

Tilgjengelighet for funksjonshemmede i kommunal arealplanlegging

Knut Bjørn Stokke og Martin A. Hanssen, NIBR

Bakgrunn og problemstillinger

Ivaretagelse av hensynet til funksjonshemmede er blitt et viktig mål for arealpolitikken. Utemiljø, bygninger og anlegg er ofte utformet slik at mennesker med ulike funksjonshemninger støter på barrierer og ekskluderes fra deltakelse (NOU 2001:22). I St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, blir derfor dette løftet fram som ett av fem politiske premisser som vil bli tillagt økt vekt i planleggingen etter plan- og bygningsloven (PBL). Som en oppfølging av denne intensjonen har Miljøverndepartementet, i samarbeid med Sosialdepartementet, gjennomført utviklingsprogrammet "Planlegging for alle". Viktige målsettinger for programmet var å synliggjøre behovet for tilgjengelighet i kommunale planer og fremme større grad av medvirkning fra funksjonshemmede i planprosessene. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har evaluert denne satsingen gjennom to spørreskjemaundersøkelser. Hensikten var å sammenligne situasjonen i forhold til arbeidet med funksjonshemmede i kommunenes planlegging før programmet for alvor ble satt i gang og etter nesten tre år, for på det grunnlag si noe om effektene av programmet (Hanssen og Stokke 2000; 2002).

Hovedkonklusjonen i undersøkelsen er at programmet har bidratt til økt medvirkning og at hensynet til tilgjengelighet i større grad er blitt synliggjort i både kommuneplaner og reguleringsplaner. Man har også oppnådd større bevissthet og økt kompetanse på feltet i kommunene. Denne positive hovedkonklusjonen må imidlertid modifiseres på et par vesentlige punkter. For det første har den økte medvirkningen i hovedsak funnet sted i høringsfasen. Programmet har ikke lyktes med å få funksjonshemmede og deres organisasjoner til å delta tidligere og mer aktivt i planprosessene. Dette på tross av at undersøkelsen indikerer at dette er en avgjørende faktor for at funksjonshemmede skal få økt gjennomslag og innflytelse i planprosessene. For det andre er det få kommuner som har utarbeidet juridisk bindende planbestemmelser om tilgjengelighet, noe vi også tror er av avgjørende betydning for å få gjennomslag for økt grad av tilgjengelighet i de fysiske omgivelsene.

Med bakgrunn i disse funnene vil vi i denne artikkelen presentere resultatene av en dybdeundersøkelse av to kommuner som har kommet relativt langt både mht. medvirkning og å utarbeide bindende reguleringsbestemmelser for å fremme hensynet til tilgjengelighet og universell utforming.¹ Den ene er Fauske kommune i Nordland og den andre er Sørums kommun i Akershus. Til grunn for undersøkelsen ligger telefonintervjuer og gjennomgang av aktuelle planer og andre aktuelle dokumenter.² Vi har vært opptatt av å identifisere noen

¹ Universell utforming er en strategi som går ut på at produkter, bygninger, utemiljøer og kommunikasjonsmidler skal være utformet slik at løsningene er anvendelige og brukbare for alle, slik at unødvendige tilleggs løsninger for funksjonshemmede skal unngås (NOU 2001:22).

² Til sammen syv personer fra de to kommunenes plan- og byggesaksavdelinger og kommunale råd for funksjonshemmede er intervjuet, basert på en enkel intervjuguide. Vi har gått gjennom aktuelle planer, men med særlig vekt på reguleringsplaner.

sentrale suksesskriterier og barrierer med hensyn til å oppnå tidligere og mer aktiv medvirkning fra funksjonshemmede i planprosesser, og mht. å utarbeide reguleringsbestemmelser knyttet til tilgjengelighet.

Planlegging for tilgjengelighet i Fauske kommune

Fauske kommune var en av seks Nordlandskommuner som deltok i prosjektet "Framsyntkommunen", i regi av Nordland fylkeskommune.³ Prosjektet satte fokus på tilgjengelighet og brukermedvirkning gjennom kommunal planlegging og byggesaksbehandling. I den forbindelse var det bl.a. et mål å styrke fylkeskommunens veiledningsansvar overfor kommunene. I likhet med de andre kommunene som deltok i prosjektet, etablerte man i Fauske en tverrsektoriell prosjektgruppe som skulle arbeide med å få satt tilgjengelighet på dagsorden i kommunen. Lederen for denne gruppen er ansatt i kommunens byggesaksavdeling. I gruppen satt også en representant for planavdelingen, en fra kulturavdelingen, en fra helse- og sosialetaten og kommuneplansjefen. I tillegg var det med tre brukerrepresentanter. Gruppen ble konstituert etter vedtak i formannskapet i 1999, og noe av det første som ble gjort var å utarbeide en kommunal handlingsplan for tilgjengelighet. Planen ble vedtatt av Fauske kommunestyre i 2001. Handlingsplanen inneholder fire satsingsområder: 1) Brukermedvirkning, 2) Holdningsskapende arbeid og kompetanseoppbygging, 3) Kvalitetssikring av planer og 4) Forbedring av eksisterende bygninger og utemiljø.

Hensyn til tilgjengelighet er blitt tatt inn i gjeldende kommuneplan for Fauske 2000 – 2012, og både i strategisk del og i arealdel. Arealdelen inneholder både juridisk bindende planbestemmelser og retningslinjer om tilgjengelighet. Dette har nær sammenheng med at kommuneplanprosessen i Fauske sammenfalt i tid med Framsyntprosjektet, og med at kommuneplansjefen deltok direkte i prosjektarbeidet (Nordland fylkeskommune 2002). I tillegg har kommunen utarbeidet en egen sjekklister for alt planarbeid, som også inneholder en egen tilgjengelighetsmal. Denne skal fungere som en kvalitetssikrer overfor alle planer i kommunen, bl.a. om hensynet til tilgjengelighet er ivaretatt.

Medvirkning fra funksjonshemmede

Fauske kommune hadde etablert eget råd for funksjonshemmede⁴ før kommunen ble med i prosjektet "Framsyntkommunen". I rådet sitter tre representanter for funksjonshemmedes organisasjoner i kommunen, to lokalpolitikere og en representant for kommunens administrasjon. Sistnevnte er tilknyttet kommunens planetat. Rådet møtes normalt seks ganger i året, og har gradvis engasjert seg mer i spørsmål knyttet til fysisk tilgjengelighet. Rådet har bl.a. vært høringsorgan for relevante kommunale planer allerede før kommunen deltok i Framsynt, men rådet har tradisjonelt engasjert seg sterkest i forbindelse med enkelte større byggeprosjekter. For å øke brukermedvirkningen fra funksjonshemmede i kommunen i plan- og byggesaksprosessene, ble aktivisering av rådet ansett som det viktigste redskapet.

I kommunens handlingsplan for tilgjengelighet er det for det første formulert et mål om å utarbeide kommunale retningslinjer for brukermedvirkning. For det andre skal man sikre tidlig medvirkning gjennom fast brukerrepresentant i det faste utvalget for plan- og

³ Prosjektet ble støttet av programmet "Planlegging for alle".

⁴ For å øke brukermedvirkningen i kommunene har Sosialdepartementet gjentatte ganger i årenes løp oppfordret kommunene til å opprette kommunale råd for funksjonshemmede. Rådet har et bredt mandat til å arbeide overfor alle kommunale sektorer (Sosialdepartementet 1990). I 2002 hadde 55 % av kommunene etablert slike råd. Arbeidet med tilgjengelighet har høyest prioritet i de fleste av rådene (Hanssen og Stokke 2002).

byggesaker.⁵ Når det gjelder det første målet har kommunen nå etablert en fast ordning for medvirkning fra rådet for funksjonshemmede på organiserte forhåndskonferanser i forbindelse med byggesaker. Dette er i følge en informant formalisert gjennom et eget vedtak i helse- og sosialstyret. I kommunen skal man nå også etablere tilsvarende forhåndskonferanser for behandling av innsendte reguleringsplaner, og man ønsker i den forbindelse å vurdere om rådet skal involveres også i disse forhåndskonferansene. Dette vil man i følge en informant i kommuneadministrasjonen ta opp med rådet på nyåret 2004.

Det andre målet i handlingsplanen om å sikre tidlig medvirkning gjennom en fast brukerrepresentant fra rådet for funksjonshemmede og eldrerådet i det faste utvalget for plan- og byggesaker, er ikke blitt realisert. Grunnen til det er frykten for at det skal bli for mange representanter for ulike interesser som skal sitte sammen med politikerne å bestemme i plan- og byggesaksutvalget. Det ble også påpekt at kommunene allerede er pålagt å ha en barnerepresentant i utvalget. I tre andre forsøkskommuner i Framsynt har man vedtatt og iverksatt en slik ordning, på linje med den lovfestede ordningen i plan- og bygningsloven om ”barnerepresentant” (Nordland fylkeskommune 2002).

Per i dag skjer den formelle medvirkningen fra funksjonshemmede i planprosessene fremdeles hovedsakelig i form av at planer blir sendt rådet i forbindelse med høring etter 1. gangs behandling. Dette blir av våre informanter ansett som for sent i prosessen for å kunne øve reell innflytelse på planutformingen, noe som i særlig grad gjelder private reguleringsplanforslag. Det er slike planer det er mest av i kommunen, og problemet er at planene da ofte er nesten ferdig utarbeidet og det er vanskelig å gjøre endringer så sent i prosessen. Private tiltakshavere opererer ofte under sterkt tidspress og det ligger derfor sterke føringer på kommunene for å korte ned saksbehandlingstiden. Sett i en slik sammenheng er det forståelig at det kan være vanskelig å få gjennomslag for særlige endringer mht. tilgjengelighet under høringsfasen. I Fauske kommune har man derfor også diskutert om en representant fra rådet skal involveres rett etter at en tiltakshaver for første gang har tatt kontakt med kommunen med tanke på å fremme et reguleringsplanforslag. Det ble imidlertid påpekt at medvirkning i gjennomføringen av planene kan være vel så viktig som å komme inn tidlig i planprosessene.

På tross av at kommunen ennå ikke har formalisert tidlig medvirkning fra funksjonshemmede i planprosessene, ble de tette båndene internt i kommunen, særlig mellom representanter for rådet og kommunens planadministrasjon, trukket fram som en viktig faktor som har styrket funksjonshemmedes interesser. Disse båndene og uformelle kontaktmøter har muliggjort at rådet for funksjonshemmede blir fortløpende orientert om planutviklingen i kommunen, og at rådet kan forholde seg til mulighetene for involvering hvis de finner det påkrevd. I den forbindelse ble det vist til at rådet selv har tatt initiativ og kommet med uformelle innspill tidlig i enkelte planprosesser. Det gjelder i hovedsak de planer man mener ikke har ivarettet hensynet til tilgjengelighet på en tilfredsstillende måte.

Endrede holdninger og økt bevissthet omkring tilgjengelighet i kommunens administrasjon ble også trukket fram som et viktig suksesskriterium når det gjelder å styrke funksjonshemmedes interesser i planprosessene. I den forbindelse har det vært viktig at kommuneplansjefen og sentrale personer i kommunens plan- og byggesaksavdeling satt i den tverrsektorielle prosjektgruppa i forbindelse med Framsynt-prosjektet. Gjennom prosjektet har disse personene fått økt sin kompetanse gjennom omfattende møtevirksomhet og kursing, bl.a. i form av et 40-timers kurs. Det å satse på kompetanseoppbygging, i tråd med mål 2 i

⁵ Det som tidligere het bygningsrådet og er et politisk utvalg som er hjemlet i PBL.

kommunens handlingsplan for tilgjengelighet, ser altså ut til å være en avgjørende faktor når det gjelder å fremme tilgjengelighetshensyn i planene. Fauske kommune har nå planer om også å kurse politikere og private arkitekter og entreprenører om tilgjengelighet og funksjonshemmedes behov.

Reguleringsbestemmelser om tilgjengelighet

I løpet av de siste årene har Fauske kommune innarbeidet og vedtatt tilgjengelighetskrav i flere reguleringsplaner i form av juridisk bindende planbestemmelser. De aller fleste bestemmelsene er utarbeidet under fellesbestemmelser eller under generelle bestemmelser. Eksempler på slike bestemmelser er:

Kriterier for tilgjengelighet nedfelt i Teknisk forskrift gjøres gjeldende for alle bygg og uteområder (Reguleringsplan for Buveien, vedtatt av kommunestyret 27.02.03)

Det skal i så stor grad som mulig sikres tilgjengelighet ved utforming av trafikkarealer for fotgjenger, barnevogner, funksjonshemmede og syklist (Reguleringsplan for Fauske Miljøgate E6/Rv 80, vedtatt i kommunestyret 12.12.02)

Ved planlegging, utbygging og gjennomføring av gangveger/turveger og andre anlegg for friluftaktiviteter skal god tilgjengelighet sikres for så stor del av befolkningen som mulig. De tilgjengelige turveger skal forsøkes plassert slik i terrenget at større stigninger enn 1:20 evt. 1:15 over kortere strekninger unngås (Reguleringsplan for Nordvik, vedtatt av kommunestyret 14.06.01)

I en av reguleringsplanene vi har gjennomgått, var det formulert en mer konkret reguleringsbestemmelse knyttet til en flytebrygge: "Flytebryggen skal være tilgjengelig for bevegelseshemmede".

Alle våre informanter i Fauske ga uttrykk for positive erfaringer med de gjeldende reguleringsbestemmelser. En person i byggesaksavdelingen formulerte det på denne måten: "Det er et sterkt verktøy jeg kan vise til". Det at slike bestemmelser er politisk vedtatt ser altså ut til å virke inn som et tungt argument i de konkrete avveielsene som må tas i byggesaksprosessene, som i stor grad er en prosess mellom utbyggere og ansatte i kommunens byggesaksavdeling. Konkret kan det dreie seg om å følge opp krav i Teknisk forskrift og i eventuelle dispensasjonsbehandlinger. En annen informant påpekte at en viktig funksjon til reguleringsbestemmelsene er å gjøre private tiltakshavere og arkitekter oppmerksomme på hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Fram til nå har man i Fauske valgt å formulere reguleringsbestemmelsene relativt generelle, men man har i kommunen hatt en diskusjon om det er behov for mer konkrete bestemmelser. Man har bl.a. diskutert mulighetene for å fremme reguleringsbestemmelser som går lengre enn kravene i Teknisk forskrift når det gjelder dørbredde (110 cm).⁶ Spørsmålet om mer konkrete reguleringsbestemmelser er en problemstilling som snart skal diskuteres som egen sak i det kommunale rådet i Fauske. En viktig problemstilling som skal tas opp i den forbindelse er hvor langt man har juridisk hjemmel til å vedta konkrete reguleringsbestemmelser.

⁶ Kravene om tilgjengelighet i Teknisk forskrift (forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk) er definert som minimumskrav.

En annen informant pekte på at behovet for reguleringsbestemmelser er størst i uteområder, hvor ikke Teknisk forskrift gjelder. I den forbindelse ble arbeidet med utomhusplaner nevnt som en viktig plantype fordi det er her man fatter bestemmelser om de detaljerte løsningene. Tilgjengelighetshensyn i overordnet plan vil da være et viktig argument i denne type detaljplanprosess.

Den viktigste hindringen for å oppnå tilgjengelighet er hvordan man skal forholde seg til eldre bygninger og anlegg. Det pågående arbeidet med Miljøgata for Fauske sentrum ble nevnt som eksempel i den forbindelse. Problemet er at det er kostnadskrevenende å gjøre noe med dette. Eldre bygninger og anlegg, hovedsakelig de som ble reist før krav om tilgjengelighet ble reist i 1976 i daværende byggeforskrifter, blir generelt sett på som den viktigste utfordringen for å få til bedre tilgjengelighet (NOU 2001:22). I PBL er det fra 1997 åpnet for å gi pålegg om tilgjengelighet også for eldre byggverk, der hensynet til dette er tungtveiende. Denne muligheten er så langt ikke anvendt i praksis (ibid.), noe som sannsynligvis må ses i sammenheng med kostnadene forbundet med dette.

Planlegging for tilgjengelighet i Sørums kommun

I Sørums kommun ble hensynet til tilgjengelighet for alvor satt på dagsorden gjennom arbeidet med ny reguleringsplan for Sørumsand sentrum. Gjennom midler fra Miljøverndepartementet⁷ utarbeidet kommunen en rapport om hvordan man kunne ivareta hensynet til tilgjengelighet for alle og universell utforming i planen. Rapporten tar bl.a. opp anbefalinger knyttet til lokalisering av sentrumsfunksjoner, gangarealer, veier og parkeringsarealer (Haug 1998). Som en del av kommunens generelle strategi på dette området, har kommunen innarbeidet hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede på flere måter i kommuneplanens strategiske del 2002-2013. Ett av de fire målene under kommunikasjon og samferdsel fram til 2005 er å ha ”tilgjengelighet for alle – standard” ved alle tiltak som berører allmenne interesser i utearealene. Hensynet til tilgjengelighet er imidlertid ikke eksplisitt nevnt i arealdelen (verken i form av juridisk bindende planbestemmelser eller retningslinjer) eller i gjeldende økonomiplan.

Medvirkning fra funksjonshemmede

Sørums kommun har hatt et råd for funksjonshemmede siden 1970-tallet, og medvirkningen fra funksjonshemmede i planprosesser skjer i hovedsak gjennom rådet. Det kommunale rådet består av fem representanter for funksjonshemmedes organisasjoner, to politikere og to kommuneansatte. Rådet har i løpet av de siste tre årene i tillegg etablert et arbeidsutvalg (tre medlemmer). Dette utvalget kan møtes på kort varsel og ta opp hastesaker. Dette har også bidratt til at man har kunnet behandle flere plan- og byggesaker. Hele rådet møtes normalt seks ganger i året. En person fra kommunens byggesaksavdeling sitter i rådet, og i arbeidsutvalget.

Rådet har hatt et økende fokus på planlegging av uteområder i løpet av de siste årene, bl.a. som en følge av at utforming av bygninger har fått en forskriftsmessig behandling.⁸ Fokus for rådets arbeid har dermed flyttet seg fra ”trapper og heiser til gater og torg”, som en av våre informanter uttrykker det. Dette har medført at reguleringsplaner har blitt et viktig arbeidsfelt for rådet. En viktig læringsarena var arbeidet med reguleringsplan for Sørumsand, hvor rådet deltok aktivt gjennom store deler av planprosesser. Arbeidet med Vista-utredningen om

⁷ Gjennom programmet ”Planlegging for alle”.

⁸ Teknisk forskrift.

hvordan tilgjengelighet kan ivaretas i planen, ble bl.a. gjennomført i dialog med en referansegruppe bestående av fem representanter for funksjonshemmede i kommunen.

Hvorvidt en sak skal fremlegges for rådet for funksjonshemmede, blir vurdert gjennom en intern sjekkliste som kommunen har utarbeidet. De fleste reguleringsplaner og byggesaker blir sendt rådet til orientering. Når det gjelder medvirkning i de enkelte planprosesser, har rådet to formelle muligheter til å komme med innspill. For det første blir rådet orientert når det foreligger varsel om planoppstart. I følge våre informanter er det imidlertid sjelden rådet gir kommentarer i denne tidlige fasen av planarbeidet. For det andre blir planer sendt rådet i forbindelse med formell høring, og det er her rådet som regel kommer med innspill. Denne formen for deltakerrettigheter blir sett på som tilfredsstillende av våre informanter.

Hovedutfordringen er imidlertid oppfølgingen av vedtatte planer og bestemmelser. Selv om kommunen har utarbeidet og vedtatt mål og bestemmelser om tilgjengelighet, er det viktig å følge dem opp slik at de blir realisert i gjennomføringsfasen. Det er ingen selvfølge, og medvirkning i gjennomføringsfasen er derfor vel så viktig som medvirkning i selve planleggingsfasen, i følge flere av våre informanter.

Reguleringsbestemmelser

Reguleringsplanen for Sørumsand, vedtatt 02.09.99, inneholder juridisk bindende bestemmelser for universell utforming og tilgjengelighet både av generell og av spesifikk karakter. Planen inneholder bl.a. en egen bestemmelse om tilgjengelighet under § 2.2 Rammer for utbygging:

Det skal sikres god tilgjengelighet for alle befolkningsgrupper, herunder bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede. Alle områder utomhus med allmenn tilgjengelighet skal utformes slik at de kan brukes på like vilkår av så stor del av befolkningen som mulig

Planen har konkrete bestemmelser knyttet til fotgjengerareal: ”Disse utearealene skal utformes slik at de fungerer tilfredsstillende for alle grupper fotgjengere, inkludert bevegelseshemmede og orienteringshemmede.” Planen stiller konkrete krav til gangfelt med nedsenket kantstein: ”Gangfelt skal gå vinkelrett ut fra fortauet av hensyn til blinde og svaksynte. Det skal anlegges nedsenket kantstein med høyde på 20 mm fra gatenivå, slik at rullestolbrukere har god fremkommelighet samtidig som terskelen er høy nok til at blinde kan orientere seg etter dem.” Videre stiller planen spesifikke krav til opphøyd gangfelt, samt utforming av gang- og sykkelvei, gangareal og torg. Bl.a. skal avslutning av gangareal mot annet trafikk areal utføres med kantstein, som skal kunne fungere som ledelinje for blinde. Gangareal skal også være fritt for flyttbare og frittstående elementer som hindrer framkommeligheten. Planen slår også fast at 5 % av parkeringsplassene skal reserveres, skiltes og være tilrettelagte for funksjonshemmede.

Erfaringene fra Sørumsand med å utarbeide reguleringsbestemmelser knyttet til tilgjengelighet er blitt overført også til senere reguleringsplaner, og man forsøker å få dette innarbeidet i alle relevante reguleringsplaner. I reguleringsplanen for Frognervegen, vedtatt 21.11.03, har kommunen formulert følgende bestemmelse:

Opparbeidelsen skal søkes utformet etter prinsippet om tilgjengelighet for alle grupper av funksjonshemmede

Informanten i byggesaksavdelingen mente erfaringen med denne bestemmelsen er at den er litt for generell, og at reguleringsbestemmelsene bør være ganske spesifikke med hensyn til tilgjengelighet. Andre i kommunen ga imidlertid uttrykk for at det ikke uten videre er gitt hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig med hensyn på konkretiseringsgrad. Selv om man i utgangspunktet skulle tro at spesifikke reguleringsbestemmelser lettere vil føre til at man oppnår det man tar sikte på, var det en av våre informanters perspektiv at uansett hvor spesifikke man formulerte dem så vil de være vanskelig å oppnå uten tett oppfølging i iverksettelsen. Det ble også påpekt at spesifikke reguleringsbestemmelser ikke nødvendigvis blir tilpasset det som blir bygd, og at det dermed er uhensiktsmessig å formulere dem spesifikke.

Når det gjelder gjennomføringen av deler av planen for Sørumsand, var det meningen at to brukerrepresentanter fra rådet for funksjonshemmede skulle medvirke i form av å sitte i en arbeidsgruppe sammen med kommuneansatte og en innleid konsulent. Av grunner som ingen av informantene kunne gi et klart svar på, ble imidlertid dette ikke realisert. Rådet tok imidlertid initiativ til en felles befaring sammen med representanter fra kommunen og Statens Vegvesen for et område hvor man har fått en iverksettelse av planen. Rådets vurdering var at resultatet ble bra i forhold til bevegelseshemmede, men at det var en del svakheter mht. tilgjengelighet for synshemmede. Vegvesenet tok på seg ansvaret for disse svakhetene, i følge våre informanter. Erfaringen er at selv om man har kommet langt når det gjelder å utarbeide mål og bestemmelser om tilgjengelighet, er det nødvendig å følge opp planene. Det gjelder både i utarbeidelsen av detaljerte utomhusplaner og i den konkrete iverksettelsen. Bl.a. er det viktig å være oppmerksom på søknadene om dispensasjon fra fastsatte krav og bestemmelser.

Sammenlignende drøfting

Medvirkning fra funksjonshemmede

Det er høring sent i planprosessen som er den primære medvirkningsformen. Det gjelder også våre to casekommuner som har kommet relativt langt mht. å fremme tilgjengelighet i sine planer. Denne undersøkelsen viser at det ikke er noen enkel oppgave å få realisert aktiv og tidlig medvirkning fra funksjonshemmede i planprosessene i tråd med § 16 i PBL. Det kan være flere årsaker til dette. Pløger (2002) mener at det norske plansystemet først og fremst fokuserer på effektive planprosesser og samordning. Borgeren ses på som en som skal konsulteres, ikke en som skal være med å beslutte. Dette mener han har sammenheng med det representative demokratiets sterke stilling, og at andre demokratiformer derfor har vanskelig for å vinne fram. Pløger (2002:66) hevder at ”plansystemet er et svakt demokratisk system, fordi planprosessen ikke sikrer at ”svake” parter eller partikulære behov innarbeides”. Saglie (1999) legger vekt på at plansystemet har et betydelig press på å effektivisere planprosessene, fordi mange utbyggere ønsker å komme i gang med sine tiltak så raskt som mulig. Planprosessene utspilles derfor i et spenningsfelt mellom bred, involverende prosesser og rask og effektiv gjennomføring. Dette er en spenning som vi også i høyeste grad finner i Sørum og Fauske kommuner, en spenning som ofte går i disfavør av aktiv og tidlig medvirkning.

Selv om tidlig medvirkning generelt oppfattes som riktig, er våre informanter usikre om hva dette skal innebære i praksis, og om det i det hele tatt er ønskelig. I Sørum sendes varsel om planoppstart til rådet for funksjonshemmede, men det er sjelden rådet gir kommentarer i denne fasen. Årsaken til det er at man synes det er vanskelig å komme med innspill før konkrete planforslag foreligger. I intervjuene med representanter fra rådene i Sørum og Fauske kom det også fram at funksjonshemmedes organisasjoner må bruke sine begrensede deltakerressurser mest mulig effektivt. I den forbindelse pekte flere informanter på at det er vel så viktig for organisasjonene å bruke ressurser til å medvirke i gjennomføringen av

konkrete planer som å medvirke tidligere i planprosessene. Mer konkret ble arbeidet med utomhus planer, dispensasjonssøknader og befaringer nevnt som viktige områder hvor funksjonshemmede bør delta.

Reguleringsbestemmelser

Vårt inntrykk gjennom studien av Sørums og Fauske kommuner er at juridisk bindende reguleringsbestemmelser er et viktig verktøy i arbeidet med å sikre tilgjengelighet. Det er denne plantypen som gjennomføringsaktørene i størst grad forholder seg til, og som gir hjemmelsgrunnlag for å kreve tilgjengelighet i byggesaksbehandlingen (Havnen og Haug 1998). Selv om erfaringene med bestemmelsenes detaljeringsgrad er noe delte, fungerer reguleringsbestemmelsene uansett som tunge argumenter og føringer når de mer detaljerte løsningene blir satt på plass. Slik sett kan reguleringsbestemmelsene godt være generelle, fordi den jobben som må gjøres med å realisere det formålet de omtaler allikevel må gjøres i forbindelse med iverksettelsen av planen. Flere informanter pekte på utomhusplaner som en viktig plantype mht. tilgjengelighet, og at det er her man må være oppmerksomme på detaljene, ikke i en reguleringsplansammenheng. Slike planer blir som regel laget av utbygger/arkitekt, og sendes byggesakskontoret. Det er ikke en plantype som pålegges eller gis innhold i noe regelverk. Andre informanter mener at detaljerte bestemmelser i større grad enn generelle gir muligheter til å påvirke den fysiske utformingen.

Selv om kommunene har styrket sin kompetanse i forhold til tilgjengelighet og universell utforming og bruker dette i arbeidet med planprosesser, er det altså en stor barriere at de som skal iverksette planer, både private og staglige utbyggere, ikke har den samme forståelsen av problemstillingene. Dette er en utfordring som er blitt forsterket ved at kommunene ikke lenger har en direkte kontrollfunksjon i forhold til hva som blir bygd. Våre informanter var opptatt av at det er to løsninger på dette problemet. Den ene går ut på at de berørte følger iverksettelsen av planen nøye og har mulighet til å spille inn i forhold til de konkrete løsningene som velges. Dette forutsetter igjen et opplegg for deltakelse fra funksjonshemmede i gjennomføringsfasen. Den andre går ut på at den kompetanseoppbyggingen som har funnet sted i kommunen også bør nå ut til utbyggerne. Mens Fauske uttrykker ambisjoner om å bidra til opplæring av private arkitekter og utbyggere, er reaksjonene i Sørums kommunen ikke har kapasitet til å gjøre dette. Etter vår oppfatning er det nærliggende å tenke at dette er noe staten bør ta ansvar for, ikke bare fordi det bl.a. er snakk om statlige utbyggingsetater som Statens Vegvesen og Jernbaneverket,⁹ men også fordi Miljøverndepartementet planlegger et undervisningsopplegg for universell utforming og tilgjengelighet. Dette undervisningsopplegget skal primært rettes mot forvaltningen, men som også vil kunne omfatte offentlige utbyggere. Våre informanter var opptatt av at ”kunnskap danner holdninger”, at kommunen hadde gjennomgått en bevisstgjøringsprosess i forhold til dette og at skoen nå trykker et annet sted, nemlig hos de aktørene som skal iverksette planene.

Suksesskriterier

Studien bekrefter tidligere undersøkelser om at det kommunale rådet for funksjonshemmede kan ha en viktig funksjon for å fremme tilgjengelighetshensyn, både fordi rådet samler organisasjonenes deltakerressurser og fordi funksjonshemmedes behov blir synliggjort og institusjonalisert i kommunene. Det at en ansatt i kommunens plan- og byggesaksavdeling sitter i det kommunale rådet ser også ut til å være et viktig suksesskriterium. Dette er for øvrig i tråd med NIBRs spørreskjemaundersøkelse i 1999, som viste at det å plassere ansvaret for

⁹ Noe er imidlertid gjort på dette feltet. I 2002 ble Brukermedvirkningsforum for handikapspørsmål innenfor Statens Vegvesens ansvarsområde etablert, mens Kontaktgruppen for funksjonshemmede på tog ble etablert i 1997 (St.meld. nr. 40 2002-2003).

funksjonshemmede hos en eller flere personer i planetaten er viktig for å fremme tilgjengelighetshensyn. De kommunene som har plassert dette ansvaret i planetaten, har en større tilbøyelighet til både å involvere funksjonshemmede i planprosessene og formulere mål om tilgjengelighet i sine planer i forhold til de som ikke har gjort det (Hanssen og Stokke 2000). Det er nærliggende å tro at personen fra plan og/eller byggesaksetaten som sitter i det kommunale rådet også føler et særlig ansvar for tilgjengelighet i de løpende plan- og byggesakene.

Et felles suksesskriterium mht. å innarbeide tilgjengelighet i kommunale planer og planprosesser for Fauske og Sørums kommuner, er at prosjektene med fokus på tilgjengelighet er blitt integrert med og brukt i pågående planprosesser for sentralt viktige områder. Dette har bidratt til at prosjektene og rapportene ikke har ”levd sitt eget liv”, men er blitt oppfattet som relevante og nyttige. Dette har også bidratt til at flere relevante aktører har fått del i kunnskapen og bevisstgjøringen, og dermed bidratt til en bredere læringseffekt. Det gjelder særlig ansatte i kommunenes plan- og byggesaksseksjoner. Hovedutfordringen for disse kommunene er nå å distribuere kunnskapene til private og statlige utbyggingsaktører.

Referanser

Hanssen, M.A. og K.B. Stokke (2000): Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Kartlegging av kommunal og fylkeskommunal praksis når det gjelder medvirkning og tilgjengelighet for funksjonshemmede. NIBR-notat 2000:109

Hanssen, M.A. og K.B. Stokke (2002): Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet ”Planlegging for alle”. NIBR-rapport 2002:19

Haug, E. (1998): Tilgjengelighet for alle i Sørums kommuner. VISTA Utredning

Havnen, E. og E. Haug (1998): Tilgjengelighet for funksjonshemmede i uteområder. Kartlegging av kommunale arbeidsmetoder og – prosesser. VISTA as

Nordland fylkeskommune (2002): Prosjekt Framsyntkommunen 1999-2001. Sluttrapport

NOU 2001:22: Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Norges offentlige utredninger

Pløger, J. (2002): Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen. NIBR-rapport 2002:17

Saglie, I.L. (1999): Medvirkning for funksjonshemmede. Deltakelse i planprosesser etter plan- og bygningsloven. NIBR-notat 1999:111

St.meld. nr. 29 (1996-1997): 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