

Tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne

Proba-rapport nr. 2021-01, Prosjekt nr. 20072

ISSN: 1891-8093

AG/RB, HB, 20.1.2021

--

Offentlig

--

Tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne

Utarbeidet for Bufdir

Forord

Denne rapporten er i hovedsak basert på intervjuer med en rekke aktører i kommunesektoren og fylkesmannsembeter (nå statsforvalterembeter). Vi takker alle som har stilt opp til intervju. Sverre Helseth har vært kontaktperson for oppdraget hos Bufdir. Vi takker for nyttige bidrag og hyggelig samarbeid.

Prosjektet har vært gjennomført av Audun Gleinsvik (prosjektleder), Rune Busch og Helene Berg (kvalitetssikrer) i Proba.

Oslo 20.1.2021

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	5
1.2 Metode	6
2 IKKE-DISKRIMINERING – MÅL OG VIRKEMIDLER.....	9
2.1 Mål om ikke-diskriminering og universell utforming.....	9
2.2 Statlige virkemidler.....	9
2.3 Måloppnåelse.....	10
2.4 Kommunenes roller.....	11
3 RAPPORTERINGSKRAV OG ANDRE VIRKEMIDLER.....	13
3.1 Statlig styring av kommunesektoren	13
3.2 Ulike typer virkemidler	13
3.3 Rapporteringskrav som virkemiddel	14
3.4 Alternativer til krav om tilstandsrapport.....	16
4 RESULTATER AV INTERVJUENE.....	25
4.1 Overordnet om kommunenes arbeid og kunnskap.....	25
4.2 Informasjonsinnhenting og kunnskap om situasjon	25
4.3 Tilstand og utvikling	27
4.4 Overordnet og helhetlig gjennomgang	28
4.5 Syn på tilstandsrapporter og andre tiltak.....	35
4.6 Styrker og svakheter ved tilstandsrapporter og alternative tiltak....	40
5 OPPSUMMERING OG VURDERINGER	49
5.1 Oppsummering.....	49
5.2 Vurderinger av virkemidler.....	50
5.2.1 Tilstandsrapport	50
5.2.2 Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne som virkemiddel .	52
5.2.3 Planarbeid	53
LITTERATUR.....	54
VEDLEGG: MAL FOR TILSTANDSRAPPORT – UNIVERSELL UTFORMING OG PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE	55

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I de fleste kommuner framstår arbeidet med universell utforming og lik rett til deltagelse for personer med nedsatt funksjonsevne som ganske fragmentert og usystematisk. Et krav om at kommunene utformer tilstandsrapporter for arbeidet på disse områdene kan bidra til å synliggjøre feltet og eventuelle svakheter i måloppnåelsen. Et slikt krav vil imidlertid bryte med rammestyring som hovedregel for statlig styring av kommunesektoren. Mulige alternative virkemidler kan være styrking av kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne eller styrking av ivaretagelsen av universell utforming og målgruppen i kommuneplaner.

Bakgrunn

Norge har ratifisert FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD) og har gjennom dette forpliktet seg til å sikre tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse (art. 9). Norge følger opp plikten om å sikre tilgjengelighet blant annet gjennom regler om plikt til universell utforming. En rekke nasjonale lovverk pålegger en plikt til universell utforming, blant annet likestillings- og diskrimineringsloven, plan- og bygningsloven, veitrafikkloven, og lov om universiteter- og høyskoler samt en rekke forskrifter. Regelverket pålegger en plikt til universell utforming av blant annet bygg og uteområder, IKT og offentlig transport. Informasjonen om status for universell utforming og situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne er spredt og til dels mangelfull, og det er neppe tvil om at målene som er satt for disse politikkområdene ikke alltid nås (se avsnitt 2.3).

Ett mulig virkemiddel for å styrke kommunenes arbeid med forpliktelsene i CRPD kan være å kreve at de lager tilstandsrapporter om status for universell utforming og situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan bidra til å stimulere kommunene til å forsterke sin innsats og arbeide mer systematisk på disse feltene, særlig for å få bedre oversikt og øke bevisstheten om status.

Buudir ga Proba i oppdrag å analysere og vurdere om krav om tilstandsrapporter for universell utforming og situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å styrke kommunes arbeid på disse feltene.

Problemstilling

Prosjektet omfatter en kartlegging av hvor god kunnskap kommunene har om tilstanden vedrørende universell utforming og situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne, samt hvordan kommunene arbeider med feltet.

I tillegg omfatter prosjektet en vurdering av et statlig krav om tilstandsrapportering som virkemiddel: Hva er styrkene og svakhetene ved krav om tilstandsrapport? Hvordan bør kravet eventuelt utformes? Hvilke andre virkemidler kan være aktuelle for å nå målene, og hvilke styrker og svakheter har disse sammenlignet med krav om tilstandsrapporter?

Metode

Prosjektet er i hovedsak basert på intervjuer med

- Kommunaldirektører og andre ledere og ansatte med ansvar for universell utforming og/eller virkemidler for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunene
- Ledere for kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne i kommuner og fylkeskommuner
- Ansatte i statsforvaltningsembeter
- Utvalgte ressurspersoner i interesseorganisasjoner

I tillegg har vi gjennomgått relevant litteratur.

Konklusjoner og tilrådinger

Status for kunnskapsoversikter

Intervjuene tyder på at kommunene i liten grad lager systematiske sammenstillinger av informasjon om universell utforming og om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Informantene i kommunene oppgir likevel at de har ganske god oversikt over utformingen av nye bygg og uteområder og i noen mindre grad over eldre bygg og uteområder. Dette innebærer at få kommuner har gjennomført systematiske kartlegginger, men gjennom sitt arbeid kjenner de til de aktuelle strukturene. Mye av kunnskapen om utforming av bygg og uteområder ligger bare hos de som har ansvar for dette feltet. Kommunene har svakere kunnskap om utformingen av IKT-løsningene enn de har på bygg og eiendom, som også omfattes av lovfestede krav om universell utforming.

Vi kjenner ikke til noen kommuner som har laget en egen plan, strategi eller lignende for å sikre personer med funksjonsnedsettelse lik muligheter for deltagelse. Videre kjenner vi ikke til at noen kommuner har laget en samlet framstilling av status på politikkområdet. Disse to forholdene henger sammen: Ettersom det i liten grad er definert klare mål på området, kan man tenke seg at kommunene heller ikke etterspør informasjon om status på politikkområdet.

Status for arbeidet og måloppnåelse

Informantene i kommunene mener at de i hovedsak oppfyller krav om universell utforming av kommunale bygg og uteområder. Særlig i nye byggeprosjekter legger forpliktelsene til universell utforming viktige føringer i arbeidet. Allikevel trekker en del av informantene frem at det er svakheter i kvaliteten på utformingen.

Få av kommunene har klart definerte og uttalte satsinger for universell utforming. Plan- og bygningsloven har krav om at «prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak». Det stilles også krav til universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven, opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven. I de fleste kommunene ser ikke overordnede planer ut til å være viktige for arbeidet med universell utforming, men kommunene kan likevel oppfylle sine forpliktelser knyttet til bygg og uteområder basert på planer på lavere nivå og/eller andre beslutningsprosesser.

Alle kommuner skal ha etablert råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Rådene er i mange kommuner viktige for arbeidet med universell utforming, både som pådrivere og som ressursentre. Men i andre kommuner er rådene mindre involverte. Informantene gir uttrykk for at tilfeldigheter og ildsjeler kan være avgjørende for om rådene fungerer godt.

Ingen av kommunene vi intervjuet har etablert eksplisitte, helhetlige satsinger for personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunenes tilbud overfor personer med nedsatt funksjonsevne er i stor grad knyttet til om enkeltpersoner mottar kommunale tjenester. I de fleste kommunene er det også de ulike tjenestesektorene som er viktigste kanal for informasjon om gruppen.¹ I en del kommuner har personer med behov for flere typer kommunale tjenester fått tildelt en koordinator, ansvarsgruppe, eller lignende. I disse tilfellene vil informasjonen om disse tjenestemottakernes situasjon være samlet. Men ingen av kommunene som deltok i kartleggingen har et system som er egnet til å fange opp behov for tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne som ikke søker kommunale ytelser.

Krav om tilstandsrapporter

De fleste informantene mener at et krav om tilstandsrapporter vil gjøre at kommunene langt på vei må innhente ny informasjon for å dekke inn kunnskapshull på områder som man ønsker å belyse. Krav om tilstandsrapport vil trolig føre til at politikkområdene vil få økt oppmerksomhet og bli oppprioritert. Dette gjelder på tvers av nivåer og virksomheter. Mange fremhever samtidig at interessen for slike rapporter avtar over tid og at rapporteringen da vil svekkes. Flere mener at rapporter fort blir glemt hvis ikke arbeidet forankres og følges opp videre.

Vi har også spurt informantene om hva de mener om krav til innhold, hyppighet og behandling (f.eks. oversendelse til kommunestyre, fylkesmann, e.l.) for tilstandsrapporter. Mange framholder at kommunale bygg bør kartlegges og at resultatene bør inn i eventuelle rapporter. Det er få som har forslag til rapportering om resultater knyttet til arbeidet for personer med nedsatt funksjonsevne. En mulig forklaring på at informantene i liten grad har klart for seg hvilken type informasjon som bør inn i en tilstandsrapport, er at det i dag finnes få gode indikatorer på kommunenivå som gir et helhetlig grunnlag for å vurdere situasjonen til personer med funksjonsnedsettelse. På dette feltet må man kanskje heller rapportere om prosess- og strukturkvalitet, dvs. hvordan kommunen arbeider. Mange mener at rapportene bør være årlige, mens andre heller vil knytte rapporteringen til syklusen for planarbeidet, dvs. hvert fjerde år.

Vår vurdering

Det er bred politiske enighet om at statlig styring av kommunesektoren som hovedregel skal ha preg av rammestyring. Kommunene skal drive sin virksomhet innenfor overordnede mål (for eksempel basert på mål for innbyggernes rettigheter) og med finansiering fra frie midler. Det finnes mange

¹ Mange steder i rapporten er «personer med nedsatt funksjonsevne» omtalt som «gruppe». Mange personer med nedsatt funksjonsevne har lite til felles med hverandre. Når vi bruker begrepet «gruppe» er dette for å i bedre flyt i teksten.

eksempler på brudd på denne hovedregelen, men prinsippet er likevel relevant som et argument mot krav om tilstandsrapporter. Særlig på øverste ledernivå i kommunen, uttrykkes det frustrasjon over statlige krav som begrenser kommunenes handlingsrom. I små kommuner har man ofte god oversikt over innbyggernes behov, og enkelte trekker frem at rapporteringssystemer i liten grad evner å fange opp relevante utfordringer i kommunene. Ressursbruk på rapportering oppfattes i noen tilfeller å gå ut over tid til oppfølging av målgruppen.

I tillegg til at produksjon av obligatoriske tilstandsrapporter krever ressurser og kan ta tid og oppmerksomhet fra leveranser av tjenester og andre ytelser, vil rapportene kunne påvirke kommunenes prioriteringer og føre til at det blir mindre ressurser til tiltak på andre felt.

Vi har vurdert en anbefaling eller krav om tilstandsrapporter opp mot alternative virkemidler. I hovedsak har vi sett på «pedagogiske» virkemidler, dvs. virkemidler som virker gjennom økt kunnskap og kompetanse, ikke gjennom økonomisk stimulans eller direkte lovfesting.

Nærliggende alternativer til krav om tilstandsrapporter kan være å styrke eksisterende virkemidler, herunder rådene for personer med nedsatt funksjonsevne eller hvordan universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne hensyntas i kommunale planprosesser. Det er imidlertid ikke opplagt hvordan rådene og planprosessene kan styrkes. Vi ser ikke grunnlag for å konkludere klart om krav om tilstandsrapporter er å foretrekke framfor de andre alternativene.

Oppdraget omfatter også å lage et utkast til mal for en mulig tilstandsrapport fra kommunene. Vårt utkast ligger som vedlegg til denne rapporten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Det er et politisk mål at Norge skal legge forholdene til rette for bred deltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne. Norge har gjennom ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD) forpliktet seg til å implementere konvensjonen. Som følge av at Norge har undertegnet og ratifisert CRPD, er norske myndigheter både folkerettslig og politisk forpliktet til å følge konvensjonens bestemmelser. Dette følger også av Grunnloven § 92, som slår fast at alle myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de blant annet er nedfelt i konvensjoner som Norge har sluttet seg til.

Norske myndigheter skal ivareta konvensjonens forpliktelser i all politikkutforming og i alle former for myndighetsutøvelse på alle nivåer, både nasjonalt, i fylker og i kommuner. Ikke bare kollegiale organer har ansvar etter konvensjonen; også den enkelte ansatte må forventes å følge konvensjonens krav.

CRPD innebærer ikke egentlig nye eller særskilte menneskerettigheter for personer med funksjonsnedsettelse. Poenget med konvensjonen er å sikre at allerede anerkjente menneskerettigheter også blir effektivt gjennomført for funksjonshemmede.

CRPD er ikke norsk lov som sådan. Konvensjonen ble i stedet innarbeidet i det norske lovverket via såkalt transformasjon, som vil si at allerede eksisterende lovgivning ble vurdert og tilpasset til konvensjonen uten at bestemmelsene i CRPD i seg selv ble gjort til norsk lov. Ved denne gjennomføringen la lovgiver til grunn at det norske lovverket på de fleste områdene allerede gjennomførte og oppfylte forpliktelsene etter konvensjonen.

Universell utforming er blant virkemidlene.² Som hovedregel skal tilgjengelighet for alle sikres gjennom universell utforming, og slik at behovet for individuell tilrettelegging reduseres.

Kommunenes arbeid med og resultater knyttet til universell utforming og deltagelse blant personer med nedsatt funksjonsevne er ikke godt kartlagt, men den informasjonen som finnes tyder på at det er stor variasjon både i oppmerksomheten om og resultatene på disse områdene.³ Både prioritering, kompetanse og organisering av satsing på universell utforming varierer betydelig mellom ulike kommuner og mellom på ulike tjenestesektorer i kommunene. Krav om tilstandsrapporter er ett mulig virkemiddel for å styrke kommunenes arbeid på feltet.

² Se f.eks. «Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019», <https://www.regjeringen.no/contentassets/b335313065f440f6bd7cc203a8e0ce2d/regjeringens-handlingsplan-for-universell-utforming-2015-2019-1.pdf>

³ Se f.eks. Proba-rapport 2019-16 «Evalueringen av regjeringens handlingsplan for universell utforming» og Proba-rapport 2020-4 «Erfaringer med bruk av IKT-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse»

Buudir er fagdirektorat for likestilling og ikke-diskriminering, og har ansvar for gjennomføring av den sektorovergripende likestillingspolitikken knyttet til bl.a. nedsatt funksjonsevne og universell utforming. Buudir har bestilt denne utredningen.

Hovedmålet med utredningen er å vurdere om krav om tilstandsrapporter fra kommuner for dette politikkfeltet kan være et effektivt virkemiddel for å forbedre resultatene, og hvordan et slikt rapporteringsopplegg kan utformes.

Problemstilling

Kartlegging av status

Prosjektet omfatter en kartlegging av hvordan kommunene arbeider med å legge til rette for deltagelse blant personer med nedsatt funksjonsevne og med universell utforming. Blant annet har vi kartlagt om kommunene har gjennomført en overordnet og helhetlig gjennomgang av status og tiltak for likestilling for personer med funksjonsnedsettelse og universell utforming.

Tilstandsrapportering som virkemiddel – styrker og svakheter

Vi skal belyse både fordeler og ulemper med tilstandsrapportering. Rapportering vil innebære kostnader og kanskje kunne medføre andre ulemper, herunder vridning av prioriteringer. Både kostnadene og nytten av tilstandsrapporter vil avhenge av rapportenes innhold og format og hvordan rapportene behandles videre.

Videre omfatter prosjektet en vurdering av tilstandsrapporter opp mot alternative virkemidler.

Innholdet i et eventuelt krav om tilstandsrapportering

Hvis det stilles krav om tilstandsrapporter, må man også ta stilling hvilke krav som skal stilles til rapportene:

- Innhold
- Hyppighet
- Behandling (i kommunen, av statsforvalter og/eller sentrale myndigheter)

Oppdraget omfatter også å lage et utkast til mal for en mulig tilstandsrapport fra kommunene. Vårt utkast ligger som vedlegg til denne rapporten.

1.2 Metode

Prosjektet er i hovedsak basert på intervjuer med ulike grupper aktører:

1. Ledere av kommunale og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne
2. Ledere og ansatte for ulike tjenestesektorer og virksomheter som arbeider med personer med nedsatt funksjonsevne og/eller universell utforming i kommuner.
3. Ansatte som er involvert i tilsyn eller annet arbeid med universell utforming og ikke-diskriminering i fylkesmannsembeter
4. Ansatte i organisasjoner (KS, Kommunalteknisk forening, Safo og FFO)

Intervjuede nevnt i pkt. 2 var rådmenn/kommunedirektører, kommunalsjefer samt ledere eller andre ansatte i planseksjon, bygg/eiendomsseksjon, oppvekst/utdanning, helse- og omsorg, IKT og arbeid. Representantene for fylkesmannsembeter hadde ansvar for planarbeid eller helse- og sosialområdet.

Intervjuene var semi-strukturerte, det vil si at vi hadde en intervjuguide som ble brukt som en ramme for samtalen, men valg av spørsmål ble tilpasset intervjuobjektens rolle og kunnskap og intervjuene hadde til dels preg av samtaler der temaene ikke ble dekket i samme rekkefølge som i guiden.

En del av intervjuene, herunder flertallet av intervjuene med organisasjoner og fylkesmannsembeter ble gjennomført som gruppeintervjuer.

Temaene i intervjuene var:

- Hvordan arbeidet med rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne og universell utforming er organisert og forankret politisk og i strategier/planverk
- Om det pågår helhetlig vurdering av arbeidet på politikkområdet og hvilken type oppmerksomhet det har hos politikerne
- Kommunenes kunnskap om status på feltet og hvordan kunnskapen brukes i utforming av tiltak
- Hva som er erfaringene med obligatorisk rapportering på ulike felt, herunder rapportering på barnevernsfeltet
- Hva er kostnadene ved rapportering?
- Hvordan rapportering påvirker politikkutformingen
- Fordeler og ulemper ved tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne
- Hvilke krav som bør stilles til en eventuell obligatorisk rapportering
- Vurdering av krav om tilstandsrapporter opp mot alternative statlige tiltak:
 - Veiledere/opplæringsmateriell
 - Nettverksmøter
 - Tilsyn
 - Styrking av planverk
 - Styrking av råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Kommunene ble ikke tilfeldig valgt. Bufdir ønsket at vi skulle ha med mange av kommunene som deltar i et prosjekt knyttet til gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD). I tillegg valgte vi ut kommuner som har en rutine med å lage årsrapporter (utover de obligatoriske rapportene) for barnevernsarbeidet i kommunen for å belyse virkningene av rapportering. Det ble gjennomført 22 intervjuer i totalt 12 kommuner. I tillegg gjennomførte vi 20 intervjuer med organisasjoner, fylkesmenn og ledere for fylkeskommunale råd. De fylkesmannsembetene og fylkeskommunale rådene som ble intervjuet var i de fylkene som deltar i arbeidet med gjennomføring av CRPD.

Tabell 1 Oversikt over antall intervjuer per aktør

	Antall intervjuer
Organisasjoner	4
Råd for funksjonshemmede	13
Kommuner	22
Statsforvaltere/fylkesmannsembeter	3
Sum	42

Det virker sannsynlig at de kommunene, fylkesmannsembetene og fylkeskommunale rådene vi har intervjuet har større oppmerksomhet på arbeidet med universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne enn andre. Ettersom vi har brukt en kvalitativ metode, og således ikke bruker intervjuene som grunnlag for generalisering til hele kommunesektoren, ser vi ikke manglende representativitet som et problem.

For å understøtte en vurdering av tilstandsrapporter som virkemiddel, har vi skissert flere alternative tiltak. En slik tilnærming til vurdering av offentlige tiltak er i tråd med utredningsinstruksen, som krever at det alltid skal stilles spørsmål om målet for et tiltak kan nås mer effektivt på andre måter. Med delvis unntak for forsterket tilsyn, er de alternativene vi skisserer såkalte pedagogiske virkemidler. Vi har ikke vurdert bruk av økonomiske eller legale virkemidler som alternativer til tilstandsrapporter.

2 Ikke-diskriminering – mål og virkemidler

2.1 Mål om ikke-diskriminering og universell utforming

Norge har ratifisert FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen skal sikre lik tilgang til menneskerettighetene og grunnleggende friheter for personer med funksjonsnedsettelse slik at alle kan delta i samfunnet, uten diskriminering av noe slag. Selv om Norge ikke har inkorporert CRPD i norsk lov er stat og kommune allikevel forpliktet av konvensjonen.⁴

Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på en rekke grunnlag, herunder funksjonsnedsettelse. Loven stiller også krav om aktive tiltak for å sikre likestilling.

Mål om universell utforming er forankret både i internasjonale konvensjoner, forpliktelser gjennom EØS-avtalen, i flere lover samt i regjeringens handlingsplan for universell utforming. Blant annet er det lovfestet at alle nye bygg, anlegg og IKT-løsninger rettet mot allmennheten skal være universelt utformet. På IKT-området gjelder kravet også eksisterende løsninger, men med en overgangsperiode. Kravene gjelder for både privat og offentlig sektor, gitt at strukturene/løsningene er rettet mot allmennheten.

2.2 Statlige virkemidler

Nasjonale myndigheter bruker en rekke ulike virkemidler for å fremme universell utforming. Trolig er det de juridiske virkemidlene (lovbestemte krav) som er de mest kraftfulle, men det brukes også økonomiske virkemidler (tilskudd) og en rekke pedagogiske virkemidler i form av veiledere, standarder, handlingsplaner, mv. Mange av virkemidlene er omtalt i Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-19.⁵ Planen ble forlenget ut 2020 og vil trolig bli avløst av en ny plan.

For personer med nedsatt funksjonsevne finnes det også en rekke virkemidler som dels kompenserer for barrierer og merkostnader knyttet til funksjonshemmingen (f.eks. grunnstønad, TT-ordningen og refusjon av utgifter til hjelpemidler) og reguleringer som definerer forpliktelser til tilrettelegging for deltagelse i arbeid og utdanning for personer med nedsatt funksjonsevne.

⁴ Hvis CRPD hadde vært inkorporert i norsk lov, f.eks. i menneskerettsloven, så ville CRPD ved motstrid med annet lovverk gått foran annen lovgivning. Forståelsen bygger på intervjuer med ulike fageksperter på området. Vi kjenner til at Bufdir i dag gjennomfører en utredning/klargjøring av Implikasjonen av konvensjonen for kommunene ifm. pilot for implementering av CRPD.

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/b335313065f440f6bd7cc203a8e0ce2d/regjeringens-handlingsplan-for-universell-utforming-2015-2019-1.pdf>

2.3 Måloppnåelse

I formålsparagrafen i likestillings- og diskrimineringsloven heter det at lovens formål er å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse. Videre heter det at med likestilling menes likeverd, like muligheter og like rettigheter. Likestilling forutsetter tilgjengelighet og tilrettelegging. Loven skal bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes. Loven definerer også krav til universell utforming av publikumsrettede bygg, uteområder og IKT-løsninger.

Det finnes bare spredt informasjon om hvor langt man er kommet i oppfyllelsen av målene på disse politikkområdene.

Det er godt dokumentert at personer med nedsatt funksjonsevne deltar mindre enn andre på en rekke arenaer.⁶ Blant annet har gruppen lavere utdanningsnivå enn befolkningen ellers, og de deltar mindre i arbeidslivet. Dette kan også bidra til å forklare at de har lavere inntekt enn personer uten funksjonsnedsettelser.

Vi vet også at personer med funksjonsnedsettelse deltar i mindre grad i fritidsaktiviteter, og at foreldre til barn med funksjonsnedsettelse har lavere deltakelse i både fritid og arbeidsliv.

Vi mener det er grunnlag for å hevde at informasjon om status for universell utforming er mangelfull. Det finnes ikke noe system for løpende kartlegging av status for og utvikling i måloppnåelse på dette feltet, heller ikke på områder som omfattes av dagens lovkrav.

I rapporten «Universell utforming. Tilstandsanalyse og kunnskapsstatus» (Bufdir 2020) heter det bl.a.:

- *Det er i liten grad gjennomført systematiske målinger av universell utforming innen bygg og anlegg. Det foreligger kartlegginger av tilgjengelighet og universell utforming, men tallene spriker, avhengig av hvilke indikatorer som er lagt til grunn for målingen, hvordan måling er gjort og ulik bakgrunn og kompetanse om universell utforming hos de som kartlegger.*
- *Det er en stor utfordring at ikke alle eksisterende «publikumsbygg» er universelt utformet, som eksempel på områder som bør prioriteres fremover, f. eks. innen skolesektoren.*
- *Vi vurderer at forskningen på universell utforming, både på IKT-feltet og velferdsteknologi, er noe mangelfull. Også her er det behov for kartlegginger og forskning som systematisk undersøker graden av universell utforming på begge områdene.*

Bufdir fikk i 2018 utarbeidet en tilstandsrapport for universell utforming i kommunesektoren. Den viste at det gjenstår mye før kommunene har sikret universell utforming av bygg og uteområder. Bufdirs funn understøttes av nyere kartlegginger som Proba har gjennomført. Proba har blant annet evaluert regjeringens handlingsplan for universell utforming (Proba-rapport 2019-16). I forbindelse med prosjektet gjennomførte vi en spørreundersøkelse i

⁶ Se f.eks. https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/

kommunene og intervjuer i noen få kommuner. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at både tilstanden og utviklingen for universell utforming er best for bygg, dernest gater/uteområder og IKT-løsninger. Bygg i oppvekstsektoren er bedre utformet enn gjennomsnittet for andre bygg. Wendelborg (2020) er en undersøkelse av fysiske barrierer i læringsmiljøet på barnetrinnet i skolen. De finner at 16 prosent av barn som mottar hjelpemidler fra Nav ikke går på sin nærscole, men fysiske barrierer på nærscole er vanligvis ikke årsaken til at barnet går på en annen skole. Flere undersøkelser tyder på at tilstanden er bedre for nye enn for eldre strukturer, men at målene for universell utforming ikke er nådd. Det er få av kommunene hvor arbeidet med universell utforming er forankret på politisk nivå.

Likestillingssenteret (2018) har gjort en kartlegging av kommunenes implementering av CRPD. Kommunene selv mener de jobber godt med målene i konvensjonen, men at de ikke kjenner detaljene i konvensjonen. Mange oppgir at arbeidet er ganske personavhengig og ofte ikke så systematisk.

2.4 Kommunenes roller

Kommunene har som tjenesteleverandør samt regulerings- og planmyndighet viktige roller i arbeidet med universell utforming og deltagelse blant personer med nedsatt funksjonsevne. Når det gjelder kommunale helse- og omsorgstjenester er det viktige tjenester/tilbud som avlastning, barnebolig, støttekontakt, personlig assistanse (inkl. kommunene gir vedtak om BPA), hjelpemiddeltilbud, psykisk helsetilbud osv. Videre har kommunene en vesentlig rolle innenfor gerontologi, som arbeidsgiver og har ansvar for mye av fritidstilbudet i kommunen. Kommunen har også ansvar for parkering og lokal transport innad i kommunen. Mange av virkemidlene knyttet til deltagelse i arbeid samt i høyere utdanning er statlige.

De aller fleste bygg og anlegg er kommunale eller private. Kommunen har derfor som eier eller reguleringsmyndighet stor innflytelse på universell utforming på dette feltet. På IKT-feltet har kommunene ansvar for universell utforming av egne, publikumsrettede IKT-løsninger. Staten har ansvar for utforming av egne løsninger og har (gjennom Digitaliseringsdirektoratet) ansvar for tilsyn med utforming av alle publikumsrettede IKT-løsninger.

Kommunene har ansvar for de fleste offentlige veier, gater og uteområder, skoler, barnehager, helse- og omsorgsbygg, nettsted for informasjon om og selvbetjening for kommunale tjenester samt godkjenning av private bygg og anlegg. Dette innebærer at mange personrettede, offentlige tjenester er kommunale, samt at kommunene behandler søknader om bygging av alle private, publikumsrettede bygg og anlegg. Idrettsanlegg er enten kommunale eller de eies av andre, men godkjennes av kommunene.

Kommunens rolle innenfor planarbeid innebærer dels at de har ansvar for utforming av planene og dels å behandle enkeltsaker som omfattes av plan- og bygningsloven (Pbl). Lovens krav om tilgjengelighet skal overholdes. I tillegg kan kommunen gjennom planverket og tilhørende lokale reguleringsbestemmelser presisere eller stramme inn kravene for hele kommunen eller for utvalgte områder eller typer strukturer (f.eks. bestemmelser som reservert

parkering, transportforbindelse el. i tilknytning til idrettsanlegg, rekreasjonsområder, mv.).

I tillegg har kommunene ansvar for å behandle byggesaker og føre tilsyn med utbygginger.

Kommunene forvalter de fleste tiltak for boligbygging i form av ulike reguleringsplaner med føringer for bygging og i form av godkjenning av konkrete utbyggingsprosjekter. Bufdirs kommunerapport for 2017 viste at det bare var litt over halvparten av respondentene som besvarte spørsmål om det var tilstrekkelig tilgang på tilgjengelige boliger i kommunen. Dette tyder på at kommunenes rolle på dette feltet er svakt utviklet.

3 Rapporteringskrav og andre virkemidler

I dette kapitlet presenterer vi overordnede politiske føringer for statlig styring av kommunesektoren og vi drøfter rapporteringskrav og enkelte alternative virkemidler. Selv om et rapporteringskrav vil utformes som en juridisk forpliktelse, anser vi det om et såkalt pedagogisk virkemiddel ved at det virker gjennom å gi informasjon, ikke ved nye krav om universell utforming eller tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne.

3.1 Statlig styring av kommunesektoren

Det er bred enighet om at rammestyring som skal være hovedregelen i statens styring av kommunesektoren.⁷ Regelen gjelder både for bruk av juridiske og økonomiske virkemidler. Nasjonale myndigheter skal sette mål, definere kommunesektorens ansvar og sørge for at kommunesektoren har tilstrekkelige ressurser til å nå målene. Men det er opp til kommunene å beslutte hvordan målene skal nås. Nasjonale myndigheter skal som hovedregel unngå bruk av øremerkede tilskudd og bestemmelser om hvordan oppgavene skal løses. Bruk av konsultasjoner og andre pedagogiske (ikke-tvingende) styringsinstrumenter kan brukes uten å bryte med hovedprinsippet.

Krav om universell utforming er ikke i strid med hovedprinsippet for statlig styring: Kravet forplikter kommunene – og staten og privat sektor – til å oppfylle en standard, men sier ikke hvordan standarden skal nås. Dette er heller ikke et særkrav for kommunene, men et krav som gjelder alle sektorer.

På tross av bred enighet om rammestyring som hovedprinsipp, finnes det mange eksempler på krav om hvordan kommune skal utføre sine oppgaver samt et stort antall øremerkede tilskudd.⁸

3.2 Ulike typer virkemidler

Det er vanlig å skille mellom følgende hovedgrupper av virkemidler som offentlig sektor kan bruke:

- Juridiske: Rettigheter og plikter
- Økonomiske: Tilskudd, bevilgninger, skatter og avgifter
- Organisatoriske: Form og avgrensning av organisatoriske enheter samt styring og definisjon av oppgaver og virkemidler
- Pedagogiske: Ulike typer informasjons- eller kompetansetiltak

Alle forvaltningsnivåer bruker alle disse typene virkemidler. De brukes også i statens styring overfor de andre forvaltningsnivåene.

Når statens styring av kommunene primært skal skje gjennom rammestyring, innebærer dette at kommunene skal få definerte ansvarsområder og

⁷ Se for eksempel KMD (2016): «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder» og KMD (2017): Prop. 128 S - Kommuneproposisjonen 2018.

⁸ Se f.eks. KMD (2017): «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren», Rapport fra ekspertgruppe

økonomiske rammer for å løse disse, men uten bestemmelser om hvordan oppgavene skal løses eller føringer på hvordan de økonomiske rammene skal utnyttes. Definisjon av rettigheter for den enkelte, for eksempel til helsetjenester eller deltagelse i utdanning, er ikke brudd på prinsippet om rammestyring. Bruk av statlige pedagogiske virkemidler for å påvirke kommunesektoren kommer heller ikke i konflikt med prinsippet om rammestyring.

Begrunnelsen for valg av verktøy for statlig styring av kommunene varierer selvsagt med situasjonen. I mange tilfeller er det gode argumenter for avvik fra prinsippet om rammestyring, men det er vanskelig å definere når avvik kan være hensiktsmessig.

Difi gjorde i 2019 en gjennomgang for Kunnskapsdepartementet om «Hva er god statlig styring?».⁹ I sammendraget står det at:

de ordinære styringsvirkemidlene bør suppleres med mer dialog og mer samhandling. Involvering og dialog er viktig både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov og for at de skal bli iverksatt på en effektiv måte.

Denne anbefalingen gjelder ikke bare styring overfor kommunene, men generelt. Blant eksemplene som viser fordelene ved mer dialog er erfaringene med sterkere vektlegging av dialog knyttet til fylkesmannsembetenes tilsynsvirksomhet.¹⁰ Videre pekes det på avtaler mellom staten og kommunesektoren (representert ved KS) som et effektivt virkemiddel, men som «må brukes med kløkt». Det vises til at i Sverige har Statskontoret gjennomgått bruk av slike avtaler og konkludert med at dette kan være et effektivt virkemiddel dersom regjeringen ønsker å prioritere et område og samtidig sikre at iverksettingen blir tilpasset lokale forhold.

Et krav om at kommunene skal lage tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne er et juridisk virkemiddel, men i hver enkelt kommune vil det fungere som et pedagogisk virkemiddel. Vi mener likevel at et pålegg om rapportering bryter med rammestyring som hovedregel.

3.3 Rapporteringskrav som virkemiddel

Det finnes mange krav om rapportering fra kommuner. Ifølge Brønnøysundregisteret finnes det (i desember 2020) 118 krav om rapportering fra kommuner til staten.¹¹ Dette er en reduksjon fra 155 i 2016. Vi kjenner ikke til noen studier av årsakene til reduksjonen, men antar at nedgangen delvis skyldes at rapporter fra kommunene er erstattet av uttrekk fra fagsystemer.

I tillegg til krav om rapportering til staten finnes det nasjonale regler om rapportering mellom ulike aktører i en og samme kommune eller fylkeskommune.

⁹ Jf Difi-rapport 2019:9

¹⁰ Jf. Difi (2016) «Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter.» Difi-rapport 2016:5

¹¹ <https://www.brreg.no/produkter-og-tjenester/statistikk/statistikk-fra-kommunalt-rapporteringsregister/>

I 2011 anslo PWC at kostnadene ved kommunenes rapportering til staten utgjorde om lag 180 millioner kroner per år (320 årsverk).¹²

Uttrekk fra fagsystemene er en viktig kilde for den systematiske rapporteringen som publiseres fra kommuner. Mye av dette rapporteres gjennom Kostra til SSB som publiserer statistikk på grunnlag av rapporteringen. Men det finnes også andre krav om rapportering. Et eksempel er krav i kommuneloven om at administrasjonen hvert år skal rapportere til kommunestyret eller fylkesstyret om internkontroll. Videre skal både barnevernstjenesten og de ansvarlige for grunnopplæringen levere årlige rapporter til kommunestyret. På enkelte felt rapporterer ikke kommunene til SSB, men til en statlig faginstans (f.eks. Utdanningsdirektoratet).

Det finnes lite kunnskap om virkninger av rapporteringskrav som virkemiddel. Det virker klart at rapportering styrker informasjonstilgangen. Dette kan styrke grunnlaget for å fatte riktige beslutninger og dermed for effektivisering av arbeidet slik at måloppnåelsen kan styrkes uten økt ressursbruk.¹³

Dette må veies opp mot ressursene som kreves for å innhente og sammenstille informasjonen i rapportene samt å gjennomgå rapportene i forbindelse med beslutningstaking.

Rapportering kan også bidra til synliggjøring av et felt. Synliggjøring kan rapportering kan påvirke prioriteringer.¹⁴ Krav om rapportering bør derfor bygge på en klar begrunnelse, for eksempel i form av at det på det aktuelle feltet er særlig viktig med kvalitet (jf. krav om rapportering på barnevernsfeltet). I analyser av statlig styring av kommuner tolkes gjerne «prioriteringseffekter» som negativt. Man kan likevel forsvare slike krav, blant annet hvis de gruppene hvis interesser rapporteringen skal løfte fram, i utgangspunktet har svak politisk innflytelse i kommunen.

Rambøll (2013) er en evaluering av obligatoriske evalueringsrapporter for grunnskolen. En konklusjon er at rapportene blir brukt blant annet i kvalitetsutvikling og styringsdialog. Både politisk og administrativt nivå bruker rapportene, mens skoleledere finner lite nytt i rapportene og derfor ikke ser dem som nyttige for egen ledelse. Vi mener at funnene i Rambølls evaluering har begrenset overføringsverdi til universell utforming og situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. I grunnskolen er det omfattende standardisering og rapporteringskrav. Dette gir helt andre muligheter for å måle resultater og virkninger og til å studere tidsutvikling og sammenligning med andre.

I satsingen «Ressurskommuneprosjektet» samarbeidet staten og utvalgte fylkeskommuner og kommuner om universell utforming. Satsingen var knyttet til regjeringens handlingsplan for universell utforming 2009-2013. Som en del av satsingen leverte både kommunene og fylkeskommunene årlige rapporter om

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-rapportering-til-staten/id659563/>

¹³ Rambøll Management Consulting (2013) «Årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling»

¹⁴ Se f.eks. Agenda Kaupang (2017): «Effekter av statlig styring av kommunesektoren», https://www.regjeringen.no/contentassets/7a091fc1953345b8980b040b96fe6d50/rapport_agenda_kaupang.pdf

sitt arbeid på feltet. Vi har ikke fått tilgang til hvilke krav som ble stilt til rapporteringen, men på nettstedet¹⁵ hvor rapportene er samlet hetes det at

Rapportene inneholder blant annet presentasjoner av et forbildeprosjekt fra hvert år, og viser hvordan ressurskommunene og pilotfylkene organiserer og evaluerer sitt eget arbeid som utviklingsaktører for universell utforming.

Rapportene legger altså mer vekt på hvordan det ble arbeidet enn på kartlegging av resultatene. Det legges også vekt på å trekke fram eksempler for læring. Slik vi leser disse rapportene, er de egnet for læring, men i mindre grad for statistikk eller for kontroll av resultatkrav (f.eks. at bygg og uteområder skal være universelt utformet). Rapporteringen er også omtalt i avsnitt **Error! Reference source not found.**

Virkninger av rapporteringskrav vil avhenge av hvor mye informasjon de ulike aktørene har fra før, hvor mye ny informasjon som samles inn for å utforme rapporten, og hvordan rapporten behandles. Kommunene er opptatt av å være minst like gode som andre og å unngå kritikk fra fylkesmannen. Dermed kan produksjon av standardiserte nøkkeltall som gjør det enkelt å sammenligne kommuner med hverandre og å vurdere oppfyllelse av lovbestemte krav kunne ha sterke effekter. Viktige sider ved bruk av rapporter er krav om offentliggjøring, behandling i kommunestyret og oversendelse til fylkesmannen og/eller andre relevante statlige myndigheter.

Man kan tenke seg at et eventuelt krav om tilstandsrapporter kun gjelder universell utforming. Men kravet kan også omfatte situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Det finnes mange ulike ordninger og virkemidler for denne målgruppen, og ansvaret for både utforming og forvaltning av virkemidlene er fordelt på alle tre forvaltningsnivåer. Kommunenes ansvar omfatter blant annet (primær)helse- og omsorgstjenester samt universell utforming på de områdene som er nevnt over. Med unntak av sosialhjelp, er de fleste inntektssikringsordningene for personer med nedsatt funksjonsevne statlige. Det samme er ordninger for tilrettelegging på arbeidsplasser og hjelpemidler i hjemmet samt arbeidsrettede tiltak. TT-ordningen forvaltes av fylkeskommunene. Et eventuelt rapporteringskrav bør kanskje være knyttet til de kommunale forpliktelsene og oppgavene. Både det delte ansvaret for transport og arbeidsrettede tiltak, hensynet til personvernet (gjelder særlig små kommuner), og at kommunenes fagsystemer ikke inneholder en registrering av funksjonsevne for alle, kan tilsi at et eventuelt rapporteringskrav ikke dekker alle temaer knyttet til målgruppen.

3.4 Alternativer til krav om tilstandsrapport

Det kan være vanskelig å vurdere om de positive virkningene av et tiltak veier opp for kostnadene og andre negative virkninger av tiltaket. I mange tilfeller kan det være enklere å sammenligne to tiltak med samme mål enn å vurdere ett tiltak som det eneste. Utredningsinstruksen krever at når man vurderer å innføre et statlig tiltak, skal man alltid vurdere tiltaket opp mot andre tiltak for å

¹⁵ <https://uu-k1.no/arsrapporter/>

nå samme mål. I dette prosjektet har vi vurdert en del alternativer til tilstandsrapporter. I intervjuene i prosjektet har vi bedt informantene om å vurdere disse alternativene opp mot hverandre.

Man kan tenke seg at det lovfestes et krav om at kommunene skal utforme tilstandsrapporter. Et slikt krav vil være et juridisk virkemiddel, men i den enkelte kommune vil det fungere som et pedagogisk virkemiddel. Det er også mulig å utforme en anbefaling om å lage tilstandsrapport. Vi har derfor lagt vekt på å finne andre pedagogiske virkemidler som alternativer.

På hjemmesiden til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) heter det:

Pedagogiske virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som kan ha til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre befolkningen eller bestemte målgrupper.

Pedagogiske virkemidler kan f.eks. gi informasjon om situasjonen på et felt, herunder om mål nås og rettigheter sikres. Tilstandsrapporter vil være et eksempel på dette. Slike tiltak kan påvirke politiske prosesser og beslutninger. Man kan også utforme pedagogiske virkemidler som gir kompetanseoppbygging eller som fungerer som verktøy for å sikre kvalitet eller effektivitet. Vi tenker her på opplæringsmateriell, kompetansenettverk, kurs, ol. samt veiledere, håndbøker, standarder, ol.

Hvis svakheter i kommunenes arbeid med universell utforming kan tilskrives manglende prioritering og systematikk i arbeidet, kan tiltak for å synliggjøre svakhetene bidra til forbedringer. Hvis svakhetene skyldes svak kompetanse, vil det være mer effektivt å sette inn tiltak for styrking av kompetansen.

I Bufdirs (2017) undersøkelse svarer om lag halvparten av kommunene at universell utforming «i stor grad» var et tema i kommunen. Bare 8 prosent svarte «i liten grad». Undersøkelsen tyder dessuten på at oppmerksomhet om temaet er et mindre problem enn kompetansen om universell utforming. Om lag halvparten av kommunene svarte at de ikke har noen plan for registrering av universell utforming av bygg og uteområder. 36 prosent sa at de har en slik plan. Vel en av fem kommuner oppga at de «i stor grad» hadde kartlagt tilgjengeligheten i kommunens bygg. Rundt 45 prosent svart «i noen grad». Det var en del færre som hadde kartlagt tilgjengeligheten i uteområder.

Fylkesmannsembetene (snart benevnt statsforvalterne) fører tilsyn med kommunene. Tilsyn består både av avviskontroll og ulike former for veiledning eller kompetanseoppbygging. Tilsyn er en form for pedagogiske virkemidler, og styrket tilsyn anser vi som et alternativ (eventuelt supplement) til krav om tilstandsrapporter.

Alle kommuner skal ha et Råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Kravet om å ha slike råd fungerer som et organisatorisk og pedagogisk virkemiddel i den enkelte kommune. Rådene fungerer som pedagogiske virkemidler ved at de belyser saker og situasjoner fra en annen synsvinkel enn administrasjonen og kommunens politiske ledelse. Vi har sett på styrking av rådenes funksjon som et mulig alternativ eller supplement til tilstandsrapporter. Vi oppfatter at rådene primært bidrar til synliggjøring, og dermed påvirker prioriteringer, men det kan også tenkes at de i en del tilfeller tilfører kompetanse.

Kommuner er pålagt å ha planverk. Plan- og bygningsloven stiller en rekke krav til innholdet i planene og prosessene for å utforme dem. Hensynet til medvirkning står sterkt. Kommunen har en særlig plikt til å sørge for å tilrettelegge for at grupper som ellers ikke så lett kommer til orde i planprosesser, aktivt bringes inn. I Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019) nevnes barn og personer med forskjellige funksjonsnedsettelse særskilt.

Vi har vurdert følgende alternative virkemidler til krav om tilstandsrapporter:

Tabell 3-1: *Mulige tiltak og antatte virkninger for universell utforming og for personer med nedsatt funksjonsevne*

Tiltak	Antatt virkning
Tilstandsrapporter	Prioritering, beslutningsgrunnlag og ev. kvalitet
Styrking av hensynet til universell utforming i planverk	Prioritering og kvalitet
Rapportering i Kostra	Prioritering
Tilsyn	Prioritering og kvalitet
Veiledere, standarder og nettverk	Kompetanse og kvalitet
Styrking av Rådene	Prioritering og kvalitet

I det følgende utdyper vi hvert av tiltakene.

Kommuneplaner – plan- og bygningsloven

Pbl stiller en rekke krav til kommunale planer og planprosesser. Det er minstekrav til temaer som skal dekkes og til hvordan planprosessene skal gjennomføres. Kommuneplaner følger syklusen for kommunevalg. Kommuneplanen skal bl.a. ha en arealdel og en samfunnsdel. I tillegg skal det være en handlingsdel. Sistnevnte skal revideres årlig. Arealdelen ligger ofte fast over ganske lang tid, mens samfunnsdelen gjerne revideres en gang i hver valgperiode. Det er ikke krav om revisjon, men om at kommunestyret skal ta stilling til om planen skal revideres.

Dagens lovverk stiller krav om universell utforming både i utforming av konkrete løsninger, men også i overordnede kommunale planer. I plb § 1-1 «Lovens formål» heter det at

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak.

I lovforklaringen til samfunnsdelen (KMD, 2020) heter det:

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell

utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn. Hensikten med det siste er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Arealstrategien i den kommunale planstrategien vil være en viktig premiss for samfunnsdelen fordi den har betydning for utviklingen av samfunnstjenestene i kommunen.

Loven inneholder krav om at det legges til rette for medvirkning i planprosessene. I lovkommentaren blir det understreket at kommunen har et særlig ansvar for at det tilrettelegges for medvirkning også når private fremmer planforslag. Det skal være medvirkning i hele planprosessen. For eksempel er det ikke tilstrekkelig å invitere til kommentar til ferdig utkast. Videre blir det lagt vekt på involvering av råd for personer med funksjonsnedsettelse:

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse og regionale og lokale brukerorganisasjoner kan være viktige aktører i denne sammenheng og bør trekkes inn på hensiktsmessig måte..

Vi kjenner ikke til at noen har kartlagt eller analysert hvordan råd for personer med nedsatt funksjonsevne medvirker i planprosesser og hvilke virkninger dette kan ha. Et unntak er en evaluering som NIBR gjennomførte i 2002 av et program for økt deltagelse.¹⁶ Rammebetingelsene, og da særlig lovverket, er såpass mye endret siden programmet ble gjennomført at denne analysen har begrenset overføringsverdi til i dag.

Staten kan fremme innsigelser til kommunale og regionale planer. Helsedirektoratet har i en veileder for systematisk folkehelsearbeid pekt på innsigelser til kommuneplaner som et virkemiddel.¹⁷ I veilederen heter det

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Forhold som kan gi grunnlag for innsigelse kan være:

- *At planleggingen ikke sikrer gode nok uteområder, lysforhold og miljøkvalitet, i tråd med statlige normer og retningslinjer.*
- *At planleggingen ikke tar tilstrekkelig høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle.*
- *At planleggingen ikke tar tilstrekkelig hensyn til den delen av befolkningen som har lav mobilitet, herunder barn, eldre og*

¹⁶ Lund-Iversen, Martin, and Knut Bjørn Stokke. (2002) "Funksjonshemmedes interesser i planleggingen." NIBR-rapport 2002:19.

¹⁷ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/systematisk-folkehelsearbeid>

personer med nedsatt funksjonsevne, med hensyn til nærhet mellom bolig, tjenester, service, kulturaktiviteter mv.

Både fylkesmannsembetene og fylkeskommunene har innsigelsesrett på folkehelseområdet.

Likestillingssenteret (2018) inneholder resultater av en kartlegging av omtalen i kommunale styringsdokumenter av lik rett til deltagelse, herunder for personer med nedsatt funksjonsevne. Kartleggingen dekker planstrategier og samfunnsplaner i noen utvalgte kommuner. Konklusjonen er at lik rett til deltagelse er omtalt i flere av planene, men ikke personer med nedsatt funksjonsevne spesielt.

Buadir (2017) viser at 60 prosent av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen svarte at universell utforming inngikk i kommuneplanens arealdel og/eller samfunnsdel. Asplan Viak (2018) viser at både Oslo og Stavanger hadde egne planer for universell utforming. For øvrig kjenner vi ikke til forskningspregede analyser av betydningen av planprosessene generelt eller bestemmelsene om universell utforming i plandelen av Pbl for resultatene på dette området.

Man kan tenke seg flere grep for å styrke planverkets bidrag til å fremme universell utforming og interessene til personer med nedsatt funksjonsevne, men vi mener det mest aktuelle tiltaket må være å presisere hvordan disse områdene skal representeres i planene. Man kan tenke seg at det utformes en planveileder for disse politikkfeltene, kanskje tilsvarende veilederen «Plan og unge i plan- og byggesak» (KMD, 2020).

Rapportering i Kostra

Kommune-til-stat-rapporteringen - Kostra – er basert dels på uttrekk fra kommunenes fagsystemer og dels på ulike typer informasjon kommunene sammenstiller spesielt for denne rapporteringen. Indikatorene sammenstilles og tilrettelegges av SSB slik at man kan få fra tidsutvikling og sammenligne ulike kommuner med hverandre. Kostra brukes aktivt av kommunene selv, media, forskere, tilsynsmyndigheter og andre.

Det er neppe tvil om at kommunene påvirkes av Kostra (jf. avsnitt 4.6). Mange kommuner bruker sammenligninger eller tidsutvikling til å identifisere styrker og svakheter i egen kommune, noe som i sin tur kan utløse omprioriteringer eller forbedringstiltak. Vi kjenner ikke til forskning som kan belyse hvor stor betydning Kostra har.

Det er svært lite rapportering om universell utforming i Kostra.¹⁸ Dette kan ha sammenheng at det er krevende å lage gode tallfestede indikatorer, som egner seg for rapportering til Kostra.

I dag er det ikke noe nasjonalt system for registrering av om ulike løsninger er universelt utformet. Hvis dette skal inn i Kostra, må man først lage en standard for registrering og indikatorer som skal rapporteres. Deretter må kommunene

¹⁸ Så vidt vi kan se offentliggjøres ikke andre indikatorer enn om kommunen har en IKT-strategi og om den omhandler universell utforming og hvor mange universelt utformede rekreasjonsområder det finnes i kommunen.

gjøre de nødvendige kartlegginger og rapportere resultatene til SSB. Eventuelt kan indikatorer for bygg legges inn i registre for bygg.

I Bufdir (2017) var det få av kommunene som svarte at de «i stor grad» hadde kartlagt tilgjengeligheten i bygg og uteområder. De som hadde kartlagt hele eller deler av sine bygg og uteområder hadde brukt ulike verktøy til dette. Ulike verktøy vil kunne gi ulike svar. Bufdir har vist at det er store sprik i anslag for tilgjengeligheten i skolebygg.¹⁹ Valg av ulike verktøy kan ha bidratt til forskjeller i anslag.

Kommunene er forpliktet til universell utforming av sine bygg, uteområder og IKT-løsninger. I tillegg har kommunene ansvar for å behandle planer og konkrete byggesaker i privat sektor. Vi er usikre på om det kunne være mulig å pålegge kommunene å kartlegge også om privat sektors publikumsrettede bygg og anlegg er universelt utformet. Kommunene har ikke tilsynsmyndighet for privat sektors IKT-løsninger.

Rapportering i Kostra kunne angi tilstanden for visse typer bygg og strukturer. Man kunne kanskje inkludere også private, publikumsrettede bygg og uteområder. Enten kunne man rapportert om oppfyllelsen av ulike krav for ulike grupper av bygg (f.eks. om trappefri inngang) eller man kunne etablert en form for indeks som fanget opp flere forhold (herunder akustiske forhold, bruk av kontrastfarger, mv.). Vi har ikke innhentet synspunkter på hvordan en rapportering for IKT-løsninger kan utformes og har i intervjuene ikke presentert noe format på en mulig rapportering i Kostra.

Tilsyn

Med tilsyn mener vi her statens tilsyn med kommunesektoren. En del direktorater fører selv tilsyn, mens andre har lagt sin tilsynsfunksjon til fylkesmannsembetene. Statlige tilsyn koordineres gjennom dialogforumet «Tilsynsforum» hvor de statlige tilsynsetatene og representanter for kommunene møtes for å bestemme tilsynsområder og -temaer og en gjennomføringsplan. Hensikten er blant annet å sikre kontroll med den samlede belastningen av tilsyn på kommunesektoren.

Tilsyn kan anta ulike former. Tradisjonelt har tilsyn vært gjennomført ved å studere et utvalg saker og temaer. Det har deretter blitt gjort en vurdering av om kommunenes tjenester og forvaltning oppfyller krav i lovverk og andre føringer fra nasjonale myndigheter. I økende grad har tilsynsmyndighetene begynt å bruke andre metoder, og da særlig ulike former for veiledning og dialog.

Det blir ikke ført tilsyn med alle tilsynsområdene hvert år. Det blir valgt ut temaer som skal dekkes av tilsyn. Det vil normalt gå flere år mellom hver gang et tema dekkes av tilsyn.

Det er forsket lite på virkninger av fylkesmennenes tilsyn.

En undersøkelse gjennomført av NIBR omhandler virkningene av tilsyn på kommunene (Askim m.fl. 2013). Her fremgår det at tilsynene i liten grad hadde betydning for kommunens budsjettprioriteringer. Tilsynet hadde i større grad betydning for kommunens rutiner for saksbehandling, tjenesteutøvelse og

¹⁹ https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Bolig_og_bygg/Offentlige_bygg/

dokumentasjon. Det fremgår også at kommunene på forhånd ofte er klar over avvik og forhold som utløser pålegg. Samtidig erfarte kommunene at tilsyn ofte var avviksorientert og at dette kunne gi et negativt fokus og bidra til et betydelig press både på det administrative og politiske nivået i kommunen. NIBR fant også at det er en utbredt oppfatning i kommunene at tilsynet heller bør ha et fokus på resultater fremfor å vektlegge prosedyrekrav, fordi vektleggingen av prosedyrekravene i liten grad bidrar til læring. Rapporten til NIBR viser også til kommunelovens kap. 10 A der det fremgår at tilsyn skal være begrenset til lovlighetskontroll. Mulighetene for å føre tilsyn avhenger av at kommunenes forpliktelse er klart definert i loven. Dersom loven er rundt formulert, kan tilsynet kunne bygge på skjønnsmessige kriterier eller standarder basert på lovens krav.

På oppdrag fra KMD gjennomførte Difi i 2016 en undersøkelse om hvordan det statlige tilsynet med kommunene fungerer. Undersøkelsen viser at tilsyn oppleves som nyttig både av tilsynsmyndighetene og kommunene. Dette gjelder både selve tilsynet og veiledningen i forbindelse med tilsyn. Aktørene mener tilsyn bidrar til læring og til bedre kommunale tjenester. Rapporten konkluderer også med at tilsyn ikke utgjør en urimelig belastning på kommunene. Det anbefales at den nasjonale koordineringen av tilsynene bør styrkes.

Man kan tenke seg at tilsyn med deler av likestillings- og diskrimineringsloven, pbl eller med kommunelovens bestemmelser om kommunale og fylkeskommunale råd kan styrkes, men ikke slik at det føres hyppig tilsyn med dette feltet. Dette kan være alternativer til krav om tilstandsrapporter.

Opplæringsaktiviteter, nettverk og standarder

Staten tilbyr ofte opplæringstiltak overfor kommunesektoren. Opplæring kan bidra både til å øke kompetansen og oppmerksomheten om det aktuelle temaet. Deltakerne kan spre dette til sine kolleger. Opplæringstiltak kan særlig være en god løsning hvis svak kvalitet på gjennomføringen er et problem. Svakheter kan være unødig bruk av tid og ressurser og dårlig resultat. Sammenlignet med en del andre typer tiltak, kan opplæring ha en fordel gjennom at den gjøres frivillig slik at det i beste fall brukes bare av de som har behov for opplæring.

Nettverk kan fungere som opplæring, dels ved at konkrete opplæringstiltak etableres som en aktivitet i nettverket, men også ved at deltakerne lærer av hverandre.

Standarder er ikke-bindende spesifikasjoner av utforming av objekter, tjenester, systemer eller prosesser. Hensikten med å utforme standarder er dels å sikre kvalitet ved å spesifisere elementer i utførelsen og ved å bidra til produktivitet ved at man lærer faste arbeidsrutiner og bruker kjente innsatsfaktorer.

Hvis kvalitet i gjennomføringen er et hovedproblem, kan opplæringstiltak, nettverk eller etablering av standarder være effektive tiltak. Det er imidlertid vanskelig å måle effekter av slike tiltak.

Virkningene av opplæringstiltak, nettverk og standardisering vil være situasjonsbestemt. Både situasjonen hos de som har ansvar for politikkområdet og den faktiske utformingen av tiltakene vil ha betydning for virkningene. Vi har likevel bedt informantene i intervjuene om å reflektere over disse typene tiltak som alternativer til krav om tilstandsrapporter.

Blant kommunene som besvarte undersøkelsen i Bufdir (2017) svarte 24 prosent at de «i stor grad» hadde tilstrekkelig kompetanse på universell utforming, mens 64 prosent svart «i noen grad». Vi mener at svarene tyder på at det er et behov for økt kompetanse, men de sier lite om hva slags tiltak som vil kunne fungere for å dekke dette behovet. I samme undersøkelse oppgir om lag halvparten av kommunene at de har gjennomført tiltak for å styrke kompetansen på universell utforming.

Kommunale og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Kommuneloven § 5-10b sier at alle kommuner og fylkeskommuner skal opprette råd for personer med funksjonsnedsettelse. Rådene skal være medvirkningsorganer som har rett til å uttale seg i saker som gjelder personer med funksjonsnedsettelse. I tillegg kan rådene ta opp saker på eget initiativ.

Bufdir kartla i 2016 om kommunene hadde opprettet råd samt en del forhold knyttet til rådenes mandat, sammensetning, ressurser, mv.²⁰ 80 prosent av kommunene oppga at de hadde etablert rutiner for involvering av rådene i behandling av ulike typer saker. Kartleggingen tyder på at de fleste rådene har et reglement, får sakspapirer tilsendt minst noen (4-7) dager før møtene og har et minimum av sekretærressurser og midler til rådighet. Flertallet oppga at medlemmene av rådene hadde fått tilbud om å delta i folkevalgtopplæring. I en del kommuner var det bare politikerrepresentantene som hadde fått tilbud, mens i 24 prosent av kommunene var tilbudet gått både til politikerrepresentanter og andre.

I Bufdir (2017b) oppga 60 prosent av kommunene at de hadde involvert brukerrepresentanter i kartlegging av tilgjengeligheten i bygg og uteområder. Det var ikke spørsmål spesifikt om involvering av rådene.

Mens Bufdirs kartlegging kunne tyde på at de fleste kommunene fulgte lovens bestemmelser, tyder en nyere undersøkelse fra FFO på at rådene har en ganske begrenset rolle i rundt halvparten av kommunene.²¹

FFO har kartlagt hvordan kommunale råd arbeider og blir brukt.²² Hovedinntrykket er blandet. En del av rådene oppgir at de ganske ofte får viktige saker til uttalelse og i tide, mens om lag like mange oppgir at de selv må identifisere relevante saker og prosesser og at de ofte får sakene senere enn de trenger. Opplæringen er ofte mangelfull og det samme er kunnskapen om rådene i mange kommuner. Det er ganske vanlig at de blir invitert til å uttalelse seg om byggeprosjekter, men sjeldnere om innholdet i tjenestene. Videre behandler rådene sjelden saker knyttet til arbeid eller utdanning. Flertallet av rådene oppgir at de sjelden eller aldri behandler saker knyttet til helse, bolig eller fritid/kulturliv.

Våre intervjuer bekrefter inntrykket av at det er store forskjeller mellom kommuner i hvordan rådene fungerer og blir brukt. Det virker som om det er en

²⁰ Jf Bufdir (2017a)

²¹ <https://ffo.no/globalassets/ffo-mener/rapporter/bruken-av-radene-for-funksjonshemmede.pdf>

²² <https://ffo.no/aktuelt/2019/de-kommunale-radene-blir-ikke-hort/>

klar sammenheng mellom hvor aktive rådene er og hvor mye oppmerksomhet politikkfeltet får. Aktivitet og oppmerksomhet om feltet forsterker hverandre. I enkelte kommuner deltar rådene i en rekke saker, og trekkes gjerne tidlig inn både i overordnet planlegging og konkrete utbygginger.

Man kan se styrking av rådenes funksjon som et alternativ til krav om tilstandsrapporter. Rådene kan bidra både til å øke oppmerksomheten om det aktuelle politikkfeltet og til å styrke kunnskapsgrunnlaget for relevante beslutninger.

Det er uklart hva man kan og bør gjøre for å styrke rådenes funksjon. Blant mulighetene er:

- Formulere mer eksplisitt når og hvordan rådene skal bidra i ulike styringsprosesser
- Gi rådene økte ressurser (f.eks. til utredninger, informasjonstiltak, sekretær)
- Sette minstekrav til opplæring av medlemmene

4 Resultater av intervjuene

I dette kapitlet presenterer vi inntrykket fra intervjuene vi har gjennomført i/med kommuner, fylkesmannsembeter, fylkeskommunale råd og med organisasjoner. Målet med presentasjonen er å få fram ulike erfaringer og synspunkter og sammenhengen mellom disse. Intervjuobjektene utgjør ikke et representativt utvalg, men er egnet til å synliggjøre hovedtendenser og variasjoner.

4.1 Overordnet om kommunenes arbeid og kunnskap

Intervjuene tyder på at det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder hvor systematisk de arbeider med universell utforming og for å sikre mulighetene for deltagelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi ser allikevel noen klare tendenser:

- Det er høy grad av bevissthet om at kommunale bygg og uteområder skal være universelt utformet.
- Nye kommunale bygg og uteområder utformes med sikte på universell utforming og ofte oppfylles regelverket, særlig når det gjelder krav til framkommelighet og tilgjengelighet for bevegelseshemmede. Det er ganske vanlig at utformingen ikke tar hensyn til andre grupper av funksjonshemmede.
- Svært få nevnte på eget initiativ IKT-feltet, og informantene visste lite om tilstanden for utformingen på dette området.
- Det er lite oppmerksomhet om tilgjengelighet i private, publikumsrettede bygg og anlegg.
- Det ser ut til at kommunene i liten grad har en systematisk vurdering av sine tiltak med utgangspunkt i like muligheter for deltagelse eller et annet overgripende mål for personer med nedsatt funksjonsevne. Arbeidet for personer med funksjonsnedsettelse er først og fremst knyttet til individuelle helse- og omsorgstjenester samt til oppvekstsektoren.

4.2 Informasjonsinnhenting og kunnskap om situasjon

I tillegg til at kunnskapsstatus varierer mellom kommuner, varierer den også mellom ulike temaer:

- Bygg, uteområder og IKT-løsninger
- Universell utforming og lik rett til deltagelse
- Ulike tjenesteområder

De fleste kommunene ser ut til å ha god kunnskap om status for universell utforming av nye bygg og uteområder. Det er svakere kunnskap om eldre bygg og uteområder samt private, publikumsrettede bygg er universelt utformet. Enkelte forteller at kommunen har kartlagt utforming av både nye og eldre bygg, og at kartleggingsprosjektene har bidratt til bevisstgjøring og kunnskap og har ført til utbedringer i bygningsmassen.

Det er derimot nesten ingen som har kartlagt situasjonen vedrørende universell utforming av IKT-løsninger. En informant med ansvar på IKT-feltet sa at kommunen for noen år tilbake hadde kartlagt utforming av kommunens

publikumsrettede IKT-løsninger. Dette var blitt rapportert til rådmannen, og det ble vedtatt tiltak for å rette opp svakheter.

Universell utforming er som regel forankret i saksgangen i kommunen. Det innebærer at de enkelte tjenestesektorene har ansvar for å ha oversikt over mulige løsninger i enkeltsaker eller prosjekter, herunder også tiltak for å bedre tilgjengeligheten i eksisterende bygg og uteområder.

I enkelte kommuner har de lagt vekt på å få oversikt over tilgjengeligheten i boligmassen. I et av disse eksemplene har man gått fysisk igjennom alle boliger og kartlagt skjematisk iht. lovverk og spesifisert tiltak. Arbeidet som ble gjort ble beskrevet som svært oversiktlig og nyttig. Noen har bare kartlagt boliger som kommunen disponerer, mens andre også har samlet inn informasjon om privateide boliger. Oversikten er viktig for å lykkes med tildeling av boliger ut fra beboers behov. For eldre tar de gjerne høyde for funksjonsfall slik at beboer eventuelt ikke må flytte for å komme til egnet bolig.

Ingen av kommunene hadde gjennomført systematisk kartlegging av situasjonen for personer med funksjonsnedsettelse, herunder om deltagelse i arbeid, fritid, kultur m.v. og barrierer for deltagelse på disse områdene. En informant forteller at denne problemstillingen er reist av brukerrådet i kommunen. I små kommuner hvor «alle kjenner alle» har forvaltningen i sum mye kunnskap om de personene det gjelder, og en systematisk kartlegging vil kanskje ikke gi så mye ny informasjon.

De aller fleste kommuner er organisert etter tjenesteområder. Mye av den kunnskapen kommunene har om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne kommer fra ansatte som tildeler eller utfører tjenester på de ulike områdene. Flere forteller at det ikke er definert noen ansvarlig enhet for målgruppen som helhet og heller ikke for deler av gruppen. Ansvar for tiltak er delegert til hvert tjenesteområde. Det finnes ikke et system for å samle kunnskapen om situasjonen for tjenestemottakere med nedsatt funksjonsevne på tvers av tjenesteområder. I oppvekstsektoren og hjemmebaserte tjenester er det systemer for å kartlegge behov og tildele tjenester, men det er ikke nødvendigvis slik at informasjonen som en tjenestesektor får tilføres eller gjøres tilgjengelig for andre sektorer.

Kommunene får informasjon gjennom blant annet tildeling av praktisk bistand, hjemmesykepleie, bolig, tt-kort, spesialundervisning og varig tilrettelagt arbeid. En nevner også informasjon gjennom forvaltning av støtteordninger/låneordninger for Husbanken.

I en del kommuner er det etablert et system med koordinatorene og/eller ansvarsgrupper for personer med sammensatt tjenestebehov. Slike systemer gir informasjonsutveksling mellom tjenestesektorene for de personene som dekkes av disse systemene, men mange med nedsatt funksjonsevne har få eller ingen tjenester og dekkes ikke av denne koordineringen.

Enkelte av kommunene løfter frem at koordinerende enhet kjenner situasjonen for de enkelte brukerne som omfattes av koordineringen, men at kunnskapen ikke settes sammen til kunnskap om hele målgruppen.

Kunnskapsstatus om målgruppen varierer med kommunestørrelse. En informant i en liten kommune forteller at de har god oversikt over de med

synlige behov. Informanten formidler at koordinerende enhet i helse og omsorg har god oversikt på individnivå.

4.3 Tilstand og utvikling

Selv om det er ganske få kommuner som lager systematiske oversikter over status for universell utforming av bygg og uteområder, mener de fleste at de vet ganske mye om tilstanden på dette feltet. Informantene er ganske enige om at nye bygg i all hovedsak blir universell utformet, men at kvaliteten på arbeidet varierer, blant annet når det gjelder akustikk, kontrastfarger, ol. En rådmann framholdt at fysisk utforming av strukturer i hovedsak er på plass: «Det viktige nå er å sikre lik rett til deltagelse gjennom tilpasning av ulike aktiviteter».

Universell utforming kan være et utfordrende tema å jobbe med fordi det er ulike oppfatninger om hva som er god kvalitet for alle. I ett prosjekt ble en kommune nominert for en pris for universell utforming samtidig som de fikk kritikk av representanter for målgruppa som ikke syntes løsningene var tilfredsstillende. Selv om lovverket kan være klart, trenger man som regel erfaring med konkrete prosjekter for å se hva som blir gode løsninger. Erfaringsbasert kunnskap er særlig nyttig på dette feltet.

Intervjuene viser at det er store forskjeller i hvor godt kommunene arbeider med feltet. Vårt inntrykk er at både oppmerksomheten om feltet og kvaliteten på innsatsen ser ut til å være personavhengig. En del av informantene fremmet lignende synspunkter. Sentralt plasserte entusiaster kan ha stor betydning. Universell utforming er heller ikke ett felt. Dermed kan en kommune arbeide godt på ett område (f.eks. skoler), men mindre bra på et annet (f.eks. uteområder eller IKT-løsninger). Tilsvarende gjelder også arbeidet med å sikre rett til deltagelse.

Kommunene legger sterk vekt på å følge loven. Dette er et tveegget sverd: Lovregulering vil kunne føre til at det som er lovregulert prioriteres foran andre tiltak, selv om dette ikke gir best oppfyllelse av overordnede mål.

Av kommunene som har jobbet detaljert med universell utforming i nye byggeprosjekter, er opplevelsen at man kan få til gode løsninger uten vesentlige kostnader, så lenge universell utforming ivaretas helt fra konseptutviklingsfasen. En omtalte at kommunen hadde gjennomført en omfattende oppgradering av sentrumsområder. De har klart inntrykk av at det er tilfredshet blant innbyggerne med utformingen. Informanten henviste til presseomtale og medlemmer av Rådet for funksjonshemmede. Informanten sa at kommunen har arbeidet aktivt med dette lenge, og opplever at tematikken er godt forankret i kulturen i kommunen – «helt naturlig [...] å tenke tilrettelegging for alle».

Oppvekst

Universell utforming av og tilrettelegging i skoler er høyt prioritert i kommunene vi intervjuet. Kommunene vektlegger at barn skal kunne gå på nærskolen. Likevel forteller enkelte at det kan svikte i kvaliteten på gjennomføringen, og at det ikke er uvanlig å finne feil og mangler som må rettes opp når det kommer nye elever med særlige behov. Oppfyllelse av TEK17 gir ikke nødvendigvis den tilgjengeligheten alle har behov for, sa en informant.

Fordi enkelte tilpasninger krever forholdsvis store endringer, planlegger de fleste kommunene dette i god tid i forveien slik at ombyggingen er klar ved skolestart. Dette gjøres i samarbeid med andre tjenester i oppvekstsektoren, for eksempel barnehage og PPT. Enkelte kommuner starter skoleåret med å gå igjennom tilbudet og vurdere behovene fremover. For de med størst behov har mange kommuner god oversikt gjennom hele livsløpet.

I flere av kommunene er skolebyggene forholdsvis nye og godt tilpasset ulike behov. Blant kommunene som har nye skoler, er det enkelte som beskriver en klar forståelse av betydning av universell utforming. En informant forteller at kommunen i bygging av nye skolen har inkludert en avdeling for tilrettelagt opplæring (ATO) for multihandikappede. Et av grepene de gjorde for å sikre god tilgjengelighet og kontakt mellom elevene på ATO-avdelingen og de ordinære klassene var å plassere avdelingen sentralt i bygget slik at det var kort vei mellom avdelingen og elevenes ordinære klasser. Vedkommende løfter også frem to andre tiltak knyttet til uteområdet. De fikk bygget en trampoline med terskelfri tilkomst som var stor nok til at ledsager kunne være med. Det andre tiltaket var et område med klatrestener som var integrert med en sandkasse med sandbord som barna kunne kjøre under. Informanten fremhever at brukermedvirkning var en sentral faktor for at de fikk det til, og fremhever dessuten at tiltakene ikke ble vesentlig fordyrende eller utførende å lage ettersom prosjektet var godt planlagt.

Idrett, fritid og sosiale aktiviteter

Enkelte kommuner har spesielle tiltak for aktivitet og deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Noen forteller om gruppetiltak innenfor idrett, aktivitetstilbud for jenter eller cafétilbud. Enkelte gir bistand til å organisere dagen eller skyss for å delta på tilbud. I en av kommunene har avdelingen med ansvar for fritid en del tiltak for denne målgruppa og samarbeider med nabokommuner om det. Informanten forteller også at de har bygget et boligsameie for 28 unge voksne som eier sin egen bolig med mål om å få en selvstendig boligtilværelse.

4.4 Overordnet og helhetlig gjennomgang

Systematikk i arbeid med universell utforming

De fleste kommunene arbeider systematisk med universell utforming av nye kommunale bygg og uteområder. Det innebærer at lovforpliktelsene er godt innarbeidet i alle faser av byggeprosjekter. Enkelte arbeider også ganske systematisk med et mer overordnet perspektiv på tilgjengelighet, herunder i tilknytning til eksisterende bygg og uteområder og ved å sikre nok tilgjengelige boliger. Dette innebærer for eksempel at man har kartlagt status på utformingen og hvilke tiltak som bør gjennomføres. Enkelte informanter beskriver at universell utforming har vært en selvfølge ved rehabilitering av inne-områder, men opplever at uteområder som lekeplasser kan være en utfordring, blant annet fordi det er uklart hvem som har ansvar for kontroll.

Det var lite kunnskap om arbeidet med universell utforming av IKT-løsninger blant de fleste av våre informanter.

Enkelte informanter fra små kommuner mener at i mindre kommuner kan man nå gode resultater uten den type systematikk som man har i store kommuner. Et par av de små kommunene mente at manglende tilgjengelighet ikke var noen vesentlig barriere hos dem, men dette ble sikret gjennom at «det var kultur for det» eller at «hvis det oppstår problemer, så finner vi en løsning», altså uten formelle strukturer.

Kommunene har blandede erfaringer med medvirkningsprosesser på dette feltet. Både viljen hos de ansvarlige for utforming av bygg og uteområder og kompetansen hos rådet for personer med nedsatt funksjonsevne ser ut til å være viktige forutsetninger for gode prosesser. Vi ble ikke fortalt om medvirkningsprosesser i forbindelse med utforming av IKT-løsninger.

Enkelte kommuner hvor vi har intervjuet har deltatt i ressurskommune-satsingen (jf avsnitt 3.3). En av disse løfter frem at de var tidlig ute med å arbeide med tematikken også før pilotprosjektene og før lovverket var på plass. Blant annet hadde de strengere krav til utforming enn kravene i pbl og forskrift. I kommunen har universell utforming vært godt forankret politisk over tid, dvs. at politikerne var positive til å sikre universell utforming. I pilotprosjektet ble det ikke gjort en helhetlig gjennomgang av situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne, men det ble laget retningslinjer, rutiner/sjekklistor om universell utforming. Kommunen hadde også enkelte ansatte som fikk spesielt ansvar i samarbeid med andre kommuner. I etterkant av piloten har kommunen også hatt studenter som har kartlagt bygg med mål om å få bevilget penger til å gjøre tiltak på eksisterende bygningsmasse. Vedkommende forteller at gamle bygg kan være utfordrende, men at det gjøres utbedringer ved jevne mellomrom. Ved utforming av nye bygg er universell utforming et sentralt element.

Flere av kommunene har gjennomført temadager, hvor politikere og kommunalt ansatte har måtte teste rullestol eller bind for øynene i krevende situasjoner. Dette oppleves å ha vært bevisstgjørende og gitt en forståelse av hvordan man kan gjøre bygg og uteområder tilgjengelig nok, samt hvor man plasserer boliger.

Tre av kommunene hvor vi gjorde intervjuer, ser ut til å arbeide ganske systematisk med universell utforming. Vi vil omtale to av disse kommunene nedenfor. I Bærum og Trondheim gjennomførte vi flere intervjuer. I Haugesund intervjuet vi kun leder for det kommunale rådet, og vårt materiale om kommunen er tynnere.

Bærum

I Bærum er politikkfeltet ganske synlig, mye gjennom arbeidet til Rådet for personer med funksjonsnedsettelse. Det er betydelig interesse for universell utforming blant politikerne. Det har vært diskusjon om hvordan Rådet kan trekkes sterkere inn i planprosessene. Universell utforming har vært diskutert i forbindelse med flere saker i formannskapet.

Kommunen er i ferd med å kartlegge om deres bygg er universelt utformet. Bærum holder av midler hvert år for å gjennomføre tilgjengelighetstiltak etter hvert som behov blir identifisert, for eksempel i tilknytning til et barn som begynner i en barnehage eller på en skole. Bærum har hatt en satsing som het «Brobyggerprogrammet». Bakgrunnen var at de erfarte at mange med funksjonsnedsettelser opplevde kommunens tjenester som lite tilgjengelig. Programmet var rettet mot å bedre tilgjengeligheten.

Mens kommunen arbeider systematisk med universell utforming, men vi mener intervjuene tyder på at det ikke er samme systematikk i arbeidet med lik rett til deltagelse. Rådet for funksjonshemmede har foreslått å gjennomføre en levkårsundersøkelse for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunen, men foreløpig er ikke forslaget vedtatt.

Trondheim

I 2005 satte Trondheim mål om universell utforming. Dette har siden da vært førende. Deltagelse i Pilotkommuneprosjektet og Ressurskommuneprosjektet har vært viktig for arbeidet på feltet.

Trondheim har ikke laget en samlet situasjonsbeskrivelse av eller strategi for «like muligheter for deltagelse». De baserer tiltak blant annet på brukerundersøkelser blant personer med nedsatt funksjonsevne samt på informasjon fra ansatte. Koordinatorere for barn og unge med funksjonsnedsettelse kartlegger tjenestebehovet. En informant sa at de hadde ansvarsgrupper for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette bidro til at de kunne være forberedt på særlige krav til utforming av skoler før barnet nådde skolealder og at de kunne gjennomføre tiltak i tide slik at barnet kunne begynne på sin nærscole fra første dag. Ønsker om deltagelse i fritidsaktiviteter er en del av kartleggingen. Bystyret har sendt en bestilling til rådene for unge og for funksjonshemmede om å samarbeide om bidrag til fritidstilbud for disse gruppene. Bestillingen gjelder også utforming av boliger (barneboliger og boliger for voksne med nedsatt funksjonsevne). I Trondheim stilles det krav til mottakere av tilskudd at de skal godta ledsagerbevis og at de skal ha en «inkluderingspraksis».

I Trondheim er utforming av handlings- og økonomiplan viktige prosesser for arbeidet med like muligheter for deltagelse og for universell utforming. Da går de gjennom situasjonen på ulike felt og løfter fram svakheter og områder som bør prioriteres. Også funksjonshemmedes muligheter for deltagelse har vært tematisert i disse prosessene. Koordinatorer for personer med kommunale tjenestetilbud er viktige informanter. Et viktig tiltak er at det stilles krav om at kommunale virksomheter som driver fritidstilbud lager aktiviteter som egner seg for funksjonshemmede.

Systematikk i arbeid med personer med «lik rett til deltagelse»

Leder for et fylkeskommunalt råd mente at det ikke er noen kommuner som i dag har en helhetlig tilnærming til «like muligheter for deltagelse». De fleste ser i hovedsak på tilgjengelighet i bygg. Flere av informantene mener at på tross av at tematikken til stadighet er oppe, mangler kommunene en klar strategi eller mål på området.

Vi har heller ikke fått informasjon om noen kommuner har gjennomført en overordnet kartlegging av status knyttet til deltakelse, arbeid eller utdanning for målgruppa.

Leder for rådet for funksjonshemmede i en mindre kommune sa at kommunen ikke har laget systematiske rapporter om status, men det var det heller ikke behov for. De vet mye om hvordan personer med nedsatt funksjonsevne har det. Videre mente han at situasjonen i kommunen var ganske bra på disse politikkfeltene. Det var kultur for å tenke på behovet til personer med nedsatt

funksjonsevne og hva man måtte gjøre for at de skulle kunne delta der de ønsket å delta. Men tilbudet ble delvis tilpasset når det ble aktuelt, noe som ikke er i samsvar med prinsippet om universell utforming.

En kommune hadde gjennom deltagelse i kvalitetsreformen «Leve hele livet» begynt å legge større vekt på medvirkning for eldre enn tidligere. En del av tiltakene var også relevante for (andre) med nedsatt funksjonsevne. Informanten i kommunen sa at det fortsatt var et forbedringspotensial når det gjaldt å inkludere personer med funksjonsnedsettelse på arenaer som ikke var dekket av tiltakene overfor eldre.

Vi spurte kommunene om de stiller krav om at mottakere av kommunale tilskudd skal legge til rette for deltagelse av personer med nedsatt funksjonsevne. Ingen stilte et slikt krav.

Organisering

Få kommuner som har deltatt i vår kartlegging har egne stillinger/funksjoner eller avdelinger i kommunen som jobber spesielt med universell utforming. Enkelte trekker frem at det til en viss grad er silotenkning knyttet til temaet og at de mangler en overordnet tilnærming. Flere kommuner har likevel personer som har god kompetanse og interesse for feltet, og som jobber med temaet via andre fagområder for eksempel arealplanlegging, samfunnsplanlegging og folkehelse. Flere av kommunene forteller at de aktivt bruker eksterne rådgivere eller kompetansemiljøer, for eksempel i utbyggingssaker. Enkelte løfter frem at kommunen tilbyr kurs i universell utforming.

Betydningen av kommuneplaner og strategier

Universell utforming er sjelden forankret i en egen strategi. I noen kommuner er det nevnt direkte eller indirekte i kommuneplanens samfunnsdel, gjerne under overordnede temaer om inkludering og likestilling. Enkelte informanter forteller at universell utforming er forankret i kvalitetssystemer og i kulturen for den kommunale tjenesteytinga, og at de har kommet langt i arbeidet slik at det ikke er behov for en spesiell strategi.

Det er ulike oppfatninger om hvor sterk betydning kommuneplanens samfunnsdel har for utforming av kommunenes tilbud på ulike felt. I noen kommuner er samfunnsdelen et viktig styringsdokument, også for å ivareta universell utforming, mens andre opplever at kommuneplanens overordnede perspektiv gjør det vanskelig for dem å ta den i bruk i tjenesteutviklingen. KS-nettverk driver et samarbeid for å utvikle samfunnsdelen i kommuneplanen som lokalpolitisk verktøy.²³ Enkelte av kommunene hvor vi intervjuet, deltar i dette. I samarbeidet skal kommuneplanen forankres og operasjonaliseres politisk og administrativt, fra øverste nivå og ned i tjenestene. Målet er å få på plass en metodikk slik at det blir større kunnskap om hva kommuneplanen faktisk innebærer.

I avsnitt 3.4 omtalte vi studier som indikerer at overordnede kommuneplaner ikke ser ut til å framheve situasjonen for funksjonshemmede eller arbeidet med

²³ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/jobber-i-nettverk-med-kommuneplan/>

universell utforming. Med få unntak bekrefter våre intervjuer dette inntrykket. De fleste formidler at det først er i konkrete byggeprosjekter at universell utforming blir et viktig tema.

Intervjuene med fylkesmenn gir et noe blandet bilde. Enkelte mener at universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne er lite omtalt i overordnede planer. Lovens krav til overordnede planer gir heller ikke grunnlag for at fylkesmennene kan komme med innsigelser til overordnede planer knyttet til omtalen av funksjonshemmede, universell utforming og like muligheter til deltagelse. Derimot vil manglende vektlegging av universell utforming i områdeplaner og reguleringsplaner og andre mer detaljerte planer kunne gi grunnlag for innsigelser. Informanter i fylkesmannsembeter sa at de hadde fremmet slike innsigelser. Andre mente at universell utforming og mulighet for deltagelse ofte var nevnt også i overordnede planer og at embetet i visse tilfeller hadde kommentarer knyttet til omtalen (eller mangel på omtale) også i overordnede planer.

En av informantene fra fylkesmannsembeter sa også at selv om like muligheter for deltagelse ikke omtales i kommunenes planer, betyr det ikke at politikkkfeltet faktisk blir neglisjert. De fleste kommunene gjør en betydelig innsats på dette området. Selv om de ikke lager systematiske rapporter, er de klar over svakheter i eget tilbud. Hensynet til funksjonshemmede generelt er mer integrert i beslutningsprosesser knyttet til folkehelse enn til arealplaner, mens universell utforming som tema er mer forankret i planer for fysisk utforming. Universell utforming vektlegges mer i reguleringsplaner og andre mer detaljerte planer, som for eksempel eiendomsplan, enn i samfunnsdelen. Ingen av dem vi intervjuet i kommunene nevnte folkehelseplanen i tilknytning til arbeidet med universell utforming eller deltagelse, selv om Helsedirektoratet i sin veileder for systematisk folkehelsearbeid har lagt opp til en slik kobling.

I en kommune forteller informanten at universell utforming er forankret på flere måter, blant annet i kommuneplanen og i kommunens utviklingsstrategi hvor smart-city-tenking står sentralt. Vedkommende løfter også frem at kommunen bruker ny teknologi for å sikre miljø og bærekraft på alt som bygges. Et eksempel som trekkes frem er en ny busstopp-park, med wifi, trådløs lading, taktil merking, med aktiviteter for barn og som er plassert under tak. Utbyggingsinstruksen legger også tydelige føringer for medvirkning som sikrer at universell utforming blir gjennomført på best mulig område.

De eneste av de kommunene vi har intervjuet hvor vi oppfatter at planprosessene er viktige for å synliggjøre de nevnte politikkkfeltene er Trondheim, Haugesund og Alta. Trondheim legger vekt på å innarbeide universell utforming også i overordnede planer, herunder samfunnsdelen, arealdelen og byutviklingsplanen. Trondheim har bevisst valgt å ikke ha en egen plan for universell utforming. Begrunnelsen er at dette målet/hensynet bør forankres i ordinære planer. I Haugesund bygger arbeidet med universell utforming på både de overordnede kommuneplanene, sentrumsplanen og gatebruksplanen. Politikkkfeltet er synliggjort, blant annet i planprosessene. IKT-feltet er ikke like mye framhevet som bygg og uteområder.

I Bærum ser ikke overordnede planer ut til å være viktige for forankring av arbeidet med universell deltagelse, men Bærum ligger som nevnt likevel langt framme i arbeidet på dette feltet.

I Rogaland utformet fylkeskommunen en plan for universell utforming i 2007. De hadde en fylkesordfører som var opptatt av feltet, noe som bidro til interesse fra det politiske miljøet som helhet. Planen har vært viktig for å løfte fram satsing på universell utforming i fylket.

Oppmerksomhet

Under temaet oppmerksomhet, omtalte de fleste bare universell utforming. Like muligheter for deltagelse tas ikke opp som et samlet tema, selv om det gjennomføres mange tiltak som bidra til økte muligheter for deltagelse.

I noen kommuner er oppmerksomheten om universell utforming i hovedsak drevet av presseoppslag om eksempler på dårlig utforming og tilgjengelighet. Det er også eksempler på at langvarig systematisk arbeid har bidratt til økende oppmerksomhet og der aktører i mange ulike typer posisjoner var bevisste og hadde en ganske god forståelse av feltet.

I enkelte av kommunene gjennomføres det flere ganger i året gjennomganger overfor politisk ledelse i forbindelse med utbyggingssaker hvor universell utforming er et tema. En av informantene som beskriver dette opplever at det er stort engasjement og fokus på saksfeltet.

I noen av kommunene som har jobbet aktivt med dette tidligere, opplever man at interessen har dalt. En av grunnene som oppgis er at kommunen har klart å forankre tematikken i den kommunale forvaltningen og at det derfor ikke er behov for spesiell oppmerksomhet om tema.

Enkelte opplever derimot at den politiske oppmerksomheten hele tiden har vært begrenset. Noen forteller at politikere aldri har etterspurt en helhetlig vurdering av situasjonen.

I en del kommuner er rådet for personer med nedsatt funksjonsevne svært viktig for å sette tematikken på agendaen og for å spre kunnskap om universell utforming. Enkelte opplever også at kompetanse blant de ansatte blir stadig bedre, delvis takket være rådets arbeid.

Erfaring med rapportering – Kostra og annet

Mange av informantene har liten erfaring med tilstandsrapportering.

Noen få kommuner forteller at de har bred erfaring med tilstandsrapporter generelt og opplever at det fungerer som et virkemiddel til å få oversikt. Allikevel kan det være utfordrende å bruke rapportene til noe praktisk, dvs. å omsette kunnskap til handling.

Kommuner bruker ofte rapportering for å sammenligne seg med andre – både for å se hvordan de scorer og som et kunnskapsgrunnlag for forbedringsarbeid. Enkelte trekker frem at rapportering brukes for å finne kommuner de kan lære av. En av kommunene hadde gjort dette innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Alle rapporter som bidrar til synliggjøring av problemer, påvirker prioriteringer, se en av informantene. Men det er viktig at rapportene når fram til den politiske ledelsen. Ellers står den i fare for å havne i en skuff.

Det krever ofte mye arbeid for å sikre en rapportering etter samme standard. Dette er nødvendig for å sikre sammelignbarhet. En av kommunene forteller at

de sitter i et samarbeidsforum med sine nabokommuner for å sikre sammenlignbarhet i rapportering slik at tallene kan brukes til referansetesting. Enkelte er oppmerksomme på at rapportering kan føre til en konkurranse mellom kommuner om å rapportere gode resultater som ikke reflekterer reelle forskjeller. Flere av informantene forteller at det ligger et rom for skjønn i beregning av indikatorer som de rapporterer inn til myndigheter.

Enkelte beskriver det å rapportere til staten som «en omvendt øvelse», nemlig at man rapporterer på det som har skjedd og liten grad det som kommer. Rapporteringen er vanligvis dårlig egnet til å synliggjøre kvalitet i tjenestene. Vedkommende synes heller at «staten bør komme å se hvordan det fungerer i praksis». Ett eksempel som ble nevnt på rapportering med tvilsom nytte er Iplos.²⁴ Rapportering er lite egnet for å speile situasjonen for funksjonshemmede. Ett problem er manglende konsistens i rapportering, også internt i enkelte kommuner.

Trondheim var med i to statsstøttede prosjekter for universell utforming:

- Pilotkommuneprosjektet (2005-08)
- Ressurskommuneprosjektet (2008-13)

Kommunene som deltok var forpliktet til å utforme årlige rapporter. Vi har ikke funnet informasjon om hvilke krav som ble stilt til rapportene, men i intervju har tidligere leder for prosjektet i Trondheim opplyst at rapportene skulle behandles av by-/kommunestyret. Samme informant mener at rapportene og behandlingen av dem hadde en betydelig effekt ved å skape oppmerksomhet blant politikerne og for å forstå feltet. Rapportene inneholder omtale både av mål og strategi, resultater, tiltak, organisering og finansiering.²⁵ Det var lite vekt på bruk av nøkkeltall (for eksempel andel av ulike typer strukturer som oppfyller ulike typer krav) og mer på eksempler.

Erfaringer med rapportering i barnevernet

Kommunene rapporterer i dag to ganger per år om sitt arbeid med barnevern. Rapportene sendes til fylkesmannsembetene. I noen av kommunene går rapportene også til politisk og administrativ ledelse. Enkelte fylkesmannsembeter mener rapporteringen har positive virkninger. Den fungerer både som en del av kommunens internkontroll, der rapporten sendes til kommunestyret og administrativ ledelse og øker forståelsen for barnevern hos disse, og den gjør at fylkesmannsembeter skal kunne følge med på risiko og svikt i tjenesten. Rapporteringen gir også et godt bilde av utviklingen over tid og er et grunnlag for sammenligning av resultatoppgåelse, antall saker, belastning osv. mot andre kommuner på ulike områder. Virkningen av rapporteringen avhenger mye av om og hvordan de behandles av ledelsen i kommunen. Enkelte embeter forteller at det er stor variasjon i hvordan overordnet ledelse bruker rapporteringen, men fremhever likevel at rapporteringen gir kunnskap og setter utfordringer på dagsorden.

²⁴ Iplos-statistikk var basert på uttrekk fra kommunenes fagsystemer for helse- og omsorgstjenester. Nå er de samme dataene integrert i Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR)

²⁵ <https://www.trondheim.kommune.no/universellutforming>

Bærum har hatt en praksis med årlige rapporter om både barnevernstjenesten, grunnskolen og PPT til kommunestyret. Informantene fra Bærum oppgir at erfaringene med rapporteringen er overveiende positive. Rapportene peker på forbedringspunkter.

En av informantene pekte på at erfaringene med rapportering på barnevernsfeltet kanskje ikke er så relevante for arbeidet med universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne. I barnevernet er det mange krav til prosesser og tjenester. Rapporteringen bygger mye på disse kravene og på informasjon fra fagsystemene. En tilsvarende standardisering av krav finnes ikke for arbeidet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Flere av informantene i kommunene har gode erfaringer med rapportering på barnevern. Blant annet trekker enkelte frem at de opplever at rapporteringen gjør at de er mer i forkant. Informanten forteller at rapporten beskriver tematikk og utfordringsbilde innen ulike tjenester og opplever at det skaper bevissthet og at det har hatt betydning for politikerne og administrasjonen. Blant annet har kommunen jobbet med standarden for tjenesten og økt bemanningen. Andre opplever at tilstandsrapporten først og fremst gir grunnlag for at kommunen selv kan ta tak i utfordringer, men at det er vanskelig for andre, for eksempel fylkesmannen, å se hva utfordringene i kommunen er ut fra rapporten. Vedkommende opplever at rapportene i for stor grad fokuserer på kvantitative indikatorer og at de i liten grad belyser reelle utfordringer kommunen står overfor.

Erfaringer fra store kommuner kan ikke nødvendigvis overføres til mindre. Der det er små forhold har slike rapporter mindre betydning, og de er vanskelige å utforme slik at de blir informative, men ikke bryter med taushetsplikten.

Forskjeller mellom situasjonen i henholdsvis barnevernet på den ene siden, og funksjonshemmede og universell utforming på den andre, har implikasjoner for behovet for og nytten av rapportering. I barnevernet er hver sak mer akutt og det er høy risiko for alvorlige negative konsekvenser for barn og unge. Det er derfor en annen risikoprofil med sterkere behov for kvalitetskontroll i barnevernet. Ofte vil kommunens egen internkontroll og forvaltningsrevisjon fange opp svakheter i barnevernstjenesten, men ikke alltid. Samme informant argumenterte for at hvis en kommune er god på det meste, men har svakheter knyttet til universell utforming og/eller tilbudet til funksjonshemmede, vil vanligvis internkontrollen eller forvaltningsrevisjonen fange opp dette. Hvis kommunen derimot har mange svakheter i sin forvaltning, vil ikke alle bli fanget opp.

4.5 Syn på tilstandsrapporter og andre tiltak

De fleste av informantene i kommunene synes at tilstandsrapport om universell utforming og situasjonen for personer med funksjonsnedsettelser fremstår som et godt tiltak, gjerne i supplement med andre virkemidler. Flere tror at en rapport vil føre til en større bevissthet og at det trolig ville ført til at kommunen ville jobbet mer systematisk med tema, i motsetning til den fragmenterte tilnærmingen de har i dag. Enkelte mener det vil være et viktig kunnskapsgrunnlag for å informere både politikere og innbyggere om status.

En ansatt med ansvar for forvaltning av eiendom sier:

Vi rapporterer på så uendelig mye, men det vil ikke bety så mye ekstra jobb. Vi har KPI-er²⁶ innen mange områder. Trenger det på universell utforming også.

Rapportering brukes som et viktig styringsverktøy på flere områder i mange kommuner. Det er vanlig at kommunene aktivt sammenligner seg med andre når det gjelder tjenesteproduksjon og resultater, både for å se hvordan de ligger an og for å forstå årsakssammenhenger. Enkelte tror at effekten av en tilstandsrapport vil være positiv uansett hvordan kommunene skårer, fordi det både gir oppmerksomhet og vil være motiverende. Andre fremhever at en tilstandsrapport kan være et nyttig virkemiddel for å få politikere og administrative ledere til å bli mer opptatt av resultater enn av aktiviteter.

Andre er mer tvilende til virkningen av en tilstandsrapport, men tenker at det kan være et av mange virkemidler som kan ha effekt, og at det er bedre enn ingenting.

Selv om mange tror at det kan være et nyttig virkemiddel for økt oppmerksomhet, løfter flere frem at man i tillegg trenger talspersoner som fremmer tematikken. En informant i et fylkesmannsembete mener at rapportering har liten effekt hvis det ikke er noen som har feltet som en kampsak. Hvis ikke innflytelsesrike personer eller grupper bruker rapportene, drukner de. Tilsvarende gjelder for rapportering til Kostra: Hvis ikke innflytelsesrike krefter bruker indikatorene, har de ingen virkning.²⁷ Enkelte opplever at denne gruppen ikke er blant dem som roper høyest i dag og heller ikke har de sterkeste talspersonene/ressurspersoner rundt seg.

Styrking av innsatsen er et spørsmål om prioritering, og da kan holdningsskapende arbeid være mer effektivt enn tilstandsrapporter, mente enkelte. Andre tror at øremerkede midler må til for å skape resultater.

Oppfatningene om tilstandsrapporter som virkemiddel spriker på tvers av nivåer i kommunene. Vi gikk inn i undersøkelsen med en hypotese om at kommunale ledere med tverrsektorielt ansvar, som for eksempel rådmenn/kommunedirektører, ville ha grunnlag for mer prinsipielle vurderinger om tilstandsrapport som et virkemiddel, og derfor ville være mer kritiske til nytten av en tilstandsrapport. I motsetning til rådmenn, tenkte vi at personer med fagansvar kanskje ville se på tilstandsrapporten som et virkemiddel før å løfte frem eget fagområde som grunnlag for styrket prioritering. Resultatene fra intervjuene støtter ikke denne hypotesen. Informantenes holdninger går på tvers av nivåer og roller. Et klart flertall av informantene er positive til tilstandsrapporter. Imidlertid blir bildet mindre klart når man ser tilstandsrapporter som et selvstendig virkemiddel opp mot å knytte registrering av tilstand opp mot arbeidet med kommuneplaner.

²⁶ KPI er «Key Performance Indicators». Det kan oversettes med «viktige nøkkeltall»

²⁷ Vi vil her bemerke at en av informantene nevnte at det i Kostra finnes tall for antall rekreasjonsområder som er universelt utformet. Vi hadde ikke tidligere hørt om indikatoren og ingen andre informanter nevnte den i tilknytning til spørsmål om rapportering til Kostra som mulig tiltak. Dette kan tyde på at indikatoren ikke regnes som viktig og/eller at den er lite kjent

Hvis vi skal løfte frem noen mønstre fra kartleggingen, ser det heller ut til at det er forskjeller mellom tjenestesektorer, og ikke personenes plass i hierarkiet i styringsstrukturen. Informantene som representerer bygg og eiendom ser ut til å være ganske positive til tilstandsrapporter, kanskje fordi universell utforming allerede er godt innarbeidet i rutinene og at det i noen grad allerede foreligger et datagrunnlag som kan rapporteres. Informantene som representerer helse og omsorg er også en grunnleggende positiv til holdning til tilstandsrapporter, men ser ikke helt hvordan rapportene kan utformes slik at de blir nyttige. Inntrykket vårt fra intervjuene er at selv om informantene fra helse- og omsorgssektoren er bevisste på flere aspekter om temaet, som boligkvalitet, meningsfulle aktiviteter og livskvalitet for øvrig, er arbeidet i kommunen svært individrettet knyttet til enkeltbehov. Vi får inntrykk av at det er få som ser mulighetene for en mer helhetlig tilnærming til målgruppen og med en samlet rapportering om tilstanden for personer med nedsatt funksjonsevne. Noe av dette kan skyldes at gruppen er så sammensatt at det er vanskelig å danne et meningsfylt helhetsbilde.

Rapporteringsbyrden oppfattes av mange som stor allerede. En sa at man bør unngå flere krav om rapportering fra kommunene og generelt være forsiktig med å legge flere føringer på hvordan kommunene skal arbeide. Slike krav virker byråkratiserende og tar oppmerksomhet og energi fra problemløsning. Enkelte forteller også at de savner kontinuitet i hva som skal prioriteres. Andre mener imidlertid at det er nødvendig å pålegge kommunene å rapportere for at kvaliteten på kommunenes arbeid skal bli god nok. Disse peker på at det erfaringsmessig er lettere å få prioritert et område hvis man har eksternt press.

Kostnadene ved rapportering

Det er ulike oppfatninger om kostnader ved tilstandsrapportering. Enkelte kommuner opplever at de i dag bruker mye tid og ressurser på rapportering, mens andre løfter frem at kommunen har gode systemer for rapportering og at rapportering om universell utforming sann sett ikke ville ført til veldig store merkostnader. Flere mener at kostnadene først og fremst vil være i starten når man skal lage et kunnskapsgrunnlag, men at de vil reduseres betraktelig når det foreligger data og erfaringer fra tidligere. Det er typisk små kommuner som opplever rapportering som krevende. Ingen av informantene ga noen form for tallfesting av mulige kostnader ved rapportering, noe som kan ha sammenheng med at verken de eller vi hadde en konkret skisse til rapport. Flere har ingen oppfatninger om kostnader ved rapportering.

Enkelte opplever også at det uansett vil være rom for kommunene å vurdere hvor mye ressurser som skal brukes på rapportering.

Utforming av tilstandsrapport for universell utforming og personer med funksjonsnedsettelse

Innhold

Vi stilte informantene spørsmål om hva de mener en tilstandsrapport bør inneholde. Mange av informantene i kommunene hadde få konkrete oppfatninger om spørsmålet.

Kommunene må trolig innhente mye ny informasjon for å lage rapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne. Enkelte av

informantene mener at rapportene vanskelig vil kunne standardiseres. En informant ønsker at myndighetene tar med kommunene på en systematisk innspillprosess hvis man ønsker å innføre tilstandsrapport.

De fleste av informantene som uttrykte en oppfatning om innholdet, nevnte at status for tilgjengelighet i kommunens bygningsmasse og uteområder burde omtales, herunder informasjon om trapper, inngangspartier, ledelinjer og synlighet. Enkelte nevnte også utforming og skilting av gater og anlegg. Det var få som nevnte IKT-løsninger og private publikumsrettede bygg og anlegg.

Det var på den annen side en del som argumenterte *mot* å legge vekt på status for bygg, uteområder og IKT-løsninger. Begrunnelsen er at universell utforming av slike strukturer er regulert av loven, og at det derfor ikke er behov for rapportering, i hvert fall ikke knyttet til nye strukturer. Flere trakk frem at universell utforming handler om langt mer enn arkitektur. Det handler om tjenesteyting og samfunnsdeltakelse i vid forstand. En informant trakk fram erfaringer fra kommunens arbeid med aldersvennlige samfunn hvor del la vekt på flere innsatsområder, blant annet deltakelse i kulturlivet og frivillighet samt transport og infrastruktur. Også status i barnehage og skole blir nevnt. Andre indikatorer kan være personer i ordinært arbeid og deltakelse på dagsenter. En informant problematiserte imidlertid operasjonalisering av indikatorer for deltakelse, og mente at slike bør ta utgangspunkt i om personen selv ønsker å delta.

Enkelte var kritiske til for omfattende rapportering, nettopp fordi universell utforming er et sammensatt tema som berører veldig mange områder.

Det viktigste er å løfte fram det overordnede målet: Lik rett til deltagelse, mente enkelte av informantene. Rapportene burde ha preg av levekårsundersøkelser og få fram hva som er viktig for personer med nedsatt funksjonsevne. For de fleste med nedsatt funksjonsevne er det ikke tilgjengelighet i kommunale bygg som er den viktigste barrieren for mulighet for deltagelse, sa flere av informantene. Det bør legges vekt på å få fram målgruppens opplevelser: Hva opplever de? En ansatt i oppvekstfeltet fremmet lignende synspunkter, men vektla at det viktigste vil være å få fram «de unges stemmer». Det er innhenting av brukernes oppfatninger som er mest relevant for handlingsvalg. Rapporten bør omtale hva kommunen gjør for å bygge ned barrierer for deltakelse og legge mer vekt på hva kommunene planlegger å gjøre, heller enn på historiske fakta. Det var også en som tok til orde for at rapportene burde framheve forbedringspotensialet og ha et tydelig budskap til politikerne.

En informant fra et fylkesmannsembete var inne på noe av det samme: Man bør ikke gjøre universell utforming til en teknisk øvelse, men heller legge vekt på medvirkning blant de som kan ha behov for tilrettelegging: «Hva er viktig for deg?» Lignende synspunkter kom fra lederen av et fylkeskommunalt råd. Rapportene bør omhandle medvirkningsprosesser og kobling mellom tilstanden og politikkutformingen. Rene situasjonsbeskrivelser gir lite. Flere hadde innspill om at rapportene burde sikre kobling mellom tilstand og tiltak, for eksempel mellom fravær av universell utforming, hvilke ulemper dette medfører og hva oppgradering vil koste. Tilstandsrapporter bør knyttes opp mot handlingsplaner. Som en av informantene uttaler det:

En rapport uten en form for handlingsplan gir lite mening og vil ha liten effekt.

I en del av intervjuene stilte vi først et åpent spørsmål om innhold i et eventuelt rapporteringskrav og ba deretter informanten tenke på om man kunne strukturere rapporten rundt ulike perspektiver på kvalitet:²⁸

- Resultatkvalitet
- Prosesskvalitet
- Strukturkvalitet

Informantene som fikk dette spørsmålet, mente at man kanskje kunne anvende ulike kvalitetsdimensjoner på ulike områder. På de områdene man relativt enkelt kan måle resultatkvalitet (for eksempel for tilgjengelighet i kommunale bygg) kan man bruke dette kvalitetsperspektivet. På andre områder (for eksempel lik rett til deltagelse), vil man sjelden ha god informasjon om resultater, og man må kanskje heller legge vekt på prosess- eller strukturkvalitet, det vil si hvordan saker behandles og hvordan man arbeider for å nå målet.

Kanskje bør kravet til rapportering i hovedsak omtale bare hovedtrekkene og intensjonene med rapporteringen. Hvis man stiller for detaljerte krav til hva som skal omtales i rapporten, bortsett fra de overordnede målene for politikkfeltet, umyndiggjør man kommunene.

Frekvens

Det var to alternativer som ble nevnt i intervjuene, årlige rapporter eller én hvert fjerde år, knyttet til syklusen for kommuneplan. En del av de informantene som ser arbeidet med kommuneplan som viktig for arbeidet med universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne, så det som hensiktsmessig å knytte rapporteringen til denne syklusen.

Oppdatering av en årlig rapport vil trolig kreve små ressurser. Det skjer ikke så mye på disse feltene fra ett år til neste, og det vil for eksempel ikke være nødvendig med nye besiktigelser av bygg og anlegg for å oppdatere indikatorer på dette feltet. Andre informanter mente at det var nyttigere med en grundigere rapport hvert fjerde år, også fordi det da vil ha skjedd mer fra gang til gang.

Hvis man legger opp til omfattende rapporter, gjerne basert på en form for levekårsundersøkelser blant funksjonshemmede, kan man ikke ha årlig rapportering. Da må de heller knyttes til planprosessene hvert fjerde år, eventuelt supplert med enklere oppdateringer om tiltak hvert år.

Behandling

Vi spurte også hvilke krav som skal stilles til behandling av rapportene. Man kan for eksempel kreve at de legges fram for kommunens administrative ledelse og kommunestyret og kanskje også at de oversendes til fylkesmannsembetet og relevante organer i statsforvaltningen.

De fleste informantene mente at rapportene burde oversendes kommunestyret. Mange mente at de også burde sendes videre til fylkesmannen. Kommunene

²⁸ Se NOU 2003: 16 «I første rekke – forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle» for en drøfting av kvalitetsbegrepene

har knappe ressurser, men har respekt for fylkesmannen. Hvis rapportene ikke sendes videre fra kommunestyret, vil virkningen bli svak i mange kommuner.

Hvis man krever rapportering på standardiserte mål på enkelte områder, og da gjerne tilgjengeligheten i kommunale bygg, bør rapportene kunne sendes til nasjonale myndigheter som kan lage indikatorer på nasjonalt nivå.

Flere løftet frem at en tilstandsrapport bør utformes i samarbeid med rådet for personer med nedsatt funksjonsevne. Andre er mer kritiske til å inkludere rådet og opplever at kompetansemiljøer har mer objektive standarder som er lettere å forholde seg til.

4.6 Styrker og svakheter ved tilstandsrapporter og alternative tiltak

Som en del av kartleggingen spurte vi informantene om å vurdere effekten av en tilstandsrapport opp mot andre virkemidler.

Hovedinntrykket er at de fleste mener at rapportering er det beste virkemiddelet for å skape oppmerksomhet om feltet, men at det er mer usikkert hvor effektivt det vil være for å styrke kommunenes arbeid med personer med nedsatt funksjonsevne. Tilstandsrapport vil - i motsetning til andre virkemidler - løfte frem informasjon om status i kommunene og bidra til å synliggjøre hvilke resultater de kommunale tjenestene skaper. Mange mener derfor at andre virkemidler, som opplæringsmateriell eller forbedrede planprosesser, vil kunne bygge på en eventuell tilstandsrapport. Kunnskap om status i kommunene vil gi en forståelse om status og således være et grunnlag for videre arbeid.

Rapportering i Kostra

To ekspertintervjuer var særlig relevante for rapportering i KOSTRA – med informanter fra KMD og Kommunalteknisk forening (NKF).

Rapporteringen til KOSTRA er under stadig utvikling – nye indikatorer kommer til og andre fases ut og definisjoner endres. Beslutningene om dette tas av Samordningsrådet i KOSTRA, som er sammensatt av involverte parter, herunder SSB, kommuner, fylkeskommuner, direktorater og fagdepartementer. Under Samordningsrådet i KOSTRA, finnes det 18 arbeidsgrupper for tjenesteområdene i kommunesektoren. Arbeidsgruppen for eiendommer, som ledes av KMD, vurderer rapporteringen om kommunale bygg. Informanten fra KMD sa at det ved flere anledninger tidligere hadde vært foreslått å innarbeide indikatorer for status for universell utforming/tilgjengelighet for kommunale bygg, men at det hadde møtt motstand. Det er ikke grunn til å tro at det vil bli endringer på dette feltet på kort sikt.

NKF er et fagsenter for plan og bygg i kommunesektoren. Medlemmene er personer som arbeider på dette feltet i/for kommuner. De har medlemmer fra 95 prosent av norske kommuner.²⁹ De har en rekke ulike aktiviteter. Blant annet driver de nettverk og opplæringsaktiviteter og de utvikler verktøy for å understøtte kommunenes forvaltning på dette fagområdet. Blant annet har NKF

²⁹ <https://www.kommunalteknikk.no/om-nkf.162273.no.html>

utviklet prosesskrav til vurdering av hele byggeprosessen samt verktøy for internkontroll og tilstand på bygg. Disse kravene og verktøyene sikter blant annet mot å oppfylle krav til universell utforming. De har også laget et verktøy for å generere rapporter til kommunestyret.

Slike verktøy kunne være basis også for rapportering til Kostra, men da må alle kommunene ta verktøyene i bruk og gjøre de relevante tilstandsvurderingene. NKF har ikke vært involvert i vurdering av Kostra-rapportering om universell utforming.

I Bufdir (2017a) oppgir mange kommuner at de bruker «FDV-systemer» i kartlegging av bygg og uteområder.³⁰ Det er ulike leverandører av FDV-systemer, men ifølge en av informantene våre er det tre leverandører som er dominerende i kommunesektoren. Forskjellige systemer kan tenkes å gi forskjellige resultater av måling av tilgjengelighet, men alle systemene bygger på gjeldende regelverk, og forskjellene vil derfor neppe være betydelige.

Av kommunene som besvarte Bufdirs kommuneundersøkelse, var det nær 80 prosent som brukte FDV-systemer eller «IK-bygg» (fra NKF) for å kartlegge tilgjengeligheten i kommunens bygg mens nær 45 prosent brukte verktøyene til å kartlegge uteområder. For disse kommunene ville det kreve lite å rapportere sammenlignbar informasjon om tilgjengeligheten til sine bygg til staten. Svarprosenten på undersøkelsen var 31 prosent. Det er nærliggende å anta at de som besvarte undersøkelsen arbeider mer systematisk med universell utforming enn de som ikke svarte. Blant de som besvarte undersøkelsen, var det litt over 20 prosent som svarte at de «i stor grad» hadde kartlagt universell utforming av og tilgjengeligheten til kommunale bygg. Dette tilsier at et krav om standardisert rapportering om tilgjengeligheten i kommunenes bygg vil kreve ny kartlegging i et stort flertall av kommunene.

Informantene våre er ganske enstemmige i synet på virkning av publisering av nøkkeltall gjennom Kostra: Politikerne er opptatt av å sammenligne sin kommune med andre, og rapportering i Kostra har derfor sterk betydning. Én av informantene framholdt imidlertid at betydningen av Kostra i mange tilfeller avtar over tid. Når det er interesse for et felt og det introduseres nye nøkkeltall i Kostra, får feltet ekstra oppmerksomhet hos politikerne. Men denne oppmerksomheten kan forsvinne raskt hvis feltet får mindre oppmerksomhet i andre kanaler.

Det var imidlertid også en som hadde liten tro på at rapportering via Kostra ville fungere godt på dette feltet. Begrunnelsen var at det ville være for lett å bortforklare tallene, og de ville derfor ikke bli tillagt stor vekt.

Det vil kreves ganske mye arbeid å utvikle felles indikatorer for universell utforming. Det finnes verktøy og en del registreringer for kommunale bygg, men lite for andre type strukturer.

En av informantene mente at

Hele tiden en utfordring å sammenligne epler og bananer. Det er en utfordring å være enig om hvordan man teller. Kommunebarometeret kan slå litt uheldig ut – sikkert en årsak til det. Det er krevende å gi et

³⁰ FDV står for forvaltning, drift og vedlikehold

fullstendig bilde – hva betyr det for innbyggerne? Da er jeg mer opptatt av tilfredshetsundersøkelse og dialog og samarbeid med brukerorganisasjonene. Det er det som fører til bedre tjenester.

En annen la vekt på betydningen av at det utvikles kartleggingsverktøy som er enkle å bruke slik at kartleggingen kan gjennomføres løpende av for eksempel driftsteknikere og uten bruk av spesialkompetanse på universell utforming. Dagens kartleggingsverktøy er for tungvinte å bruke. Ett eksempel er Statsbyggs kartleggingsverktøy. Det gir mye informasjon, men er krevende å bruke til at man kan få alle kommuner til å bruke det.

Nye veiledere, opplæring, nettverk og standarder

Veiledere og standarder er tiltak som kan fungere godt hvis kvalitet i gjennomføringen er et hovedproblem. Nettverk og andre opplæringsaktiviteter kan også bidra til å øke oppmerksomheten og bevisstheten om feltet.

Det er enighet om at kompetansen i kommunene er varierende. Flere mente at det særlig er mangel på kompetanse knyttet til IKT. Kompetansehevende tiltak kan derfor ha en viss effekt. Slike tiltak vil ikke bare kunne ha effekt på kunnskap, men også på synliggjøring og motivasjon.

En pekte på at det for vel ti år siden fantes en rekke statlige opplæringstilbud i universell utforming som kommunesektoren kunne bruke. Dette tilbudet ble fjernet. Nå finnes det ingen velegnede tilbud i Norge, framholdt informanten. Slike tilbud kan bidra mye til en dypere forståelse av universell utforming, utover den instrumentelle ferdigheten man får gjennom veiledere.

Det finnes allerede nok relevant materiell, mente mange av informantene. Veiledere kan fungere godt for å styrke kompetansen hos personer som er engasjerte, men ofte er det mangel på sentralt plasserte personer som brenner for feltet. Man kan ikke skape engasjement gjennom veiledere. Selv om det kan være nyttig med kompetanseoppbygging, innebærer ikke det nødvendigvis at alle typer kompetansetiltak vil virke godt. De som vil, klarer å finne fram til dette, og enkelte fremhever at det nå i større grad handler om å «pushe hverandre» ved å sammenligne resultater. Enkelte opplever at veiledere får lite effekt uten at det ligger et pressmiddel bak.

Andre mener at nye veiledere får en viss oppmerksomhet og derfor gjør at flere bruker dem. I tillegg mener enkelte at en del av det som finnes ikke er godt nok eller ikke dekker alle utfordringer som kommunene har på disse politikkfeltene. Ett eksempel som ble nevnt var at verktøyene for kartlegging av universell utforming av bygg ikke fungerer godt. De verktøyene som gir ganske pålitelige resultater, er for tungvinte å bruke.

Vi spurte ikke direkte om hva slags temaer som eventuelt bør prioriteres i forbindelse med kompetanseoppbygging, men flere nevner at kommunepolitikere og ledere på høyt nivå ofte ikke har god forståelse for den grunnleggende tenkningen knyttet til lik rett til deltagelse og betydningen av universell utforming.

En informant med ansvar på IKT-feltet sa at de brukte testverktøy fra Digdir på egne hjemmesider for å vurdere om de var universelt utformet. Verktøyene fungerte godt, mente han.

Regjeringens handlingsplan for universell utforming inneholder kompetansehevende tiltak. I Probas evaluering av planen (jf. Proba, 2019) var det mange av de som ble intervjuet som framhevet kommunenettverk som et effektivt tiltak. Også i vurdering av alternativer til tilstandsrapporter ble nettverk framhevet som et godt tiltak, primært fordi det er nyttig med erfaringsutveksling med andre med tilsvarende utfordringer som en selv.

Det er bred støtte for at kompetanseheving gjennom nettverksmøter kan være et nyttig virkemiddel. Enkelte fremhever KS' nettverk, samarbeid med nabokommuner, eller nasjonale nettverk drevet av direktorater. En av fordelene med nettverk er at det gir grunnlag for å sammenligne seg med og lære av andre kommuner, samtidig som det også kan føre til kunnskap eller samarbeid om andre temaer. Deltakelse i nettverk kan også føre til at kommunen får dedikerte personer med god kompetanse og som blir etterspurt i kommuneorganisasjonen.

Enkelte mener imidlertid at deltakelse i nettverk ikke er noe man bør pålegge kommunene, da det allerede finnes mange kompetansenettverk og ettersom kommunene selv må ha motivasjon for at det skal bli nyttig.

I regjeringens handlingsplan inngår også utvikling av standarder. Brukere må kjøpe tilgang til standarder, og organisasjonen Norsk Standard lager oversikter over hvor mange som kjøper ulike standarder. Det er stor omsetning av standarder for universell utforming av bygg, noe som tyder på at de er nyttige. Utover dette konkluderer ikke Proba (2019) om nytten av standarder.

Få av våre informanter har klare oppfatninger om hvor effektivt det er å satse på standarder, heller ikke sammenlignet med andre tiltak, men én pekte på at standarder er lite pedagogiske og knyttet til arbeidet med selve utformingen. De kan gi bedre kvalitet i utførelse, men har ingen virkning på synliggjøring eller prioriteringer. En annen mente at standarder er effektive for å fremme kvalitet i utførelsen og at det er behov for flere og bedre standarder knyttet universell utforming, ikke minst rettet mot arkitekter. Det var også en informant som mente at behovet for standarder var godt dekket når det gjelder bygg, men ikke for gater og uteområder.

Andre trekker frem satsingen «aldersvennlig samfunn», hvor det er laget mye nyttig opplæringsmateriell, som også er relevant for universell utforming, blant annet veiledere og videosnutter.

Tydeliggjøring i planprosesser

I avsnitt 3.4 viste vi at Pbl tilsier at arbeidet med kommuneplaner kan være viktige for å sikre universell utforming. Vårt inntrykk fra intervjuene er at de overordnede planprosessene ikke er særlig viktige for å sikre tilgjengelighet. Riktignok nevnes gjerne universell utforming i areal- og samfunnsdelen av kommunenes planer, men mange av de vi intervjuet i kommunene var usikre på om det gjaldt i deres kommune. Dette gjelder også enkelte kommuner som har arbeidet godt med universell utforming, og tyder på at arbeidet med disse planene i mange kommuner ikke er viktige for innsatsen på dette området. Det er først ved utforming av reguleringsplaner og bruk av reguleringsbestemmelser på konkrete bygg og anlegg at universell utforming blir et sentralt tema i de fleste kommuner. Et fylkesmannsembete nevnte at de ikke kunne huske å ha

hatt innsigelser knyttet til ivaretagelse av universell utforming i areal- og samfunnsdelen, men til reguleringsplaner.

Også en av kommunene som rapporterte om stor interesse for universell utforming, både i forvaltningen og blant politikerne, oppga at temaet var lite forankret i overordnede planer for kommunen. Men dette er i ferd med å endres med ny kommuneplan.

Det var få av de vi intervjuet som hadde klare oppfatninger om hvordan man kan styrke planprosessene slik at de får større betydning for universell utforming. Enkelte var av den oppfatning at kommunalplanen er for overordnet og derfor et lite hensiktsmessig dokument for å løfte frem temaet.

Vi er kjent med at det tidligere har vært vurdert å lage en egen planveileder for hvordan universell utforming og lik rett til deltagelse kan forankres bedre i kommuneplaner. Det vil være svært nyttig for kommunene å se hvordan universell utforming kan innarbeides i planprosesser. Flere mente at en slik veileder vil kunne styrke ivaretagelsen av disse temaene i planprosessene og gjennom det også styrke arbeidet på politikfeltene. Noen løfter frem at universell utforming kan inngå som en egen temaplan eller som en gjennomgripende plan, på linje med folkehelse eller klima.

Enkelte av informantene mente at styrking av planprosessene er et bedre tiltak enn å kreve tilstandsrapporter. Begrunnelsen var blant annet at planprosessene ligger til grunn for beslutninger om prioriteringer og om kommunens utvikling. Separate prosesser som ikke er knyttet til disse beslutningsprosessene vil kunne bli isolerte aktiviteter som kan bli glemt når beslutninger om prioriteringer skal fattes.

Andre hadde ikke tro på styrking av planprosesser som en riktig vei å gå. De argumenterte for at en separat prosess og rapport gir større synlighet; i planprosessene er det veldig mange interesser som kjemper om oppmerksomheten. Separat rapportering kan dessuten være det som skal til for at rådene for personer med nedsatt funksjonsevne og representanter for gruppen sikres medvirkning i planprosessene. Krav om separat tilstandsrapport kan dermed også bidra til å styrke disse hensynene i planprosessene.

En mulig vei for styrking av hensyn til universell utforming og funksjonshemmede i planprosesser kunne være å styrke kravene til medvirkning. En informant advarte imidlertid mot å satse på dette. Begrunnelsen var at selv om man inviterer til medvirkning, er man avhengig av det finnes personer med tilstrekkelig engasjement og kompetanse for at medvirkning skal fungere. Det vil man ikke alltid finne. Andre fremhever derimot at brukerinvolveringen i planprosessen er helt sentral. I noen av kommunene deltar brukerrådet aktivt blant annet fordi de er forankret sentralt i den politiske organisasjonen. I andre kommuner deltar de gjennom deling av dokumenter og strategikonferanser. En av kommunene jobber aktivt med brukermedvirkning gjennom «kommune 3.0»-satsingen, der de blant annet arbeider målrettet for lokal forankring gjennom grendemøter og grendeutvalg.

Det ble også nevnt at Oslo, Trondheim og Levanger er med i WHO-satsingen «Aldersvennlig by». De har gjennomført medvirkningsprosesser om hva eldre har behov for. Disse behovene er trolig relevante for mange andre, herunder for

en del yngre med nedsatt funksjonsevne. De har fått støtte fra Kartverket til kartlegging av tilstanden.

En informant i et fylkesmannsembete mente at like muligheter til deltagelse bør forankres i arbeidet med folkehelse og inngå i kommunens folkehelseplan. Også en rådmann i en kommune mente at folkehelseplanen kanskje var bedre egnet til å forankre arbeidet på feltet enn arealplanene.

En av informantene fra kommunene foreslo at fylkesmannen kunne bistå i forbindelse med utvikling av universell utforming som temaområde i areal- og samfunnsdel, og sånn sett vært en ressurs for utvikling og veiledning.

Styrking av kommunale råd

De kommunale rådene er etablert for å bidra til å ivareta hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne. Et krav om rapportering eller andre former for synliggjøring av denne målgruppen kan i seg selv bidra til å forsterke rådernes stilling gjennom å framheve det feltet de arbeider med.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at mange av rådene er mer opptatt av universell utforming enn av mulighetene for deltagelse. Flere av informantene har også inntrykk av at rådene er mer oppmerksomme på kommunale bygg og uteområder enn av IKT og private publikumsrettede bygg. Andre opplever at rådene i for liten grad representerer «hele» målgruppa, blant annet de med psykisk funksjonsnedsettelse, og trekker frem at rådene mangler prosesser for å ha kontakt med og innhente innspill fra innbyggerne. Dette varierer imidlertid mellom rådene. Én vei til styrking av rådernes funksjon kan være å presisere rådernes rolle med å fremme lik rett til deltagelse og å gi rådsmedlemmer opplæring om dette temaet. Enkelte kommunale ledere oppfatter at det kan være sårbart hvis kommunen i for stor grad lener seg på innspill fra rådene, siden det bygger på en forutsetning om at rådene «vet hvor skoen trykker». Flere trekker frem at man burde jobbe med å tydeliggjøre retningslinjene for hvordan brukerrådene skal arbeide.

Kommunene kan ha svak forståelse av rådernes funksjon og av medvirkning mer generelt. En informant sa at et kommunalt råd han kjente til vanligvis fikk sakene samtidig som de ble sendt medlemmene av kommunestyret. Rådets synspunkter framsto dermed som motforslag til rådmannens forslag, og de hadde derfor lite gjennomslag. Enkelte beskriver også medvirkningsprosesser hvor rådet opplevde avstand til og hadde manglende innsikt i de ulike sektorene i kommunen. Kommunen har erfart at de har fått mer relevante innspill fra eksterne fagkonsulenter. I andre kommuner, der tematikken oppleves å stå høyere på agendaen, sitter rådet sentralt forankret i den politiske organisasjonen, på lik linje med andre politiske utvalg. Dette oppfattes av informantene i kommunen som en nøkkel til god dialog og medvirkning.

Leder for et fylkesråd som hadde mye kontakt med mange kommunale råd sa at det var stort spenn i hvordan de kommunale rådene arbeider og hvor godt arbeidet er forankret i styringen av kommunen, herunder graden av kontakt med politikere og ansatte i administrasjonen. Hun nevnte eksempler på at ordførere deltar på møtene i rådene. Selv om forskjellene er store, er det ganske konsekvent en form for medvirkning ved byggesaker knyttet til kommunale bygg.

Vi spurte informantene om hvordan rådenes stilling eventuelt kan styrkes. Det var få som foreslo å endre reglene for rådene. En rådmann mente imidlertid at et enda klarere mandat, med en forpliktelse om at kommuneadministrasjonen skal bruke rådet, kan være effektivt. En annen informant mente det kunne vært nyttig med lovfestet krav om at rådet skulle ha et møte med kommunestyret hvert år. Andre foreslo at rådene kunne styrkes gjennom å spørre dem om hva de har behov for og tilby bistand til det.

Medlemmene av rådene kan ha behov for bedre opplæring. Brukerrepresentantene kan ha behov for opplæring om kommunepolitikk og -forvaltning, mens alle kan ha behov for mer forståelse for tematikken – universell utforming og lik rett til deltagelse. En informant fra Trøndelag nevnte at de der har styrket rådenes kompetanse ved at statlige og fylkeskommunale aktører har reist rundt og besøkt kommunale råd og gitt disse råd om arbeidet. Også KS har vært involvert. Det har vært felles aktiviteter med råd for eldre og for barn og unge. Informanten mente at dette tiltaket, som har vært støttet av KMD, har vært vellykket.

Leder for rådet i en mindre kommune sa at de hadde sett behov for å styrke kompetansen i rådet slik at rådet kunne formidle kunnskap videre til politikere og administrasjon. De hadde henvendt seg til fylkesrådet for funksjonshemmede med forslag om samarbeid om kompetanseoppbygging, men ikke fått gjennomslag.

Flere var dessuten inne på at det er mange selvforsterkende mekanismer knyttet til politikkfeltet og rådenes funksjonsmåte: Hvis feltet er lite synlig, spres det lite kunnskap, det blir lite prestisjefyllt å sitte i rådene og rådene får lite innflytelse. Klarer man å bryte denne sirkelen, kan man få en positiv selvforsterkende effekt. I enkelte kommuner og fylker er rådene inne i en «ond sirkel», mens man i andre er «over kneika».

I tillegg til disse mekanismene, var flere informanter inne på at rådenes funksjonsmåte er sterkt personavhengig. Ett dyktig og entusiastisk medlem kan løfte hele rådet. Men når rådenes funksjon er personavhengig, er det også risikabelt å bruke styrking av rådene som hovedstrategi for å styrke feltet.

Flere informanter hadde synspunkter på sammensetningen av rådene, men synspunktene sprikte. Enkelte argumenterte for at det var fordel med politikere som ledere fordi de kan mest om beslutningsprosessene og hvordan man skal påvirke beslutningene. Andre argumenterte for at sterkt innslag av politikere gjorde at målgruppen og hensynet til den ble lite synlig.

Vi oppfatter at det er mange som ser styrking av rådene som et godt tiltak, hvis man får det til. Dette vil også kunne erstatte tilstandsrapporter. Men mange er skeptiske til om man vil klare å endre rådenes rolle uten å gjøre andre endringer som løfter politikkfeltet.

Mer tilsyn

Med det alternative tiltaket «mer tilsyn» tenker vi på fylkesmennenes og andre statsinstitusjoners tilsyn med kommuner og private.

Slik systemet og rutinene for tilsyn fra fylkesmennene er i dag, er det ikke aktuelt å gjennomføre hyppige tilsyn på ett felt, for eksempel knyttet til kommunenes arbeid med universell utforming og personer med nedsatt

funksjonsevne. Et eventuelt tilsyn på disse feltene vil kunne ha preg av enkeltstående tiltak. De kan riktignok gjentas, men da etter lang tid.

Det er bred enighet blant informantene om at tilsyn har effekt. Mange, også i kommunene, har et overveiende positivt forhold til tilsyn. Flere oppfatter tilsyn som et sterkt virkemiddel som ofte leder til både læring og konstruktive tiltak som gir både umiddelbare og varige endringer. Blant informantene i kommunene er det likevel ikke noen utbredt oppfatning om at det er spesielt ønskelig med tilsyn på akkurat disse politikkområdene.

Enkelte av informantene fra fylkesmannsembeter framhever at tilsyn må bygge på eksplisitte lovkrav til kommunene. Utover kravene til universell utforming, oppfatter informantene kravene på dette feltet som et ganske svakt grunnlag for tilsyn fra fylkesmennene. Dette gjelder blant annet de generelle bestemmelsene om ikke-diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven. Vi ser imidlertid at fylkesmannsembeter på flere områder har fått en veiledningsfunksjon overfor kommunene nettopp på områder hvor det kan være vanskelig for saksbehandlere å se kommunale tjenester i sammenheng med generelle lovbestemmelser (jf. FNs konvensjon for personer med funksjonsnedsettelser).

En leder i kommunal eiendomsforvaltning pekte på at de allerede bruker mye tid på tilsyn, herunder knyttet til HMS, miljø og branntilsyn. Han pekte på det kommunale rådet for personer med nedsatt funksjonsevne som «et velfungerende, lokalt tilsyn».

Statlige tilskudd

Tilskudd påvirker prioriteringer. Når kommuner får dekket deler av utgiftene gjennom statlige tilskudd, vil dette styrke kommunenes vilje til å prioritere tiltak som utløser tilskudd. Men tilskudd kan også ha andre virkninger. Særlig når det etableres nye tilskuddordninger, får det aktuelle feltet økt oppmerksomhet i kommunenes forvaltning. Dessuten stilles det ofte kvalitetskrav til tiltak som utløser tilskudd. Disse kravene kan styrke kvaliteten også på tiltak som ikke utløser tilskudd.

Særlig informantene på bygg- og eiendomssiden trekker frem tilskudd som et sterkt virkemiddel for å få til gode løsninger i bygg og uteområder. Flere av kommunene beskriver at de aktivt søker tilskudd i prosjekter. Stram kommuneøkonomi bidrar ekstra til denne effekten. Enkelte informanter nevnte at Husbanken har bidratt til å heve kvaliteten i bygging og tilpasning gjennom de krav som stilles for å få tilskudd til boliger og sykehjem.

En annen informant pekte på at i forbindelse med forsøk med tilskudd til Fritidskort kreves det av kommunene at det «arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte ordningen». Denne bestemmelsen kan bidra til at kommunene som deltar i forøket arbeider med å inkludere funksjonshemmede barn og unge i fritidsaktiviteter.

Andre mente at for å øke oppmerksomheten om universell utforming, bør man etablere en tilskuddsordning som tas i bruk av mange kommuner.

Andre tiltak

Enkelte av informantene har selv løftet frem tiltak som de mener kan bidra til økt fokus og prioritering av tematikken.

En informant ser fordelene av å ha en dedikert person med spesielt ansvar for tematikken. Vedkommende mener at det er viktig å ha noen som kan holde temaet relevant og inneha en viktig funksjon for å avklare spørsmål. Utfordringen er imidlertid at i en stram kommuneøkonomi så vil de færreste prioritere en slik stilling, så trolig måtte dette øremerkes.

Andre løfter frem klarere kriterier knyttet til universell utforming eller likestilling for innkjøp og anskaffelser.

5 Oppsummering og vurderinger

5.1 Oppsummering

Vi vil her kort oppsummere hovedpunktene fra intervjuene og drøfte krav om tilstandsrapporter opp mot andre virkemidler for å styrke arbeidet med universell utforming og for personer med nedsatt funksjonsevne.

- Det er få kommuner som utarbeider systematiske oversikter på disse områdene, men det er unntak i form av kartlegging av utforming av kommunale bygg og uteområder
- Kommunene vi intervjuet har ganske god kunnskap om tilgjengeligheten i egne bygg, og da særlig nye bygg, og gater og uteområder, men mindre kunnskap om utforming av IKT-løsninger og private, publikumsrettede bygg og anlegg
- Kommunene lager ikke samlede oversikter over deltagelse på ulike arenaer for personer med nedsatt funksjonsevne. Enkelte små kommuner mener at de har tilstrekkelig kunnskap på dette feltet. Noen større kommuner samler inn informasjon om/fra enkelte tjenesteområder og brukerne av disse tjenestene
- Enkelte større kommuner arbeider ganske systematisk med universell utforming, hovedsakelig av bygg og uteområder, men arbeidet for lik rett til deltagelse ser ikke ut til å være like systematisk. Mindre kommuner kan arbeide godt, men mer basert på lokalkunnskap, holdninger og kultur og mindre på systematikk
- Det ser ut til at kommuneplaner i liten grad brukes som forankring for like muligheter for deltagelse. Enkelte kommuner bruker overordnede planer for å forankre arbeidet med universell utforming, og i mange kommuner er mer detaljerte planer for fysisk utforming viktige på dette feltet
- Det er store forskjeller i hvor sentrale rådene for personer med nedsatt funksjonsevne er i arbeidet på feltet og i hvordan de arbeider. Rådenes funksjon ser ut til å være ganske avhengig av at de løftes fram av sentrale politikere utenfor rådene eller av kompetente ildsjeler i rådene
- Flere informanter, også i kommunene selv, sier at en del kommuner har behov for å styrke kompetansen på feltet, både om den overordnede tenkningen og på et mer praktisk plan
- De fleste informantene oppfatter at krav om tilstandsrapporter vil kunne styrke kommunenes arbeid på feltet, men dette må veies opp mot kostnadene og må vurderes opp mot alternative virkemidler
- Tilstandsrapportering vil både kunne styrke kommunenes beslutningsgrunnlag og bidra til en synliggjøring som kan gi høyere prioritering og mer systematikk i arbeidet

5.2 Vurderinger av virkemidler

5.2.1 Tilstandsrapport

Slik vi vurderer det, finnes det i dag ingen klare alternative virkemidler til en tilstandsrapport som sikrer et bredt faktagrunnlag om status på uu og situasjonen til personer med funksjonsnedsettelse, og som gir grunnlag for sammenligning mellom kommuner. Som flere av våre informanter også har påpekt, vil andre virkemidler, som veiledere/informasjonsmateriell, kompetansenettverk, styrking av planprosesser eller kommunale råd, i stor grad kunne bygge på et tilgjengelig informasjonsgrunnlag, hvis tilstandsrapport kan fungere som.

Det betyr imidlertid ikke det samme som at en tilstandsrapport vil være det mest effektive tiltaket for å sikre lik rett til deltakelse og muligheten til å leve et selvstendig liv. Åpenbare barrierer for at en tilstandsrapport skal være nyttig er at det finnes informasjon som kan operasjonaliseres og brukes på tvers av kommuner. Det er flere utfordringer knyttet til dette. Det ene er at målgruppa er såpass variert og behovene så forskjellig, at det er vanskelig å måle status og resultater som gir et godt bilde på deres situasjon. Det andre er at de temaområdene som det kanskje er enklest å kvantifisere og gir grunnlag for sammenligning på tvers av kommuner, som f.eks. bygg, uteområder eller tildelte tjenester, i liten grad representerer tiltak eller tjenester som er viktig for at den enkelte opplever god livskvalitet. Med andre ord, står en tilstandsrapport i fare for å bli lite nyttig, både internt i kommunene og for sammenligninger på tvers, hvis utformingen ikke blir tilstrekkelig god. Da kan det hende at man hadde fått mer ut av ressursbruken, ved å satse på virkemidler som er mer direkte innrettet mot målgruppa, som for eksempel styrking av arenaer for aktivitet og deltakelse.

Et argument som kan dempe en slik bekymring er at en tilstandsrapport i prinsippet er forholdsvis ukomplisert å forbedre over tid. Når man har dokumentert statusen én gang, ligger det en struktur og valg av indikatorer, som vil gi grunnlag for å vurdere hva som eventuelt ikke fanges opp eller bør endres på. Slik vi oppfatter det, og som en rekke undersøkelser har avdekket (se for eksempel NTNU samfunnsforskning 2016)³¹, finnes det få gode indikatorer som blir brukt for å sammenligne situasjonen til personer med funksjonsnedsettelse på tvers av kommuner. En standardisert tilstandsrapport på tvers av kommuner kan danne et grunnlag for å styrke informasjonsgrunnlaget for denne gruppa.

Vi mener at tilstandsrapporter vil kunne styrke arbeidet med universell utforming og for personer med nedsatt funksjonsevne. Slik mange av våre informanter framholder, vil det styrke beslutningsgrunnlaget og gi politikkområdet økt oppmerksomhet.

Vårt inntrykk er at nye bygg og uteområder i hovedsak utformes universelt, men at det er usikkert hvor godt kommunenes IKT-løsninger, eksempelvis nettsider og selvbetjeningsløsninger, utformes. Den største svakheten på feltet ser imidlertid ut til å være mangel på oppmerksomhet om det overordnede målet

³¹ NTNU samfunnsforskning (2016) Bruk av statistiske indikatorer i rapportering til CRPD

bak krav om universell utforming - lik rett til deltagelse. Basert på dette, mener vi at en eventuell rapportering bør rettes inn mot å styrke den overordnede måloppnåelsen.

Vi mener det er tre mulige kilder til indikatorer:

- Registerdata, hentet fra fagsystemer for kommunale tjenesteprodusenter
- Spørreundersøkelser
- Strukturdata, dvs. informasjon om kommunens mål, tiltak, arbeidsprosesser, mv.

Registerdata inneholder i hovedsak informasjon om de som mottar tjenester, men man kan også innhente data fra om boforhold, inntekts- og formuesforhold, mv. Disse og andre indikatorer basert på registerdata kan si mye om individenes levestandard samt om de arbeider eller er under utdanning, men ikke om de ønsker en annen grad av deltagelse og ikke om deltagelse på andre viktige arenaer som fritidsaktiviteter. Ett problem er at det ikke registreres hvem som har nedsatt funksjonsevne. Det er vanlig å sette sammen en gruppe av individer som mottar uføretrygd, grunnstønad, hjelpestønad eller hjelpemidler fra NAV. Det er ikke alle med nedsatt funksjonsevne som mottar noen av disse ytelsene. Et annet problem er at publisering av data på kommunenivå kan skape problemer med personvern. SSB publiserer statistikken Levekår hos funksjonshemmede med den avgrensningen av «funksjonshemmede» som nevnt foran. Statistikken publiserer bare på nasjonalt nivå fordi mulighetene for «bakveisidentifisering» av enkeltpersoner gjør det vanskelig å bryte tallene ned på kommunenivå.

En interessant kilde er Iplos. Svakheten er at den bare omfatter personer som mottar kommunale helse- og omsorgstjenester. Fordelen er at kartleggingen av den enkelte tjenestemottaker inneholder spørsmål bl.a.

- Har personen ønsker om bistand til å delta i arbeid eller utdanning?
- Mottar personen bistand til å delta i arbeid eller utdanning?
- Har personen behov for bistand til deltagelse i fritidsaktiviteter?
- Har personen bistand til deltagelse i fritidsaktiviteter?
- Har personen behov for bistand til sosial deltagelse?
- Har personen bistand til sosial deltagelse?

Man kan bruke avvik mellom behov for bistand og faktisk bistand som en indikasjon på at rettigheter ikke oppfylles. Bufdir publiserer allerede data for dette på kommunenivå.³² For de som har vedtak om tjenester, dvs. at de inngår i IPLOS-registret, mener vi dette må være gode indikatorer for mulighet for deltagelse selv om indikatorene viser tilrettelegging og ikke universell utforming.

Hvis man legger opp til å bruke registerdata i tilstandsrapportene, bør datauttrekkene gjøres av/på oppdrag fra Bufdir. Uttrekkene kan så gjøres tilgjengelige for kommunene. Det vil være mye mer ressurskrevende hvis kommunene hver for seg skal sammenstille tallene, også hvis de skal gjøre uttrekkene fra egne fagsystemer og ikke via SSB.

³² jf. https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Kommunemonitor_nedsatt_funksjonsevne/#/0602

Også indikatorer basert på spørreundersøkelser kan støte på problemer med personvernet, særlig hvis de publiseres på kommunenivå. Spørreundersøkelser er den eneste kilden som vil kunne gi kvantitativ informasjon om bredden i funksjonshemmedes deltagelse, hvor tilfreds de er med mulighetene for deltagelse og hvilke hindringer de møter. Antall respondenter måtte bli svært høyt for å muliggjøre publisering av tall på kommunenivå. Så vidt vi kjenner til, er det ingen eksisterende spørreundersøkelser som gjennomføres på nasjonalt nivå som brytes ned på kommunenivå.³³ Mange av indikatorene som Bufdir

Vi oppfatter at det er vanskelig å lage gode resultatindikatorer for lik rett til deltagelse – lik rett innebærer ikke nødvendigvis lik deltagelse. Hvis det stilles krav om tilstandsrapport, mener vi at rapporten bør legge vekt ikke bare på resultater, men også å vise hvordan kommunene arbeider på dette feltet. Begrepene prosess- og strukturkvalitet kan være stikkord for innholdet i rapportene. Har vi gode arbeidsprosesser for å sikre gode resultater? Har vi en organisasjon (med ansvar og ressurser, mv.) for å nå gode resultater? Hvis man legger hovedvekten på prosess- og organisasjonskvalitet, mener vi at det trolig er få endringer fra år til år. Da kan man legge opp til lav frekvens i rapportering, gjerne hvert fjerde år i tilknytning til kommunenes plansyklus.

Rapportering medfører en kostnad, kan virke byråkratiserende og ta oppmerksomheten bort fra kommunenes gjennomføring av tiltak. Vi mener at krav om rapportering vil bryte med hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren – rammestyring. Et krav innebærer en inngripen i hvordan kommunene skal utføre sine oppgaver. Derimot vil en anbefaling om tilstandsrapporter samsvare med rammestyring.

I tillegg til kommunenes lovfestede forpliktelser til universell utforming og arbeid for ikke-diskriminering og personer med nedsatt funksjonsevne, er det også krav om at de skal ha råd for personer med nedsatt funksjonsevne og at arbeidet på dette politikkfeltet skal innarbeides i kommuneplaner. Et mulig krav om tilstandsrapporter må selvsagt ses i sammenheng med disse virkemidlene.

5.2.2 Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne som virkemiddel

Et alternativ til krav om tilstandsrapporter kan være å styrke rollen til rådene. Dette kan for eksempel gjøres ved å styrke opplæringen for medlemmer i rådene eller ved å stille krav til deres ressurstilgang eller involvering i kommunenes politikkutforming og forvaltning. Intervjuene tyder på at det er store forskjeller mellom kommunene i hvor godt rådene fungerer. Forskjellene ser ut til å bero på «tilfeldigheter» i form av eksistens/ fravær av ildsjeler som løfter fram rådene. Det kan også være mer systematiske forhold som bidrar til å gi rådet posisjon, som for eksempel kompetanse og ressurser til å fungere på en god måte.

For det første er det viktig at rådet plasseres på en hensiktsmessig måte i den politiske strukturen i kommunen. I enkelte kommuner, har rådet fått en organisatorisk plassering på lik linje med andre utvalg og som rapporterer til

³³ Et delvis unntak er Ungdata, som gjennomføres med en felles «kjerne» i mange kommuner, men ikke alle, og i få små kommuner.

hovedutvalget i kommunen. Dette kan bidra til at rådet blir tatt med i viktige beslutningsprosesser.

Rådet sammensetning og kompetanse er en annen faktor som vil påvirke rådets funksjon. Blant kommunene som forteller at rådet fungerer godt, er rådet bredt sammensatt av både politiske representanter og brukerrepresentanter. Enkelte av informantene som opplever at rådet ikke fungerer god nok, trekker frem at rekruttering av brukerrepresentanter ikke sikrer bred representasjon av målgruppa og god nok kompetanse. Slik vi vurderer det, vil det være nyttig for kommunene å klargjøre retningslinjer og rekrutteringsprosesser, for å sikre seg at brukerrepresentanter har den kompetansen som er nødvendig og at medlemmene dekker målgruppa i befolkningen på en hensiktsmessig måte.

Videre, er det flere som har påpekt at rådets funksjon er personavhengig. Sammen med å styrke prosesser knyttet til rekruttering av medlemmer og sammensetning, tror vi at rådets kompetanse og kapasitet vil være tjent med administrativ støtte. Administrative støttefunksjoner kan bidra til at rådet får informasjon, struktur og støtte, som vi tror kan bidra til at rådet i større grad og på tvers av kommuner får mer kontinuitet i arbeidet.

Vi mener at de mulige tiltakene for å styrke rådene kan ha effekt, men de vil ikke kunne fjerne «tilfeldige utslag». Derfor er vi skeptiske til å satse på styrking av rådene som eneste virkemiddel. Faktorene nevnt ovenfor, altså rådets organisatoriske plassering, rekruttering og sammensetning og administrative støtte, kan behandles i en tilstandsrapport. Ved å rapportere på disse forholdene, kan det tvinge seg frem en diskusjon i kommunene om rådets organisering fungerer på en hensiktsmessig måte, og evt. hva som bør styrkes.

5.2.3 Planarbeid

Et annet alternativ er å sikre at politikkfeltet blir mer synlig og systematisk gjennom kommunes planarbeid. Plb har allerede ganske klare føringer på dette området, og vi har ikke vurdert mulighetene for å forsterke disse føringene. En mulighet kan være å bruke pedagogiske verktøy i form av en planveileder og opplæring. Vi mener at dette vil kunne gjennomføres uten å bryte med kommunenes autonomi. Videre vil vi framheve at målet om lik rett til deltagelse påvirker mange ulike tjenesteområder og virkemidler i kommunene. Den helhetlige tilnærmingen som planprosessene legger opp til bør være godt egnet til å bidra til at lik rett til deltagelse legges til grunn for virkemidlene på alle områder, gitt at målet løftes fram. Men samtidig vil ikke en veileder sikre at alle kommuner gir dette politikkfeltet en grundig behandling, og styrking av planprosesser vil dermed kunne ha noe av samme svakheten som styrking av rådene – det vil ikke ha virkning i alle kommuner.

Litteratur

- Agenda Kaupang (2017): «Effekter av statlig styring av kommunesektoren»
- Asplan Viak (2018): «Storbyenes samfunnsplanlegging – sluttrapport». KS
- Bufdir (2017a): «Kartlegging av råd for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunene»
- Bufdir (2017b): «Kommuneundersøkelse 2017»
- Difi (2016): «Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter.» Difi-rapport 2016:5
- Difi (2019): «Hva er god statlig styring?». Difi-rapport 2019:9
- FFO (2018): «Bruken av kommunale råd for funksjonshemmede». <https://ffo.no/globalassets/ffo-mener/rapporter/bruken-av-radene-for-funksjonshemmede.pdf>
- Helsedirektoratet: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/systematisk-folkehelsearbeid>
- KMD (2016): «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder»
- KMD (2017): Prop. 128 S - Kommuneproposisjonen 2018
- KMD (2017): «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren», Rapport fra ekspertgruppe»
- Kommunal- moderniseringsdepartementet (2020a): «Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven. Revidert utgave 2020». KS FOU-rapport.
- Kommunal- moderniseringsdepartementet (2020b): «Barn og unge i plan og byggesak». Veileder
- Likestillingssenteret (2018): «Ukjent verktøy - Kartlegging av kommunenes kompetanse om FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD)»
- Lund-Iversen, Martin, and Knut Bjørn Stokke. "Funksjonshemmedes interesser i planleggingen." (2002). NIBR-rapport 2002:19
- Proba (2019): «Evalueringen av regjeringens handlingsplan for universell utforming» Proba-rapport 2019-16
- Proba (2020): «Erfaringer med bruk av IKT-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse». Proba-rapport 2020-4
- PWC (2011): «Kommunal rapportering til staten». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-rapportering-til-staten/id659563/>
- Rambøll Management Consulting (2013) «Årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling»
- Wendelborg, Christian, et al. "Barrierer i det fysiske læringsmiljøet for elever med nedsatt funksjonsevne."

Vedlegg: Mal for tilstandsrapport – universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne

Oppsummering

Det kan være hensiktsmessig å kort oppsummere innholdet i rapporten. For eksempel hva som er hovedutfordringer, viktigste fremtidige innsatsområder eller lignende.

For travle politikere som har mange sakspapirer å lese gjennom kan det være til hjelp å få et kjapt overblikk over det viktigste, selv om vi må kunne forutsette at hele rapporten blir lest.

Om universell utforming og situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne

Dersom det anses som behov for det, kan man orientere kort om det rettslige grunnlaget for universell utforming og lik rett til deltagelse. Videre kan man kort omtale hvilke oppgaver kommunene har på dette feltet.

Organisering av arbeidet

I de fleste kommuner er arbeidet med universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne fordelt på en rekke ulike enheter. Det kan ikke forventes at politikerne har inngående kjennskap til ansvarsfordelingen eller ulike tverrgående prosesser som er sentrale for arbeidet på dette feltet. En kort orientering om hvordan tjenesten er organisert kan derfor være hensiktsmessig.

Hvis kommunen har relevante planer eller strategier, bør også disse omtales.

Videre bør det være en omtale av hvordan kommunen bruker rådet for personer med nedsatt funksjonsevne, herunder hvilken organisatorisk plassering rådet har i kommunens behandling av politiske og administrative saker.

Temaområder

Formålet med tilstandsrapporten er å gi en relevant og god statusoversikt over kommunens arbeid og resultater på de aktuelle temaområdene. Det kan være naturlig å dele inn de to politikkområdene i ulike temaer, f.eks.

Universell utforming:

- Kommunale bygg
- Private publikumsrettede bygg
- Gater og uteområder og transportanlegg
- Rekreasjonsområder
- Idrettsanlegg
- Boliger (enten bare kommunale eller også det samlede boligtilbudet) og boområder
- IKT og kommunikasjon

Lik rett til deltagelse og et selvstendig liv

- Oppvekst, herunder mulighet for å gå på nærskolen samt integrering versus separate tilbud for barn og unge med nedsatt funksjonsevne

- Fritid, herunder kommunale initiativ for å etablere fritidsaktiviteter som alle kan delta i
- Arbeid, herunder skjermet arbeidsplass
- Tiltak for eldre, herunder transporttilbud, frisklivssentral og aktivitetstilbud for eldre med svekket funksjonsevne
- Tiltak rettet mot et variert/tilpasset boligtilbud

I tillegg til temaområdene vil det være strukturer og prosesser som går på tvers av dem. Eksempler på slike tiltak kan være:

- Tiltak for å styrke medvirkningsprosesser i behandling av politiske/administrative saker, herunder dialog med brukerråd, administrativ støtte til brukerrådets arbeid og prosesser for å sikre brukerrådets representasjon og kompetanse
- Tematikkens forankring i planprosesser
- Tiltak for å sikre dialog og brukermedvirkning, herunder meldingstjenester, arenaer for brukermedvirkning og brukerundersøkelser

Omtalen kan dekke:

- Resultater/tilstanden, herunder endringer over tid
- Hvilke tiltak som kommunen har iverksatt og hvordan det arbeides

Utfordringsbildet

Rapporten bør også være framoverskuende og ha en omtale av områder hvor det er behov for forbedringer og hvordan kommunen vil arbeide med disse områdene.

Tabell: Forslag til rammeverk for rapportering av ulike temaområder

Kvalitetsindikatorer	Status (kvalitative vurderinger/statistiske indikatorer)	Utfordringsbilde/hva skal prioriteres fremover?
Strukturkvalitet	F.eks: • Brukerrådets organisatoriske plassering i kommunen • Tilgjengelige støttefunksjoner eller ressurser til brukerråd • System for rekruttering av medlemmer til brukerråd	
Prosesskvalitet	• UU og rett til deltakelse som tema i planprosesser • UU og rett til deltakelse som tema i anbudsprosesser/tildeling av tilskudd	

	• Medvirkningsprosesser i behandling av saker • Brukermedvirkning – dialog og undersøkelser	
Resultatkvalitet	• Tiltak/aktiviteter rettet mot målgruppen • Status på ulike temaområder (arbeid, oppvekst og utdanning, bygg og uteområder, IKT, bolig, fritid, helse- og omsorgstjenester) • Målgruppens tilfredshet med tilgjengelighet, arenaer for deltakelse og mulighet til å leve et selvstendig liv	