemmede, gitt at denne personen også representerte brukerne. Men i noen kommuner var ikke dette rådet opprettet, og informasjonen ble da hentet fra representanter fra organisasjoner eller enkeltpersoner/medlemmer i brukerorganisasjoner som ble benyttet som "kompetansepersoner" i forhold til

funksjonsnedsettelse i den enkelte kommunen. Kontakten skjedde via telefon. Opplysningene ble etter behov supplert av andre, enten disse var brukerrepresentanter eller kommunalt tilsatte.

Tema for samtalene var i størst mulig grad knyttet opp til konkrete områder der man hadde erfaring med hvordan medvirkning hadde eller ikke hadde fungert etter hensikten. Videre var målet med samtalene at man skulle prøve å identifisere hva som var grunnlag for suksess i de nevnte tilfellene og hvilke utfordringer man stod over for i det konkrete bildet.

3. Brukermedvirkning i praksis

3.1 Kommunalt råd for funksjonshemmede

Brukermedvirkningen er i de fleste av de 26 kommunene organisert i Kommunalt råd for funksjonshemmede. Åtte av de 26 kommunene har ikke slike råd.

Det er flere grunner til at man ikke har organisert arbeidet gjennom kommunale råd:

- I de minste kommunene er brukerinteressene dårlig organisert. Man har ingen lokale organisasjoner å spille på lag med.
- Det er også eksempel på at man har prioritert en-til-en arbeid med tett kontakt mot brukerne. I det konkrete tilfelle der dette var oppgitt som grunn til at man ikke hadde eget råd, ble det likevel understreket at brukerne manglet et fast organ eller person som man kunne henvende seg til i konkrete saker.
- I ett tilfelle hadde brukerorganisasjonene organisert arbeidet gjennom et eget brukerforum som langt på vei fungerte på linje med et ordinært Kommunalt råd for funksjonshemmede. Fra kommunens side ville man i dette konkrete tilfelle ikke opprette et eget kommunalt råd, så lenge man prøvde ut en ordning med interkommunalt samarbeid på området. Sett fra brukerens synspunkt var det viktig å kunne organisere interessene sine opp mot egen kommune, og har derfor gjort dette gjennom et eget brukerforum.
- I et annet tilfelle oppfattes planleggingsarbeidet i kommunene med hensyn til funksjonshemmede som så godt at man ikke ser verdien av å opprette et kommunalt råd. En representant fra en brukerorganisasjon oppfattet dette annerledes. Vedkommende mente at intensjonene bak tilretteleggingen var god fra kommunenes side, men at man valgte dårligere løsninger enn nødvendig og at enkelte typer funksjonshemminger ble oversett i planarbeidet.

I noen kommuner har man lagt bestemte saker fram for eldrerådet, som et alternativ til bruk av kommunalt råd for funksjonshemmede, idet man har en oppfatning av at eldre og funksjonshemmede i stor grad har sammenfallende interesser. En informant mente at dette ikke alltid fungerer godt, fordi funksjonshemmede finnes i alle aldre og at man ikke uten videre kan forvente at eldrerådet ser behovet til yngre funksjonshemmede mennesker. I én kommune, opplyste en brukerrepresentant i rådet for funksjonshemmede, at de opplevde ikke å bli tatt med i beslutningsprosesser på samme måte som eldrerådet, fordi disse er et lovpålagt råd, mens råd for funksjonshemmede ikke er det. Noen informanter viste likevel til nytten av eldrerådet, som en modell for

oppbyggingen av kommunalt råd for funksjonshemmede. Eldrerådet er lovpålagt og ved å velge en lignende modell angående rådet for funksjonshemmede, kan man lettere få legitimitet, mente han.

Generelt tyder denne undersøkelsen på at kommuner som har opprettet kommunale råd for funksjonshemmede, har mer fornøyde brukerrepresentanter og har et mer helhetlig perspektiv på tilrettelegging enn de øvrige kommunene. Det kan også virke som om ressursene rettet inn mot universell utforming blir brukt på en mer kostnadseffektiv måte.

3.2 Sammensetning av rådene

Rådene er vanligvis sammensatt av politikere, representanter for de funksjonshemmedes organisasjoner og fra kommunale etater. I en del tilfeller har ikke kommunale etater egne representanter. I slike situasjoner er det vanligvis et system der representanter for ulike etater blir innkalt til møter når relevante saker behandles. Det er vanlig at det er en representant for brukerinteressene som er leder for rådet, men det finnes også flere eksempler der lederen oppnevnes politisk.

Videre peker vårt datamateriale på betydningen av sekretærfunksjonen i rådene. De fleste kommunale rådene har en kommunalt ansatt med sekretærfunksjon. Sekretærene er viktige ved forberedelse av sakene, ved å ha oversikt og kontakt med de rette personene, og de representerer ofte kontinuiteten i rådet. I enkelte kommuner har man tildelt en person fra administrasjonen sekretæroppgaven for rådet, som del av en annen stilling (ofte i 20-25% stilling). Det blir i flere kommuner opplyst at denne personen ofte også fanger opp saker som man i utgangspunktet ikke hadde tenkt på som aktuelle angående råd for funksjonshemmede. På denne måten kan man bygge opp kompetanse i administrasjonen angående funksjonshemmede, samtidig som en sekretær vil være både koordinator og et bindeledd mellom rådet og kommunen. En informant (sekretær) uttalte at: ”Jeg fanger opp mye jeg, som man egentlig ikke hadde tenkt på at rådet burde få uttale seg om”.

Politikernes rolle i utvalget varierer i betydelig grad. I våre utvalgte kommuner har vi eksempler både på kommuner der politikere spiller en nøkkelrolle inn mot det politiske og administrative system i kommunen, og politikere som i liten grad engasjerer seg i arbeidet, for eksempel ved å melde frafall til møter o.l. På mange måter kan valg av politikere til rådene tolkes som et uttrykk for i hvilken grad arbeidet i rådene blir vurdert som betydningsfullt eller ikke. Det er viktig at rådene ikke er ”tilfeldig sammensatt” som en informant uttrykte det. Det å ha med politikere som kjenner det politiske og administrative systemet i kommunen godt og som har innflytelse på relevante beslutningsprosesser, ser ut til å ha stor betydning. Samtidig peker informanter på at vedkommende politiker

må være interessert i å bære sakene til torgs for at det skal fungere. En av hovedutfordringene for politiske representanter og representanter fra kommuneadministrasjonen er å forstå hvilke forhold som er sentrale for funksjonshemmede. Som en informant uttrykte det: "Funksjonsfriske har et handicap når det gjelder planlegging for funksjonshemmede: de er ikke funksjonshemmede". En annen informant uttrykte det på en liknende måte: "Den vet best hvor skoen trykker, som har den på." Det er flere eksempler på at politikere i rådet, som selv har funksjonshemmede i familien, har hatt stor betydning for rådernes funksjon. Det same gjelder politikere som selv er funksjonshemmede. Dette kan til en viss grad knyttes til et stort engasjement, men nærinnsikt og brukererfaringer angående viktige problemstillinger er også av stor betydning.

3.3 Mandat, status og arbeidsoppgaver

Det er ikke gjennomført noen systematisk gjennomgang av rådernes mandat i studien av de 26 kommunene. Grunnlaget for arbeidsoppgavene som rådene har ligger gjerne i de retningslinjer som er gitt fra sentralt hold. Enkelte av rådene har formulert rammene i samsvar med rundskrivet "Om rettlede retningslinjer for kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede", som sier at: *Kommunalt råd for funksjonshemmede er et rådgivende organ for kommunen, statlige etater på kommunalt nivå, og andre offentlige instanser og institusjoner. Rådet arbeider etter den politiske målsetningen om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede i samfunnet. FN's Standardregler skal være et sentralt redskap i dette arbeidet* (Rundskriv I-42/99).

I de av våre kommuner som har kommunalt råd for funksjonshemmede, er det stor variasjon med hensyn til hvilket mandat rådene har. Siden de kommunale rådene kun er anbefalte og ikke lovpålagte, eksisterer de i mange, til dels vesentlig forskjellige former. Det gis svært ulike signal fra administrasjon og politikere i de forskjellige kommunene, noe som gir medlemmene en opplevelse av rådets status, betydning osv. Noen råd føler at deres kommentarer ikke har særlig verdi for alle, bl.a. ble det rapportert om én kommune, der de har møterett i andre råd (også formannskap) for å legge fram saker som det blir bedt om uttalelse på. Men når de kommer til kaffen og rundstykkene, må rådsmedlemmene gå - uten kaffe. Det spanderes ikke kaffe på dem. Dette gir, slik informanten sier det, en følelse av at de bare er der "på nåde". Det er flere eksempler på at brukerrepresentanter opplever kommunalt råd for funksjonshemmede har en annen status enn eldrerådet (som er lovpålagt). Dette blir blant annet synliggjort gjennom symbolhandlinger, for eksempel at man ikke blir invitert til kommunens julebord.

Vårt datamateriale gir grunnlag for å antyde at to vesentlige dimensjoner ved rådernes mandat har stor betydning for hvor godt rådene fungerer. For det første er det, ikke overraskende, en klar tendens til at råd med en klart definert rolle

fungerer bedre enn råd med mer uklare oppgaver. Den andre dimensjonen er i hvilken grad rådene er aktive bidragsyttere i planprosesser. Vårt datamateriale tyder på at kommunale råd som deltar aktivt i relevante planprosesser, fungerer langt bedre enn råd som spiller rollen som mer passive informasjonskanaler, der brukerne blir informert om hva som pågår og gis anledning til å kommentere dette i etterkant eller underveis i planprosessene.

3.4 Erfaringer fra arbeidet i rådet

Det er stor variasjon i hvor godt rådene fungerer. I enkelte tilfeller blir brukerrepresentantenes beskrivelser av velfungerende råd kjennetegnet av god dialog og gjensidig respekt. I andre tilfeller blir rådene karakterisert som ”supperåd” av både brukere og ansatte i kommunene. En av de faktorene som ser ut til å spille inn, er hvor lang tid rådene har eksistert. Det kan virke som om det tar en viss tid før rådet blir en ”akseptert” del av kommuneplanleggingen. Mange av rådene ble dannet tidlig på 90-tallet. Flere av informantene fra disse kommunene sier at det er først de siste fire årene rådet har blitt tatt på alvor. Et illustrerende sitat fra en av brukerrepresentantene er ”Det har tatt tid å bygge tillit og respekt på begge sider, men det er fremdeles veldig personavhengig.” Dette innebærer at det ofte har tatt tid før rådene har fått en reell innflytelse på planleggingen, ikke minst ved at man er med helt fra starten av prosessen. Tidligere fungerte rådene mer som en høringsinstans for allerede vedtatte planer. Et gjennomgående funn i studien er at det å komme inn i begynnelsen av en planprosess er avgjørende for resultatet. Når planen først er lagt, skal det mye til å få den vesentlig endret.

En annen sentral faktor for at rådene skal fungere, er i hvilken grad de riktige personene fra kommuneadministrasjonen møter i rådene. Disse besitter viktig innsikt om planprosesser, ulike lover og rutiner. Dette er en kunnskap som brukerepresentanter og politikere ofte mangler. Å ha med sentrale personer er viktig også i de tilfellene rådene ikke har faste representanter fra kommunale etater, men har et system der etatene inviteres i forhold til konkrete saker som skal behandles.

De politiske representantene i rådet har en viktig funksjon ved å ta argumenter fra rådet tilbake til den politiske arena. I hvilken grad disse får gjennomslagskraft, avhenger av at det er erfarne og sentrale politikere som sitter i rådene. Vår studie tyder på at i kommuner der politiske rådsmedlemmer også har andre relevante verv, får rådene størst gjennomslagskraft. Disse kan likevel ikke erstatte den viktige funksjonen som ”ildsjelene” blant bruker-representantene har. Det virker også som om rådene ofte fungerer best i de kommunene der brukerorganisasjoner er representert lokalt. Dette tyder på at rådets funksjon i stor grad avhenger av sammensetningen og av lokale støttespillere utenfor rådet.

4. Erfaringer fra arbeidet med planprosesser og konkrete tiltak

De erfaringer råd for funksjonshemmede har fra arbeid med planprosesser varierer sterkt i ulike kommuner. Noen av rådene har arbeidet med et bredt spekter av saker. Andre har en mer begrenset erfaring. Dette skyldes blant annet at rådene har hatt ulik virketid. Noen råd har vært velfungerende i enkelte perioder og dårligere i andre. Mange føler nok at de ikke har kommet langt nok i forhold til at de står overfor mange utfordringer når det kommer til konkrete tiltak. En informant følte for eksempel at deres kommune hadde ”kommet langt når det gjaldt å legge til rette for brukermedvirkning, men kommet mye kortere i å gjennomføre konkrete tiltak.”

Ser man på de arbeidsområdene som samlet har vært tatt opp i de 26 kommunene, omfatter dette en hel rekke felt. Begrenser man seg til typiske plansaker gjelder dette følgende:

- Regulerings- og byggesaker generelt
- Kartleggingsarbeid
- Sentrumsplaner og gateutforming
- Utforming av bygninger: Butikker/butikksentra/samarbeid med næringsliv
- Utforming av bygninger: Skoler og andre offentlige bygg
- Utforming av bygninger: Verneverdige bygg og kirker
- Tilrettelegging av transport
- Utforming av turistanlegg
- Utforming for natur- og friluftsliv
- Tiltak i forhold til allergiframkallende planter og miljøgifter

I tillegg har vi også merket oss arbeidsområder/saker som:

- Informasjon og medier
- Handlingsplan for funksjonshemmede
- Tilgjengelighetsmal for offentlig tilsatte og private

De sentrale spørsmålene er selvsagt hva som fungerer og ikke, og hvorfor. I dette kapitlet blir det gitt eksempler på tiltak som fungerer bra og tiltak som ikke har fått gjennomslag. Det blir også antydnet noen faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor utfallet ble som det ble. Det er likevel først i det etterfølgende kapitlet at vi vil prøve å identifisere suksessfaktorene mer systematisk. I dette kapitlet får man først og fremst et innblikk i de erfaringene man har gjort med planprosesser og konkrete tiltak.

4.1 Reguleringsaker og byggesaker generelt

I arbeidet i de kommunale rådene for funksjonshemmede blir behandling av regulerings- og byggesaker ofte nevnt som et sentralt saksområde. Det er også en gjennomgående holdning at det er viktig at rådet kommer tidlig med i planprosessen. Her varierer erfaringene fra kommune til kommune, og til en viss grad også fra sak til sak. ”Det hender alt for ofte at vi kommer for sent inn i saken” er en uttalelse som peker i retning av at det her er et betydelig forbedringspotensiale; også blant de 26 kommunene som ble plukket ut fordi det var antatt at de hadde kommet relativt langt i forhold til brukermedvirkning i planprosesser. Men bildet er sammensatt, noe som også blir tydeliggjort i noen av de eksemplene som følger utover i dette kapitlet. Et av de kommunale rådene som gir gode tilbakemeldinger, oppsummerer dette på følgende måte i egen årsmelding: ”Rådet mottar alle oppstartmeldinger for planer som skal utarbeides. Når planutkastet legges frem til offentlig høring, utarbeider rådet en høringsuttalelse der tilgjengelighet for bevegelseshemmede, orienteringshemmede og hørselshemmede blir vektlagt. En rekke byggesaker er oversendt til uttalelse fra Byggesaksavdelingen. Rådets bistand er i økende grad etterspurt i utredning av flere større prosjekter.”

En annen informant hevdet at hvilket tidspunkt man blir trukket inn i byggeplansaker er vilkårlig. Informanten kunne vise til fire konkrete saker i forrige fireårsperiode. Av disse kom kommunalt råd for funksjonshemmede med fra starten av i to saker, mens rådet ble koblet inn underveis i de to andre plansakene. Resultatet var illustrerende: ”De to første sakene var vi med hele veien. Begge disse byggeprosjektene var vellykkede. Erfaringen for kommunene er at det er liten kostnad ved universal planlegging hvis man tenker på det fra starten av. I de to andre sakene var det en kamp for å bli tatt på alvor. Vi kom inn underveis og ble ignorert. Resultatene her ble langt dårligere.” Denne beskrivelsen støttes av en ansatt i administrasjonen i samme kommune.

4.2 Kartleggingsarbeid

Gitt at man har fått gode rutiner for den rollen rådet skal ha i regulerings- og byggesaker, gir man ofte brukerinteressene en røst ved regulering av nye områder, nybygg og rehabilitering. Men i mange tilfeller er det også behov for å rette opp ”gamle synder”. Flere av rådene har derfor tatt initiativ til å kartlegge tilgjengelighet på ulike områder i kommunen. Det kan være medlemmer av rådet som selv har gjort dette arbeidet eller det kan ha vært gjennomført i samarbeid med andre. Det kan for eksempel være at man får med seg representanter for lokale organisasjoner. Det er også tilfeller der man har engasjert skoleklasser til å bidra i en slik sammenheng. På denne måten ønsker man også å bevisstgjøre ungdom til å tenke tilgjengelighet.

I flere byer har man gjort en kartlegging av sentrumsområdet. Man har for eksempel målt opp samtlige fortauer. Man har registrert hva som var minste bredde, man så på høyden på fortauskantene og hjørneutforming. Videre vurderte man behov for ledelinjer for blinde og svaksynte i gatekryss. Det er utarbeidet rapporter som peker på konkrete steder og hva som må utarbeides, og det er også eksempler på at det er utarbeidet konkrete retningslinjer for hvordan gatemiljøet bør tilpasses for funksjonshemmede. Slike kartlegginger kan avdekke store mangler. Etter en kartlegging av skolene i en av de større kommunene, ble det konkludert på følgende måte: ”I 2002 ble det i samarbeid med Norges Handikapforbunds lokalavdeling foretatt en kartlegging av tilgjengeligheten ved 82 skoler i byen. Datamaterialet var nedslående for mange skolars vedkommende. Materialet ble oversendt byrådsavdeling, barnehage, skole, samt idrett og bygg- og eiendomselskapet. Rådet imøteser fortsatt tilbakemelding om hva som tenkes gjort for å forbedre tilgjengeligheten i skolene.” Foruten en synliggjøring av reelle problemer bidrar kartleggingsarbeid flere steder til en økt forståelse for funksjonshemmedes situasjon hos mange beslutningstakere.

4.3 Sentrumsplaner og gateutforming

Sentrumsplaner og spørsmål om gateutforming er et viktig arbeidsområde for mange kommunale råd for funksjonshemmede. Dette er da også et av de områdene man har prioritert å gå inn på når rådene selv har tatt initiativ til kartlegging, slik dette er beskrevet ovenfor. Interessen for sentrumsområder og gateutforming handler om tilgang til mange sentrale funksjoner og tjenester, enten det gjelder små kommuner eller i større byer. Det omfatter saker som sentrumsplan, ledelinjer for synshemmede, utforming av trafikkryss, utarbeiding av nytt torg, parkering i sentrum, tilgang til butikker osv. Flere kommuner har for eksempel laget miljøgater som er tilrettelagt for bevegelseshemmede og andre. I de fleste av disse tilfellene har brukermedvirkning vært viktig i den fysiske utformingen.

Utfallet av planprosesser varierer mye. I én kommune har man for eksempel arbeidet med tanke på å få flere parkeringsplasser tilrettelagt for funksjonshemmede, og etter hvert fått til dette. I en annen kommune har rådets engasjement i en lignende sak ikke gitt resultat. Man ble i dette tilfellet møtt med argument, som etter brukerrepresentantens oppfatning ”handla om liten vilje”. Det kommunale rådet ønsket større parkeringsplasser enn det man opprinnelig hadde tegnet inn. Dette ble ikke tatt til følge fordi dette ”ikke gikk opp” rent teknisk. Med å utvide noen av parkeringsplasser, gikk det for mye plass tapt.

Enkelte informanter legger vekt på betydningen av ulike interesser hos forskjellige grupper funksjonshemmede. Et eksempel på dette er holdningen til fortauskanter hos blinde og rullestolbrukere. Blinde er avhengig av å ha en kant til å orientere seg etter, mens en fortauskant er en fysisk hindring for rullestolbrukere. I ett eksempel ble dette løst ved at man reduserte fortauskanten til 2,5 cm. En viktig årsak til at man fikk til dette, var at man hadde en helhetlig og konstruktiv tilnærming i det kommunale rådet.

4.4 Utforming av bygninger: Næringsliv og regulering av forhold utenfor og i handlesentra/butikker

I noen kommuner ble det rapportert at de hadde fått i stand et godt samarbeid med næringslivet, slik at både de enkelte butikkeiere og handelsstanden generelt i sentrum var blitt mer oppmerksomme på behovet for tilrettelegging for funksjonshemmede. I hovedsak gjaldt dette først og fremst forhold for bevegelseshemmede, men informanten mente at dette var en god begynnelse. I en annen kommune ble det nevnt at man har opprettet en type ”godkjenning for god tilrettelegging”. Dette innebærer at den enkelte butikk som har vektlagt universell utforming/god tilrettelegging, har et skilt eller plakat om dette hengende ved inngangen til sin butikk. I andre kommuner ble det nevnt at det kunne være vanskelig både å komme til både inni og utenfor butikkene, bl.a. på grunn av reklameplakater på bein, som var satt opp nokså vilkårlig uten tanke på fremkommelighet. Noen kommuner hadde imidlertid innført regler for skilting og plakater i kommunens gågater, for at alle lettere skal kunne ferdes der.

Noen av informantene sier at det etter hvert har blitt et godt samarbeid med sentrumsforeningen, dvs. næringslivet lokalisert i sentrum av kommunen. Gjennomgående er likevel inntrykket at handelsstanden i de fleste kommuner er mindre orientert mot tilrettelegging for funksjonshemmede enn administrasjonen i kommunene. For å sikre de funksjonshemmedes interesser må derfor kommunene hele tiden følge opp næringslivet i byggesaker, sies det.

4.5 Utforming av bygninger: Skoler og andre offentlige bygg

Mange råd har arbeidet med saker som gjelder skolebygg, sykehjem, servicesentra og andre offentlige bygg. Dette kan gjelde både fornying av eldre bygninger og nybygg. Angående eksisterende bygg og teknisk

tilrettelegging/forbedring kan rådet i mange kommuner få anledning til å komme med innspill i forhold til heiser, toalett, plassering av servicetorg og lignende. Likevel meldes det ikke bare om positive erfaringer angående nybygg. I flere tilfeller, der man har planlagt for eksempel nye skoler, har rådene hatt vansker med å komme med i planprosessen. Man får inntrykk av at kommunen mener det vil bli en mer tungrodd prosess dersom rådene kommer med for mange krav, og man er redd for å ende opp med dyrere løsninger. I tillegg kan man også møte holdninger, der sentrale personer i prosessen har ment at de kjent til problemstillingene og selv visst hva som måtte til av løsninger. Med slike holdninger har man vært lite mottaglig for råd. Oppfatningen har i slike kommuner dermed vært at det ikke er behov for at rådene involverer seg. Det finnes også eksempler på situasjoner der rådene kommer tidlig inn i prosessen ved planlegging av nye skoler. I flere tilfeller har både brukere og fagfolk vært med fra starten av og fulgt hele byggeprosessen fram til ferdig bygg.

Mange skoler og andre offentlige bygg har vært satt opp i en periode da tilgjengelighet ikke stod på dagsorden. En representant for et av de kommunale rådene har for eksempel erfaringer fra opprustningen av et svømmebasseng som opprinnelig var bygd på 1960-tallet. Rådet var i dette tilfellet med fra første stund, før saken kom opp i hovedutvalget. Det ble bl.a. drøftet om man skulle etablere trappeheis, fordi bygget hadde mange trapper. Men det viste seg etter hvert å være behov for en total gjennomgang av alle sider ved bygget, noe som til slutt resulterte i et bygg med mange gode tilpasninger. Kostnadene ble noe større enn opprinnelig tenkt, men uten at det gjaldt store summer. Leder for rådet i kommunen peker i dette tilfelle på at et godt samarbeid med saksbehandler er viktig for resultatet. Et annet svømmebasseng ble tilrettelagt for svaksynte ved å lage mønstre i gulvet som gjør det mulig for orienteringshemmede å komme seg til og fra garderoben. Dette skjedde i et samarbeid mellom arkitekt, kommunalt ansatte og brukerrepresentanter.

Teleslynger ser ut til å mangle i offentlige bygg i mange kommuner. Når det gjelder heiser i offentlige bygg, har dette blitt forsøkt installert i en del eldre bygg, som ikke er verneverdige. I én kommune var det installert egen heis til bruk for funksjonshemmede i kinobygget, men en informant fra denne kommunen sa at utfordringen her var at de måtte passe på at ikke noen ble glemt igjen i heisen, noe som faktisk hadde hendt.

Når det gjelder bygg som kommunen selv ikke er ansvarlig for, kan rådene komme med sine innspill i forbindelse med at byggene skal godkjennes av kommunen. Samtidig er det også enkelte tilfeller der byggherrer selv tar direkte kontakt med rådet. Et eksempel som det ble vist til, var i forbindelse med at A-etat skulle flytte til nytt bygg. De tok da direkte kontakt med rådet for funksjonshemming i kommunen. Etaten hadde opplevd det eksisterende bygg

som lite tjenlig for funksjonshemmede og ønsket å hindre at det samme ble tilfelle når de skulle flytte inn i et annet bygg. Dette gjaldt ikke et nybygg, men et eksisterende bygg som skulle endres. De bad om konkrete merknader fra rådet på planene for ombyggingen, for å sikre at behovene til funksjonshemmede ble ivaretatt.

4.6 Utforming av bygninger: Verneverdige bygg og kirker

Det kan synes som at et av de områdene man har vanskelig for å få gjennomslag på, er saker som gjelder verneverdige bygg. Riksantikvaren legger gjerne sterke føringer på slike planprosesser, og de kommunale rådene for funksjonshemmede opplever at det er vanskelig å få gjennomslag for sine synspunkter. Kirkebygninger er et område som flere råd har arbeidet med. Man har rett nok i mange tilfeller lang erfaring med bruk av teleslynger i kirker, men ut over dette står man ofte overfor mange utfordringer. I flere kirker er det ikke mulig for bevegelseshemmede å følge et gravfølge ut hovedinngangen, sitte sammen med sine nærmeste i kirken osv. De beste eksemplene på vellykkede prosesser knyttet til kirkebygg, finner man ved nybygg. Her nevnes det i alle fall ett tilfelle, der brukerrepresentanten opplevde at de fikk være med på hele prosessen, og der alle innspill har blitt ivaretatt ved det endelige byggverket. Selv angående rådhus kan det i noen kommuner ligge føringer som gjør tilrettelegging vanskelig. I en kommune som hadde fått rådhuset i gave av en velstående innbygger, var det en klausul at bygget ikke skulle endres. Ifølge informanten la dette klare hindringer i forhold til universell utforming/tilpassing til alle grupper angående rådhuset i deres kommune.

4.7 Tilrettelegging av transport

Tiltak om tilrettelegging av transport er i de angjeldende kommunene ikke så ofte omtalt som tiltak rettet mot bygninger og sentrumsutforming. Noen av tiltakene kan riktig nok være en integrert del av sentrumsutformingen. Det er likevel eksempler på tilrettelegging av bussholdeplasser for synshemmede. I ett tilfelle, der dette arbeidet var organisert som et prosjekt, opplevde man likevel liten velvilje fra transportselskapet etter at prosjektperioden vart over. Dette til tross for at tiltaket ikke førte til ekstra utgifter for selskapet. Flere av brukerrepresentantene etterlyser både busser med lavterskelinngang og bussholdeplasser med god tilgjengelighet. I datamaterialet kommer det fram at flere kommuner i et bestemt geografisk område er med i en regional transportplan, der universell utforming er tatt opp som tema, noe som på sikt kanskje kan bidra til bedre forhold på dette området.

En brukerrepresentant kunne opplyse om at rådet i én kommune har vært særlig aktiv angående offentlig transport/busstransport og tilgjengelighet for

synshemmede. De opplevde at det var altfor mye reklame i bussene i denne kommunen, og dette sperret blant annet for utsikten når man skulle se hvor bussen stoppet/hvor man skulle av. Dette er forhold som i noen grad gjelder å være bevisst, men som også kan gjelde økonomi, ettersom transportselskap får inntekter på reklamen. I slike tilfeller kan det oppstå en interessekonflikt.

Generelt kan man si at det er stor variasjon angående hvor godt offentlig transport er tilrettelagt. Våre informanter rapporterer om ulike forhold, fra svært bra, med helhetlige løsninger, der brukerorganisasjonene er med i et kontinuerlig samarbeid, til situasjoner som blir beskrevet som en kamp for at de minstestandardene som er nedfelt i lovverket, skal følges.

4.8 Utforming av turistanlegg

I de kommunene vi undersøkte var det også noen tilfeller der kommunale råd for funksjonshemma har vært engasjert med tanke på utforming av turistanlegg. Et eksempel i materialet var en hotelldirektør, som ville ha representanter for rådet med på synfaring, slik at hotellet i den videre planleggingen kunne legge forholdene til rette ut fra de innspillene som ble gitt. Det samme rådet ble også kontaktet da Statens vegvesen skulle bygge rasteplass med toalett ved en større turistattraksjon. I dette tilfellet ble rådet involvert via saksbehandler i kommunen.

4.9 Utforming for natur- og friluftsliv

I materialet er det få kommuner som viser til at de har arbeidet spesielt med utforming for natur- og friluftsliv. Det er likevel noen kommuner som har fått gjennomført tiltak for å sikre tilgang til småbåthavn for bevegelseshemmede, gjennomført tilrettelegging av turveier/turstier, tilrettelagt lekeplasser, parkområder, fiskeplasser/fiskebrygger og badeplasser, noe som kommer både turister og fastboende til nytte. I en annen kommune har rådet engasjert seg for å sikre tilgang for bevegelseshemmede til strandsonen, i forbindelse med planlegging av et hyttefelt. Det er også eksempler på at en kommune i forbindelse med søknad om godkjenning av et hyttefelt, krevde at et visst antall hyttetomter skulle tilrettelegges for funksjonshemmede.

4.10 Tiltak i forhold til allergiframkallende planter og miljøgifter

Et annet område, som relativt få kommuner har nevnt, er planprosesser eller tiltak i forhold til allergiframkallende planter og miljøgifter. I ett konkret tilfelle har rådet satt som standard at luktende planter ikke skal plantes i store grupper,

at burot skal fjernes, at man begrenser omfanget av bjørk i barnehager og på skoler og at bjørk ikke skal plantes ut. I andre kommuner er allergiplager lite påaktet i planleggingen for funksjonshemmede. Funksjonshemmede blir i stor grad forstått som bevegelses- eller synshemming. Vårt empiriske materiale tyder på at denne forståelsen er mer utbredt i kommuner uten kommunalt råd for funksjonshemmede eller med dårligere fungerende råd. Dette kan tolkes til at brukermedvirkning bidrar til å kaste lys over lite påaktede problemer, særlig for mer usynlige grupper.

4.11 Informasjon og medier

Informasjon om forhold av betydning for funksjonshemmede i kommunen ble ivaretatt på ulike måter i de undersøkte kommunene. En kommune informerte om at de hadde laget en ”info-folder”, som var lagt ut på steder der de mente funksjonshemmede ville finne den (som rådhuset, legekantor m.m.).

Noen kommuner hadde egen webside, der rådet for funksjonshemmede hadde sin egen lenke. Der ble det lagt ut saker som skulle opp i rådet, vedtak, handlingsplaner, møtetider m.m.

Mediene kan også være en viktig medspiller for rådene. Representanten for rådet i en kommune sa at deres lokalavis var ganske rask med å plukke opp saker, dersom rådet sendte brev til kommunen. At lokalavisen i deres region/kommune var aktiv i forhold til dette, bidro til at saker fra rådet ble kjent. Rådet var derfor bevisst på dette når de sendte brev/notat til kommunen. Informanten mente at dette har stor betydning for informasjon om funksjonshemmede i deres kommune, noe som i neste omgang kan få positive konsekvenser for brukermedvirkningen.

4.12 Handlingsplan for funksjonshemmede

Flere kommuner i datamaterialet hadde vært med i et konkret prosjekt, der utarbeiding av handlingsplan var en del av prosjektarbeidet. Noen informanter mente at dette var svært nyttig, både i forhold til politikere og andre innbyggere i kommunen. På den måten ble forhold for funksjonshemmede synliggjort med en helt annen tyngde enn tidligere.

4.13 Tilgjengelighetsmal for offentlig tilsatte og private

Enkelte kommuner har laget eller var i ferd med å lage en tilgjengelighetsmal for egen kommune. Denne var tenkt til bruk både for kommunalt ansatte og private ved utarbeiding av planer, når noe skulle bygges/tilrettelegges. Den fungerer som en type huskeliste slik at forhold av betydning for funksjonshemmede ikke skal oversees i det daglige arbeidet i kommunen.

I en kommune påpekte en tilsatt i administrasjonen at ”å ta hensyn til ”disse gruppene” koster svært lite penger. Det handler om å bevisstgjøre seg. Å gjøre det riktig første gang!”. En tilgjengelighetsmal kan bidra til dette.

5. Suksessfaktorer

Det er store variasjoner mellom de kommunene vi har tatt for oss i denne studien med hensyn til hva som kjennetegner planleggingsarbeidet og hvor godt det fungerer. Vi har eksempler på kommuner hvor planarbeidet fungerer svært godt, men som er vesentlig forskjellig fra andre kommuner som også fungerer godt. Dette viser at det er flere gode måter å organisere planprosesser på. Likevel er det slik at selv om ”flere veier fører til Rom”, gjør ikke alle det. Våre funn tyder på at en del faktorer bidrar positivt, uten at erfaringene er identiske fra kommune til kommune. Vi vil i dette kapittelet presentere ulike suksessfaktorer, forhold som har virket positivt inn på planleggingen for funksjonshemmede i kommunene.

I et av intervjuene ble suksessfaktorene oppsummert på følgende måte: ”Suksess er avhengig av at man har de rette personene i rådet, av hvilke holdninger man møter hos de man skal forholde seg til og av at man har fått på plass rutiner i rådet og hos de rådet som skal forholde seg til.” Dette oppsummerer en god del av det som blir trukket fram som suksessfaktorer i arbeidet med å sikre interessene til funksjonshemmede i planprosesser. I tillegg er det flere brukerrepresentanter som også er opptatt av hvordan rådene arbeider. Å komme med på riktig tidspunkt i planleggingen, at dialogene er helhetlig orientert mot konstruktive løsninger og at tilrettelegging for funksjonshemmede er en del av det ordinære planarbeidet i kommunene, trekkes frem. Gjennom de intervjuene vi har gjort har vi kommet til en liste over faktorer som synes viktige for at brukermedvirkning i planleggingen skal fungere:

Rutiner og system

- At man kommer tidlig inn planleggingen.
 - At man er inkludert i utformingen av langtidsplanene i kommunen
 - At rådet er bredt sammensatt og representerer ulike interesser.
 - At det er en god kommunikasjon mellom politikere, administrasjon og rådet.
 - At rådet har en dyktig sekretær.
 - At politikere som går inn i rådene har gode kontakter videre mot de politiske og administrative delene av kommuneorganisasjonen.
 - At man har etablert ordninger og rutiner for rådets arbeid og rolle.
 - At rådet har blitt kjent også utenfor kommuneorganisasjonen.
- At rådet har åpne møter om planprosesser, der brukerorganisasjoner og andre kan delta på bredt plan.

- Å innføre universell utforming som bærende prinsipp for planleggingen i hver sektor, der hver enkelt sektorsjef står ansvarlig for oppfølging og rapportering.
- Det å ha en etablert ordning med kommunalt råd for funksjonshemmede blir gjerne trukket fram som en viktig forutsetning for at man har kommet i gang med arbeidet angående rutiner og system.
- Bruk av sjekklister eller tilgjengelighetsmal, som administrasjonen kan gå igjennom før prosjekt godkjennes.
- Temadag én gang i året, som er med å gjøre rådet kjent både for brukere, politikere og ansatte.

Rollen til sentrale aktører

- At leder av rådet er aktiv som pådriver.
- At man har de "rette" politikere med i rådet.
- At man har rådsmedlemmer som har god kjennskap til det politiske og administrative systemet i kommunen.
- At man har "ildsjeler" å spille på, både i rådet, i kommuneorganisasjonen og i lokalsamfunnet.
- At man har gode brukerrepresentanter, som har erfaring og gjerne også gode evner til å markedsføre disse.
- At brukerrepresentantene evner å tenke helhetlig, utover det som ens egen brukerorganisasjon er opptatt av.

Holdninger i kommuneadministrasjon og blant politikere

- At man fra kommunepolitikere og administrasjon er åpne for og opptatt av problemstillingene som rådet arbeider med.
- At man arbeider målbevisst med tanke på å skape nye holdninger og vilje hos politikere og administrasjon.

Arbeidsmåten til rådet

- At man setter seg et overordnet mål for arbeidet.
- At man ikke kan løse alle utfordringene på en gang.
- At rådet opptrer på en måte som gjør at det blir oppfattet som en seriøs part.
- At man legger vekt på samarbeid og at man er smidig.
- At rådet tar diskusjonene innad, men står fram med et samlet syn utad.
- At man fordeler arbeidsbelastning og oppgaver mellom rådsmedlemmene.
- At medlemmene i rådet arbeider hardt og seriøst med sakene.
- At man er løsningsorientert.
- At man stadig er på hugget.

Annet

- At rådene har eksistert en tid.
- At kommunen har deltatt i prosjekt.

- At man bruker lokalaviser og aktuelle medier aktivt.
- At det er utarbeidet handlingsplaner angående forhold for funksjonshemmede i kommunen.

5.1 Rutiner og system

Det er en klar og gjennomgående oppfatning om at det er viktig at Kommunalt råd for funksjonshemmede kommer tidlig inn i planleggingen. I de 26 kommunene er det i alt 18 kommuner som rapporterer at man har etablert et system der brukermedvirkning fra funksjonshemmede er etablert som en ordinær del av planarbeidet i kommunen. I tillegg har man i noen av de andre kommunene også benyttet seg av brukermedvirkning i plansaker, men uten at man fra brukerhold føler at man har fått i stand rutiner som gjør at det er en integrert del av planarbeidet.

Skal rådet få gjennomslag, er det viktig at man har noen å spille på. Her har politikerne hatt en sentral rolle i flere kommuner. I større kommuner finner man eksempler på at politikere, som har vært tilknyttet rådet, har arbeidet i forhold til sine felt for å få gjennomslag for synspunktene til rådet. I én av kommunene blir dette uttrykt på følgende måte: ”Rådet har fire politikere med sentrale posisjoner i forhold til de ulike sektorene i kommunen. Dette fungerer svært bra. Dette er helt avgjørende for hvor stort gjennomslag rådet får. Politikerne har således spilt en helt sentral rolle for at rådet skulle få innpass i forhold til aktuelle saker, og har vært viktige for å sikre rådet en viktig posisjon i kommunen.” Dette eksemplet er hentet fra en av de større kommunene. Men det er flere eksempler på at man er opptatt av politikerens rolle både i store og små kommuner. Man har i flere tilfeller vært bevisste på hvilke politikere man har rekruttert til rådet. Det kan være aktuelt å trekke inn brukerrepresentanter med tidligere erfaring fra politikken, aktive politikere som selv er funksjonshemmede eller har nære slektninger som har en funksjonshemming, osv. I én av de mindre kommunene understrekes det at man har vært svært bevisst i valget av personer, både fra brukerorganisasjonene og fra det politiske systemet. Rådet er således ikke ”tilfeldig” sammensatt.

Det er også eksempel på at sekretæren for rådet kan ha stor betydning (jf. 3.2). Denne posisjonen innebærer ofte en kontinuitet. Mens rådsmedlemmer blir skiftet ut hver fireårsperiode, har rådet ofte samme sekretær over flere perioder. Sekretæren har en koordineringsfunksjon. Gjennom denne funksjonen går informasjon både mot administrasjon, politisk nivå og rådet. Flere av brukerrepresentantene legger vekt på at sekretæren kjenner systemet, og således kan utøve en viktig rolle for å sikre kontinuitet og opprettholde de sosiale nettverkene som var etablert. I en av de andre kommunene ønsket man å styrke

rådet gjennom å ha en sekretær som var mer sentralt plassert i kommunen. Man ville gå fra å ha en sekretær som hørte til helse- og sosialetaten, til en sekretær som sorterte direkte under rådmannen.

Det rapporteres om varierende erfaring med politikeres rolle i rådene. Mens noen politikere ikke engang stiller på møtene, er det andre som er aktive. Med tanke på å få til rutiner, er det flere representanter som understreker at det er viktig at man har med politikere med en sentral posisjon i kommunen, for eksempel et medlem av formannskapet. I større kommuner er det også eksempler på at man har sikret politisk representasjon med kontakt til ulike etater. Erfaringen i et konkret tilfelle var at man opplevde at politikerne tok med ulike problemstillinger til sine etater og kunne således ha en direkte påvirkning på disse. I én kommune hadde det kommunale rådet for funksjonshemmede tale- og forslagsrett i kommunestyret. I dette tilfellet hadde rådet også sin egen bank.

Noen rapporterer at man føler at rådet har fått gjennomslag også utenfor kommuneorganisasjonen. Fra et av rådene blir det sagt at arkitekter og utbyggere sender planene til rådet, samtidig som de blir sendt til administrasjonen i kommunen. På denne måten sparer en tid og rådet kommer tidlig inn prosessen. Et annet råd har opplevd at både A-etat og et større hotell har tatt direkte kontakt med rådet med tanke på å få sikre bedre tilrettelegging for funksjonshemmede. I det siste tilfellet ble det understreket at kontakten med lokalavisen var viktig (jf. 4.11). Sakene som rådet hadde arbeidet med hadde fått nye omtale i avisen. Dette gjorde at det ble naturlig å vende seg til rådet.

Et uttrykk for at enkelte har kommet et stykke på vei med tanke på etablere system og rutiner, får man når brukerrepresentanter kan slå fast at: ”Man nå har etablert en ordning slik at man slipper å starte på nytt hver gang”. Våre data tyder på at rådene har blitt mindre personavhengige enn de var tidligere. Dette skyldes at man har fått en mer presist definert posisjon i kommunene og bedre rutiner i planprosessene. Likevel er det fremdeles mye som avhenger av enkeltpersoner i de fleste kommunene.

5.2 Rollen til sentrale aktører

Mange understreker at innsatsen til enkeltpersoner ofte er avgjørende for det arbeidet som rådet utfører. Dette kan gjelde både brukerrepresentanter, politikere, administrasjon og bosatte i kommunen, enten de representerer brukerorganisasjoner eller andre. Dette kan videre innebære at mange ikke bare i kraft i sin posisjon, men også i kraft av sin person, har opparbeidet både kunnskap og nettverk. Det finnes dessuten eksempler på at gode resultater skyldes brukerrepresentanter som gjør en innsats langt utover det man kan

forvente i forhold til å være med i et råd. Dette er særlig viktig i mindre kommuner, der man har færre personer å spille på, blant annet fordi kommunene og rådene i mindre grad har lokale brukerorganisasjoner å henvende seg til. Men også i større kommuner kan dette være av betydning.

Holdninger i kommuneadministrasjon og blant politikere ser ut til å være av stor betydning for hvilken status universell utforming og brukermedvirkning har i planleggingen. I flere tilfeller blir enkeltpersoner eller politikerne omtalt som uvurderlige for det arbeidet som blir gjort. Særlig gjelder dette enkeltpersoner med nettverk internt i kommunen, til fylkeskommunen, til fylkeslag og til statsnivå og sentrale organisasjoner. Som nevnt i 5.1 tyder våre funn på at betydningen til enkeltpersoner reduseres i kommuner der ting begynner å fungere. Men selv om man har lyktes i å bygge opp en god organisasjon, kan enkeltpersoner vurderes som suksessfaktorer i noen kommuner.

5.3 Arbeidsmåten til rådet

I de kommunene som har kommunale råd for funksjonshemmede er dette det viktigste organet for brukermedvirkning på systemnivå. Rådets arbeidsmåte varierer betydelig fra kommune til kommune, men der er visse fellestrekk. I flere av kommunene har rådet lagt formen tett opp mot det lovhjemlede eldrerådet. Sammensetningen og lederskapet i rådene varierer noe. Alle kommunale råd i materialet har både brukerrepresentanter og politikere som medlemmer. Et flertall av rådene har også representanter fra kommunale etater. Noen råd har ikke faste representanter fra etatene, men kaller inn ekspertise i forhold til hvilke konkrete saker som skal behandles. Våre funn tyder på at representasjon fra alle tre grupper virker positivt. Minst like viktig er det at medlemmene er motiverte og har et personlig engasjement for arbeidet i rådet.

Når det gjelder den konkrete arbeidsmetoden, fremstår det som viktig at man har et langsiktig fokus for arbeidet. Mange av utfordringene lar seg ikke løse umiddelbart. Som en brukerrepresentant sa: ”Det er viktig at man bygger stein på stein. Man skal ikke løse alle utfordringene på en gang”. Politisk og administrativ saksgang må følges og endringer kan ta tid. I denne sammenhengen uttrykte en informant det slik: ”Man må være nøye med å spille etter reglene”. Man må være både samarbeidsvillig og smidig for å bli tatt på alvor.

Noen legger vekt på at det er viktig å sette seg et overordnet mål for arbeidet. I ett tilfelle var målet å sikre at funksjonshemmede skulle komme seg mer ut. Dette la grunnlaget for det arbeidet rådet gjorde videre. Man satte i gang med ett område og inkluderte flere områder etter hvert. Når man sammenlignet seg med en del andre kommuner, hadde man inntrykk at enkelte av disse fikk problemer

fordi alt skulle løses på en gang. Flere råd har derfor erfart at man må ta diskusjonen om prioriteringen innad, men stå samlet utad.

Videre er det flere som har erfaring med at det skal mye arbeid til for å få gjennomslag. Dette fordi man må skape tillit, kunne begrunne utspillene man kommer med, jobbe grundig og være i dialog. I større kommuner er det eksempler på at brukerrepresentantene har delt sakene mellom seg etter tema, for å kunne behandle dem skikkelig. Tid kan likevel være en knapphetsfaktor. Enkelte kan kombinere sitt daglige arbeid med oppgaver for rådet, andre er uførtrygdet. En informant uttrykte det på følgende måte: ”Jeg har full jobb og har ikke anledning til å gå i korridorene i kommunen”.

Selv om enkelte mener de har kommet relativt langt med å få på plass rutiner og system for brukermedvirkning gjennom kommunalt råd for funksjonshemmede, blir det selv fra representanter for de råd som har eksistert lenge, lagt vekt på at måten man arbeider på i rådet, er en nøkkelfaktor for å få gjennomslag: ”Selv om vi på mange måter har kommet langt, vil man ofte oppleve at interessene til de funksjonshemmede lett blir utglemt. Derfor må man stadig være på hugget.” Dette illustrerer et tilbakevendende problem – i siste instans er resultatene avhengig av enkeltpersoners innsats.

5.4 Annet

At rådene gjerne trenger tid før de oppnår resultater, ble illustrert i kapittel 3.3. Betydningen av å ha egne handlingsplaner for funksjonshemmede er omtalt i kapittel 4.12. Det er også eksempler på at rådene har hatt god hjelp av lokalaviser for å sikre sine interesser (jf. 4.11). Slike saker blir ofte ansett som godt stoff for media.

Når det gjelder deltakelse i prosjekt, er det en del av de 26 kommunene som har deltatt i prosjekt som omhandler bl.a. planlegging, tilrettelegging og brukermedvirkning. Flere av disse kommunene utmerket seg som kommuner der man har kommet særlig langt i forhold til arbeidet med disse problemstillingene. Noen av disse fungerer også som idé- og inspirasjonskommuner for andre. Representanter fra foregangskommuner har for eksempel holdt kurs i andre kommuner og foredrag på seminar angående sine erfaringer. En informant sier at det har blitt en ”stor holdningsendring i kommunen etter prosjektet”, selv om han påpeker at det fremdeles er mye å jobbe med. Men det er også andre kommuner som har vært med i samme prosjektet, som rapporterer at de ikke har fått gode nok rutiner og arbeidsformer angående disse områdene ennå.

En brukerrepresentant mener at spesifikke prosjekt kan ha stor verdi, men at enkelte kommuner bør få bedre oppfølging etterpå. Det hevdes at i hans kommune har prosjektet ikke blitt fulgt opp av kommunens folk, slik tanken var. Dermed er det erfaringer og gode rutiner som ikke er blitt videreført etter prosjektavslutningen. I denne kommunen var det ikke politikere med i prosjektgruppen, noe som trolig har betydning for eventuell oppfølging.

I en annen kommune, der rutiner for planlegging og brukermedvirkning ser ut til å være godt innarbeidd, kommer en informant med følgende uttalelse angående nabokommuner som ikke har disse rutinene: ”Jeg tror kanskje ikke de vet hvor mye de kan spare når de tenker tilgjengelighet fra begynnelsen”. Sitatet illustrerer et sentralt poeng: Universell utforming koster lite hvis det blir tatt hensyn til fra starten av i ulike prosjekt og i generell planlegging. Det er derimot dyrt å gjøre tilpasninger og endringer i etterkant.

6. Avslutning

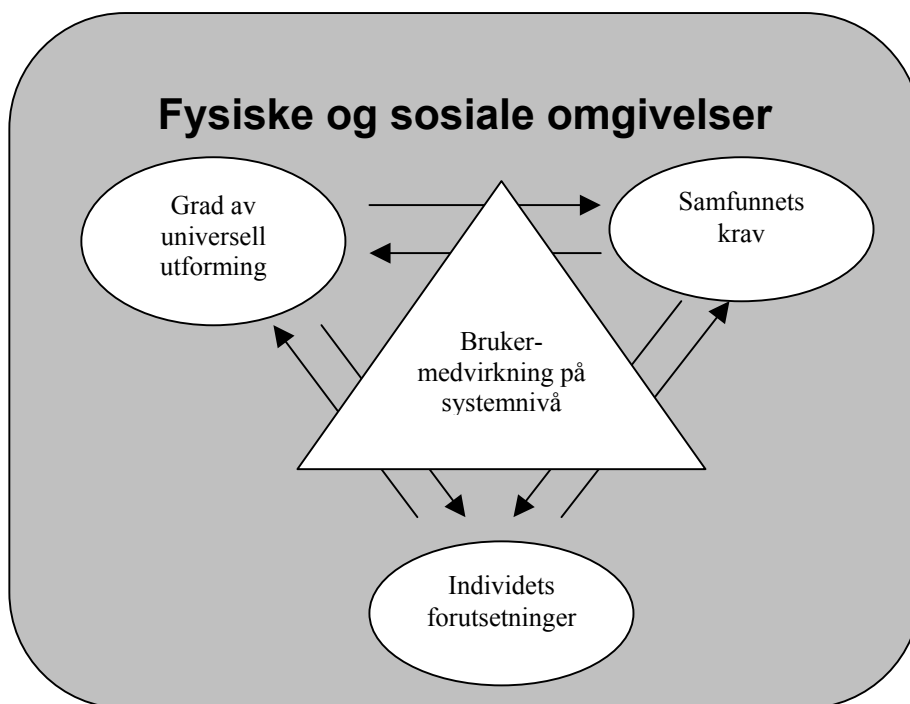
6.1 Mot en kommunikatív planprosess?

Teorier om kommunikatív planlegging er en nærliggende innfallsvinkel ved studier av brukermedvirkning på systemnivå. En sentral tese i kommunikatív planlegging og samfunnsutvikling er at en endring i en mer dynamisk retning krever forbedring av den sosiale kapitalen til et samfunn; dvs. at kunnskapsressursene, relasjonsressursene og mobiliseringsevna må styrkes (Healey et.al. 1999). For å få en mer positiv samfunnsutvikling, må gamle relasjoner styrkes og nye bygges, og dette må skje gjennom samarbeid, samtale og tillitsbygging (Storper 1997, Stöhr 1990). For å få til bedre samordning og en målrettet samfunnsutvikling, må *sentrale samfunnsaktører* inkluderes i offentlige debatter som gjør at de, i så stor grad som mulig, lærer av hverandre og utvikler felles oppfatninger om utfordringer, mål og handlinger. Prosessen frem mot en bedre universell utforming kan forstås i lys av en slik tenking.

Kommunikativ planlegging har også som siktemål å få engasjert *det sivile samfunnet* (enkeltindivid og ulike grupper, foreninger, lag og organisasjoner) aktivt i planleggings- og utviklingsprosesser. Disse gruppene skal ikke bare være registrerte deltakere, de må oppnå reell og likeverdig deltaking. Det sivile samfunnet er i høyeste grad bærer av den institusjonelle kapitalen til et samfunn. Kunnskap, verdier, mål og holdninger, relasjoner og mobiliseringsevne er avgjørende for samfunnsendringer. Det er derfor svært viktig å utvikle bedre kunnskap om og metoder for å aktivisere og mobilisere de mange og fragmenterte aktørene i det sivile samfunnet i planleggings- og utviklingsprosesser.

Tidligere i rapporten har vi vist til GAP modellen (jf. kapittel 1.2). Denne viser hvordan funksjonshemming fungerer som et gap mellom individets forutsetninger og samfunnets krav til den enkelte. Modellen peker på at utfordringene ligger i å redusere dette gapet ved, på den ene siden å endre samfunnets krav til å bli mer inkluderende, og på den andre siden å styrke individets forutsetninger for å oppfylle disse kravene for likeverdig deltakelse i samfunnet.

Vi vil supplere denne modellen med en modell for hvordan brukermedvirkning på systemnivå kan påvirke dette gapet.



Figur 6.1. Modell for hvordan brukermedvirkning på systemnivå kan fungere som en katalysator for å redusere gapet mellom samfunnets krav og individets forutsetninger.

Modellen viser vi hvordan dette gapet kan ses som et resultat av et samspill mellom individets forutsetninger, samfunnets krav til den enkelt og grad av universell utforming. Dysleksi er i større grad en hindring i et samfunn som krever god kompetanse i lesing og skriving enn i et samfunn uten slike funksjonskrav, og moderate svaksynte opphører å være "funksjonshemmede" i det øyeblikket briller er tilgjengelige. Disse banale eksemplene tydeliggjør at funksjonshemming ikke er noe fastlagt, men noe som kan reduseres eller fjernes ved endringer i denne prosessen.

Brukermedvirkning som fungerer som et samspill mellom representanter for de som stiller krav, de som utformer omgivelsene og enkeltindividene, kan være en effektiv strategi for å redusere gapet. Dette er en arena som omfatter representanter for alle de tre partene i denne prosessen. Brukermedvirkning på systemnivå kan således fungere som en katalysator for prosesser som bidrar til å redusere gapet mellom individets forutsetninger og samfunnets krav. Det kan også være en buffer mot prosesser som kan øke dette gapet.

Finn Aslaksen (2003: 38) hevder at brukervedvirkning er viktige av to grunner:

- *Medvirkning gir økt kunnskap om ulike befolkningsgruppers behov. Planleggeren har i utgangspunktet ikke tilstrekkelige kunnskaper om dette. Denne kunnskapen kan de som medvirker formidle. Denne typen innsikt og kunnskap er nødvendig som korrektiv og supplement for å få et godt resultat.*
- *Medvirkning gjør at hensynet til ulike befolkningsgrupper kommer fram på et tidlig tidspunkt.*

Våre funn er i samsvar med denne forståelsen, men vellykkede brukervedvirkningsprosesser viser seg også å ha en indirekte effekt. Informanter peker på at vellykkede prosesser bidrar til å bygge sosiale nettverk og tillit mellom deltakerne i prosessen. De kommunene der brukervedvirkning fungerer godt, kjennetegnes nettopp ved at man har utviklet denne type sosial kapital.

6.2 Kommuner for nærmere studie

I rapporten har vi tatt for oss hvordan brukervedvirkning skjer i noen utvalgte kommuner. Vi har sett klare tendenser til at enkelte suksessfaktorer går igjen i de kommunene som kan vise til positive erfaringer med brukervedvirkning. Vi mener dette er et godt utgangspunkt for å gå videre til å se nærmere på noen kommuner som har positive erfaringer å vise til, med sikte på å kartlegge planprosessenes forløp mer inngående. Vi vil derfor også gi eksempler på en del kommuner som gjennom sine positive erfaringer kan være et utgangspunkt for en slik oppfølgingsstudie.

Vi mener å kunne identifisert kommuner som, i alle fall på en del konkrete områder, kan være gode eksempelkommuner i arbeidet med universell utforming. Vi startet med 26 kommuner. Dette på bakgrunn av anbefalinger fra brukerorganisasjonene sentralt. Gjennom intervju med informanter i disse 26 kommunene, har vi identifisert ti kommuner som kan være særlig interessante for nærmere studier. Følgende kommuner står på denne listen er:

- Bergen
- Drammen
- Kristiansand
- Luster
- Oppegård
- Stranda
- Øyer
- Sortland
- Fauske
- Narvik

Man kan ikke oppfatte dette som en fullstendig liste over de kommunene som har kommet lengst i arbeidet med å sikre interessene til brukerne i planleggingen. Kommuner kan ha falt ut av listen som følge av at det arbeidet de har gjort ikke er så godt kjent blant de sentrale brukerorganisasjonene, som gav oss den opprinnelige listen på 26 kommunenavn. Hvilke inntrykk man har fått av hver kommune er *dessuten* basert på inntrykket man har på bakgrunn av opplysninger fra en til to informanter. Man kan ikke utelukke at andre informanter ville gitt et noe annet inntrykk. De kommunene som står på listen framstår heller ikke som velfungerende på alle områder. Som en informant i en kommune med svært gode resultater sa det: ”Vi har fått til mye, men det er mye som gjenstår også.”

Vi føler oss likevel sikre på at man på listen over kan finne kommuner med interessante erfaringer i arbeidet med å ivareta interessene for funksjonshemmede i planleggingen; erfaringer som også kan være relevant for andre å få nærmere innblikk i.

Litteraturliste

- Andersen, R. R og Bergh, S. (2003). *Universell utforming over alt! Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Andreassen, T. A og T. Binder (1994). Brukermedvirkning – redskap for kvalitet og deltagelse i kommunene. Erfaringer fra tre prosjekter om kommunale råd for funksjonshemmede. Oslo: Rådet for funksjonshemmede og Norges Byggforskningsinstitutt.
- Andreassen, T. A. (2001). Å i vareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Aslaksen, F. (2003). Samfunnsplanlegging. Hensyn til ulike behov krever økt planleggerkompetanse. I: Andersen, R. R og Bergh, S. (red.). *Universell utforming over alt! Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 27-41.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2000): *Mål og middel. Brukermedvirkning for full deltaking og likestilling*. Oslo: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.
- Hanssen, M, K. B. Stokke. (2002). Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet "Planlegging for alle". NIBR-rapport 2002:19. Oslo: NIBR.
- Healey, P., A. Madanapour and C. Magalhaes (1999): Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. In M. Sotarauta (ed) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces?* Futura vol 18. No. 3/1999 . p 117-137.
- Hovind, A. B. (1998). Brukermedvirkning i kommunene. Et prosjekt under Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997. Oslo: Kommunenes Sentralforbund, Rådet for funksjonshemmede, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbund.
- Kristiansen, K. (1999): *Normalisering og verdsettning av sosial rolle*. 4. opplag. Oslo: Kommuneforlaget
- NOU 2001:22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Oslo: Det kongelige sosial- og helsedepartementet.
- Rundskriv I/42/99 *Om rettleiende retningslinjer for kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede*. Sosial- og helsedepartementet.
- Saglie, I-L. (1999). Medvirkning for funksjonshemmede. Deltakelse i planprosesser etter plan- og bygningsloven. Notat 1999:111. Oslo: NIBR.
- Sommerfeldt, M og L. C. Knudtzon (1997). Medvirkning i planlegging. Kartlegging av kommunenes praksis iht. plan- og bygningsloven.
- St meld nr 29 (1996-97). *Regional planlegging og arealpolitikk*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2002-2003). *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*. Sosialdepartementet.

- St.meld. nr. 8 (1998-99). *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001. Deltaking og likestilling*. Oslo: Det kongelige sosial- og helsedepartement.
- Storper, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press. New York. London.
- Stöhr, W (red) (1990): *Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. The United Nations University. Mansell, London and New York.