



# Masteroppgåve i Samfunnsplanlegging og leiing

Universell utforming i plan  
Studiepoeng 45

Linda Nilsen Ask  
05/2017

## **Sammendrag**

Universell utforming er et ungt fagområde som det ikke er forsket mye på og temaet er i stadig utvikling. I denne masteroppgaven undersøkes det hvordan universell utforming er fulgt opp i planperioden 2011-2015 og hva dette betyr for legitimiteten til fagområdet. Virkemidlene i plan- og bygningsloven skal brukes slik at bebyggelse og områder har løsninger som i størst mulig grad skal være uavhengig av den enkeltes funksjonsevne. Ved å benytte virkemidlene i plan- og bygningsloven vil en få en god forankring av universell utforming. Fylkeskommunene er valgt med bakgrunn i at de har ulik forankring av universell utforming i sine overordnede planer og i sine delplaner. Det er valgt en kommune i hvert fylke for å kunne se hvordan overføringen er mellom de tre forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Hovedfokuset i oppgaven er imidlertid på hvordan fylkeskommunene jobber med universell utforming. Denne forskningen er todelt hvor første fase var å undersøke utvalgte plandokumenter for å finne ut hvordan universell utforming er forankret i disse. Dette danner grunnlaget for neste fase som er basert på intervju med informanter i de tre fylkeskommunene om hvordan det jobbes med universell utforming. De utvalgte casene er Møre og Romsdal fylkeskommune, Molde kommune, Hordaland fylkeskommune, Stord kommune, Rogaland fylkeskommune og Stavanger kommune. Resultatene analyseres og drøftes i lys av planleggings- og legitimitetsteori samt forståelse av universell utforming på et makro, meso og mikronivå.

I denne masteroppgaven påpekes et behov for en sterkere statlig føring i arbeidet med universell utforming, og at det utvikles en strategi samt Rikspolitiske retningslinjer for universell utforming slik at det gis konkrete virkemidler og tiltak for å oppnå det universelt utformede samfunnet. Det påpekes at det bør bli en tydeligere rollefordeling mellom den regionale stat (Fylkesmannen) og Fylkeskommunen, og det bør utvikles sjekklister til hjelp i planleggings-prosessene og til uttalelser i plansaker. Standardene som er utarbeidet for universell utforming bør brukes i anskaffelsesprosesser for å unngå at mangel på kunnskap fører til dårligere resultater. Det understrekes at mobilisering ift planprosesser og brukermedvirkning i enkeltprosjekter bør styrkes for å komme fram til en felles forståelse om hva som må gjøres for å nå målsettinger om universell utforming i de forskjellige sektorene. Dette vil styrke den kommunikative tilnærmingen til fagfeltet som er viktig for å få til en god balanse mellom den ekspertdrevne og instrumentelle top-down og den kommunikative bottom-up tilnærmingen.

## **Abstract**

Universal design is a fledgling discipline of which there has been undertaken little research, and which is constantly evolving. This master thesis examines how universal design was implemented during the 2011-2015 planning period and what this means for the legitimacy of the discipline. Tools in the Planning and Building Act shall be deployed so that buildings and areas are accessible, as far as possible, independently of an individual's functional capacity. The use of tools in the Planning and Building Act, will ensure that universal design is well integrated.

The county councils are chosen because they have integrated universal design into their plans in different ways. One municipality from each county has been selected to see how policy is transferred between the three administrative levels of state, county and municipality. The primary focus of the thesis, however, is on how the county councils work with universal design. The research focus is twofold whereby the first phase investigates planning documents (plans) to find out how universal design policy is integrated into the main plans. This then formed the basis for the second phase which is based on interviews with the three councils about their work with universal design. The selected cases are from Møre og Romsdal county council, Molde municipal council, Hordaland county council, Stord municipal council, Rogaland county council and Stavanger municipal council. The results have then been analysed and discussed with respect to both planning theory and legitimacy theory as well as with an understanding of universal design at macro, meso and micro levels.

The research concludes that there is a need for stronger guidance from the state level with respect to implementing universal design. A national strategy for universal design, as well as planning guidelines, should be developed to provide specific tools and measures to realise a universally designed (accessible) society going forward. There should be a clearer division of roles between the regional state (county governor) and county council, and checklists should be developed to aid in the planning process and to assist public authorities with their evaluation and statements in connection with consultation processes. The use of universal design standards, which describe how universal design can be achieved, should be encouraged in public procurement to avoid a lack of knowledge leading to poorer results. Finally, it is emphasised that mobilisation during the planning process and user involvement in individual projects should be strengthened so as to reach a common understanding of what needs be done to achieve universal design goals within different sectors. This will strengthen the communicative approach to the discipline which important for securing a good balance between the expert driven instrumental top-down and communicative bottom-up approaches.

## **Forord**

Denne masteroppgaven, som er 45 studiepoeng, avslutter masterstudiet i samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda. Dette har vært et interessant studiet og det har vært spennende å jobbe med et tema som det er gjort lite forskning på. Studiet har til tider vært krevende og har tatt mye av min fritid. Jeg vil derfor først og fremst rette en stor takk til min familie som har støttet meg i disse årene, og til min ektefelle Einar Ask som har deltatt i gode diskusjoner og gitt meg innspill til dette prosjektet.

Tusen takk til informantene Jonny Loen i Møre og Romsdal fylkeskommune, Sigrid Bjerke i Hordaland fylkeskommune og Sigbjørn Husø i Rogaland fylkeskommune som delte sine erfaringer og ga meg inspirasjon til å jobbe videre med oppgaven. Takk til min veileder Grethe Mattland Olsen og til mine medstudenter, spesielt Grethe og Aud som har vært gode samtalepartnere og som har heiet på meg.

Jeg vil også takke min arbeidsgiver Rogaland fylkeskommune for studiestipend og permisjon og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for studiestipend. Dette hjalp godt på et stramt budsjett for kostbare flybilletter, overnatting og dyr litteratur til studiet.

Sist, men ikke minst vil jeg takke mine dyktige kollegaer for gode samtaler, korrekturlesing og kommentarer til oppgaven.

Tusen takk alle sammen!

Rennesøy, 23. mai 2017

Linda Nilsen Ask

1	Innledning.....	8
1.1	Egen forforståelse .....	8
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål .....	9
1.3	Hva er legitimitet? .....	10
1.4	Hva er universell utforming.....	11
1.5	Avgrensing i oppgaven.....	12
1.6	Innhold og struktur av oppgaven.....	12
2	Bakgrunn for begrepet universell utforming og statlige føringer .....	14
2.1	Ulik forståelse for ulike begrep .....	15
2.2	Metoder og kunnskapsutvikling på makro-, meso- og mikronivå.....	16
2.3	Statlige føringer for planlegging.....	17
2.4	Bruk av Plan- og bygningslov .....	18
2.5	Handlingsplaner.....	22
3	Strategi og metode.....	26
3.1	Vitenskapelig ståsted .....	27
3.1	Metodetriangulering .....	28
3.2	Analyse i to faser:.....	29
3.2.1	Fase I – Kvantitativ metode - dokumentstudier av 3 fylker og 3 kommuner.....	29
3.2.2	Oversikt over antall treff i de utvalgte plandokumentene .....	32
3.2.3	Fase II - Kvalitative intervjuer av fylkeskommunene .....	33
3.3	Case studie.....	34
3.1	Strategisk utvalg av informanter.....	35
3.2	Etiske refleksjoner .....	35
3.3	Validitet og reliabilitet.....	36
3.4	Generalisering og overførbarhet.....	38
4	Teori .....	40
4.1	Planlegging .....	41
4.2	Virksomhetsplanlegging og samfunnsplanlegging.....	42
4.3	Planlegging som legitimerende prosess.....	43
4.3.1	Legitimering og institusjonell planlegging .....	45
4.3.2	Mobilisering og strategisk planlegging .....	45
4.3.3	Organisering og taktisk planlegging .....	46
4.3.4	Gjennomføring og operativ planlegging .....	47
4.3.5	Læring og mål- og resultatvurdering.....	48
4.4	Planleggingens legitimitet .....	49
4.4.1	Institusjonell planlegging og legal legitimitet.....	49

4.4.2	Strategisk planlegging og normativ legitimitet .....	50
4.4.3	Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet .....	51
4.4.4	Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet .....	52
4.5	Oppsummering teoretisk rammeverk .....	53
5	Presentasjon av forskningsresultater og empiri .....	54
5.1	Presentasjon av casene .....	54
5.2	Institusjonell planlegging .....	55
5.2.1	Regional planstrategi .....	55
5.2.2	Kommunal planstrategi .....	56
5.3	Strategisk planlegging .....	56
5.3.1	Kommuneplan .....	57
5.3.2	En overordnet fylkesplan .....	59
5.3.3	Medvirkning .....	60
5.3.4	Politisk og administrativ forankring av universell utforming i fylkeskommunene .....	60
5.4	Taktisk planlegging .....	61
5.4.1	Håndbok for gjennomgripende perspektiv og økonomiplan i Møre og Romsdal .....	62
5.4.2	Eksempler på oppfølging av strategiske mål i Møre og Romsdal .....	64
5.4.3	Molde kommune .....	64
5.4.4	Regionalplan for folkehelse og økonomiplan i Hordaland .....	64
5.4.5	Eksempler på oppfølging av strategiske mål i Hordaland .....	67
5.4.6	Stord kommune .....	67
5.4.7	Fylkesdelplan for universell utforming og økonomiplan i Rogaland .....	68
5.4.8	Eksempler på oppfølging av strategiske mål i Rogaland .....	69
5.4.9	Stavanger kommune .....	71
5.4.10	Ressurser i egen organisasjon i fylkeskommunene .....	72
5.4.11	Planveiledning og kontroll hos fylkeskommunene og fylkesmennene .....	73
5.4.12	Rapportering .....	74
5.5	Operativ planlegging .....	74
5.5.1	Rapport «Universell utforming i kommunal planlegging» .....	75
5.5.2	Oppsummering av funn og empiri .....	76
6	Drøfting av funn og empiri .....	77
6.1	Forskningsspørsmål 1: Hvordan er målet om universell utforming forankret i de utvalgte plandokumentene i planperioden 2011-15 og hvilken legitimitet oppnås? .....	79
6.1.1	Møre og Romsdal fylkeskommune .....	79
6.1.2	Molde kommune .....	81
6.1.3	Hordaland fylkeskommune .....	81

6.1.4	Stord kommune .....	82
6.1.5	Rogaland fylkeskommune .....	83
6.1.6	Stavanger kommune .....	84
6.2	Forskningsspørsmål 2: Hvordan er det blitt mobilisert for å møte utfordringer i forhold til å oppnå universell utforming i et langsiktig perspektiv? .....	86
6.2.1	Medvirkning .....	87
6.2.2	Brukermedvirkning .....	88
6.2.3	Tverrsektoriell medvirkning .....	88
6.2.4	Politisk og administrativ forankring .....	89
6.3	Forskningsspørsmål 3: Hvem samarbeides det med og hvor gjennomføringsorientert er organisasjonen for å nå strategiske mål om universell utforming? .....	90
6.3.1	Møre og Romsdal fylkeskommunes Håndbok for gjennomgripende perspektiv .....	91
6.3.2	Samferdsel i Møre og Romsdal fylkeskommune .....	92
6.3.3	Hordaland fylkeskommunes Regionalplan for folkehelse .....	92
6.3.4	Bygg i Hordaland fylkeskommune .....	93
6.3.5	Samferdsel i Hordaland fylkeskommune .....	93
6.3.6	Rogaland fylkeskommunes Fylkesdelplan for universell utforming .....	94
6.3.7	Bygg i Rogaland fylkeskommune .....	94
6.3.8	Samferdsel i Rogaland fylkeskommune .....	95
6.3.9	Planveiledning og kontroll hos fylkeskommunene og fylkesmennene .....	96
6.3.10	Rapportering .....	96
6.3.11	Nasjonal handlingsplan .....	97
6.4	Forskningsspørsmål 4: Hvordan er holdningen og forståelsen for universell utforming på et mikro, makro og meso nivå? .....	99
7	Oppsummering og konklusjon .....	102
8	Litteraturliste - teori .....	107

## **1 Innledning**

Alle ønsker å kunne mestre å ha kontroll over eget liv og å kunne delta ut fra egne forutsetninger og behov. Prognoser for befolkningsvekst i den eldste aldersgruppen (67+) viser at vi bli en økning på 80 % i denne gruppen frem til 2030. Dette innebærer at det er behov for flere sykehjemsplasser men også leiligheter slik at en kan bo hjemme så lenge som mulig. Det betyr også at vi må gjøre offentlige og private tjenester tilgjengelig for alle, og vi må redusere de fysiske barrierene slik at det blir likeverdige muligheter til å ferdes i samfunnet.

Likestilling og likeverd danner verdigrunnlaget for universell utforming ifølge Lid (2013).

Likestilling betyr at alle mennesker skal likestilles i forhold til muligheter. Likeverd er grunnleggende og betyr at alle mennesker har samme menneskeverd. I universell utforming er det grunnleggende å forstå hvordan en kan redusere og fjerne barrierer for å nå målet om tilgjengelighet for alle - som igjen ivaretar mennesker som likeverdige.

Mennesker erfarer forandringer som påvirker sanser og funksjonsevne gjennom ulike faser i livet ifølge Lid. Som barn har vi mange behov og noen mennesker bruker eller vil komme til å bruke ulike hjelpemidler som krykker, mobilitetsstokk, rullator, rullestol, briller, høreapparat gjennom livets faser ifølge Lid (2013).

Det er et politisk mål om at alle skal tilhøre lokalsamfunn og kunne bo hjemme lengst mulig. Samhandlingsreformen er iverksatt for å imøtekomme dette og krever samhandling mellom profesjonsgrupper som har ansvar for samfunns- og arealplanlegging, rehabilitering og helse. Universell utforming har vunnet innpass som juridisk og politisk strategi både nasjonalt og internasjonalt, og har en forankring i norsk lovgivning, i flere av EUs politiske og juridiske og tekniske dokumenter og i FN-konvensjonen, WHO og Verdensbankens World report of Disability (Lid, 2013). Brukes lovverket, plandokumentene og prosessene i utarbeidelsen av overordnede planer på en hensiktsmessig måte for å implementere universell utforming?

### **1.1 Egen forforståelse**

Jeg har alltid hatt et brennende engasjement for likestilling og likeverd. I 2001 fikk jeg en kreftdiagnose som har medført en nevrologisk skade og funksjonsnedsettelse hovedsakelig med utfall



i høyre arm. Jeg tok en bachelorgrad i ergoterapi i forbindelse med min omskolering. I løpet av studiet fikk jeg anledning til å jobbe mye med universell utforming noe som blant annet inspirerte meg til å skrive min bacheloroppgave om emnet. Etter studiet jobbet jeg i Funksjonshemmedes fellesorganisasjon som prosjektleder for et prosjekt med forankring i fylkesdelplan for universell utforming. Med min bakgrunn har jeg både faglig kompetanse og et brukerperspektiv fra mitt eget ståsted og fra arbeidet i Funksjonshemmedes fellesorganisasjon som styrker min innsikt i å kunne se menneskers utfordringer i de fysiske omgivelsene. Jeg har vært aktiv i lokalpolitikken i kommunen jeg bor i siden 2011 og har deltatt som vararepresentant i nesten samtlige kommunestyremøter i forrige valgperiode. Jeg var også nesteleder i planutvalget og vararepresentant i et par andre utvalg. I inneværende periode er jeg vara-representant i kommunestyret. Jeg jobber til daglig i Rogaland fylkeskommune som prosjektleder for oppfølging av fylkesdelplan for universell utforming og rådgiver i regionalplanavdelingen. Etter en omorganisering i 2013 ble fagfeltet universell utforming flyttet fra rådmannens stab til regionalplanavdelingen. Jeg fikk med dette inspirasjon til å utvikle min fagkompetanse i samfunnsplanlegging i møte med kommunene i Rogaland og erfarte at forankring av universell utforming i plan gjøres meget forskjellig. Min erfaring fra arbeidet med universell utforming og mitt politiske engasjement i lokalpolitikken inspirerte meg til å studere samfunnsplanlegging og ledelse og til å skrive en masteroppgave med fokus på universell utforming i plan.

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan planverktøyet brukes i utvalgte kommuner og fylkeskommuner for det tverrsektorielle temaet universell utforming og hvilke virkemidler som er tatt i bruk. Videre undersøke holdninger og forståelsen for begrepet universell utforming i de utvalgte fylkeskommunene.

Jeg har valgt følgende problemstilling og fire forskningsspørsmål:

***«Hvordan er målsettingen om universell utforming fulgt opp i planperioden 2011-2015 i utvalgte fylkeskommuner og kommuner, og hva betyr dette for legitimiteten og forståelsen for temaet?»***

1. Hvordan er målet om universell utforming forankret i de utvalgt plandokumentene i planperioden 2011-15 og hvilken legitimitet oppnås?
2. Hvordan er det blitt mobilisert for å møte utfordringer i forhold til å oppnå universell utforming i et langsiktig perspektiv?
3. Hvem samarbeides det med og hvor gjennomføringsorientert er organisasjonen for å nå strategiske mål om universell utforming?
4. Hvordan er holdning og forståelsen for begrepet universell utforming på et mikro, makro og meso nivå?

### 1.3 Hva er legitimitet?

Roar Amdam (2016) skriver i tidsskriftet Plan at forankring er et begrep som ofte benyttes i planlegging og ledelse og en hører dette ofte når det understrekes at planen må forankres i toppledelsen. Han mener at forankring er et lite presist begrep og at dette bør erstattes av legitimitet. Legitimiteten til planer kan gis med teknisk og økonomisk effektiv kost- /nytte regnskap gjennom instrumentell rasjonalitet. For å gi planen mening i forhold til offentlig sektors formål om bærekraft, demokrati, gjennomsiktighet og rettferdighet kan samarbeidsdrevet planlegging og kommunikativ rasjonalitet gi økt legitimitet. Planene bør ikke kun tilfredsstille økonomiske og juridiske krav, men de er også avhengig av involvering og samarbeid. Amdam mener at en må kombinere den ekspertdrevne instrumentelle rasjonaliteten med den samarbeidsdrevne kommunikative planleggingen i all praktisk planlegging og påpeker at *«det ikkje er snakk om anten eller, men om både og»* (Amdam, 2016:17).

Amdam viser til Scott (1998:134) og søker i institusjonell organisasjonsteori for å definere begrepet legitimitet. Her skilles det mellom tekniske og institusjonelle omgivelser som gir organisasjonen legitimitet og opprettholder denne som institusjon. I følge Amdam kan Scott sin teori overføres til planlegging med følgende mekanismer:

- Regulativ legitimitet og mekanismer har basis i lov- og regelverk som blir vedtatt av folkevalgte i demokratier og gir legitimitet til å iverksette handlinger. Det handles etter instrumentell logikk hvor regelverket blir fulgt for å unngå sanksjoner og dette kalles legal eller regulativ legitimitet.

- Normative legitimitet og mekanismer er knyttet til konsekvenser av handlinger som er innenfor aksepterte normer og gjeldende moral. I forhold til planlegging betyr dette at planlegging og planen ivaretar demokratiske verdier om rettferdighet, likeverd, åpenhet, innsyn og medvirkning samt at planen på en god måte balanserer økologiske, økonomiske og sosiologiske hensyn og fremmer bærekraftig utvikling.
- Kognitiv legitimitet og mekanismer er modeller som menneskene bærer med seg som sier hvordan tingene skal være. Dette utgjør en maktstruktur som krever at adferd samsvarer med disse kognitive bildene og høy kognitiv legitimitet betyr at planen er innenfor gjeldende standarder.
- Pragmatisk legitimitet og mekanismer er knyttet til tekniske omgivelser og nyttemaksimerende logikk, for eksempel om planprosessen og planen vurderes som nyttig sett i et kost-/nytte perspektiv. Ofte kan grunneier, kommune og entreprenør ha ulike vurderinger om hva som er nyttig for dem, noe som kan gi konfliktfylte planprosesser hvor aktørene prøver å maksimere sin egen nytte.

Disse mekanismene kan ofte være i konflikt med hverandre, og de gir legitimitet på hver sin måte ifølge Scott 2013 i Amdam (2016). Det er hvilke mekanismer som blir vektlagt som oppfattes som legitimitet. Amdam skriver at det kritiske spørsmålet er om alle mekanismene må ha et minimum av legitimitet eller om høy legitimitet til en mekanisme er nok (Amdam, 2016)

#### 1.4 Hva er universell utforming

Det er flere fortolkninger av begrepet universell utforming. Den ene er brukt i artikkel 2 i FN-konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne og er en faglig utdyping av universell utforming: «*Med universell utforming menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning eller spesiell utforming.*» (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2008)

Diskriminerings og tilgjengelighetsloven fra 2009 gir en norsk juridisk definisjon på universell utforming i paragraf 9:” *Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig*” (Lovdata, 2013).

## 1.5 Avgrensning i oppgaven

Det har blitt utført et dokumentstudium av disse organisasjonene:

- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Molde kommune
- Hordaland fylkeskommune
- Stord kommune
- Rogaland fylkeskommune
- Stavanger kommune

På grunn av oppgavens størrelse er det valgt å avgrense dokumentstudiet til følgende dokumenter i planperioden 2011-2015:

- Regional planstrategi
- Eventuell fylkesplan
- Eventuell fylkesdelplan/regionalplan for universell utforming/håndbok for gjennomgripende perspektiv
- Budsjett og økonomiplan fra 2011, 12, 13 og 14
- Kommunal planstrategi
- Kommuneplan samfunns- og arealdel
- Eventuell kommunedelplan for universell utforming
- Budsjett og økonomiplan fra 2011, 12, 13 og 14

## 1.6 Innhold og struktur av oppgaven

Forskningsdesignet for denne masteroppgaven er basert på Denscombe (2010) sine anbefalinger og oppsett for systematisert skriving.

I kapittel 1 er innledning, med beskrivelse av min forforståelse, problemstilling avgrensning samt forskningsspørsmål og begrepsavklaring presentert.

Kapittel 2 handler om bakgrunnen for universell utforming.

I kapittel 3 redegjøres det for vitenskapelige ståsted og den metodiske tilnærmingen som er benyttet for å svare på problemstillingen.

Kapittel 4 presenterer teoretisk fundament som er benyttet for å kunne svare på problemstillingen.

I kapittel 5 presenteres funn og empiri

I kapittel 6 blir funn drøftet med teori og egne refleksjoner

Avslutningsvis vil kapittel 7 gi en oppsummering og konklusjon der det blir foreslått hvordan universell utforming bør følges opp av stat, fylkeskommuner og kommuner for å få best legitimitet

## 2 Bakgrunn for begrepet universell utforming og statlige føringer

Etter den andre verdenskrigen var det et stort behov for å rehabilitere personer med funksjonsnedsettelse for å sette dem i stand til å takle hverdagen ved hjelp av trening, behandling og tekniske hjelpemidler i USA (Wågø, Høyland, Kittan, Øvstedal, 2006) Det ble satt søkelys på hvilke begrensninger disse personene hadde i det fysiske miljøet som for eksempel rekkevidde, høyde, gripestyrke mm. Med bakgrunn i at tilgjengelighetsløsninger kunne være stigmatiserende og spesielle ønsket man et begrep som kunne gi et bredere grunnlag for å vurdere funksjonalitet og for å forme produkter samt ivareta jus, økonomi og sosiale problemstillinger både for funksjonsfriske og funksjonshemmede.

Begrepet «Universal Design» oppstod hos amerikanske produktutviklere og formgivere på 1980-tallet, og Ron Mace introduserte begrepet for første gang i en artikkel i *Designers West* i 1985. Idegrunnlaget er bygget på ideer, prosesser og tidligere erfaringer fra USA og andre deler av verden. For å finne løsninger som kunne være brukbare for personer med ulike forutsetninger ble det på 1990-tallet satt sammen en arbeidsgruppe med omgivelsesforskere, arkitekter og produktdesignere ved Center for Universal Design ved North Carolina State University, og de utarbeidet syv sentrale prinsipper som skulle gjelde alle grupper av befolkningen. I 1997 forelå den endelige versjonen av disse og universell utforming ble definert slik hos the Center for Universal Design 2005:

*“ Universal design is the design of products and environments to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design.” “The intent of universal design is to simplify life for everyone by making products, communications, and the built environment more usable by as many people as possible at little or no extra cost. Universal design benefits people of all ages and abilities”.* (Wågø, mfl., 2006:12).

De sju prinsippene for universell utforming er:

**1. «Like muligheter for bruk.**

*Utformingen skal være brukbar og tilgjengelig for alle.*

**2. Fleksibel i bruk.**

*Utformingen skal tjene et vidt spekter av individuelle preferanser og ferdigheter.*

**3. Enkel og intuitiv i bruk.**

*Utformingen skal være lett å forstå uten hensyn til brukerens erfaring, kunnskap, språkferdigheter eller konsentrasjonsnivå.*

#### **4. Forståelig informasjon.**

*Utformingen skal kommunisere nødvendig informasjon til brukeren på en effektiv måte, uavhengig av forhold knyttet til omgivelsene eller brukerens sensoriske ferdigheter.*

#### **5. Toleranse for feil.**

*Utformingen skal minimalisere farer og skader som kan gi ugunstige konsekvenser, eller minimalisere utilsiktede handlinger.*

#### **6. Lav fysisk anstrengelse.**

*Utformingen skal kunne brukes effektivt og bekvemt med et minimum av besvær.*

#### **7. Størrelse og plass for tilgang og bruk.**

*Hensiktsmessig størrelse og plass er muliggjort for tilnærming, rekkevidde, betjening og bruk, uavhengig av brukerens kroppsstørrelse, kroppsstilling eller mobilitet.» (Aslaksen, Bergh, Rand Bringa, Heggem, 1997:13)*

Miljøverndepartementet utarbeidet Rikspolitiske retningslinjer for universell utforming med hjemmel i plan- og bygningsloven hvor det ble stilt krav til universell utforming i fysiske omgivelser slik at en fikk konkrete virkemidler og tiltak for å oppnå det universelt utformede samfunnet (Wågø, mfl., 2006). Disse ble sendt ut på høring, men ble ikke vedtatt. Einar Lund i Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i en telefonsamtale (15.03.17) at en del av momentene i disse retningslinjene ble innarbeidet i ny plan- og bygningslov. I tillegg er universell utforming tatt med i ett punkt i Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal og transportplanlegging: «4.8 *Planleggingen skal ta høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle, og ta hensyn til den delen av befolkningen som har lav mobilitet.» (Regjeringen, 2014).*

### **2.1 Ulik forståelse for ulike begrep**

Lid (2013) stiller spørsmål til om forskjellige faggrupper forstår universell utforming på samme måte, noe som også blir påpekt i min forskning. Hun viser blant annet til Jim P. Sandhu (2000) som beskriver et gap mellom designere, arkitekter og representanter for funksjonshemmedes organisasjoner, politikere, byråkrater og forskere. Det er nødvendig med en felles forståelse for å beskrive hva variasjoner i funksjonsevne skal bety for planlegging og utforming av omgivelsene slik at dette gapet kan reduseres gjennom at universell utforming gis en klarere innholdsbestemmelse og

gjennom teoriutvikling. I Europa brukes begrepene design for alle og inkluderende design i tillegg til universell utforming. I Norge har vi brukt begrepene brukbarhet og tilgjengelighet.

Lid (2013) viser til Rob Imrie og Peter Hall (2001) som påpeker at universell utforming er viktig i å fremme selvrespekt, verdighet og selvstendighet til menneskene, men de hevder at universell utforming ikke tar hensyn til samspillet mellom tekniske, sosiale, politiske og økonomiske prosesser som støtter opp under planlegging, bygging og design.

Designbegrepet gir andre assosiasjoner enn utformingsbegrepet mener Lid. Utforming betyr å gi form til noe, både i formgivningsprosessen og det ferdige produktet. Begrepet kan også brukes om politiske og sosiale forhold som politikkutforming, samfunnsplanlegging og arkitektur og dette begrepet vil bli brukt i denne oppgaven. Universell utforming er også et pedagogisk utfordrende begrep skriver Lid (2013). Disse begrepene sammen eller hver for seg brukes ikke i alminnelig dagligtale. Innholdet må derfor formidles forståelig og konkret. Hun skriver at et utgangspunkt kan utvikles fra verdibegrepet.

## **2.2 Metoder og kunnskapsutvikling på makro-, meso- og mikronivå**

Lid (2013) skriver at universell utforming er et tverrfaglig arbeid som handler om å lære og å forstå hvilke muligheter som er til stede for den som har universell utforming som sitt ansvarsområde. FN-konvensjonen påpeker at det fordrer kunnskap for å kunne gjennomføre og iverksette universell utforming. Konvensjonen vektlegger kunnskapsutvikling og forskning både på meso-, makro-, og mikronivå. Disse tre nivåene påvirker hverandre på en slik måte at når noe endres på ett nivå kan dette gi konsekvenser på et annet nivå skriver Lid. Dersom en foretar en endring i lovverket kan dette føre til en bedre/eller verre opplevd tilgjengelighet for noen mennesker.

Strategi i forhold til universell utforming henviser til verdigrunnlaget og det overordnede meso-nivået. Universell utforming som strategi bygger på kunnskapsgrunnlaget og krever vurderinger. Å arbeide strategisk er å jobbe systematisk, samordnet og planlagt i tråd med formål og verdigrunnlaget. Når det er samsvar mellom verdigrunnlaget, kunnskap og praksis har man en samordnet gjennomføring.



- «Makronivå: Kunnskap om etikk, menneskesyn og at mennesker har rettigheter. FN-konvensjonen og lovgivningens formålsparagrafer, overordnet samfunnsplanlegging.
- Mesonivå: Teknisk kunnskap, utforming av tjenester, assistanse, implementering av planer og forskrifter. Kunnskap og samhandling i prosesser.
- Mikronivå: Kunnskap om individuelle perspektiv, hvor og hvordan barrierer oppstår og hvem som opplever barrierene» (Lid, 2013:51).

I norsk sammenheng gjennomføres universell utforming for en stor del i en ovenfra-og ned-prosess (Lid, 2013). Dette med utgangspunkt i lovgivning, forskrifter, veiledninger, handlingsplaner fra direktorat og departement. Funksjonshemmedes organisasjoner har vært sterke pådrivere for at universell utforming skal bli tatt med i lover, standarder og forskrifter, og Lid mener det er mulig at disse organisasjonenes påtrykk har påvirket at gjennomføringen i lovgivningen er kommet lengre enn implementeringen som faglig tema og tverrfaglig kunnskapsutvikling.

På den andre siden handler rett til samfunnsdeltakelse om å bli regnet med blant dem som det planlegges for, og å være med på å skape og forme den verden vi lever i skriver Lid (2013). Hun viser til Nussbaum sin formulering om mulighet til å ha politisk innflytelse for eksempel gjennom kommunikativ rasjonalitet og medvirkning og dette temaet blir drøftet i oppgaven sammen med den instrumentelle rasjonaliteten.

I det følgende vil jeg gjøre rede for hvordan man fra politisk hold og gjennom lovgivning har tatt følge av både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. I plan- og bygningsloven av 2008 er universell utforming nedfelt i formålsparagrafen. Her heter det at «Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak». (Lovdata, 2013). Dette betyr at det skal fremmes likeverdige muligheter til samfunnsdeltakelse gjennom plan- og bygningslovens system og bestemmelser.

### 2.3 Statlige føringer for planlegging

«Fra bruker til borger» kom i 2001 og var den første offentlige utredningen i Norge med en samlet fremstilling av livsvilkår og deltakelsesmuligheter for mennesker med funksjonsnedsettelse (Lid 2013). Utredningen førte frem til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft 01.01.09. Universell utforming er tatt inn i en rekke lover noe som krever faglig og tverrfaglig

kunnskap ifølge Lid. Plan- og bygningsloven er den viktigste loven i forhold til problemstillingen i denne oppgaven, og den omfatter plandel og bygningsdel. Byggeteknisk forskrift (TEK 10) gir detaljering av krav for nye bygg, anlegg og uteområder i tillegg til renovering og hovedombygging. Forskriften gir en presisering og faglig begrunnet detaljering for hvordan universell utforming skal forstås i plan- og bygningsloven, og innholdet kan justeres etter behov for likeverdige og etter min mening også politiske ønsker (2013).

Det er utviklet mange standarder for universell utforming på flere områder i Norge, og disse gir detaljert beskrivelse av hvordan universell utforming kan utføres på forskjellige områder. Standarder er ikke statlige føringer, og er ikke juridisk bindende. Disse brukes normativt da de sier noe om hva som skal oppnås. Tilgjengeligheten ville kunne være forutsigbar om flere benyttet standarder og disse etterspørres av funksjonshemmedes organisasjoner mener Lid, og hun påpeker at det er viktig at standarder brukes som en prosess med evaluering og forbedring for å unngå at en mister fokus på forbedringspotensialet fra dagens forståelse for universell utforming (Lid 2013). Mange mener imidlertid at ved å holde seg til forskriftens strenge krav til universell utforming så har en gjort sitt.

Lid mener at Tek 10 må evalueres i lys av behov den imøtekommer og behov den ikke ivaretar. Det er relevant å trekke inn en analyse av bokkvalitet og økonomi, men sistnevnte kan være vanskelig å beregne. I disse dager er TEK 17 til høring og i denne er det foreslått en del forenkling av krav med blant annet en innskrenking av krav for tilgjengelighet for eksempel at en skal gå bort fra håndløpere i to høyder. Dette har naturligvis skapt store reaksjoner både hos brukerorganisasjoner, men også fra flere tunge aktører som NAV, Norske Arkitekters Landsforening, fylkeskommuner og kommuner.

I 2013 var det svært få boliger som var utformet for besøkende i rullestol eller beboere i rullestol ifølge Lid (2013). Behovet for leiligheter med rullestoltilgjengelighet er økende med tanke på den voksende andel eldre og med dette vil disse kunne ha mulighet til å bo hjemme så lenge som mulig.

#### 2.4 Bruk av Plan- og bygningslov

Lid (2013) påpeker at plan- og bygningsloven regulerer bruk av, og tiltak i, de fysiske omgivelsene og er med dette en viktig lov for folkehelse (og universell utforming). Interesseorganisasjoner og kommunale råd for funksjonshemmede deltar gjennom medvirkningsprosesser for fysisk planlegging både på regionalt og kommunalt nivå og hensikten er å bidra med sine erfaringer og kunnskap blant

annet om universell utforming. Medvirkning er et krav i plandelen i plan- og bygningslovens § 5 (Lovdata, 2013) og dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Plandelen i plan- og bygningsloven regulerer fysisk planlegging, planprosesser med planprogram og konsekvensutredninger også i forhold til bærekraftig utvikling og vernehensyn. Flere hensyn skal vektas mot hverandre i planleggingen og universell utforming er ett av disse. Planlegging etter plan- og bygningsloven foregår i tre forvaltningsnivå i Norge: stat, fylke og kommune.

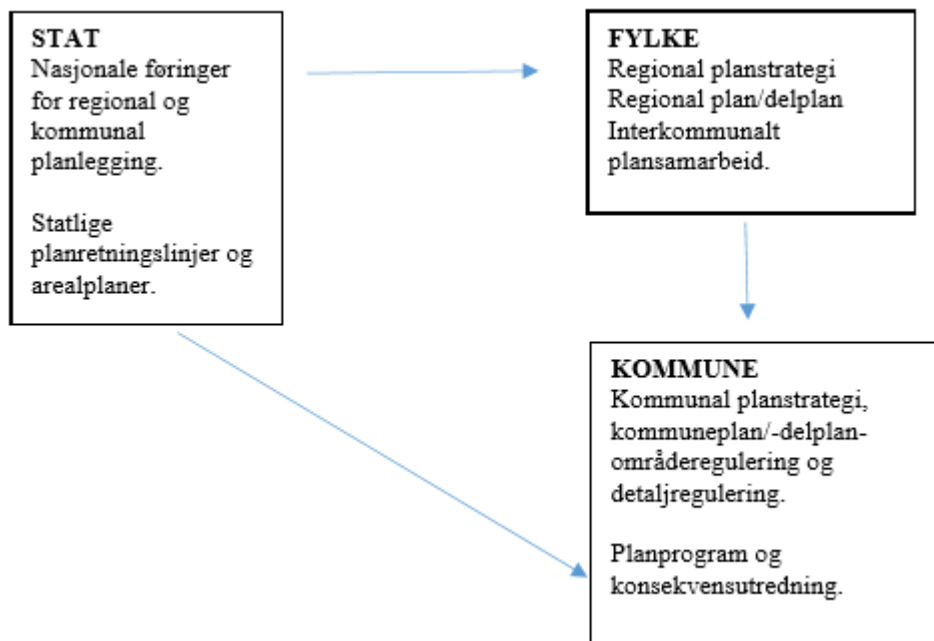
Samfunnsplanleggingen skal ivareta hvilke bærende verdier og overordnede hensyn som skal styre planleggingen. Arealbruk og fysisk planlegging på et overordnet nivå og detaljnivå blir ivaretatt i arealplanleggingen.

Det er verdibasert praksis å planlegge etter plan- og bygningsloven fordi både samfunn og enkeltmennesker berøres av planene. Planlegging er en tverrfaglig oppgave og en må huske på å samordne sosial og fysisk planlegging og at dette må sees i en sammenheng. I universell utforming er flere faggrupper involvert. Ergoterapi er et fag mellom samfunn- og helsefag, og har et ekstra fokus på gapet som kan oppstå mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav til funksjon. Yrkesgrupper som fysioterapi, vernepleie, arkitekt, ingeniør og samfunnsgeografer er også viktige samarbeidspartnere i arbeidet med universell utforming.

Lid viser til Helge Fiskaa (2012) som hevder at plan- og bygningsloven fra 1985 innebar en omfattende samfunnsplanlegging som var rettet mot kulturelle og sosiale forhold og dette krevde en bredere demokratisk medvirkning enn tidligere. Ambisjonene for planleggingen ble styrket i plan- og bygningsloven fra 2008 med bygningsdel fra 2010 hvor hensynet til universell utforming er tatt med i lovparagrafene (2013).

Hensynet universell utforming kan ivaretas i alle typer offentlige planer og på alle forvaltningsnivå, se figur 1 nedenfor. Det er statlig nivå som formulerer statlige føringer og forventninger til universell utforming, og det er i fylkeskommuner og kommuner den strategiske planleggingen skjer og hvor det utarbeides delplaner for universell utforming. For at disse skal bli virksomme må de følges opp i annen planlegging. Det regionale nivået har ansvaret for videregående utdanning og kollektivtransport. Et eksempel er at hele reisekjeden skal være universelt utformet. Dette omfatter alle ledd i en reise fra selve planleggingen av reisen, veien til holdeplassen, selve holdeplassen og

transportmiddelet og til den reisende er kommet frem til bestemmelsesstedet. Tilgjengeligheten til deler av helheten reguleres ofte av plan- og bygningsloven som for eksempel gateområder, gang- og sykkelsti, bygninger og holdeplass (Lid 2013). Figuren nummer 1 nedenfor er basert på en modell fra Helge Fiskaa (2012) i Lid (2013) og viser det nasjonale plansystemet.



Figur nummer 1. Det nasjonale plansystemet av Helge Fiskaa, (2012) i Lid (2013)

En kan uttrykke verdigrunnlaget gjennom universell utforming som bærekraftig utvikling i kommuneplanens samfunnsdel (Lid, 2013). Som en oppfølging av statlige føringer nevnes ofte universell utforming og i henhold til § 11-2 skal det tas «stilling til langsiktige mål og strategier for kommunesamfunnet» (Lid, 2013:107). Samfunnsdelen skal gi retningslinjer for medvirkning og gjennomføring av planer fra private og offentlige, og universell utforming sees ofte i sammenheng med folkehelse ifølge Lid. Hun viser til Kommuneplan for Stavanger 2010-2025 hvor delmål og strategier utformes som følgende og viser hvordan sammenheng mellom sosiale og fysiske forhold kan forstås:

**«Delmål:**

*En by preget av åpenhet, inkludering og mangfold. Trygghet mot diskriminering.*

**Strategier:**

*Ta i bruk gjeldende lovverk på området og arbeide aktivt for å hindre diskriminering.*

*Innarbeide prinsipper for universell utforming i kommunens planer» (Lid, 2013).*

Lid tolker universell utforming i denne planen som en strategi for å skape en by preget av mangfold ved å oppnå trygget mot diskriminering. Hun peker på at kommunen må følge opp disse føringene i politiske vedtak og reguleringsplaner. Kommuneplanen følges opp med en kommunedelplan for universell utforming og en intern handlingsplan for likestilling og mangfold. Stavanger kommune har også opprettet en bred tverrfaglig gruppe for å gjennomføre planarbeidet med kommunedelplanen (Lid 2013).

Kommunal og moderniseringsdepartementet har hatt veilederen «*Universell utforming i planlegging etter plan- og bygningsloven*» til høring i vår, og skriver at «*Virkemidlene i plan- og bygningsloven skal brukes slik at områder og bebyggelse har funksjoner og løsninger som i størst mulig grad er uavhengig av den enkeltes funksjonsevne. Arealdisponering, lokalisering og detaljutforming er eksempler på virkemidler som kan støtte opp om best mulig kvalitet og universell utforming for områder og bebyggelse.*» (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2016:10) Disse planvirkemidlene har retningsgivende virkning, midlertidig virkning og båndlegging og endelig bindende virkning i arealplanene. Ved å benytte disse virkemidlene vil en lage en rød tråd i plansystemet fordi de overordnede planene legger rammer og føringer for videre planlegging som de underordnede planene må være i samsvar med. Figur 2 nedenfor viser virkemidler som fylkeskommuner og kommuner har for å ivareta utforming og arealbruk i plan- og byggesaksbehandling i regionale planer, arealplaner, reguleringsplaner, utbyggingsavtaler og kommunale planretningslinjer/bestemmelser. Hvordan bestemmelsene i byggeteknisk forskrift blir fulgt opp er det kommunene som har ansvar for. Det er viktig å benytte kommunal planstrategi for å fremme universell utforming i områder og bebyggelse da det er i denne at kommunen foretar en prioritering av planoppgaver. Kommuneplanens samfunnsdel er et redskap for å fremme universell utforming på en sektorovergripende og helhetlig måte i blant annet kommuneplanens arealdel.

## Planhierarkiet

Nivå	Retningslinjer - Programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner	Byggteknisk forskrifter
<b>Nasjonalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nasjonale forventninger</li> <li>Statlige planretningslinjer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlige planbestemmelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlig arealplan</li> </ul>	
<b>Regionalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional planstrategi</li> <li>Regionale planer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional planbestemmelse</li> </ul>		
<b>Lokalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunal planstrategi</li> <li>Kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan</li> </ul>	(inngår i bindende planer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommuneplanens arealdel</li> <li>Reguleringsplan</li> <li>Planbestemmelser</li> </ul>	
<b>Prosjekt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planbeskrivelser</li> <li>Retningslinjer i plan</li> <li>Utbyggingsavtaler</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Planbestemmelser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forskriftsbestemmelser</li> </ul>

Figur 2 Virkemidler for å ivareta universell utforming og arealbruk i plan- og byggesakbehandling, (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2017:22)

Lid skriver at (daværende) Miljøverndepartementet hadde et nasjonalt nettverk for fylkeskommuner og kommuner for å stimulere dem til å satse mer på universell utforming. Disse skulle følge opp universell utforming i sine kommunale og fylkeskommunale planer. Hun understreker at det er vanskelig å vite hva som bør prioriteres til å følges opp dersom hensynet til universell utforming formuleres for generelt. Kommunene er ansvarlige for egne reguleringsplaner som utarbeides, men de har også i oppgave å føre tilsyn for i hvilken grad universell utforming er ivaretatt i reguleringsplaner som er utarbeidet av private. Dette er en god mulighet til å etterse at universell utforming blir ivaretatt på best mulig måte skriver Lid (2013)

### 2.5 Handlingsplaner

Handlingsplan for universell utforming er et virkemiddel i samfunnsplanlegging, og regjeringens handlingsplaner er de viktigste for en koordinert gjennomføring innen ulike sektorer ifølge Lid (2013). Universell utforming gjennomføres ved hjelp av sektoransvarsprinsippet som innebærer at alle direktorater og departementer har ansvar for universell utforming innen sine ansvarsområder, for

eksempel har KMD ansvaret innen byggenæringen sammen med Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet, og Samferdselsdepartementet har ansvaret for universell utforming innen transport og kollektivtransport sammen med Vegdirektoratet og transportetatene. Lid påpeker at det er nødvendig med god kunnskap om hvordan dette skal gjøres. Hun viser til Norsk institutt for regionplanlegging sin evalueringen av regjeringens handlingsplan for 2004-2008 hvor det fremheves at kurs og kompetansehevende tiltak er prioritert i planen, men forskning som virkemiddel er ikke tydeliggjort. Universell utforming er fremdeles et nytt fagområde som er tatt inn i forskrifter og lover og Lid understreker at det fremdeles er et stort behov for en systematisk og tverrfaglig kompetanseheving for hvordan dette kan gjøres.

Regjeringen har utarbeidet flere handlingsplaner og i planperioden 2011-2015, som det er fokus på i denne oppgaven, var «*Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*» gjeldende. I denne handlingsplanen ble plan- og bygningsloven brukt som verktøy for å gjennomføre universell utforming, og Regjeringen vedtok i denne en visjon om at Norge skal være universelt utformet i 2025. I denne perioden deltok totalt 17 fylker og 88 kommuner. Møre og Romsdal fylkeskommune deltok sammen med 3 kommuner, deriblant Molde kommune, Rogaland fylkeskommune deltok sammen med 13 kommuner deriblant Stavanger kommune og 4 kommuner fra Hordaland deriblant Stord kommune deltok i dette prosjektet (Miljøverndepartementet, 2013). Av informantene i denne oppgaven var det kun Hordaland fylkeskommune som ikke deltok i denne planperioden. Målet med tiltaket var «*å utvikle universell utforming som en strategi i kommunal og fylkeskommunal planlegging og forvaltning*» (Miljøverndepartementet, 2013).

Oslo Economics konkluderer i sin evalueringsrapport av denne handlingsplanen at «*handlingsplanens brede satsing i mange sektorer har gitt resultater som svarer bra på Regjeringens politiske visjon om et universelt utformet samfunn innen 2025*» og de anbefaler å videreføre ordningen med en handlingsplan (Oslo Economics, 2013:1). De konkluderer med at handlingsplanen støttet opp under ny plan- og bygningslov og innføring av ny diskriminerings- og tilgjengelighets lov. Den bidrar også til å oppfylle Norges forpliktelser av FN-konvensjonens ratifisering om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Ny plan- og bygningslov har bidratt til økt tilgjengelighet, og deres funn viser at samtlige nye publikums- og arbeidsbygg blir universelt utformet. De påpeker at det er en klar sammenheng mellom behov for kompetanseheving ved innføring av nytt lovverk både på detaljert nivå om fysiske løsninger og på et overordnet nivå. Evalueringen viser at: «*en del av*

*kompetansetiltakene bare i varierende grad har nådd målgruppen» (Oslo Economics 2013:3). Det påpekes at: «Kompetanse og bevisstgjøring er nødvendig for å oppnå helhetlige og gode løsninger da dette ikke leses direkte ut fra et lovverk» (Oslo Economics 2013:17). Når det gjelder tiltaket om å styrke universell utforming i kommunal og regional planlegging viser funnene i rapporten at denne aktiviteten er lite kjent. Funnene viser at det ikke er andre enn universell utforming-koordinatorene som har den samme helhetsforståelsen for universell utforming i kommuneadministrasjonen (Oslo Economics 2013:66).*

Norsk regnesentral har utarbeidet en prosjektrapport «*Handlingsrom for et universelt utformet samfunn*» etter scenarioprojektet som var et av tiltakene i Regjeringens «Handlingsplan for universell utforming for perioden 2015-2019». Rapporten setter fokus på utfordringer som vil ha stor betydning for Regjeringens arbeid videre med universell utforming. Det ble benyttet scenarioprosesser for å «*få skissert og analysert ulike muligheter og handlingsrom for å oppnå et universelt utformet samfunn*» med aktuelle tidsperspektiv (Dietz, Fuglerud, Solheim, 2016:16). Hovedkonklusjonen i rapporten er at arbeidet med universell utforming ikke kan fortsette slik som nå. Det trekkes fram utfordringer i samfunnsutviklingen som påvirker handlingsrommet og mulighetene for et universelt utformet samfunn i forhold til migrasjon, et økende antall eldre og hurtig teknologiutvikling. Det pekes på at det finnes et uutnyttet potensiale knyttet til innovasjon i universell utforming, og endringene i plan- og bygningsloven kan stimulere til nye og bedre innovative løsninger for tilgjengeligheten i det fysiske miljøet.

Rapporten peker på sentrale utfordringene som også drøftes senere i oppgaven:

- *«Behov for kunnskap om universell utforming i samfunnsperspektiv*
- *Behov for kompetansespredning og økt bevissthet om universell utforming*
- *Klarere mål og tiltak i arbeidet for å skape et universelt utformet samfunn» (Dietz, mfl., 2016:14).*

Rapporten trekker fram suksesskriterium i evalueringen av den forrige handlingsplanen til Regjeringen: «*Et sentralt, overordnet forbedringspunkt er å etablere en klarere sammenheng mellom politiske visjoner og målsettinger på den ene siden og virkemidler og tiltak på ulike felt på den andre siden.*» (2016:15) Norsk Regnesentral understreker at det er «*nødvendig å jobbe fram økt politisk interesse, og en tydeligere felles forståelse hva målet om et universelt utformet samfunn innebærer,*



*hvordan det kan konkretiseres, og hvordan det kan oppnås».* De mener at det ikke er tilstrekkelig med handlingsplaner og etterlyser en strategi for universell utforming-feltet slik at ikke innsatsen renner ut i sand (Dietz, mfl., 2016:40). Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Statlige føringer og forventninger til universell utforming skal følges opp av staten selv, fylkeskommunene og kommunene. Det er i fylkeskommunene og kommunene den strategiske planleggingen skjer og hvor det utarbeides delplaner for universell utforming. For at disse skal bli virksomme må de følges opp i annen planlegging. Hvordan kan fylkeskommunene og kommunene følge opp virkemidlene i plan- og bygningsloven, og hvordan kan universell utforming få legitimitet i planene? Dette vil jeg utdype i teorikapitlet.

### 3 Strategi og metode

I mitt daglige virke som prosjektleder for oppfølging av fylkesdelplan for universell utforming i regionalplanavdelingen i Rogaland fylkeskommune er en av våre suksessfaktorer å ha god administrativ og politisk forankring og en strukturert oppfølging av plandokumentet. En av oppgavene i regionalplanavdelingen er å veilede kommunene i utarbeidelse av planer, og erfaringene er at universell utforming forankres forskjellig i kommunenes plandokumenter. I 2014 hadde kun 2 av 26 kommuner i Rogaland en vedtatt kommunedel-/handlingsplan for universell utforming (Rogaland fylkeskommune, 2015). Dette betyr imidlertid ikke at kommuner uten en slik plan ikke jobber med dette temaet. Hva kommer dette av? Er universell utforming forankret i kommuneplanen, har kommunene har noen ildsjeler som etterser at arbeidet med universell utforming blir fulgt opp i organisasjonen, eller er det fordi universell utforming har god legitimitet i administrasjonen og/eller hos politikere? Eller kommer det av en oppfatning om at en delplan er lite forpliktende og kan bli en sovepute for kommunen? Dette økte nysgjerrigheten til å finne ut av hva som gir universell utforming legitimitet i kommuner og fylkeskommunene.

Som uerfaren forsker var det mange spørsmål om hvordan jeg skulle gå frem for å nå målene i min undersøkelse og fulgte rådet til Kvale/Brinkmann (2015:18): *«Hvis du vil vite hvordan folk oppfatter verden og livet sitt, hvorfor ikke spørre dem?»*

Dette kapittelet presenterer vitenskapelig ståsted, forskningsstrategi, metoder for datainnsamling og analyse og utvelgelse av datakilder. For å kunne svare på problemstillingen ble det valgt analyse i to faser i denne oppgaven. Første del er et dokumentstudium for å få en se hvordan universell utforming er uttrykt spesifikt i plandokumentene og under hvilke områder i denne planperioden.

Dokumentstudiet gir en kvantifisering av funn i utvalgte plandokumenter og disse funnene danner grunnlaget for intervjustudien, som er den andre fasen av analysen. Til sammen gir dette et bilde av hvordan universell utforming er forankret og hvordan det arbeides med dette i organisasjonene og dette gir svar på mine forskningsspørsmål. Planleggings- og legitimitetsteori er benyttet for å forstå hvilken legitimitet universell utforming har i organisasjonene. Hensikten med denne oppgaven har ikke vært å konkludere med hvilken legitimitet de forskjellige fylkeskommunene og kommunene oppnår, men å drøfte hva som bør ligge til grunn for å oppnå god legitimitet i planleggingsfasene ifølge teoretisk rammeverk. Funnene er også drøftet i lys av Inger Marie Lids fortolkning av universell utforming i tre nivåer: mikro, makro og mesonivå. Forskingen er et eksplorerende

studium da det finnes lite forskning på universell utforming i plan knyttet til legitimitetsteori. Det var først da jeg hadde valgt min teoretiske innfallsvinkel i forskningsprosessen at jeg klarte å finne en passende problemstilling I denne empiriske undersøkelsen ble spørsmålene forankret i planleggingsteori og legitimitetsteorien for å sjekke ut om empiriske funn stemmer med teorien og forskningen er med dette et deduktivt opplegg ifølge Grønmo (2015:37). Dette er i motsetning til et induktiv opplegg som forsker på forholdet mellom empiri og teori.

### 3.1 Vitenskapelig ståsted

Med bakgrunn i et ønske om å forske på hvordan forskjellige byråkratiske organisasjoner jobber med universell utforming, plasserer jeg meg i en samfunnsvitenskapelig tradisjon.

«*Samfunnsvitenskap bygger på systematisk forskning om ulike forhold i samfunnet*» (Grønmo, 2015:3) og denne har hatt stor betydning for vårt samfunn som helhet med selvforståelse og forståelse av mellommenneskelige relasjoner og for vår identitet. Forskning om byråkratisk virksomhet og byråkratiske systemer er sentrale områder i flere samfunnsvitenskapelige fag da byråkratiske organisasjonsformer er vanlig i så vel offentlig forvaltning som i privat næringsliv (2015:3). Max Weber analyserte moderne byråkratier og er en av samfunnsvitenskapens grunnleggere.

Det skilles mellom normative studier og empiriske studier i tema om fakta og verdier i samfunnsvitenskapelige studier (Grønmo, 2015). Normative studier tar utgangspunkt i verdier og drøfter hvordan samfunnsforhold *bør* være (normative spørsmål) mens empiriske studier vektlegger undersøkelser om fakta og avklarer hva som *er* de faktiske forhold (empiriske spørsmål) i samfunnet. Universell utforming handler om likeverd, menneskerettigheter og respekt for enkeltindividet og har fundament i hvordan samfunnsforholdene *bør* være. I denne masteroppgaven forskes det imidlertid empirisk for å finne ut hvordan samfunnet *er* i de ulike organisasjonene. Legitimitetsteori, som blant annet omhandler normativ legitimitet, blir benyttet i forskningen. Dette knyttes til konsekvenser av handlinger som er innenfor aksepterte normer og gjeldende moral (kognitiv legitimitet), og er modeller som menneskene bærer med seg om hvordan tingene skal være ifølge Scott (1998) i Amdam (2016).

Durkheim og Max Weber var opptatt av forholdet mellom verdier og fakta i samfunns-vitenskapen (Grønmo, 2015). I 1920-årene la Weber vekt på at det er en grunnleggende motsetning mellom verdier og faktiske forhold (idealiser og realiteter). «*Samfunns-vitenskapen må imidlertid ta*

*utgangspunkt i sannhet, kunnskap og logisk sammenheng som overordnede verdier»* og studerer de faktiske forhold (Grønmo, 2015:16). Dermed kan ikke samfunnsvitenskapelige studier foreta valg eller prioritering av verdier, med denne vil imidlertid være påvirket av verdier i samfunnet, og slike verdier må samfunnsforskere forholde seg til. Dette kan skape problemer i forhold til samfunnsvitenskapens objektivitet. Weber hevder med dette at en kan skille mellom mål, midler og samfunnsmessig handling (Grønmo, 2015). Tilnæringsmåte og problemstilling kan påvirkes av verdier, og dette kan prege samfunnsvitenskapens innretning og utvikling.

Både hermeneutiske og fenomenologiske studier utvikler forståelse av hvilken mening som knyttes opp mot forskjellige handlinger sett i aktørens egen forståelse og intensjoner. En allmenn forståelse av hva en tekst betyr er en hermeneutisk tilnærming ifølge Kvale/Brinkmann (2015). Hermeneutiske studier er imidlertid opptatt av et bredere spekter av tema sammenlignet med de fenomenologiske studiene og legger mer vekt på forskerens helhetsforståelse og for-forståelse av temaet (Grønmo, 2015). På denne måten gjennomføres hermeneutiske analyser i en pendling mellom for-forståelse, del-forståelse og helhetsforståelse. Hermeneutisk fortolkning foregår på forskjellige nivåer; forskeren vektlegger aktørens egne fortolkninger, med utgangspunkt i både for-forståelser og helhetsforståelse, ofte kalt dobbel hermeneutikk ifølge Giddens (1984) i Grønmo (2015). Jeg har jobbet i fagområdet i mange år, og har med dette en forforståelse av temaet det forskes på. Begge disse tilnærmingene benyttes i denne forskningen.

Denne oppgaven følger Denscombe sitt forskningsdesign og han mener at et godt design gjør tre ting (2010:99):

1. Beskriver forskjellige komponenter i forskningsundersøkelsen, som strategi og detaljer om metode, datainnsamling og analysen som skal benyttes.
2. Gir en begrunnelse for valg av forskningsstrategi i forhold til forskningsspørsmål.
3. Forklarer hvordan de forskjellige komponentene i forskningsprosjektet er knyttet sammen.

### **3.1 Metodetriangulering**

Kvalitativ og kvantitativ metode bidrar med kunnskap om ulike aspekter ved fenomener innen samfunnsforskning og i forskning kan en velge begge to eller en av retningene for å belyse fenomenet som forskes på. Kvantitative metoder søker i bredden med tallmateriale som data, mens kvalitative

data går i dybden med tekst, observasjon eller bilder. (Aase og Fossåskaret, 2014). Når en benytter metodetriangulering belyses samme problemstilling ved hjelp av forskjellige metoder og data (Grønmo, 2015). Det er særlig hensiktsmessig å benytte metodetriangulering når samfunnsforholdene er komplekse og mangeartede og til sammen vil denne kombinasjonen kunne gi en mer allsidig belysning av de fenomenene som studeres, slik som det var et ønske å gjøre i denne forskningen.

### 3.2 Analyse i to faser:

I oppgaven legges det vekt på hermeneutikk (fortolkninger) og fenomenologi (beskrivelser). I analysen av meningsinnholdet har fokuset vært på å presentere funn fra primæremipiri og sekundær emipiri så nøytralt som mulig uten å la dette bli farget av min forforståelse (Kvale/Brinkmann, 2015). Målet med forskningen var å undersøke hvordan universell utforming forankres i organisasjonen. Det er ikke forsøkt å finne en fasitmetode på hvordan dette skal gjøres, eller for å gjøre en generalisering, men heller å gå i dybden på et lite studert fenomen. Funnene kan ha egenverdi i organisasjonene ved å rette fokus på hvordan organisasjonen jobber med temaet, og dette fokuset kan også føre til en interesse for andre kommuner og fylkeskommuner.

Ifølge Kvale/Brinkmann (2015) er det viktig å tenke gjennom hvordan dataene skal analyseres før intervjuene utføres. Analysemetoden som ble brukt styrte intervjuforberedelsene ved utarbeidelse av intervjuguiden, i intervjuprosessen og transkriberingen.

Forskningen startet med et forstudie for å innhente relevant informasjon om hvordan flere fylkeskommuner fulgte opp universell utforming i sine overordnede planer, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Deltasenteret (Statens kompetansesenter for universell utforming) ble kontaktet. For å kunne velge ut aktuelle caser til forskningen ble plandokumenter i flere fylkeskommuner og kommuner lest. Det ble foretatt et litteratursøk i bibliotekets arkiv og på internett for å få en oversikt over hva som var skrevet om temaet. Flere masteroppgaver var skrevet om universell utforming, men ingen som handlet om universell utforming i plan med fokus på planleggingsteori og legitimitetsteori.

#### 3.2.1 Fase I – Kvantitativ metode - dokumentstudier av 3 fylker og 3 kommuner

Første del av analysen var et dokumentstudium kvantifisert på antall treff hvor universell utforming var omtalt i de forskjellige plandokumentene og hvor dette var tatt med i dokumentet. Dette er ifølge

Kjeldstadli er et av tekstlesingsbegrepene (1997). Funnene ble visualisert og fremstilt i grafiske tabeller, se vedlegg I. Dokumentstudiet svarer på forskningsspørsmål 1: «Hvordan er målet om universell utforming forankret i de utvalgte plandokumentene i planperioden 2011-2015, og hvilken legitimitet oppnås». Disse plandokumentene inngår i en formell institusjonell sammenheng og dokumentene bærer preg av regler for hvordan de skal utformes etter veiledning til plan- og bygningsloven, og disse er offentlige dokumenter og en primærkilde ifølge Kjeldstadli (1997).

Dokumentstudium ble avgrenset til disse utvalgte organisasjonene:

- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Molde kommune
- Hordaland fylkeskommune
- Stord kommune
- Rogaland fylkeskommune
- Stavanger kommune

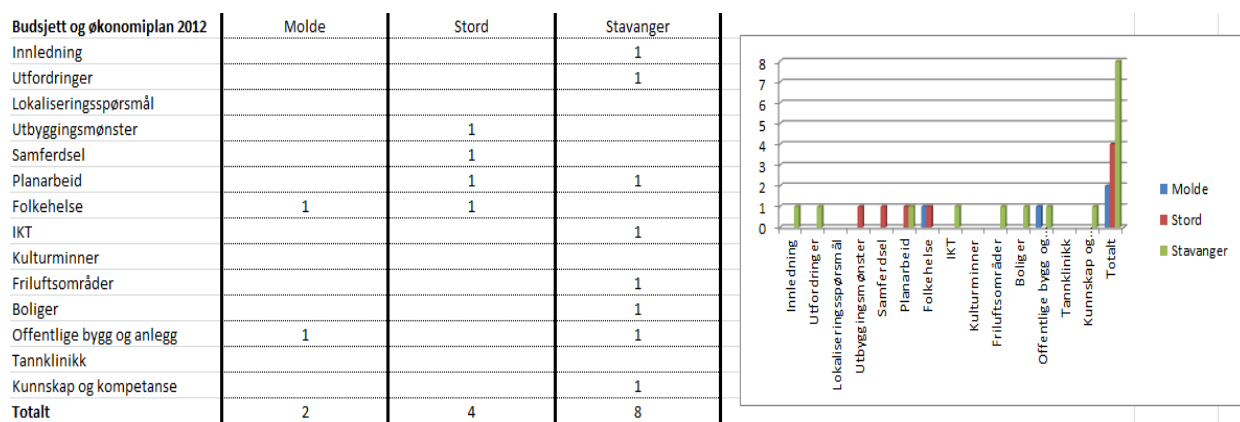
Hvert fylke er presentert sammen med sin kommune som hver sin case i analyse og drøftingsdelen. På grunn av oppgavens størrelse er hovedfokuset på fylkeskommunene, men ved å studere disse i sammenheng med kommunene vil en kunne danne et bilde av hvordan forholdet er mellom stat, fylkeskommune og kommune. Følgende plandokumenter er valgt:

- Regional planstrategi
- Eventuell fylkesplan
- Eventuell fylkesdelplan/regionalplan for universell utforming
- Budsjett og økonomiplan fra 2011, 12, 13 og 14
- Kommunal planstrategi
- Kommuneplan samfunns- og arealdel
- Eventuell kommunedelplan for universell utforming
- Budsjett og økonomiplan fra 2011, 12, 13 og 14

I tillegg til å lese de utvalgte plandokumentene ble det gjort søk på ordene «universell» og «tilgj» i de dokumentene som var søkbare. Ordene ble forkortet i søket da disse har varierende omtale som universell utformet, utforming, tilgjengelig, tilgjengelighet, tilgjengelige, tilgjengelege osv. Det var imidlertid ikke alle dokumentene som det var mulig å søke i. Disse ble studert ekstra grundig for å

sjekke at det ble riktig kvantifisert. Det er valgt å gi benevnelsen økonomiplan i alle casene selv om det benyttes varierende tittel som budsjett- og økonomiplan, budsjett med økonomiplan, handlings- og økonomiplan.

Det ble laget et excel-ark med kategoriene og punchet inn hvor ofte universell utforming er omtalt under disse i dokumentene. Disse ble satt inn i et diagram for å gi en oversikt over hver case og var nyttig å jobbe videre med, se vedlegg I.



Figur 3. Eksempel på diagram for budsjett og økonomiplan 2012 for Molde, Stord og Stavanger kommune.

### 3.2.2 Oversikt over antall treff i de utvalgte plandokumentene

Fylkes-kommune	Fylkesplan	Regional Planstrategi	Håndbok/ Regionalplan for Folkehelse/Fylkesdelplan universell utforming (uu)
Møre og Romsdal	4	5	10
Hordaland	5	1	12
Rogaland	0	1	14

Kommune	Kommunal Planstrategi	Kommuneplan Samfunnsdel	Kommuneplan Arealdel	Kommune-delplan uu
Molde	0	1	0	0
Stord	0	6	6	0
Stavanger	1	4	6	14

Case	Økonomiplan 2011-2014	Økonomiplan 2012-2015	Økonomiplan 2013-2016	Økonomiplan 2014-2017
<b>Fylkeskommune</b>				
Møre og Romsdal	4	4	7	5
Hordaland	4	5	5	3
Rogaland	3	3	2	4
<b>Kommunene</b>				
Molde	2	2	2	3
Stord	3	4	1	1
Stavanger	8	8	5	6



### **Definisjon på omtale:**

Antall score er relativt lavt i undersøkelsen derfor defineres score kun på god og dårlig:

God omtale < 4

Dårlig omtale > 4

Organisasjonene jobber forskjellig alt etter utfordringer, målsettinger, rammer og metoder.

Kategorien samferdsel omtales forskjellig som for eksempel oppgradering av busstopp, knutepunkt, ferjer mm. Til intervjuene ble det valgt fire kategorier hvor funn utpekte seg i dokumentstudiet:

- Universell utforming i plan
- Bygg og anlegg
- Friluftsliv
- Samferdsel

Dokumentstudiet og analysen ble foretatt tidlig i forskningsprosessen med tanke på omfanget og at det også skulle foretas intervjuer i forhold til tidsrammen som var til rådighet.

### **3.2.3 Fase II - Kvalitative intervjuer av fylkeskommunene**

På grunn av oppgavens størrelse ble kun fylkeskommunene valgt til et semistrukturert intervju med en informant fra hver fylkeskommune. Målet var å hente inn beskrivelser om den intervjuedes livsverden for å kunne fortolke betydningen (Kvale/Brinkmann 2015:22). Svarene er sammenlignbare i et semistrukturert intervju fordi alle svarer på de samme temaene.

Med bakgrunn i funn fra dokumentstudiet, erfaring fra fagfeltet og forskningsspørsmål ble det utarbeidet en intervjuguide. Forskningsspørsmålene og intervju spørsmålene ble ordnet i forhold til de forskjellige nivåene i Amdam sin legitimitetstrapp se vedlagt intervjuguide vedlegg II, III og IV.

Informasjonsskrivet som ble sendt til informantene på e-post i forkant av intervjuene, inneholdt en omtale av Regjeringens målsetting om universell utforming som en overordnet samfunnsstrategi, forskningsprosjektets problemstilling samt at det var foretatt et dokumentstudium som skulle utdypes i et intervju se vedlegg V. Formålet med studiet ble omtalt, samt navnet til min veileder. Det ble presisert at de til enhver tid kunne trekke seg fra forskningen. Samtykke til å delta i forskningen ble

avtalt muntlig. Denscombe (2010) påpeker at forsker må verne interessene til de som er med i forskingen og deltakelsen skal ikke ha negative konsekvenser for de som er med. Dette er ivaretatt i denne forskningen.

Informantene fikk ikke tilsendt spørsmålene før intervjuene. I intervjuguiden var det utarbeidet spørsmål til briefing (snakke fritt, skape god kontakt, fortelle om formålet med oppgaven, hvorfor bruk av båndopptaker, og til debriefing av intervjuene (om informanten har noe å tilføye, hvordan han opplevde intervjuet, sletting av lydopptak etter eksamen). Dette skaper en god kontakt og interesse og viser respekt for informanten ifølge Kvale/Brinkmann (2015). Begrepene i legitimitetsteori ble ikke presenter i intervjuene.

Det er viktig å få informanten til å føle seg trygg i situasjonen for å få til en god og hyggelig dialog ifølge Aase og Fosså skaret, (2014) og som ergoterapeut har jeg erfaringer med å møte personer på en åpen og imøtekommende måte. For å stille gode oppfølgingsspørsmål er det ifølge Kvale/Brinkmann viktig med god kunnskap til intervjutemaet. «*Kvaliteten på de produserte data i et kvalitativt intervju avhenger av kvaliteten intervjuerens ferdigheter og kunnskaper om temaet*» (2015 :84).

Det ble benyttet diktafon i intervjuene for å være mer tilstede i intervjusituasjonen, og dette ble supplert med noen få notater. Denne metoden var nøyaktig og tidsbesparende i intervjusettingen. Transkriberingen ble fortatt eksternt og lydfilene ble lagret på pc og sendt via dropbox til transkribent. Den som skrev hadde kunnskaper om universell utforming og fikk beskjed om å skrive på bokmål Informasjon om transkriberingsmetoden er viktig å avklare i forkant av transkriberingen ifølge Kvale/Brinkmann (2015:306). Den transkriberte teksten og notatene ble kontrollert og dokumentet ble studert nøyaktig i forbindelse med analyseringen av materialet. Det ble formidlet til informantene at alle lydfilene skal slettes etter bestått masteroppgave i henhold til etiske reglement.

### 3.3 Case studie

Det er gjort et strategisk utvalg av caser med bakgrunn i en systematisk forundersøkelse av hvilke enheter som er mest interessante ut fra et analytisk og teoretisk formål av studiet. De utvalgte casene valgt ut med bakgrunn i at disse har en ulik forankring av universell utforming i sine de overordnede planer og i sine delplaner. Stake (2005) skriver at det er vanlig å benytte case studier (som betyr

enhet, tilfelle) i en kvalitativ undersøkelse og dette brukes dersom en ønsker å lære noe om den enkelte case – og er et epistemologisk spørsmål. En case studie er ikke et metodevalg, men et valg over hva som skal studeres. Dette er både en undersøkelsesprosess om selve casen og et resultat av undersøkelsen. Grønmo (2015) skriver at casestudier har et formål med å utvikle begreper, hypoteser eller teorier. Disse casene er valgt da jeg mener at de vil kunne gi en forståelse av fenomenet det forskes på som vil føre til gode eksempler for andre fylkeskommuner og kommuner.

### 3.1 Strategisk utvalg av informanter

Det er foretatt et strategisk utvalg av informanter hvor alle hadde god kjennskap til universell utforming. Alle informantene jobbet i regionalplanavdelingen og var seniorrådgivere i fylkeskommunene. De utvalgte informantene var Jonny Loen seniorrådgiver i regionalplanavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune, Sigrid Bjerke seniorrådgiver i regionalplanavdelingen i Hordaland fylkeskommune og Sigbjørn Husø seniorrådgiver i regionalplanavdelingen i Rogaland fylkeskommune. Jeg valgte å ikke anonymisere informantene eller organisasjonene, men i oppgaven har jeg valgt å unngå å bruke navnet på informanten da denne skal representere hele planavdelingens ståsted. Det var en fordel å dra nytte av universell utforming-nettverket når jeg kontaktet organisasjonene og jeg fikk rask respons på mine henvendelser.

### 3.2 Etske refleksjoner

Forskere er forpliktet til å gjennomføre sin forskning basert på etiske prinsipper. De bør også være forpliktet til å oppdage og rapportere så ærlig og samvittighetsfullt som mulig uten å tillate at undersøkelsene blir påvirket av andre enn det som anses som sannhet i forskningen (Denscombe 2010). I følge Kvale/Brinkmann (2015:97) bør forskeren ta hensyn til etiske problemstillinger gjennom hele forløpet fra begynnelse av undersøkelsen til rapporten er ferdig. I Norge har vi forskningsetiske komiteer som formulerer forskningsetiske retningslinjer og som gir uttalelser i hvordan forskeren bør opptre. Retningslinjene sier at forsker ikke skal utgi andre forskeres ideer og resultater som sine egne (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016). Casene jeg studerer i min masteroppgave er offentlige byråkratiske organisasjoner og det var ikke nødvendig å søke om godkjenning fra nasjonal forskningsetisk komite.

Gjennom erfaring fra Rogaland fylkeskommune hadde jeg god kjennskap til de tre utvalgte fylkeskommunene. Dette er en fordel i forskningen, men rent etisk kan det by på utfordringer ved å

være for nær knyttet til informanten. Kvale/Brinkmann (2015) skriver imidlertid at man ikke blir fortrolig med undersøkelsens innhold kun gjennom teoretiske studier og litteratur. Det å bli innført i den lokale sjargongen for eksempel ved å oppholde seg i miljøet hvor intervjuene foretas kan være en fordel.

### 3.3 Validitet og reliabilitet

Validitet gjelder nøyaktigheten av spørsmål og kvaliteten av data som er samlet inn og analysert og forklart i forskningen. I samfunnsvitenskapene dreier validitet seg om metoden som er brukt er egnet til å undersøke det den skal undersøke (Kvale og Brinchmann, 2015) (Denscombe, 2015).

Metodene som er brukt i denne forskningen kan enkelt benyttes dersom en ønsker å gjøre en tilsvarende forskning i andre fylkeskommuner og/eller kommuner, eller i samme organisasjonene på et senere tidspunkt for å beskrive andre fylkeskommuners og kommuners forankring av universell utforming. Det er imidlertid ikke sikkert at funnene vil bli de samme da dette forskningstemaet er i utvikling.

Reliabilitet relateres til datainnsamlings metode som skal være konsekvent og at resultatene som fremkommer ikke skal forvrenges. Dette innebærer en evaluering av metoden og teknikken som ble benyttet i datainnsamlingen for å forsikre at en lignende forskningsprosess vil gi samme data av en annen forsker (Denscombe, 2010) (Kvale/Brinchmann, 2015).

Den største trusselen til reliabilitet kan være målefeil i dokumentstudiet. Økonomiplan-dokumentene ble studert på samme måte som de andre plandokumentene, men dette kan mistolkes da scoren er gitt på antall treff universell utforming eller tilgjengelighet er omtalt i dokumentet, og ikke på hvor mye midler som settes av i økonomiplandokumentene.

En svakhet med metoden kan være om det er den rette vedtatte økonomiplanen som er studert. Når vedtak blir fattet i budsjettbehandlingen legges vedtaket ut på nettsidene som et tilleggsdokument i saken. Dette må leses i tillegg til rådmannens forslag til økonomiplan fordi dokumentene ikke alltid blir oppdatert etter at vedtaket er gjort. Jeg har imidlertid vært observant på denne utfordringen.

Universell utforming er et tverrsektoriell fagområde og det kan være en svakhet med metoden er at det kun er intervjuet en person i regionalplanavdelingen. Kanskje flere i organisasjonen burde blitt intervjuet, eller det kunne blitt foretatt gruppeintervju. Dette kunne muligens gitt andre svar, men med tanke på kompleksitet med avstand, å finne en møtedato for alle og de etiske dilemmaer i forhold til makt og gruppedynamikk ble enkeltintervju valgt og disse ble foretatt hos informantene. Det var tidkrevende og dyrt å reise, men med stipend fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet var dette mulig. For å sikre validiteten ble det stilt kontroll- og oppfølgingsspørsmål dersom svaret var uklart, men jeg var observant på å ikke lirke ut svarene da dette kan gi en svakhet ved metoden (Aase og Fossåskaret, 2014).

En annen svakhet med metoden kan være at informantene ikke fikk tilsendt spørsmålene i forkant av intervjuet. Ved å gjøre dette ville de bli gitt anledning til å undersøke hva som blir gjort i forskjellige sektorene i organisasjonen. På den andre side fremkommer den egentlige kjennskapet om hvordan det jobbes mellom avdelingene i organisasjonen med den valgte metoden.

God kvalitet på lydopptak sikrer både reliabiliteten og validiteten. Opptakeren ble testet kvelden før intervjuet og før selve intervjuet sammen med informanten. Det kan oppfattes som en feilkilde å presentere bruddstykker av samtaler og drøfte dette i et teoretisk perspektiv når disse er tatt ut av sammenhengen (konteksten) dette ble sagt i. Dette kan oppfattes som ugjenkjennelig i denne nye sammenhengen for informanten.

Det kan være en svakhet med metoden at transkriberingen ble foretatt eksternt. Det var imidlertid god lyd kvalitet, og transkribenten hadde kjennskap til fagområdet. Analyseringen ble gjort kort tid etter intervjuet mens intervjuene ennå var ferskt i minne.

Jeg mener at jeg har gjennomført forskningen og prosessen rundt datainnsamlingen og bearbeidingen av dataene på en forsvarlig måte for å unngå feilkilder. Spørsmålene ble utformet i tråd med planleggingsteori og legitimitetsteori og er en stor del av teoridelen i oppgaven. Metodetriangleringen har hjulpet til å kunne svare på valgte problemstilling og forskningsspørsmål. Resultatene av funnene viser det samme i begge metodene og dette styrker tilliten til metodene og resultatene blir gyldige og pålitelige ifølge Grønmo (2015).

### 3.4 Generalisering og overførbarhet

Formålet med oppgaven var å finne hvilken legitimitet universell utforming hadde i fylkeskommunene og kommunene og dette ble gjort ved å undersøke plandokumenter for å finne ut hvordan casene forankrer universell utforming i utvalgte plandokumenter og med intervju om hvordan det jobbes med universell utforming. Det er ikke forsøkt å finne en fasitmetode på hvordan dette skal gjøres, eller for å gjøre en generalisering, men heller å gå i dybden på et lite studert fenomen. Funnene kan ha egenverdi i organisasjonene ved å rette fokus på hvordan organisasjonen jobber med temaet, og dette fokuset kan også føre til en interesse for andre kommuner og fylkeskommuner.

Forstående studier belyser hvilken mening eller betydning som knytter seg til hendelser og handlinger i samfunnet (Grønmo, 2015:376) og dette er fokuset i denne forskningen. Studiene er basert på kvalitative data og utvikler en helhetlig forståelse av de forholdene som studeres. Stake (2005) mener at kriteriene for å gjennomføre den type forskning som fører til gyldig generalisering trenger tilpassing for å passe søket etter effektive spesifikasjoner. Ifølge Denscombe skriver Stake at formålet med casestudie er å studere det unike ikke det å generalisere. Dette mener Denscombe er gjeldende for et fåtall og at det er tryggere for den uerfarne forsker å ta et bredere syn som Williams (2000) gjør: *«that interpretive researchers inevitably engage in some form of generalization, whether or not they like to admit it»* (2010:190). Andre forskere argumenterer for at en ikke er avhengig av et stort antall av caser når disse er relevante i forhold til teoriens terminologi. Disse finner med dette grunn til å generalisere i forhold til teori. Ved et eksplorerende casestudie, som jeg har gjort, blir det foretatt en form for generaliseringen gjennom å finne støtte i teorien. Dette er også en form for teoritestning hvor det er viktig at studien viser egenskaper samsvarer til teorien: *«..what matters crucially for the researcher is how well the specific study exhibits traits that match the theory»* Denscombe (2010:191). Grønmo (2015) mener at dersom formålet er å utvikle begreper, hypoteser eller teoretiske resonnementer kan det gjelde for hele universet. Dette var imidlertid ikke formålet i denne forskningen.

Kvale/Brinkmann (2015) mener at i kvalitative undersøkelser er ofte antall intervjupersoner enten for stort eller for lite. Dersom det er for stort så blir tiden du har til rådighet for kort til å gjøre en dyptgående analyse av intervjuene, og hvis det er for lite blir det vanskeligere å generalisere.

Grønmo (2015) hevder at det ikke finnes metoder for å beregne hvor stort utvalget bør være i forhold til sikkerhet og presisjon for de slutningene som trekkes av universet i forbindelse med teoretisk generalisering og strategiske utvalg. Et utvalg på 3 fylker av total 19 i Norge og 3 kommuner av 428 er nok for lite for en generalisering. Særlig med tanke på at utvalget av caser er gjort med bakgrunn i at de utpeker seg i en positiv retning for hvordan universell utforming er forankret i organisasjonen. Disse vil ikke representere hvordan fylkeskommuner og kommuner følger opp dette temaet i «universet». Det er imidlertid mulig å generalisere i forhold til at studien samsvarer til teorien (Denscombe, 2010).

Neste kapittel vil presentere teoretisk rammeverk for denne oppgaven for å belyse hvordan universell utforming kan forankres i overordnede planer og i planfasene og hvilken legitimitet dette vil kunne gi.

## 4 Teori

Universell utforming er en strategi for å skape et inkluderende samfunn og er tatt med i en rekke lovverk som krever tverrfaglig kunnskap og kompetanse både på et overordnet nivå i planlegging, og på detaljnivå i byggt teknisk forskrift (TEK 10) (Lovdata, 2010). Plan- og bygningsloven regulerer bruk av, og tiltak i, de fysiske omgivelsene og er med dette en viktig lov for universell utforming og folkehelse (Lovdata, 2013).

Hensynet til universell utforming bør ivaretas i alle typer planer og på alle forvaltningsnivå. Planleggingen i fylkeskommuner og kommuner organiseres i 4-års sykluser hvor planstrategien skal vedtas innen første år ved nytt kommunestyre. Denne gir føringer for hvilke planer og handlingsplaner som skal utarbeides. Ulike faktorer må ligge til grunn for at en plan oppnår legitimitet. Den må være forankret innad i organisasjonen, den må være i tråd med gjeldende lover og regler, planprosessen må gjennomføres på en måte som virker mobiliserende på sentrale aktører. Dette kapittelet bygger i vesentlig grad på teorier som omhandler planlegging og legitimering, og hvordan man gjennom bruk av ulike planleggingsstrategier kan etterstrebe planer med høy legitimitet både innad i kommuner og fylkeskommuner og blant innbyggere og således legge til rette for samfunnsdeltakelse.

Fylkeskommunen har imidlertid en svak legitimitet og plan- og utviklingsarbeid kan være med på å øke fylkeskommunens legitimitet ifølge Amdam (2011). Et grep for å styrke legitimiteten til fylkeskommunen er at det stilles krav til planprosessene for å gjøre disse mer demokratiske og rettfærdige og at en med dette ikke bare har fokus på effektivitet og resultat. I dette ligger det at en tar hensyn til alle grupper og deres behov og interesser. Dette vil redegjøres i det følgende kapittelet.

Lid (2013:52) bruker filosofen Aristoteles når hun utdyper kunnskapsbegrepet og viser til hans tre former for kunnskapsbegrep; *episteme* (epistemologi), *tekne* (teknologi) og *froneris* (praktisk klokskap). Lid (2013) mener at universell utforming omhandler alle disse tre kunnskapstypene. Forsøk på å forstå hvordan mennesker er sårbare gjennom livets ulike faser og hva dette betyr for folkehelse og universell utforming og planlegging er den *teoretiske kunnskapen*. Hvordan forskrifter, retningslinjer og utvikling av tjenester kan benyttes for å imøtekomme sårbare menneskers behov er kunnskap om *tekne*. Kunnskaper som benyttes i utarbeidelse av lovverk og i praktiske og konkrete situasjoner som innebærer samhandling kan kalles *froneris*. Dette kan i mange tilfeller omfatte



konkrete situasjoner som setter fagpersonen eller samfunnsborgeren i stand til å overveie ulike sider ved en sak og å være med på å fatte en beslutning. Dette kan i noen tilfelle omfatte å veie ulike hensyn opp mot hverandre som for eksempel vernehensyn opp mot en prioritering av fotgjengere.

*«Funksjonshemming oppstår i et samspill mellom menneske og omgivelse og fører til at menneskers muligheter for deltakelse begrenses»* (Lid, 2013:57). Denne relasjonelle analysen av funksjonshemming innebærer politikk og design, og at omgivelsene er påvirkbare. Den gir en forståelse som ivaretar menneskesyn og det tverrfaglige innholdet og er hensiktsmessig å bruke i universell utforming. Hermeneutikken understreker og baseres på for-forståelse og hun mener dette betyr at mennesker med ulik fagbakgrunn og forståelse for universell utforming forstår begrepet med utgangspunkt i den kunnskapen de allerede har. Hun viser til Gadamer (2007) og Thomassen (2006) som skriver at for-forståelsen ikke er til hinder for ny forståelse, men det som gjør forståelsen mulig.

#### 4.1 Planlegging

Planlegging er å knytte sammen kunnskap og handling i en målrettet prosess. Dette uttrykker kjernen i hva planlegging er og bør være, og planlegging er en normal og utbredt aktivitet i livene våre og i samfunnet rundt oss (Friedmann 1987 i Amdam 2011:17).

I følge Amdam (2005) er formålet med planlegging er å samordne eller stimulere til handlinger på tvers av departement, avdelinger og kontor i offentlig sektor, og mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Planleggeren kan være utstyrt med makt til å koordinere andres handlinger, og da kan et skille mellom planlegging og handling være operasjonelt. Planleggingen blir på mange måter en maktutøvningsprosess. Eller så må planleggeren bygge opp tilstrekkelig makt til å påvirke andre til å koordinere sine handlinger. Planleggingen blir med dette en integrert del av handlingen og det en kaller meningsdanningsprosesser. Gjennom selve planprosessene skal det vokse frem felles erkjenninger av nå-situasjonen, oppfatninger av fremtiden, strategier for å oppnå ønsket endring og nye handlinger som for eksempel å implementere det tversektorielle området universell utforming. Det er selve prosessen som skal være maktstyrkende og bidra til bred og felles oppslutning om handlinger. Legitimerende planlegging handler om planlegging som møtested for kommunikativ og instrumentell planlegging med sikte på koordinerte handlinger i organisasjoner og i samfunn. Planleggingen blir som legitim maktstyrking og med makt som redskap til å gjennomføre ønsket handlinger ifølge Amdam (2005).

Alexander (2000) argumenterer for en bredere forståelse av rasjonalitet og mener at rasjonell planlegging er bredere og mer mangfoldig enn instrumentell rasjonalitet, som er assosiert med den tradisjonelle planleggingen. Han mener det bør endres fokus fra forbindelsen mellom rasjonalitet og planlegging til å etterspørre hvilken type planlegging og rasjonalitet som kreves i planlegging av enkeltsaker, situasjoner og kontekst. Rasjonalitet kan anvendes til klassisk rasjonell planlegging, kommunikativ tilnærming, koordinerende planlegging, og planlegging som «*frame-setting*» ifølge Alexander (2000:247). Han mener denne «*frame-setting*» er komplementær og ikke motstridende da disse involverer ulike aktører eller roller, planlegger forskjellige ting på forskjellige nivåer eller stadier i planleggingsprosessen.

Rasjonell planlegging betyr, ifølge Alexander (2000), planlegging som har og kan gi begrunnelse for et handlingsforløp og er en god planlegging fordi den kan redegjøre for den foreslåtte handlingsplan. Kommunikativ rasjonalitet skiller seg fra klassisk rasjonalitet og har fokus på kvaliteten på kommunikasjonen «*the quality of communication*» og ikke på konsekvensen av handlingene «*the consequences of the actions*» (Alexander, 2000:246).

## 4.2 Virksomhetsplanlegging og samfunnsplanlegging

Universell utforming er et område som både er en del av fylkeskommunenes og kommunenes virksomhetsplanlegging som for eksempel å sørge for at skoler og offentlige bygg og uteområder gir likeverdig tilgang gjennom universell utforming. I tillegg er universell utforming et tema i samfunnsplanlegging. Disse formene skal gjennomføres etter instrumentell eller kommunikativ logikk, eller i kombinasjon av begge formene.

Kommuner benytter legal eller legitim makt i utviklingsprosesser både i egen organisasjon og i samfunnet i sammenheng med mål og middel som blant annet reguleres i plan- og bygningsloven. Dette fremstår i instrumentell logikk og er en del av styringsverket i kommunene.

Kommunene er en tilrettelegger og regulator i den kommunikative logikken slik at nye erkjennelser og handlinger kan skapes i en prosess som medfører at ønskede mål og middel deles av mange aktører. Til sammen utgjør de den makten som må være til stede for å gjennomføre endringer og tiltak. Etter den instrumentelle logikken legger Amdam (2011) til grunn at i kommuneplanleggingen

vil en ha legitimitet med bakgrunn i planleggerens ekspertmakt i tillegg til den formelle posisjonen som kommuner og kommuneplanlegging har i styringsverket. Dette kalles government.

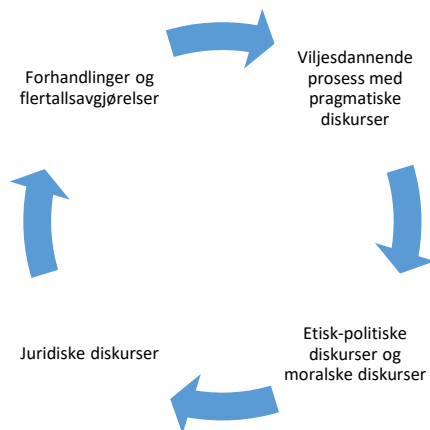
Motsatt er det prosessen i seg selv som bidrar til legitimitet i den kommunikative rasjonaliteten. Dette betyr at det er vurderinger av presentasjoner og produkt som er avgjørende. Kommunene har behov for å samarbeide med andre offentlige aktører og frivillig og privat sektor og er en del av kommunikativ rasjonalitet. Dette kalles governance skriver Amdam (2011).

### 4.3 Planlegging som legitimerende prosess

Slik det framkommer tidligere er det snakk om fire former for legitimitet i forbindelse med planleggingsprosessen: regulativ legitimitet, normativ legitimitet, kognitiv legitimitet og pragmatisk legitimitet.

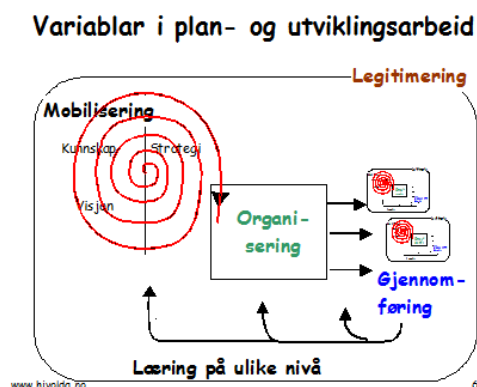
Habermas omtaler flere diskurser som danner en legitimerende politisk prosess, og han forstår det slik at prosessen med politisk viljesdanning starter med pragmatiske diskurser, som følges opp av etisk-politiske og moralske diskurser alt avhengig av hvilke konflikter en har, se figur 4 nedenfor. Eriksen mener at forhandlinger kan være alternative prosesser der diskursene ikke gir tilstrekkelig konsensus (Eriksen 1994 i Amdam 2011).

I arbeidet med universell utforming opplever vi stadige motforestillinger i de forskjellige brukergruppens behov og krav både brukergruppene seg imellom som for eksempel hørselshemmedes behov for god akustikk og deres ønsker om tepper mot allergikerens krav om et teppefritt innemiljø. Men også innad i brukerorganisasjonene forhandles det frem hvilke krav de skal stille seg bak, for eksempel har Blindeforbundet en diskusjon for hvor en skal legge kravet om belysning da noen synshemmede blir blendet av god belysning, mens andre trenger god belysning for å kunne se. Det er ofte fristende å tvinge frem konsensus hos brukerorganisasjonene, men som Eriksen (1994) i Amdam (2011) sier er det fornuftig å benytte forhandlinger som er redskap og dette er gjort i brukerorganisasjonenes felles krav i Byggteknisk forskrift (Tek 10) (Lovdata, 2010).

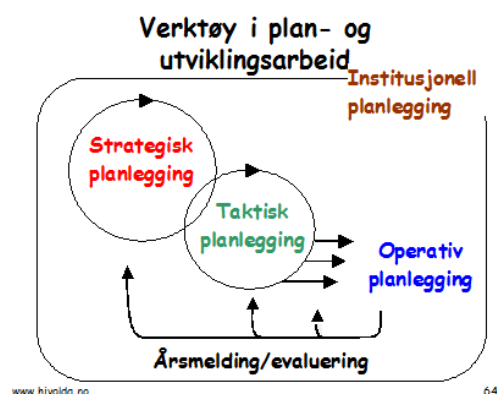


Figur 4. Legitimerende kapasitetsbyggende prosesser etter Erikse (1994) i Amdam (2011).

Amdam (2011) tolker det slik at den tvangsfrie diskursen ikke betyr at plan- og utviklingsarbeid skal være uten særinteresser og instrumentell makt, men at dette skal være en prosess hvor særinteresser blir avstemt i forhold til hverandre og at ulike former for plan- og strategidokument uttrykker bred allmenn vilje som støttes opp av mange aktører. Amdam har i sitt doktorarbeid tilpasset Habermas sin modell om politisk viljesdanning til modell for regional og kommunal planlegging og utvikling ved å knytte sammenhenger mellom planleggingsverktøy og utviklingsvariabler i legitimerende og kapasitetsbyggende prosesser, se figurene 5 og 6. Det er fem elementer som er kjedet sammen og den kapasitetsbyggende prosessen er avhengig av alle elementene (Amdam, 2011).



Figur 5 Variabler i plan- og utviklingsarbeid (Amdam, 2014).



Figur 6 Verktøy i plan- og utviklingsarbeid (Amdam, 2014).

#### 4.3.1 Legitimering og institusjonell planlegging

Den formelle behandling og status av plandokumentene utgjør den institusjonelle planleggingen. Planen kan være plan for plan- og utviklingsarbeidet (metaplanlegging) og skaper legitimitet for plan- og utviklingsprosessen. Dette danner rammen for aktivitetene som enten settes av et overordnet styringsnivå eller den planleggende enhet selv og det er dennes verdier som ideelt sett skal gjennomføres i planleggingen. Dette blir selve konteksten og Alexander (2000 i Amdam, 2011:66) kaller institusjonell planlegging «*planning as a framesetting*». (Dette synliggjøres i figurene 5 og 6 som tekst med brun farge). Rammene i denne studien dannes av plan- og bygningsloven og nasjonale handlingsplaner for universell utforming og dersom fylkeskommunen eller kommunen har en egen regionalplan/delplan for universell utforming og/eller retningslinjer er dette også med på å sette rammen for utviklingsarbeidet.

#### 4.3.2 Mobilisering og strategisk planlegging

For å kunne peke ut satsningsområder for framtiden må en orientere seg om hvor en er nå i forhold til omgivelser og fremtid og dette er planlegging på det strategiske nivået. Alexander (2000 i Amdam, 2011:67) oppfatter strategisk planlegging som «*communicative planning*». Strategisk planlegging er et redskap for å mobilisere til en bred deltakelse og for å kunne påvirke mobiliseringsvariabelen. Det er aktuelt med mobiliserende planlegging i situasjoner hvor en trenger å samles om målsetting, virkemiddel og nye autoriteter hvor ingen har den nødvendige legitimiteten og aksepten til å styre (Dette synliggjøres i figurene som tekst med rød farge i de to modellene figur 5 og 6). I arbeidet med universell utforming er det viktig å mobilisere så bredt som mulig både på tvers av sektorer internt i organisasjonen, og med tversektorielle samarbeidspartnere eksternt som for eksempel, kommuner,

statlige aktører som fylkesmann, Statens vegvesen, riksantikvar og kommuner og frivillige organisasjoner som turistforening, friluftsråd og ikke minst brukerorganisasjoner. I universell utforming er flere faggrupper involvert. Ergoterapi er et fag mellom samfunn- og helsefag, og en har et ekstra fokus på gapet som kan oppstå mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav til funksjon. Yrkesgrupper som fysioterapi, vernepleie, arkitekt, ingeniør og samfunnsgeografer er også viktige samarbeidspartnere i arbeidet med universell utforming (Lid, 2013).

Mobilisering i form av medvirkning er et krav i plan- og bygningsloven men dette gjøres på ulike måter i organisasjonene. Medvirkning i forhold til universell utforming er nødvendig for at viktige momenter blir tatt med for det er de som har skoene på som kjenner hvor de trykker. Kunnskap om individuelle perspektiv med en erfaringsoverføring fra brukerorganisasjonene i forhold til hvem som opplever barrierene og hvor og hvordan disse oppstår er å jobbe på mikronivå ifølge Lid (2013). For å kunne planlegge strategisk er det viktig å få denne kunnskapen gjennom mobilisering og medvirkning i planprosessene. Dersom endringer blir foretatt i utvikling av de fysiske omgivelsene i samfunnet vil dette kunne føre til en bedre/eller verre opplevd tilgjengelighet for noen mennesker og denne endringen på mesonivå vil kunne føre til endringer på mikronivå (individnivå) (Lid, 2013).

#### 4.3.3 Organisering og taktisk planlegging

Planlegging med den kortsiktige ressursinnsatsen for å nå strategiske mål handler om planlegging på det taktiske nivået. Alexander (2000 i Amdam, 2011:68) kaller dette nivået for «coordinative planning». Her planlegges gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete endringer og tiltak og dette påvirker organisering av ressursene. Her gjøres det en prioritering av prosjekter, endringer og aktiviteter. (Dette synliggjøres i figurene som tekst med grønn farge i figurene 5 og 6).

Handlingsprogram for samfunns- og utviklingsutviklingen er viktige plandokumenter og har en planperiode på 4 – 5 år. Den årlige økonomiplanen (inkludert årsbudsjett) er et sentralt dokument i taktisk planlegging i denne oppgaven.

Det bør skilles mellom tiltak organisasjonen gjør selv og/eller i samarbeid med andre aktører og tiltak andre kan gjennomføre, for eksempel gjennom partnerskap. Dette er spesielt viktig i arbeidet med universell utforming som er et tverrsektorielt politikkområde for lokal og regional utvikling hvor gjennomføringsansvaret kan ligge hos fylkeskommunen, kommunene eller frivillige organisasjoner. Dersom en har gjort en god jobb med mobiliseringen vil dette være med på å gi legitimitet til arbeidet

både hos fylkeskommunen, i kommunene og hos andre lokale aktører og frivillige organisasjoner og en vil kunne få til en arbeidsdeling og samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune og frivillige lag og organisasjoner og private foretak. Denne lokale og regionale samfunnsutviklingen er avgjørende for den videre utviklingen av arbeidet med universell utforming (Amdam, 2011).

Å jobbe strategisk med universell utforming ved å implementere planer og samhandle i prosesser som det gjøres i taktisk planlegging er å arbeide på mesonivå ifølge Lid (2013). Dette forankres i verdigrunnlaget og universell utforming krever kunnskap og vurderinger om hva som må til for å skape det gode samfunnet for enkeltindividet. Det påpekes at man arbeider samordnet først når det er samsvar mellom verdigrunnlaget, kunnskap og praksis.

#### 4.3.4 Gjennomføring og operativ planlegging

Alexander (2000 i Amdam, 2011:69) kaller operativ planlegging for instrumentell rasjonell planlegging. Den mest tidsbegrensede planlegging er på det operative nivået og her skal en styre produksjonen slik at ressursene blir best mulig utnyttet (dette vises i blå farge i figurene 5 og 6). Her settes opp konkrete arbeidsmål og aktiviteter med bakgrunn i den strategiske og taktiske planleggingen. Operativ planlegging krever forpliktelse til gjennomføring og den forutsetter juridisk bindende samarbeidsformer, gjerne i form av kontrakter med samarbeidspartene. Det er ofte lett å få til et engasjement og deltakelse, men når det kommer til et forpliktende samarbeid er dette ofte vanskelig å få til.

Staten oppfordrer fylkeskommunene til planlegge og utvikle regionen i partnerskap med private og offentlige aktører i et politisk og/eller juridisk bindende avtaler og kontrakter (Higdem, 2011). Arbeidet med universell utforming har knyttet kommunikativ teori til deltakelse (Habermas 1977, 1982 i Higdem, 2011). Partnerskapssamarbeid for eksempel innen folkehelse har vist seg å være en suksess i forhold til kompetanseoverføring på møter hvor det er oppmøteplikt fra samarbeidspartnere. Dette kunne være en interessant modell som universell utforming kunne kopiere for å få til et mer forpliktende samarbeid og en bredere mobilisering og kompetanseheving. Plandokumentene i operativ planlegging som er studert i denne oppgaven er årsbudsjettene.

Ved å gjennomføre denne modellen mener Amdam at en oppnår å synliggjøre at nåværende plansystem kan brukes som redskap i utviklingsarbeid både i organisasjoner og i samfunn. Han

påpeker at kommuneplanleggingen bør være både mobiliserende og innovativ i forhold til å fremme nye erkjennelser, organisasjonsmåter, handlinger og til å stimulere til læring. Planleggingen bør også være kontrollerende og allokere i forhold til bruk av ressurser som mennesker, kapital og natur (Amdam, 2011).

#### 4.3.5 Læring og mål- og resultatvurdering

For å kunne knytte sammenhenger mellom kunnskap og handling er det viktig med prosess- og resultatevaluering. Dette kan gi grunnlag for en aktiv læring og bedre kunnskap om avgrensinger og muligheter planleggingen har som prosess. En kan gjennom evalueringen kontrollere om en holder seg innenfor vedtatte ressursrammer, målsettinger og regelverk i tiltakene og i endringene. (Dette synliggjøres i figurene som tekst med sort farge: Læring på ulike nivå figur 5 og Årsmelding/evaluering figur 6). Denne erfaringen må knyttes til både institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging. Det er med dette vanskelig å skille planlegging fra evaluering, og den ene aktiviteten er avhengig av den andre. Slike mål- og resultatvurderinger tenderer mot å bare ta med det som er ønskelig å måle og det som er målbart. Dette blir meget instrumentelle målinger av prestasjoner og produkt (output) mot de konkrete operative og taktiske målene og bidrar lite til en læringsprosess hvor effekt blir målt mot strategisk mål, og institusjonelle mål som ligger til grunn for handlingene (outcome).

Amdam (2011:71) mener at de folkevalgte og den kommunikative rasjonaliteten må sterkere inn i styringen for å oppnå en helhetlig planlegging og sier: *«noko kan teljast, men noko må forteljast»*. Det er ingen krav til rapportering, og med dette en evaluering, for tiltak som er gjort for universell utforming innad i organisasjonene. Dette er et interessant tema som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven. Det er imidlertid et krav på rapportering når det er mottatt stimuleringsmidler for eksempel fra staten eller fylkeskommunen. Staten, representert ved daværende Miljøverndepartementet, har sammenfattet fylkeskommunenes og kommunenes rapporter fra handlingsplan for universell utforming i perioden 2009-2013 i en felles rapport som kan gi erfaringsoverføring med gode eksempler på tiltakene som er gjort. Denne rapporten/eksempelsamlingen av best praksis er etterspurt i universell utforming-nettverket og gir god læring.



#### 4.4 Planleggingens legitimitet

Hvordan er det mulig å få legitimitet i planleggingsprosesser og hvilken legitimitet er viktigst?

Amdam (2011) har utarbeidet en tabell, se figur 7, hvor ovenforstående drøfting er sammenstilt i fire former for diskurser og legitimitet: pragmatiske diskurser og legitimitet, politiske/etiske diskurser og kognitiv legitimitet, moralske diskurser og normativ legitimitet samt juridiske diskurser og regulativ legitimitet. For å vise at alle former for legitimitet er viktig for alle former for planlegging settes disse fire formene opp mot de fire formene for planlegging som inngår i et legitimerende kapasitetsbyggende planleggingssystem. Amdam (2011) argumenterer for noen former for legitimitet som han mener er viktigere enn andre i de ulike delene av plansystemet. Disse er markert som mørke felt i figuren nedenfor som utgjør en trapp.

Former for legitimitet	Pragmatiske diskurser Pragmatisk legitimitet	Politisk/etiske diskurser Kognitiv legitimitet	Moralske diskurser Normativ legitimitet	Juridiske diskurser Regulativ eller legal legitimitet
Former for planlegging	Planlegging er nyttig	Planlegging er erkjent	Planlegging er akseptert	Planlegging er lovleg
Institusjonell planlegging og kontekstvariabelen				
Strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen				
Taktisk planlegging og organiseringsvariabelen				
Operativt planlegging og gjennomføringsvariabelen				

Figur 7: Kommuneplanleggingens legitimitet (Amdam, 2011:72).

##### 4.4.1 Institusjonell planlegging og legal legitimitet

Som nevnt tidligere kaller Alexander (2000) institusjonell planlegging for «planning as a framesetting». Den formelle behandling og status av plandokumentene utgjør den institusjonelle planleggingen. Planen kan være plan for plan- og utviklingsarbeidet (metaplanlegging) og skaper legitimitet for plan- og utviklingsprosessen.

Det er plan- og bygningsloven som er den sentrale legitimeringskilden når det gjelder universell utforming i institusjonell planlegging. I denne er universell utforming nedfelt i formålsparagrafen (Lovdata, 2013) hvor det heter at «*Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak*». Dette betyr at det skal fremmes likeverdige muligheter til samfunnsdeltakelse gjennom plan- og bygningslovens system og bestemmelser.

Formålsbestemmelsen forteller hva de overordnede hensynene er i loven og denne gjelder for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling (Regjeringen, 2009).

I tillegg er alle lover og regelverk og alle vedtatte plandokumenter som er gjort legitime etter formelle behandlingsrunder i henhold til lov- og regelverk, som for eksempel kommuneplan, reguleringsplan, arealplan, budsjett- og økonomiplan.

Planstrategi regnes som institusjonell planlegging da den setter rammen for den videre planleggingen. Første utgaven av planstrategi var i 2012. Dette er en plan for planleggingen og inneholder viktige føringer og prioriteringer for planarbeidet og den er en viktig maktkilde for planleggingen. For kommunene vil det være sentralt å ta stilling til hvordan kommunen forholder seg til alle statlige pålegg om å utarbeide delplaner som for eksempel for universell utforming (Amdam, 2011). I denne oppgaven er planstrategidokumentet studert for å se hvordan organisasjonene forankrer universell utforming i dette plandokumentet som gir føringer for hvordan organisasjonen skal jobbe med dette temaet i kommende planperiode.

Som figur 7 på forrige side viser påvirkes den institusjonelle planleggingen av juridiske diskurser og dette gir en legal legitimitet i forhold til at planleggingen er lovlig. Overordnet samfunnsplanlegging er ifølge Lid (2013) metode og kunnskapsutvikling på makronivå.

#### 4.4.2 Strategisk planlegging og normativ legitimitet

Alexander (2000) omtaler strategisk planlegging som «*communicative planning*» som beskrevet ovenfor. I denne kommunikative medvirkningsprosessen i planlagingen er det de moralske diskursene som er gjeldende og handler om hva folk mener er et godt samfunn å leve og bo i. Dette omhandler normativ legitimitet ifølge figuren ovenfor.

Kommuneplanens samfunnsdel med retningslinjer for bruk av arealressurser og langsiktige mål blir regnet for en strategisk plan og disse dokumentene er studert i forhold til hvordan universell utforming er tatt med i denne oppgaven og informantene er intervjuet for hvordan medvirkningsprosessene er i organisasjonen.

Kommuneplanen er en samlet plan for kommunens virksomhet. Det heter i § 11 at "*Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet ...*" (Regjeringen, 2009). Hvis ett av de overordnede målene er knyttet til universell utforming betyr dette at en i samfunnsdelen må angi hvordan dette gir føringer for sektorene og kan konkretiseres i sektorenes planer og virksomhet.

Det er viktig at en nyanserer mellom virksomhetsplanlegging og samfunnsplanlegging også i strategisk planlegging. I virksomhetsplanlegging påvirker staten sterkt med prioriteringer ved å lovpålegge produksjon og definere minstestandard slik som for eksempel krav til adkomst for alle på videregående skoler og tannlegekontorer og tilskuddsordninger i for eksempel pilotfylkeprosjekter og samferdselsprosjekter gjennom BRA-ordningen. Kommunene har erfart at det er smart å vente på statens prioriteringer før de satser på et spesielt område for med disse følger det øremerkede tilskuddsordninger. Når det gjelder samfunnsplanlegging er staten tilbakeholden med å blande seg inn i kommunale prioriteringer og hvordan kommunene vil fremstå som samfunn i den regionale konkurransen. Sektordepartementene prøver imidlertid å påvirke kommunenes dagsorden både når det gjelder organisasjonsutvikling og samfunnsutvikling ref kravene som staten har om planer for å kunne få statlig tilskudd og de 15 statlige plankravene (Amdam 2011).

#### 4.4.3 Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet

Planlegging med den kortsiktige ressursinnsatsen for å nå strategiske mål handler om planlegging på det taktiske nivået. Alexander (2000 i Amdam, 2011:68) kaller dette nivået for «coordinative planning». Også i taktisk planlegging er det viktig å skille mellom organisasjonsplanlegging og samfunnsplanlegging mener Amdam. Arealdelen i kommuneplanen tilhører den taktiske samfunnsplanlegging. Plan- og bygningsloven definerer planprosess, innhold og form, og en vedtatt arealdel er juridisk bindende og har regulativ legitimitet.

*«Kommuneplanens arealdel angir hvordan kommunens arealer skal disponeres og hvilke krav en skal stille til utbygging på de ulike arealene. Her skal en altså både bestemme hva som skal lokaliseres hvor, og en skal vurdere hvilke krav en skal stille til arealene. Slike krav kan for eksempel være krav til andel boenheter i de ulike nye byggefeltene som legges inn i planen som skal oppfylle kravene til tilgjengelig boenhet» (Regjeringen, 2009)*

Kommunale og lokale handlingsprogram kan også regnes med i denne delen av planleggingen. I disse er det en ressursdisponering og koordinering av aktiviteter som involverer mange aktører hvorav kommunen er en av dem og som har en spesiell rolle i programmet og i gjennomføringen av aktivitetene. Arbeidet med universell utforming er vanligvis fulgt opp med en deltakelse i et nettverk, men en kan også undersøke om partnerskapssamarbeidsmodellen, som beskrevet tidligere, kan være en aktuell samarbeidsmodell.

Økonomiplan med handlingsprogram for kommunens aktiviteter og aktiviteter som de har forpliktet seg å delta gjennom regionale/kommunale/lokale handlingsprogram omhandler den taktiske planleggingen i kommuneorganisasjonen. Den taktiske planleggingen har intensjon om å samordne og koordinere aktivitetene i den planleggende enheten og er med dette helhetlig. Dette omhandler også ressursfordelende planlegging hvor en samstemmer tilgjengelige ressurser mot ønsker, behov og pålegg. Selv om disse planene er vedtatt og bindende er det viktig med en sterk kognitiv legitimiteten for å få aksept for planene og for å motvirker press om å gjøre unntak fra disse, så her er den etisk-politiske debatten svært viktig. Dersom den kognitive legitimiteten er svak vil den pragmatiske og normative legitimiteten bli svekket i de vedtatte taktiske planene (Amdam, 2011:76). I denne oppgaven er handlingsprogram og økonomiplan med handlingsprogram studert og her avdekkes det hvilken aktivitet det settes fokus på i arbeidet med universell utforming.

#### **4.4.4 Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet**

Alexander (2000 i Amdam 2011:69) kaller operativ planlegging for instrumentell rasjonell planlegging. Den mest tidsbegrensede planlegging er på det operative nivået og her skal en styre produksjonen slik at ressursene blir best mulig utnyttet. I den operative planleggingen tilhører detaljerte gjennomføringsplaner som for eksempel plandokumentene årsbudsjett, reguleringsplaner, utbyggings-planer og -kontrakter.

Strategisk og taktisk planlegging uttrykker intensjon om handling og kan lett få tilslutning. Den operative planleggingen krever forpliktning til gjennomføringen av handlingen og den forutsetter juridisk bindende samarbeidsformer, som for eksempel detaljerte avtaler og kontakter for hvert samarbeidstiltak og partnerskapssamarbeid. Det er nødvendig at disse oppfattes som nyttig for å kunne inngå disse og det er dette som omhandler den pragmatiske legitimiteten. Erfaringer med planlegging som aktivitet over tid fører ofte til større forpliktelser og mer realistiske mål skriver Amdam (Amdam, 2011). Som en ser av figur 7, er det om en oppfatter at planleggingen som nyttig og med dette de pragmatiske diskurser som utgjør det pragmatiske legitimiteten.

#### 4.5 Oppsummering teoretisk rammeverk

Universell utforming er et fagområde som det ikke er forsket mye på, og det er interessant å se dette fagområdet i lys av teorier knyttet til dette case studiet. De utvalgte casene har er valgt ut med bakgrunn i at disse har en ulik forankring av universell utforming i sine overordnede planer. I dette kapitlet er planleggingsteori teori presentert sammen med planleggingens organisering og de ulike faktorene som gir legitimitet i en plan. Planene må være forankret innad i organisasjonen, den må være i tråd med gjeldende lover og regler, planprosessen må gjennomføres på en måte som virker mobiliserende på sentrale aktører. Ved å følge disse prinsippene vil en forankret planarbeidet på tvers av sektorer både innad i organisasjonen og eksternt. Fylkeskommuner og kommuner rår over virkemidler i plan- og bygningsloven til å gjennomføre dette, men hvordan følges dette opp i virkeligheten og hvilken legitimitet gir dette til universell utforming? Dette vil jeg se nærmere på i casestudiene.

## 5 Presentasjon av forskningsresultater og empiri

Data-innsamlingen i denne forskningen er todelt med en gjennomgang av plandokumenter hos de tre fylkeskommunene og en kommune i hvert fylke, samt kvalitative forskningsintervju av en informant fra hver fylkeskommune. I presentasjonen av empiriske funn er disse sammenfattet, men det er gjort tydelig hva som er funn fra dokumentanalysen og intervjuanalysen for å synliggjøre data fra primærempiri og sekundærempiri. De tre fylkeskommunene utgjør hver sin case sammen med «sin» kommune i dokumentstudiet. Hovedfunnene blir i dette kapitlet presentert etter planleggingens 4 års syklus hvor dataene er strukturert etter Amdam (2011) sitt verktøy i plan og utviklingsarbeid med institusjonell-, strategisk-, taktisk- og operativ planlegging og en evaluering/års rapportering. Dataene vil kobles til teoretisk rammeverk i neste kapittel. Dokumentanalysen er benyttet for å finne svar på forskningsspørsmål 1 om hvordan universell utforming er forankret i de utvalgte plandokumentene i planperioden 2011-15 og hvilken legitimitet dette gir. På grunn av oppgavens størrelse blir kommunene kun presentert i dokumentanalysen og forskningsspørsmål 1 og 4. Intervjuanalysen benyttes for å finne svar på forskningsspørsmål 2, 3 og 4 for fylkeskommunene.

### 5.1 Presentasjon av casene

De tre fylkeskommunene har hatt et Vestlandssamarbeid sammen med Sogn- og fjordane fylkeskommune siden 2013 da det nasjonale prosjektet for universell utforming ble avsluttet.

Møre og Romsdal fylkeskommune har sentraladministrasjonen plassert i Molde og har omkring 2500 ansatte, og ca. 2000 av disse har arbeidet sitt på en av de 23 videregående skolene i fylket. Det er 37 tannklinikker, og 23 videregående skoler. Møre og Romsdal har 36 kommuner med 265 290 innbyggere pr. 01.01.16 (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017).

Molde ligger midt i Møre og Romsdal og er kalt «Rosenes by» hvor byen og marka er nærliggende. Kommunen hadde 26 732 innbyggere pr. 01.01.15 og har fokus på blant annet sentrumsutvikling (Molde kommune, 2017).

Hordaland fylkeskommune har fylkesadministrasjonen i Bergen og det er ca. 4500 ansatte, 43 videregående skoler og 45 tannklinikker. Det er 33 kommuner og pr. 01.01.16 var det 516 497 innbyggere i Hordaland (Hordaland fylkeskommune, 2017).

Stord kommune har 18 821 innbyggere og kommunesenter på Leirvik. Kommunen har sykehus, flyplass, og et høyskolesenter. Stord har et flerkulturelt samfunn, og et næringslivet som er internasjonalt rettet. (Stord kommune, 2017).

Rogaland fylkeskommune har sentraladministrasjonen i Stavanger og har rundt ca. 3500 ansatte hvorav 2900 arbeider i opplæringssektoren. Det er 27 videregående skoler og 43 tannklinikker. Rogaland har 26 kommuner og hadde en befolkning på 470175 personer pr 01.01.16 (Rogaland fylkeskommune, 2017).

Stavanger kommune har 130 000 innbyggere og er den 4. største kommunen i landet. Stavanger er en internasjonal matby, og har et universitet som blant annet har fokus på innovasjon og nytenking. Stavanger ligger i nærhet til flyplassen. (Stavanger kommune, 2017)

## 5.2 Institusjonell planlegging

Den formelle behandling og status av plandokumentene utgjør den institusjonelle planleggingen. Planen kan være plan og plan- og utviklingsarbeidet og skaper legitimitet for plan- og utviklingsprosessen. Planstrategi regnes som institusjonell planlegging da den setter rammen for den videre planleggingen. Første utgaven av planstrategi var i 2012. Dette er blant annet en plan for planleggingen og inneholder viktige føringer og prioriteringer for planarbeidet og den er en viktig maktkilde for planleggingen. Planstrategien er et godt tidspunkt for å drøfte universell utforming i sammenheng med regionale utfordringer som for eksempel i forbindelse med lokaliseringsspørsmål, utbyggingsmønstre og samferdsel. Dette er også tidspunktet for å invitere fylkeskommunalt råd og brukerorganisasjoner i fylket til medvirkning (Kapittel 7 Regional planstrategi: § 7-1). For kommunene vil det være sentralt å ta stilling til hvordan kommunen forholder seg til alle statlige pålegg om å utarbeide delplaner som for eksempel universell utforming (Amdam, 2011:72).

### 5.2.1 Regional planstrategi

Funnene i dokumentstudiet viser at det er lite forankring av universell utforming i planstrategidokumentet. Dette er interessant da dette dokumentet gir føringer for hvordan organisasjonen skal jobbe med dette temaet i kommende planperiode.

Funnene av dokumentstudiet viser at det kun er Møre og Romsdal fylkeskommune som har benyttet planstrategi til å omtale utfordringer i forhold til universell utforming og det påpekes at fylkeskommunen har aktivitetsplikt og rapporteringsplikt i forhold til universell utforming som offentlig virksomhet og viser til at det er kommet lovverk og krav til universell utforming både i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan og bygningslov med tilhørende tekniskforskrift (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2012). Møre og Romsdal fylkeskommune viser med dette at de er bevisst på utfordringene som fylkeskommunen har i forhold til regional oppfølging av universell utforming, og dokumentstudiet avdekker at de har benyttet virkemidlene i plan- og bygningsloven til å fremheve utfordringene i forhold til universell utforming i kommende planperiode.

Fylkeskommunen bruker planverktøyet etter plan- og bygningslov og forankrer universell utforming på en god instrumentell måte. Funn fra Hordaland fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune viser at universell utforming er omtalt i planstrategi i forhold til at delplanen skal revideres, og i Hordaland fylkeskommune skal universell utforming tas inn i regionalplan for folkehelse.

### 5.2.2 Kommunal planstrategi

Funnene fra dokumentstudiet viser at kommunene også har lite forankring av universell utforming i kommunal planstrategi. Molde og Stord kommune har ikke nevnt universell utforming i planstrategien, og Stavanger kommune omtaler kun at det skal utarbeides en kommunedelplan for universell utforming.

Kan lite omtale i planstrategidokumentene tyde på at dette var første utgaven av dette plandokumentet og at organisasjonene ikke kjente til hvordan dette plandokumentet kunne brukes på alle områdene de har ansvar for, eller kan det være dårlig forankring og forståelse av universell utforming i organisasjonen?

### 5.3 Strategisk planlegging

Strategisk planlegging et redskap for å mobilisere til en bred deltakelse og for å kunne påvirke mobiliseringsvariabelen ifølge Amdam (2013). Det er aktuelt med mobiliserende planlegging i situasjoner hvor en trenger å samles om målsetting, virkemiddel og nye autoriteter hvor ingen har den nødvendige legitimiteten og aksepten til å styre. Kommuneplanens samfunnsdel med retningslinjer



for bruk av arealressurser og langsiktige mål blir regnet for en strategisk plan og disse dokumentene er studert i de tre kommunene i forhold til hvordan universell utforming er hensyntatt i plandokumentene. Fylkesplan er også en strategisk plan, men det er ikke et krav om å ha dette plandokumentet, men to av de tre fylkeskommunene har likevel en vedtatt fylkesplan. Informantene i fylkeskommunene utdyper hvordan de forholder seg til mobiliseringsprosessene i forhold til krav om medvirkning i plan- og bygningslov.

### 5.3.1 Kommuneplan

Kommuneplanen er en samlet plan for kommunens virksomhet. Det heter i § 11 at "*Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet* (Regjeringen, 2009). En kommuneplan er en strategiplan og formålet med planlegging på det strategiske nivået er å orientere seg om hvor vi er i øyeblikket, hvor vil vi i fremtiden og hvordan kommer vi oss dit (Amdam, 2011). Hvis ett av de overordnede målene er knyttet til universell utforming betyr dette at en i samfunnsdelen må angi hvordan dette gir føringer for sektorene og kan konkretiseres i sektorenes planer og virksomhet

Molde kommune har et overbyggende mål i kommuneplanen: «*Universell utforming skal ligge til grunn for all kommunal virksomhet*» (Molde kommune2013:9). Kommunen skriver imidlertid ikke hvordan dette skal operasjonaliseres i planlegging, utbygging eller for egen virksomhet slik som Amdam (2011) påpeker. Er dette et uttrykk for at kommunen mener dette begrepet er selvforklarende og noe som ligger under huden på alle som jobber i kommunen, eller kan det bety at kommunen er usikker på hvordan dette kan operasjonaliseres? Eller har kommunen for lite ressurser i planavdelingen og tar med en setning om dette i kommuneplanen for å ha forankring til å følge dette videre opp i økonomiplanene. Dersom årsaken er manglende kunnskap og forståelse for hvordan universell utforming kan operasjonaliseres ville det vært naturlig at fylkeskommunen eller fylkesmannen veiledet kommunen i planprosessen med kommuneplanen. Manglende omtale i plandokumentene kan tyde på en glipp i veiledning av disse to. Dersom en av disse allikevel har gitt god veiledning, kan det tyde på at fylkeskommunen/fylkesmannen har liten påvirkningskraft for kommunen.

I samfunnsdelen i kommuneplan for Stord er universell utforming omtalt seks ganger i: innledningen, utfordringer, lokaliseringsspørsmål, utbyggingsmønster, samferdsel og planarbeid, og seks ganger i arealdelen, for eksempel:

(Stord kommune 2010-2021:6):

*«Stord kommune er ressurskommune for universell utforming og all planlegging skal ha som siktemål å gjera samfunnent best mogleg universelt utforma. ....»*

(Stord kommune 2010-2021:53):

*«Arealdelen skal visa samanheng mellom framtidig samfunnsutvikling og den samla arealbruken i Stord kommune. Gjennom arealplanen skal det sikrast areal til bustadbygging, næringsutvikling, offentleg og privat tenesteyting, skular og institusjonar, idrettsanlegg, gravplassar m.m. Det skal vidare sikrast areal til samferdselsanlegg og annan teknisk infrastruktur, grøntstrukturar som naturområde, turdrag, friområde og parkar. .... Som ressurskommune for universell utforming er det spesielt viktig at dette vert ivareteke då dette er vårt varemerke.»*

(Stord kommune 2010-2021:54):

*«For å nå målet om eit likestilt og universelt utforma samfunn er det naudsynt med omtanke og innsats på alle nivå i samfunnet. Det er viktig å tenkje «føre var» prinsippet med god planlegging ved etablering av nye bustadområder, næringsbygg, ved renovering av gater/ plassar og bygg og andre arealdisponeringar.»*

Kommunen har forankret universell utforming i samfunnsdelen og i arealdelen og viser med dette at universell utforming skal ivaretas på strategisk viktige områder som nye boligområder, næringsbygg, renovering av gater/plasser bygg og andre arealdisponeringer i all planlegging.

I samfunnsdelen i kommuneplan for Stavanger er universell utforming omtalt fire ganger; innledningen, under utfordringer, lokaliseringsspørsmål og utbyggingsmønster, for eksempel:

(Stavanger Kommune, 2010-2025:26):

*«Det samlede boligtilbudet vil blant annet ha stor betydning for hvor godt rustet byen er til å håndtere et stadig økende antall eldre mennesker. Jo flere boliger som tilfredsstillter prinsippet om universell tilgjengelighet, jo lavere blir behovet for spesialinstitusjoner og ombyggingstiltak. Folk kan bli boende hjemme i sin egen bolig lenger. For å tilpasse boligtilbudet til framtidige behov, skal ca. 2/3 av boligene i nye reguleringsplaner være minst 55 m<sup>2</sup>. Plan- og bygningslovens formålsparagraf bestemmer at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Universell utforming er ikke et entydig definert*

*begrep. Boliger uten heis bør ha alle nødvendige funksjoner tilgjengelige på inngangsplanet (wc, bad, ett soverom, kjøkken og oppholdsrom/stue). Rom i andre etasjer kommer i tillegg. Universell utforming i boliger er vanskelig å oppnå hvis boligens inngangsplan er mindre enn 55 m<sup>2</sup>.»*

(Stavanger Kommune, 2010-2025:42):

*«... Sentrene bør være kompakte og ha en utstrekning som gir korte interne avstander, god oversikt og korte gangavstander mellom funksjonene og kollektivtransport. Bebyggelsen skal som hovedregel være sammenhengende. ... Avgrensning og utforming av sentrene skal tilfredsstillende prinsippene for universell utforming. Fysisk utforming skal bidra til at sentrene skal være trygge og sosialt attraktive ...»*

Stavanger kommune har med dette forankret universell utforming godt på strategisk viktige områder i samfunnsdelen og i arealdelen.

### 5.3.2 En overordnet fylkesplan

Kommuneplandokumentene viser nytten av å forankre universell utforming i et overordnet dokument. Hvordan forankrer fylkeskommunene den overordnede og langsiktige planleggingen når den tidligere fylkesplanen ikke lenger er obligatorisk?

Informanten i Møre og Romsdal fylkeskommune forteller at arbeidet med en fylkesplan ble videreført «fordi vi har sett nytten av å ha den ... og at administrasjonen er tydelig på å koble fylkesplanen inn i budsjettbehandlingen». Informanten hevder det blir færre delplaner i fylkeskommunen når en har en god fylkesplan med handlingsplan, og målet har nettopp vært å få ned antall delplaner. Dette er interessant da det er mange fylkeskommuner som drøfter hvordan en kan redusere antall delplaner.

Hordaland fylkeskommune har vedtatt at den «gamle» fylkesplanen fortsatt er gjeldende inntil de nye planene overlapper fylkesplanen ifølge informanten i Hordaland fylkeskommune.

Rogaland fylkeskommune har ikke en gjeldende fylkesplan. Fylkesdelplan universell utforming er forankret i den siste fylkesplanen, men når denne ikke lenger er gjeldende savnes en overordnet forankring av universell utforming i plandokumentene. Hvor forankres strategien og målene om universell utforming og andre satsningsområder i Rogaland fylkeskommune når fylkesplanen ikke er gjeldende? Eller som Amdam (2011) skriver hva setter rammen i institusjonell planlegging og det helhetlige grepet i planleggingen i Rogaland når det ikke finnes en fylkesplan? I ettertid av intervjuet

er det satt i gang en prosess med å utarbeide et planprogram for et internt strategidokument i Rogaland fylkeskommune. Om dette ble påvirket av fokuset i masteroppgaven er heller tvilsomt da denne diskusjonen har pågått i flere år og meningene er delte om nytten av et slikt dokument.

Det er flere fylkeskommuner som har en gjeldende fylkesplan/oversiktsplan i Norge og dette betyr at flere fylkeskommuner ser nytten av dette plandokumentet. Funnene viser at en «fylkesplan» vil ha samme overbyggende funksjon for fylkeskommunene som en kommuneplan for kommunene.

### 5.3.3 Medvirkning

Mobilisering i form av medvirkning er et krav i plan- og bygningsloven og dette gjøres på ulike måter i organisasjonene. Medvirkning i forhold til universell utforming er nødvendig for at viktige momenter blir tatt med i planleggingen da det er «de som har skoene på som kjenner hvor de trykker». I medvirkningsprosessen i utarbeidelse av overordnede planer er det de moralske diskursene som er gjeldende og handler om hva folk mener er et godt samfunn å leve og bo i. I denne forskningen er det kun funn fra intervjuene med informantene i fylkeskommunene som viser hvordan medvirkning blitt ivaretatt i utarbeidelse av de overordnede planene.

Informanten i Møre og Romsdal fylkeskommune forteller at fk har hatt større ambisjoner enn minstemålet for medvirkning i loven. Sakene blir drøftet i fylkesrådet for funksjonshemmede, og det arrangeres møter for kommunene i tillegg til medvirkning i høringsprosessene. Funn i dokumentstudiet viser at håndboka skal sikre medvirkning. I Hordaland fylkeskommune forteller informanten at fylkeskommunen inviterer til en bred representasjon og påpeker at det er viktig å bli hørt i prosessen. Informanten i Rogaland fylkeskommune forteller at det har vært medvirkningsprosesser i oversiktsplaner, men er usikker på om brukerorganisasjonene ble trukket inn i disse overordnede planene.

### 5.3.4 Politisk og administrativ forankring av universell utforming i fylkeskommunene

Byråkratiske organisasjoner er underlagt et politisk styre. Det vil si at det er de folkevalgte som bestemmer hvilken retning det skal pekes ut i neste planperiode gjennom å vedta en planstrategi. Det politiske maktapparatet som finnes i alle samfunn antas å fremme sine verdier, behov og interesser, og disse representerer mer eller mindre legitim makt (Amdam 2011). Bred mobilisering og strategisk

planlegging kan bidra til å sette for eksempel universell utforming på dagsorden. Det er imidlertid ikke nok at forholdene blir erkjent og diskutert fordi endringsprosesser krever at organisasjonen er i stand til å omsette nye erkjennelser til handlinger (Amdam, 2011).

Funnene i studien avdekker ulik forankring administrativt og politisk i de tre fylkeskommunene. Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune er tydelig på at de har solid forankring i ledelsen, men har ikke opplevd at politikere har satt av mer midler til universell utforming i økonomiplanen enn fylkesrådmannens innstilling. Rogaland fylkeskommune har et annet bilde av denne forankringen hvor funn i forskningen viser at den administrative ledelse skårer dårligere enn den politiske ledelsen. Informanten i Rogaland fylkeskommune forteller at politikere har satt av mer midler til universell utforming i årsbudsjettet enn fylkesrådmannens innstilling, dette stemmer også med funn i dokumentstudiet hvor fylkesrådmannen foreslo at en ikke prioriterte en styrkning av universell utforming i saksfremlegget, men politikerne vedtok imidlertid å styrke budsjettet for 2014 for Regional: universell utforming- friluftsliv med kr 700.000,- «*Det bevilges ekstra midler til oppgradering av friluftsmål til universell utforming og tilskuddsordningen til allmenn kultur*» (Rogaland fylkeskommune, 2014-17:25).

Politikere har også kommet på banen og påpekt manglende omtale og forankring av universell utforming i plandokumentene som regional planstrategi, samt styrket kvaliteten i medvirkning ved revisjon av fylkesdelplan for universell utforming forteller informanten i Rogaland fylkeskommune.

#### 5.4 Taktisk planlegging

Funn fra forskningen viser hvor gjennomføringsorientert fylkeskommunene er for å nå strategiske mål om universell utforming. Taktisk planlegging handler om planlegging med den kortsiktige ressursinnsatsen for å nå strategiske mål ifølge Amdam (2011). Her planlegges gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete endringer og tiltak og dette påvirker organisering av ressursene. Her gjøres det en prioritering av prosjekter, endringer og aktiviteter. Handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklingen er viktige plandokumenter og har en planperiode på 4 – 5 år. Den årlige økonomiplanen (inkludert årsbudsjett) er et sentralt dokument i taktisk planlegging i denne oppgaven. Kommunale og lokale handlingsprogram kan regnes med i denne delen av planleggingen. Arealdelen i kommuneplanen tilhører også den taktiske samfunnsplanlegging. Plan- og bygningsloven definerer

planprosess, innhold og form, og en vedtatt arealdel er juridisk bindende og har regulativ legitimitet (Amdam, 2011).

*«Kommuneplanens arealdel angir hvordan kommunens arealer skal disponeres og hvilke krav en skal stille til utbygging på de ulike arealene. Her skal en altså både bestemme hva som skal lokaliseres hvor, og en skal vurdere hvilke krav en skal stille til arealene. Slike krav kan for eksempel være krav til andel boenheter i de ulike nye byggefeltene som legges inn i planen som skal oppfylle kravene til tilgjengelig boenhet» (Regjeringen, 2009)*

De tre fylkeskommunene og de tre kommunene har forskjellige handlingsprogram og forankring i økonomiplan for å kunne operasjonalisere og gjennomføre strategiske målsettinger om universell utforming. Møre og Romsdal fylkeskommune har håndbok for gjennomgripende perspektiv, Hordaland fylkeskommune har regionalplan for folkehelse og Rogaland fylkeskommune har fylkesdelplan for universell utforming. Av de tre kommunene er det bare Stavanger kommune som har en kommunedelplan for universell utforming. I det følgende presenteres funn fra dokumentstudiet fra fylkeskommunene og kommunene, samt funn for taktisk planlegging fra intervjuene i fylkeskommunene.

#### 5.4.1 Håndbok for gjennomgripende perspektiv og økonomiplan i Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylkeskommune har et vedtak i planstrategi om å ikke utarbeide ikke en fylkesdelplan/ regionalplan for universell utforming, men en «*Handbok for gjennomgripende perspektiv*» hvor universell utforming er et av seks gjennomgående perspektiv som skal rapporteres på årlig. I dokumentet er universell utforming omtalt i innledningen, under utfordringer, utbyggingsmønster, samferdsel, folkehelse, IKT, friluftsområder, offentlige bygg og anlegg og kunnskap og kompetanse.

*«Handboka skal medverke til gjennomføring av Fylkesplan 2013-2016, og er eit hjelpemiddel for: Synleggjering av og bevisstgjerjing om dei gjennomgåande perspektiva i Fylkesplan 2013-2016 i eigen organisasjon Gjennomføring av dei gjennomgåande perspektiva, Å sikre medverknad i den regionale planlegginga, Å fremme verdiane i arbeidsgivar- politikken; respekt, openheit, likeverd, fellesskap og medverknad.» (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2013:2016C):*

Informanten i Møre og Romsdal fylkeskommune forteller at administrasjonen skal organisere arbeidet på en slik måte at en systematisk bruker håndboken i enhver sak. Han mener at Møre og

Romsdal fylkeskommune burde benyttet både plannettverket med kommunene og konferanser for å motivere kommunene til å bruke håndboken bedre. Håndboken har et potensiale forklarer informanten fordi en får forankring, og en får sjekkpunktliste på hva som skal ivaretas. Møre og Romsdal fylkeskommune fikk støtte fra departementet til å lage håndboken fortelle han.

Av de tre fylkeskommunene er universell utforming er omtalt flest ganger i økonomiplanene i Møre og Romsdal fylkeskommune; i 2011 fire ganger, i 2012 fire ganger, i 2013 syv ganger, i 2014 fem ganger, for eksempel:

(Møre og Romsdal fylkeskommune, 2012:117)

*«Andre tilhøve som skaper usikkerheit er endringar i infrastruktur, endringar i krav til skoleskyss / SFO, endringar i krav til universell utforming av bussar og endringar i krav til transport av funksjonshemma elevar. I økonomiplanframlegget er det ikkje tatt inn auka satsing på tryggleik, universell utforming og miljø utover det som er sikra gjennom selskapa sin normale fornying av driftsmidla i samsvar med krava i avtalane som blir inngått med fylkeskommunen..»*

(Møre og Romsdal fylkeskommune, 2014:88)

*«Nye tannklinikkar/opprusting av eksisterande klinikkar. HMS-rapportar viser at det framleis er offentlege tannklinikkar som har behov for standardheving, særleg med tanke på betring av inneklima og universell utforming».*

(Møre og Romsdal fylkeskommune, 2014:148)

*«Det er sett av 0,6 mill. kroner kvart år til tilskott til kommunane for tiltak som vert gjort for meir universell utforming av transportareal».*

Funnene viser at det er god omtale av utfordringer i forhold til universell utforming, men lite midler som settes av for tiltak. Nedenforstående eksempler viser også er det er tatt ut midler til universell utforming i økonomiplanen: (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2012:73)

*«Frå 2010 ligg det inne i ramma 0,4 mill. kr til universell utforming. 0,2 mill. kr av desse midlane er trekte ut igjen frå 2013.»*

(Møre og Romsdal fylkeskommune, 2014:150)

*«Kollektivtiltak MR gjeld utbetring og universell utforming av haldeplassar og knutepunkt. I 2013 vart det gjort utbetringar for om lag 10 mill. kroner, og det er difor ikkje sett av midlar til kollektivtiltak i 2014 og 2015».*

#### 5.4.2 Eksempler på oppfølging av strategiske mål i Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylkeskommune har en målsetting i fylkesplan: «å utvikle gode attraktive og tilgjengelige kollektivløsninger» (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2013B). Dette er intensjoner over tid, og henger ikke nødvendigvis sammen med midlene en har til rådighet forteller informanten. Sentralpolitikken er fokusert på storbyregionene, og Møre og Romsdal har tre småbyer og noen landsbyer og er dermed ikke en del av miljøavtale- systemet. Informanten påpeker at de får ingen signaler fra staten om hva som er lurt å gjøre, og må derfor finne på det meste selv. Møre og Romsdal fylkeskommune har et ønske om at kollektivtilbudet skal foretrekkes i disse 3 byene og for Ålesunds superbusstrase. Tilgjengelighet på buss, terminaler og holdeplasser er i sterkt fokus i samferdselsavdelingen, men det står på midlene sier informanten. Dette funnet stemmer med funn fra dokumentstudiet, se ovenfor, hvor universell utforming er tatt ut av økonomiplanen i 2012 og 2014.

#### 5.4.3 Molde kommune

Molde kommune har ingen omtale i kommuneplanens arealdel og har heller ikke delplan for universell utforming. Kommunen har imidlertid en økende omtale i budsjett- og økonomiplanene i planperioden. Noen eks:

(Molde kommune, 2012: 132):

*«Tilrettelegging av friområder, stier, skiløyper og andre folkehelseiltak krever at dette er gjort i henhold til regelverk om universell utforming. Utfordringen ligger i å tilpasse, endre og forbedre allerede etablerte anlegg og tiltak i henhold til regelverket».*

(Molde kommune, 2014-17:157):

*«Tek-10 forskriften tar sikte på å bidra til at både standard og kvalitet i bygg skal heves. Strenge krav til universell utforming, energiklasser og andre byggetekniske krav skaper store utfordringer ved renovering, og bidrar til at det i større grad enn tidligere lønner seg å rive og bygge nytt fremfor å rehabilitere gamle bygg. Dette er dessverre en stor utfordring i et verneperspektiv.....»*

Funnene viser at det er omtale av utfordringer i forhold til universell utforming, men ingen midler som settes av for tiltak.

#### 5.4.4 Regionalplan for folkehelse og økonomiplan i Hordaland

Regionalplan for folkehelse ble utarbeidet og vedtatt i 2014 i Hordaland fylkeskommune. I denne er universell utforming er omtalt tolv ganger i; innledningen, utfordringer, utbyggingsmønster,



lokaliseringsspørsmål, planarbeid, folkehelse, IKT, kulturminner, friluftsområder, boliger, tannklinikker og kunnskap og kompetanse.

(Hordaland fylkeskommune, 2014-2025:1):

*«...Fylkestinget i Hordaland vil sikre «helse i alt vi gjer», og har derfor gjort eit vedtak om at omsyn til folkehelse bør inngå i alle politiske saksførelegg. «Fleire gode leveår for alle» har som mål å jamne ut sosiale helseskilnader. ..Særs viktig for å sikre god helse for framtidige generasjoner, er førebyggjande og helsefremjande innsats retta mot barn og unge. Denne planen omfattar også universell utforming. I eit godt universelt utforma samfunn kan alle delta på like vilkår».*

(Hordaland fylkeskommune, 2014-2025: 8):

*«Planretningslinjer:*

*1.2 Kommuneplanens arealdel skal ha føresegner om universell utforming.*

*1.3 Ved planlegging av sentrumsområde i byar og tettstadar skal omsyn til universell utforming leggjast til grunn.»*

I forbindelse med revisjon av den forrige fylkesdelplan for universell utforming ble dette temaet lagt inn i folkehelseplanen med bestillingen om å ha færre planer forteller informanten. I revisjonsprosessen mente informanten at universell utforming var godt forankret i plan- og bygningslov, TEK 10 og diskrimineringsloven og at dette var spisset nok for å kunne ivareta universell utforming. Hun sier at hun har lært mye underveis og poengterer at universell utforming er konkrete, enkle og praktiske krav. Hun liker sosial bærekraft mye bedre enn folkehelsebegrepet – dette med at mennesker skal bevege seg, og kunne være samme sted og bli inkludert. Derfor synes hun at det er veldig bra at universell utforming er innbakt i folkehelseplanen, men hun ser utfordringen med den manglende spissingen av universell utforming ved å implementere dette sammen med folkehelse.

I Hordaland fylkeskommune er det god omtale av universell utforming i handlings- og økonomiplanene; 2011 fire ganger, 2012 fem ganger, 2013 fem ganger, 2014 tre ganger, og funnene viser en økning i omfanget av tiltakene og i midler som settes av, hovedsakelig for fylkeskommunale bygg og samferdsel, for eksempel:

(Hordaland fylkeskommune, 2011:30):

*«Universell utforming. Det må være et mål å nå kravene om universell utforming tidligere enn foreslått. Budsjettet økes derfor med kr. 15 millioner i 2011, og det samme for de seinere år i økonomiplanperioden.»*

(Hordaland fylkeskommune, 2012:12):

*«Det er vidare lagt til grunn ei opptrapping av løyvingane til universell utforming frå 10 mill. kr i 2011 til 30 mill. kr i 2014 og 2015.»*

(Hordaland fylkeskommune, 2012:100):

*«Eigedomssesksjonen har utført ei kartlegging av” universell utforming” på alle tannklinikane i fylkeskommunen. Fleire tannklinikkar vil krevja store investeringar i dei komande år for å oppfylle krav knytt til universell utforming. Nedlegging av tannklinikkar kan og vera naudsynt av omsyn til manglande universell utforming»*

(Hordaland fylkeskommune, 2012:120):

*«.. Fylkeskommunen tok i 2010 over driftsansvaret for 15 tidlegare riksvegferjesamband. .. Ferjemateriellet i Hordaland har høg gjennomsnittsalder. Det vert ei utfordring for fylkeskommunen å vidareutvikla ferjedrifta i åra framover, m.a. på rutesida med opningstid og frekvens, miljøområdet, universell utforming og alderen på materiellet.»*

(Hordaland fylkeskommune, 2013:41):

*«.....I budsjettet for 2012 vart det i økonomiplandelen lagt inn ei opptrapping av løyvingane til universell utforming og enøktiltak. Dette hadde samanheng med krav om at offentlege bygg skal vera universelt utforma innan 2019. ....»*

(Hordaland fylkeskommune, 2014:40):

*«Bergen Handelsgymnas – rehabilitering.... I skulebruksplanen er det vedteke at lokala skal nyttast av avdeling for vaksenopplæring ved Bergen Katedralskole. Før vaksenopplæringa flytter inn foreslår fylkesrådmannen å rehabiliterer bygningen samstundes som ein legg til rette for universell utforming. Først er det avsett 5 mill. kr i 2014 og 5 mill. kr i 2015.»*

*«Dei største løyvingane i økonomi-planperioden innan området fellesfunksjonar går til universell utforming av fylkeskommunale bygg. Samla vert det i perioden budsjettert med 170 mill. kr til fellesfunksjonar.»* (Hordaland fylkeskommune, 2011:11) Hva er dette uttrykk for? Er det fordi fylkeskommunens største utfordring er å heve standarden til universell utforming på den eksisterende bygningsmassen, eller er det fordi fylkeskommunen har god fagkompetanse i byggavdelingen?

Informanten i Hordaland fylkeskommune fremhevet kompetansen og engasjementet til en arkitekt i byggavdelingen.

#### 5.4.5 Eksempler på oppfølging av strategiske mål i Hordaland

Informanten i Hordaland fylkeskommune forteller om utfordringer i forhold til samferdsel og viser til strategien om et *«heilskapleg og samanhengande transportsystem skal byggjast ut med tilfredsstillande standard, og universell utforming skal leggjast til grunn»* (Hordaland fylkeskommune, 2012:30). Informanten mener at de ikke har kommet så langt i arbeidet med hele reisekjeden. Fylkeskommunen konsentrerer seg om terminaler og det er noen kommuner som har kommet ganske langt med å tilrettelegge knutepunkter og holdeplasser. Informanten påpeker at disse er kanskje noen øde øyer og forteller: *«Bergen by har hatt et stort gateprosjekt over mange år, men .... renner og kanter og brostein gjør at det er en ganske påkjenning å komme seg rundt på hjul. Vi prøver å fange opp dette i planuttalelsene slik at kommunene får med seg dette perspektivet når de lager reguleringsplaner.»* Dokumentstudiet viser at dette omtales i økonomiplanen (Hordaland fylkeskommune, 2012D:118):

*«Fleire stader i fylket er ikkje infrastrukturen tilpassa eit nytt og i mange høve universelt utforma bussmateriell. Det bør bli sett større fokus på ende- og snuplassar for buss då dette er kritiske punkt i infrastrukturen.»*

#### 5.4.6 Stord kommune

Stord kommune har omtale av universell utforming i handlings- og økonomiplanene, men dette viser en synkende tendens; i 2011 er universell utforming omtalt tre ganger, i 2012 fire ganger, i 2013 en gang og en gang i 2014.

(Stord kommune, 2011:27):

*«Kommunen har søkt departementet om BRA- midlar - midlar for betre tilgjenge til offentlege transportmiddel - til opparbeiding av busslommer i Leirvik sentrum .... Kommnestyret vedtok i juni dette: "Kommunestyret ber om at løyving til opparbeiding av busslommer i Leirvik sentrum med brutto kostnad 5,6 mill kr, jf søknad til Statens vegvesen av 1.6.2010, vert innarbeida i budsjettet for 2011." Det er føresett 75% finansiering av prosjektet, slik at netto kostnad med prosjektet er 1,4 mill.»*

(Stord kommune, 2014-18:40):

*«Utfordringer. Ressursgruppa for universell utforming har medlemmer frå ulike delar av kommunal forvaltning og skal fortsetja å møtast, sjølv om ordninga med ressurskommunar er avslutta. Det er viktig å halda fram arbeidet med «eit samfunn for alle».*

Funnene viser at det er omtale av utfordringer i forhold til universell utforming i alle økonomiplanene i planperioden, men det er lite midler som settes av for tiltak.

#### 5.4.7 Fylkesdelplan for universell utforming og økonomiplan i Rogaland

Rogaland fylkeskommune har en fylkesdelplan for universell utforming 2007-2011 og denne ble revidert og vedtatt i 2014. Fylkesdelplan universell utforming er en strategisk plan som er sektorovergripende og det er satt opp mål, strategi, tiltak og ansvarsfordeling/frist for alle satsningsområdene.

I revisjonen ble satsningsområdene utvidet fra fem til seks:

1. Kunnskap og kompetanse
2. Bygg og anlegg
3. Uteområder, friluftsliv, kulturminner
4. Samferdsel
5. IKT
6. Reiseliv, næringsutvikling og innovasjon

(Rogaland fylkeskommune, 2007-2011:3):

*«Det er tverrpolitisk enighet i Rogaland om at fylkeskommunen skal være en aktiv pådriver og medspiller i arbeidet for å skape et tilgjengelig og inkluderende samfunn. Når vi nå lager en fylkesdelplan for universell utforming, er det fordi vi ønsker å løfte fram et viktig tema. ... Fylkeskommunen vil legge stor vekt på at krav om god tilgjengelighet og tilrettelegging for alle brukergrupper skal innarbeides i, og ligge til grunn for de tjenester fylkeskommunen yter og har ansvar for. Fylkesdelplanen kan bli et viktig grep i arbeidet med å sikre at alle skal ha gode muligheter til utvikling og utfoldelse i Rogaland. ... Gjennom fylkesplanleggingen vil vi også stimulere til samordnet innsats. Planen gir føringer for både statlig og kommunal planlegging og virksomhet. Planen har et høyt ambisjonsnivå. Den er et resultat av samarbeid mellom interesseorganisasjoner og offentlige aktører. ....»*

Informanten forteller at fylkeskommunen har utarbeidet en nettside, tilgjengelighet.no, som et hjelpemiddel og verktøy for å nå målsettingene i fylkesdelplan universell utforming. Nettsiden er en database over tilgjengeligheten i offentlige bygg, hoteller, serveringssteder, idrettsanlegg, uteområder mm. Kartleggingen utføres av kvalifiserte personer i fylkeskommunen og kommunene samarbeid med representanter fra brukerorganisasjonene sier han.

I Rogaland fylkeskommune er universell utforming omtalt i alle økonomiplanene i planperioden; med en økende tendens: i 2011 var universell utforming omtalt 3 ganger, i 2012 var universell utforming omtalt 3 ganger, i 2013 var universell utforming omtalt 2 ganger 2 og i 2014 var universell utforming omtalt 4 ganger, for eksempel:

(Rogaland fylkeskommune, 2011-14:49):

*«Det er lagt inn 1 mill. kr. til universell utforming på holdeplasser og terminaler. Samtidig vil det bli søkt om statlige tilretteleggingsmidler (BRA-midler). På nyanlegg og i nye anbudsprosesser skal dette ivaretas».*

(Rogaland fylkeskommune, 2011-14:72):

*«Universell utforming – skolebygg, 10 millioner»  
«Regionalutvikling felles - Universell utforming - 1.000.000»*

(Rogaland fylkeskommune, 2012-15:49):

*«TT-ordning styrket og større fokus på uu som innebærer tilrettelegging av holdeplasser og terminaler for alle + BRA midler uu- styrket med 650.000,- til 1.650.000,- «*

(Rogaland fylkeskommune, 2014-17:73)

*«3,5 mill til fylkeshuset – tilrettelegging og oppgradering til uu»*

Fylkesrådmannen foreslo i saksfremlegget at en ikke prioriterte en styrkning av universell utforming, men politikerne vedtok imidlertid å styrke budsjettet for 2014 (Rogaland fylkeskommune, 2014-17:14). Regional: universell utforming- friluftsliv kr 700.000,-

*«Det bevilges ekstra midler til oppgradering av friluftsmål til universell utforming og tilskuddsordningen til allmenn kultur.» (Rogaland fylkeskommune, 2014-17:25).*

Funnene viser at det er god omtale av utfordringer i forhold til universell utforming i økonomiplanene og at det settes av midler for tiltak i hele planperioden.

#### 5.4.8 Eksempler på oppfølging av strategiske mål i Rogaland

##### **Bygg og anlegg**

Rogaland fylkeskommune har Mål 2 i fylkesdelplan universell utforming (2007:25): *«Eksisterende bygg og anlegg rettet mot allmennheten skal i størst mulig grad være universelt utformet fra 2019».*

Informanten forteller at fylkeskommunen velger ut viktige publikumsbygg og kartlegger universell utformings situasjonen for å følge opp dette målet. Det brukes sjekklister som er forankret i teknisk forskrift, og kartleggingen blir gjennomført av en brukerrepresentant fra handikapforbundet som også deltar i plan- og utbyggingsprosesser i Bygg- og eiendomsavdelingen. Dataene fra kartleggingen legges ut på nettsiden [tilgjengelighet.no](http://tilgjengelighet.no) hvor en finner informasjon om graden av tilgjengelighet for forskjellige brukergrupper i bygg, anlegg og uteområder. Tiltak for utbedring av universell utforming i videregående skoler, som fylkeskommunen har ansvar for, blir lagt inn i årlige rehabiliteringsplaner og økonomiplaner for å kunne nå dette målet, og fylkesbyggesjefen jobber strategisk og langsiktig i dette arbeidet forteller informanten. Han påpeker også at fylkeskommunen har mindre makt overfor kommunene, men for å stimulere dem til å komme i gang med å kartlegge sine bygg har fylkeskommunen vurdert å tilby gratis kartlegging av rådhus/kommunenes administrasjonsbygg sammen med kommunene. Han understreker at den store utfordringen er å få gjort en innsats på eldre bebyggelse.

### **Samferdsel**

I Rogaland fylkeskommune (2007:44) er det målsetting i fylkesdelplan universell utforming: «*I Rogaland skal infrastrukturen tilfredsstillende prinsippene for universell utforming innen 2019*» og her er det er gjort en del konkrete tiltak ifølge informanten. Han forteller at en stor prosent av bussmateriellet er universelt utformet, og Rogaland fylkeskommune har innført sanntidssystem (informasjon om hvor bussen befinner seg i ruten). Rogaland var først ute med retningslinjer for universell utforming av hurtigbåter, men utfordringen er å få hele reisekjeden til å henge sammen påpeker informanten. Samferdselsavdelingen legger inn krav om universell utforming i anbudsrunder og dette er vesentlig for å lykkes sier han.

Utsagnene fra informanten i Rogaland fylkeskommune viser at fylkeskommunen har jobbet godt med å operasjonalisere målsettingene på universell utforming ved å gjennomføre delmål for tiltakene i fylkesdelplan universell utforming. Det er mulig at de to andre fylkeskommunene jobber bedre enn det som informantene hadde informasjon.

Informanten i Møre og Romsdal fylkeskommune sier at det er den enkelte sektor som har ansvaret for «*sin sakstype*» og informanten i Hordaland fylkeskommune påpeker at det er for eksempel er idrettsavdelingen som følger opp mål om turstier og at de med dette ikke har full oversikt over hvordan det jobbes med området.

#### 5.4.9 Stavanger kommune

I arealdelen i kommuneplan for Stavanger kommune er universell utforming omtalt seks ganger i; innledningen, under utfordringer, lokaliseringsspørsmål, utbyggingsmønster, samferdsel og planarbeid. Det er også med retningslinjer for universell utforming, for eksempel:

(Stavanger kommune, 2010-2025:88):

*«2. I nye reguleringsplaner skal inngangsplanet i alle boliger være tilgjengelige (jfr TEK) og ca. 2/3 av boligene skal være minimum 55 m<sup>2</sup> BRA.»*

(Stavanger kommune, 2010-2025:89):

*«1.05. Bestemmelser om uterom og lekeplasser i boligområder (plan- og bygningslov § 11.9, punkt 5). B) Arealene skal utformes etter prinsippene om universell utforming og være skjermet mot trafikkfare og forurensning»*

(Stavanger kommune, 2010-2025:96):

*«2.08... Kollektivknutepunkter og stoppesteder for buss/bybane skal ivareta tilgjengelighet for alle brukergrupper, med utforming i henhold til krav om universell utforming.»*

(Stavanger kommune, 2010-2025:97):

*«2. Alle turveger skal som hovedregel tilfredsstillе prinsippet om universell utforming. .... Benker, bord og avfallsbeholdere skal plasseres langs vegen som en del av anlegget, og skal tilstrebe prinsippet om universell utforming.»*

Dette er strategisk viktige områder som kommunen legger inn bestemmelser og med dette krav til oppfølging av egen virksomhet og av samarbeidspartnere.

I 2014 ble det vedtatt en kommunedelplan for universell utforming som oppfølging av regional planstrategi: «*Stavanger universelt utformet 2029. Kommunedelplan for universell utforming 2014-2029*». Planen bygger på oppbygging av fylkesdelplan for universell utforming og følger opp de fem hovedmålene i kommuneplanen. Kommunedelplanen i Stavanger er en strategiplan som består i: «*1) skaffe og formidle kunnskap, 2) stille krav i kommunens øvrige styringsdokumenter, 3) utarbeide program og gjennomføre tiltak for universell utforming*» (Stavanger kommune, 2014:8):

*«Forord. Stavanger kommune har arbeidet med universell utforming siden prinsippet ble allment kjent i Norge rundt årtusenskiftet. Denne planen har til hensikt å bidra til en bedre samordning av kommunens arbeid med universell utforming, og prioritering av arbeidet. ... Planen skal sikre et målrettet, forpliktende og forankret arbeid for å gjøre Stavanger kommune tilgjengelig for alle.» Stavanger er den første kommunen som lager kommunedelplan for universell utforming med utgangspunkt i 2009-revisjonen av plan- og bygningsloven.»*  
(Stavanger kommune, 2014:7):

I handlings- og økonomiplanene i Stavanger kommune er universell utforming omtalt flere ganger: i 2011 var universell utforming omtalt 8 ganger, i 2012 var universell utforming omtalt 8 ganger, i 2013 var universell utforming omtalt 5 ganger og i 2014 var universell utforming omtalt 6 ganger.

(Stavanger kommune, 2013-16:42):

*«Gatetun og miljøgater utformes etter prinsipper for uu, og gir dermed økt tilgjengelighet for alle. Det foreslås avsatt kr 16 mill i planperioden.»*

(Stavanger kommune, 2013-16:43):

*«Det er investert store summer på oppgradering av sentrum gjennom flere år. Det gjenstår en etappe av Havneringen som kommer i 2013. I tillegg er det under planlegging/ prosjektering en omlegging og oppgradering av Valberget. Satsingen på universell utforming av busslommer er også dekket av denne budsjettposten, i tillegg til arbeidet med å gjøre Tusenårsstedet/ torget mer brukervennlig. Det foreslås bevilget tilsammen kr 24 mill. i planperioden.»*

Funnene viser at det er god omtale av utfordringer i forhold til universell utforming i økonomiplanene og at det settes av midler for tiltak i hele planperioden.

#### 5.4.10 Ressurser i egen organisasjon i fylkeskommunene

Den taktiske planleggingen har intensjon om å samordne og koordinere aktivitetene i den planleggende enheten og er med dette helhetlig. Dette omhandler også ressursfordelende planlegging hvor en samstemmer tilgjengelige ressurser mot ønsker, behov og pålegg (Amdam, 2011).

Fylkeskommunenes medvirkning fra brukerorganisasjonene i planprosesser ble presentert i kapitlet om strategisk planlegging. Funnene fra intervjuene viser at fylkeskommunene har organisert oppfølging av universell utforming i egen organisasjonen forskjellig. Møre og Romsdal fylkeskommune har ikke satt av egne ressurser til å følge opp universell utforming i egen organisasjon utover sektoransvarsprinsippet, slik alle fylkeskommunene gjør. Møre og Romsdal



fylkeskommune bruker fylkesrådet for funksjonshemmede som samarbeidspartner noe også de to andre fylkeskommunene gjør. På møte med Møre og Romsdal fylkeskommune i desember 2016 fikk jeg imidlertid opplyst at fylkeskommunen har i etterkant av forskningsintervjuet etablert en tverrsektoriell intern gruppe til å følge opp universell utforming-arbeidet. Hordaland fylkeskommune har ingen gruppe til å følge opp universell utforming-arbeidet på tvers i organisasjonen, men det opprettes nettverk i forbindelse med prosjekter, og *«alle avdelingene har instruks om å jobbe med universell utforming innen sitt fagfelt»* forteller informanten. Det er tre personer som følger opp regionalplan for folkehelse, men informanten vet ikke nok om hvordan de jobber konkret bortsett fra at hun jobber tett med dem i forhold til universell utforming-saker i kommunene. Rogaland fylkeskommune har fått på plass et organisatorisk nettverk internt med en prosjektgruppe og har styringsgruppe og intern og ekstern referansegruppe og har 2 ½ stilling til å koordinerer universell utforming-arbeidet. Rogaland fylkeskommune har også kontinuerlige prosesser og prosjekter i oppfølgingen av fylkesdelplan universell utforming.

#### 5.4.11 Planveiledning og kontroll hos fylkeskommunene og fylkesmennene

En del av virksomhetsplanlegging i fylkeskommunene er å gi kommunene planveiledning og kontrollere plandokumenter i forhold til mange sektorovergrepene områder deriblant universell utforming. Møre og Romsdal fylkeskommune har målsettinger om å skape trygge lokalsamfunn, god folkehelse og et samfunn som er tilgjengelig for alle og jobber planrettet med dette både i egen organisasjon og mot kommunene forteller informanten. Han mener at Møre og Romsdal fylkeskommune har god oppfølging av kommunene og gir tilbakemelding dersom de ikke drøfter universell utforming i planomtalen av offentlige og private bygg, men han mener det er en utfordring å etterse dette i reguleringsplaner. Til dette trengs god kompetanse. Informanten i Hordaland fylkeskommune påpeker at dersom universell utforming ikke følges opp i planene blir kommunene utfordret på dette, slik som med de andre plantemaene som en har sjekklister for. I forhold til retningslinjene i fylkesdelplan universell utforming i Rogaland skal universell utforming være en førende strategi i all fysisk planlegging. Det er utfordrende å lære opp alle saksbehandlere til å ta universell utforming med i fylkeskommunens uttalelse til universell utforming i alle kommuneplanene forteller informanten, og han viser til håndboka for de gjennomgående perspektiv i Møre og Romsdal som et godt verktøy i dette arbeidet. De som jobber med universell utforming i planavdelingen, har deltatt i regional planforum der kommunene kommer tidlig inn i planfasen og ber om råd. Det hender dessverre at planer som kommer inn ikke får omtale om universell utforming fra

fylkeskommunens side forteller han. Dette tolkes slik at fylkeskommunene prøver etter beste evne å etterse hvordan kommunene og egen organisasjon ivaretar universell utforming i sine plandokumenter, men dette er utfordrende og det skjer glipp i alle organisasjonene. Fylkeskommunene og fylkesmennene utarbeider hver sine uttalelser til kommunene. Alle informantene forteller at det er god informasjonsutveksling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen i uttalelser til kommunenes planer. De påpeker at fylkesmannen (den regionale stat), som utøver legalitetskontroll, bør komme sterkere på banen og informanten i Hordaland fylkeskommunene sier at: «... *da kunne fylkeskommunen være en utviklingsaktør og bistå mer med rådgivning og veiledning*».

#### 5.4.12 Rapportering

For å kunne knytte sammenhenger mellom kunnskap og handling er det viktig med prosess- og resultatevaluering ifølge Amdam (2011). Dette kan gi grunnlag for en aktiv læring og bedre kunnskap om avgrensinger og muligheter planleggingen har som prosess. En kan gjennom evalueringen kontrollere om en holder seg innenfor vedtatte ressursrammer, målsettinger og regelverk i tiltakene og i endringene (ibid). Funnene viser at fylkeskommunene har varierende rutine på års rapportering av universell utforming. Informanten i Møre og Romsdal fylkeskommune forteller at det skal rapporteres på satsningsområdene i fylkesplanen og han mener dette er et godt grep for å skaffe oversikt over hva som er gjort med hvilke ressurser. Informanten i Hordaland fylkeskommune kjenner ikke til at det rapporteres samlet på universell utforming i årsrapport men at samferdsel- og byggavdelingen rapporterer. Informanten i Rogaland fylkeskommune forteller at det rapporteres samlet på universell utforming i årsrapportene og at det utarbeides en årlig orienteringssak til politiske organer.

#### 5.5 Operativ planlegging

Den mest tidsbegrensede planlegging er på det operative nivået og her skal en styre produksjonen slik at ressursene blir best mulig utnyttet (Amdam, 2011). Her settes opp konkrete arbeidsmål og aktiviteter med bakgrunn i den strategiske og taktiske planleggingen. Operativ planlegging krever forpliktelse til gjennomføring og den forutsetter juridisk bindende samarbeidsformer, gjerne i form av kontrakter med samarbeidspartene. Dette blir gjort i partnerskapssamarbeid i prosjekter i

fylkeskommunen, men denne har en svak legitimitet og har kun en instrumentell makt overfor kommunene idet den etterser at lover og regelverk blir fulgt opp.

Handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklingen er viktige plandokumenter og har en planperiode på 4 – 5 år. Budsjett og økonomiplanene som er studert i denne oppgaven er alle vedtatte planer. Dette er konkrete mål som fylkeskommunene og kommunene skal jobbe etter iflg årsbudsjettene. Med bakgrunn i dette vises det til forrige kapittel i forhold til hvordan fylkeskommunene og kommunene har forankret universell utforming i årsbudsjettene. Informanten i Rogaland fylkeskommune forteller at det utarbeides årlige handlingsplaner (milepælplan) som vedtas i orienteringssaken i politiske utvalg. Denne er tverrsektoriell og oppdateres hvert år gjennom prosjektgruppen sier han.

#### 5.5.1 Rapport «Universell utforming i kommunal planlegging»

I dette kapittelet er det presentert funn fra dokumentstudiet på hvordan fylkeskommunene og kommunene har forankret universell utforming i de utvalgte plandokumentene, og funnene viser at dette gjøres forskjellig. Dette er ikke uvanlig ifølge Vistautrednings rapport (2016) som foretok et dokumentstudium på oppdrag av Departementet for å se hvordan kommunene benytter plansystemet i arbeidet med universell utforming. Hovedinntrykket var at: *«... det er få som bruker plandokumentene til å behandle hensynet til universell utforming. Men det er noen få som har gjort dette grundig og som demonstrerer at dette kan la seg gjøre. Dette viser at det må være et stort potensial for å bruke plandokumentene bedre for å rette søkelys på universell utforming, får behandlet hensynet systematisk i plansammenheng og å få det inn tidlig i planprosessene» (Vistautredning, 2016:1).*

Rapporten avdekker at universell utforming blir ivaretatt i nye planer og nybygging, men det er få kommuner som omtaler utfordringene ved mangler i eksisterende bygg og uteanlegg. Det er også få som trekker universell utforming inn i planstrategi og planprogram. Mange kommuner har omtalt universell utforming i kommuneplanens samfunnsdel uten at de har konkretisert begrepet og knyttet dette til målsettinger på ulike områder. Vistautredning viser til Kostra rapportering hvor 45 % av kommunene har egen temaplan/retningslinjer for universell utforming. Når det gjelder kommuneplaner og reguleringsplaner finner de mange gode eksempler på at universell utforming er trukket inn i bestemmelsene. Antall temaplaner hos fylkeskommunene har gått ned fra 8 til 2 i Kostra

rapporteringen i denne perioden, og dette henger sammen med at det er mange som har slått sammen temaplan for universell utforming med folkehelseplan ifølge Vistautredning (2016). Er dette et uttrykk for at fylkeskommunene og kommunene tror at de er kommet lengre med implementering av universell utforming i egen organisasjon enn det de faktisk er, jmf uttalelsen fra informantene i Hordaland fylkeskommune da de tok med universell utforming i sin regionalplan for folkehelse? Dersom det ikke er ressurser til å lage en regionalplan for universell utforming er det da bedre å ta universell utforming med i folkehelseplanen slik at en får tatt fatt i noen utfordringer? Veiledning til plan- og bygningslov sier at en bør ha en delplan inntil temaet er implementert i den daglige rutinen.

### 5.5.2 Oppsummering av funn og empiri

Funn fra forskningsprosjektets dokumentanalyse og kvalitative intervju viser at fylkeskommunene og kommunene er bevisst på at de skal jobbe med universell utforming, men bruker planverktøyet forskjellig og har med dette en varierende forankring av universell utforming i de utvalgte plandokumentene.

Forskningsresultatene viser at Møre og Romsdal fylkeskommune har god forankring av universell utforming i plandokumentene, men funn tyder på at det er utfordringer med oppfølging av disse da midler til samferdsel trekkes ut av økonomiplanene og det er ikke ressurser i egen organisasjon til å følge temaet opp utover sektoransvarsprinsippet. Håndbok for de gjennomgående perspektiv i Møre og Romsdal fylkeskommune er et verktøy for å føye sammen de fire satsningsområdene og de seks gjennomgående perspektivene i fylkesplanen, og binder sammen fylkesplanen og økonomiplanen. Håndboka kan også fungere som en sjekklister for flere tversektorielle temaer. Molde kommune har ikke tatt universell utforming med i de overordnede planene slik plan- og bygningslov legger opp til. De har heller ikke egen delplan for universell utforming. Det er imidlertid interessant å se at kommunen har en økende tendens i omtalen i handlings- og økonomiplanene i planperioden, men dette er kun i tekstform og ikke i forhold til midler.

Funn fra forskningen viser at Hordaland fylkeskommune har god forankring av universell utforming i alle plandokumentene, og Hordaland fylkeskommune har en regionalplan for folkehelse hvor universell utforming er tatt med. Universell utforming mangler spissing i dette dokumentet. Det er en økende omtale i økonomiplanene og til det settes av mer midler for hvert år i planperioden. Funnene viser at det ikke er ressurser til å koordinere og følge opp universell utforming i egen organisasjon.

Dette gjøres ad hoc og prosjektrettet. Funnene i dokumentstudiet viser at Stord kommune har benyttet planverktøyet i kommuneplanen godt og har tatt med krav til bygging og utføringen av produkter, byggverk og uteområder i bestemmelsene. Universell utforming er tatt med i økonomiplanene, men det settes av lite midler til universell utforming og omtalen har en fallende tendens i planperioden.

Forskningsresultatene viser at Rogaland fylkeskommune ikke har det samme helhetlige grepet i plandokumentene slik de andre fylkeskommunene har med sine fylkesplaner. Rogaland fylkeskommune har en fylkesdelplan universell utforming som følges opp med ressurser og delprosjekter og har nettsiden tilgjengelighet.no som et verktøy for dette. Arbeidet med universell utforming er organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe, intern og ekstern referansegruppe. Universell utforming er omtalt i økonomiplanene og det settes av midler til tiltak hvert år med en økende tendens i planperioden. Funnene fra dokumentstudiet viser at Stavanger kommune har benyttet planverktøyet godt for å forankre universell utforming. Målsettinger i samfunnsdelen i kommuneplanen følges opp i arealdelen med bestemmelser, og det er utarbeidet en delplan for universell utforming. Det er god omtale i økonomiplanene og det settes av midler til universell utforming og dette har en økende tendens i planperioden.

Funn fra denne forskningen viser at alle casene, med unntak av Molde kommune, har brukt planverktøyet godt til å følge opp universell utforming i de utvalgte plandokumentene. I neste kapittel drøftes denne forankringen og hvordan temaet følges i fylkeskommunene og kommunene i lys av legitimitetsteori.

## **6 Drøfting av funn og empiri**

Regjeringen har utarbeidet flere handlingsplaner for universell utforming og i planperioden 2011-2015, som det er fokus på i denne oppgaven, var «*Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*» gjeldende. Plan- og bygningsloven ble brukt som et verktøy for å gjennomføre universell utforming og Regjeringen vedtok i denne planen en visjon om at Norge skal være universelt utformet i 2025. I denne perioden deltok totalt 17 fylker og 88 kommuner. Møre og Romsdal fylkeskommune deltok sammen med 3 kommuner, deriblant Molde kommune, Rogaland fylkeskommune deltok sammen med 13 kommuner deriblant Stavanger kommune og 4 kommuner fra Hordaland deriblant Stord kommune deltok i dette prosjektet (Miljøverndepartementet,

2013). Av informantene i oppgaven var det kun Hordaland fylkeskommune som ikke deltok i denne planperioden. Målet med tiltaket var «å utvikle universell utforming som en strategi i kommunal og fylkeskommunal planlegging og forvaltning» (Miljøverndepartementet, 2013). Kommunene som hadde vært pilotkommuner i den forrige handlingsplanen (2004-2008) ble i denne handlingsplanen utnevnt som ressurskommuner, og fylkeskommunene ble pilotfylker. I løpet av denne planperioden ble det rekruttert nye kommuner tre ganger. I første omgang ble det etablert nye pilotkommuner i hvert fylke, deretter ble tre nye kommuner i fylkene utnevnt som foregangskommuner og tredje gang ble noen kommuner valgt som revitaliserte pilotkommuner. Sistnevnte som ble forespurt hadde vært pilotkommuner i første omgang, og ble valgt med bakgrunn i at de hadde utfordringer med forankringen av universell utforming i organisasjonen. Fylkeskommunene var forpliktet til å delta med to personer på hver samling, og en representant fra fylkesmannen. Kommunene deltok med en representant.

I forrige kapittel ble hovedfunn fra dokumentstudiet og intervjuene presentert og disse viste hvordan de utvalgte fylkeskommunene og kommunene fulgte opp statlige føringer for universell utforming i planperioden 2011-2015. I dette kapitlet blir hovedfunnene fra forskningsprosjektet drøftet i teoretiske perspektiver for å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven: «*Hvordan er målsettingen om universell utforming fulgt opp i planperioden 2011-2015 i utvalgte fylkeskommuner og kommuner, og hva betyr dette for legitimiteten og forståelsen for temaet?*». Følgende forskningsspørsmål blir drøftet:

1. Hvordan er målet om universell utforming forankret i de utvalgte plandokumentene i planperioden 2011-15 og hvilken legitimitet oppnås?
2. Hvordan er det blitt mobilisert for å møte utfordringer i forhold til å oppnå universell utforming i et langsiktig perspektiv?
3. Hvem samarbeides det med og hvor gjennomføringsorientert er organisasjonen for å nå strategiske mål om universell utforming?
4. Hvordan er holdning og forståelsen for begrepet universell utforming på et mikro, makro og meso nivå?

## 6.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan er målet om universell utforming forankret i de utvalgte plandokumentene i planperioden 2011-15 og hvilken legitimitet oppnås?

Funn fra forskningsprosjektets dokumentanalyse og kvalitative intervju viser at fylkeskommunene og kommunene er bevisst på at de skal jobbe med universell utforming, men bruker planverktøyet forskjellig og har med dette en varierende forankring av universell utforming i de utvalgte plandokumentene. Intervju-undersøkelsen indikerer at dette kan komme av at de vektlegger ulike arbeidsmåter og/eller har ulik holdning og forståelse for begrepet universell utforming og/eller ulikt politisk fokus. Slik det framkommer tidligere drøftes legitimitet i forbindelse med de fire planleggingsfasene: institusjonell planlegging og legal legitimitet, strategisk planlegging og normativ legitimitet, taktisk planlegging og kognitiv legitimitet og operativ planlegging og pragmatisk legitimitet. Funn fra begge undersøkelsene drøftes i forhold til teori om hvordan det er mulig å få legitimitet i planleggingsprosesser og hvilken legitimitet som er viktigst. Amdam (2011) viser i sin modell at alle former for legitimitet er viktig for alle former for planlegging og disse fire formene settes opp mot de fire formene for planlegging som inngår i et legitimerende kapasitetsbyggende planleggingssystem. Han argumenterer for noen former for legitimitet som han mener er viktigere enn andre i de ulike delene av plansystemet og dette drøftes nedenfor.

Universell utforming er et område som både er en del av fylkeskommunenes og kommunenes virksomhetsplanlegging som for eksempel å sørge for at skoler og offentlige bygg og uteområder gir likeverdig tilgang gjennom universell utforming. I tillegg er universell utforming et tema i samfunnsplanlegging. Amdam (2011) påpeker at det er nødvendig å skille mellom virksomhetsplanlegging og samfunnsplanlegging i de forskjellige planleggingsfasene. Disse formene skal gjennomføres etter instrumentell eller kommunikativ logikk, eller i kombinasjon av begge formene.

### 6.1.1 Møre og Romsdal fylkeskommune

Alle plandokumenter som er studert i denne oppgaven er vedtatte dokumenter som er gjort legitime etter formelle behandlingsrunder. Plan- og bygningsloven er den sentrale legitimeringskilden i institusjonell planlegging (Amdam, 2011).

Funnene i dokumentstudiet viser at Møre og Romsdal fylkeskommune har benyttet planverktøyet godt til å forankre arbeidet med universell utforming i henhold til plan- og bygningslov både på

institusjonell, strategisk og taktisk nivå, se tabell side 32 og 33. Resultat fra dokumentstudiet viser at fylkeskommunen har benyttet regional planstrategi på en god måte med 5 treff i forhold til de to andre fylkeskommunene som kun har 1 treff, se tabell side 32.

Håndbok for de gjennomgående perspektiv i Møre og Romsdal fylkeskommune er et interessant verktøy for å føye sammen de fire satsningsområdene og de seks gjennomgående perspektivene i fylkesplanen, og binder sammen fylkesplanen og økonomiplanen. Resultatene fra både dokumentstudiet og intervjuet viser at det er utfordringer med oppfølging av planene da midler til universell utforming og samferdsel trekkes ut av økonomiplanene, og det er ikke ressurser i egen organisasjon til å følge temaet opp utover sektoransvarsprinsippet. Operativt nivå omhandler de vedtatte økonomiplanene som er studert på taktisk nivå. Møre og Romsdal fylkeskommune har god forankring av universell utforming i økonomiplanene med 4, 4, 7, 5 treff i økonomiplanene i planperioden, se tabell side 33. Funn fra intervju viser at Håndbok for de gjennomgående perspektiv er et interessant verktøy som operasjonaliserer fylkesplanen og binder denne sammen med økonomiplanen som skal rapporteres på i årsmeldingen. Resultatene fra dokumentstudiet og intervju viser at det settes av lite midler til universell utforming og at det trekkes ut midler til dette i økonomiplanen.

I fylkeskommunenes operative planlegging skilles det tydelig mellom samfunnsplanlegging og virksomhetsplanlegging i forhold til krav til egen virksomhet og krav til kommunene/samarbeidspartnere (Amdam, 2011). Fylkeskommunene har ikke makt over disse, og fylkesplaner/regionalplaner er ikke forpliktende men kun førende for disse. Møre og Romsdal fylkeskommunes forankring av universell utforming i planverktøyet viser at fylkeskommunen er bevisst på utfordringene som fylkeskommunen har og benytter instrumentell tilnærming i planarbeidet med universell utforming og oppnår med dette god legal legitimitet.

Selv om det ikke er et krav i plan- og bygningsloven om en fylkesplan har fylkeskommunen valgt å revidere denne. Dette synes som et helhetlig grep og fylkeskommunen oppnår god normativ legitimitet gjennom denne forankringen av dette temaet i fylkesplanen som er en strategisk plan. Møre og Romsdal fylkeskommune oppnår god kognitiv legitimitet gjennom forankringen av universell utforming i Håndboka for de gjennomgående perspektiv og i økonomiplanene som er taktiske planer. I forhold til operativ planlegging får fylkeskommunen lav pragmatisk legitimitet da



resultatene viser at midler for universell utforming trekkes ut av økonomiplanen, og at det ikke er ressurser til å koordinere og følge opp universell utforming i organisasjonen.

### 6.1.2 Molde kommune

Funn fra dokumentstudiet viser at Molde kommune ikke har operasjonalisert universell utforming i de plandokumentene slik plan- og bygningslov legger opp til. Kommunen hadde 1 treff i kommuneplanens samfunnsdel. Kommunen har heller ikke egen delplan for universell utforming. Det er imidlertid interessant å se at kommunen har en økende tendens i omtalen i handlings- og økonomiplanene i planperioden i forhold til tilrettelegging av friluftsområder og bygg med 2, 2, 2, 3 treff, se tabell side 33. Omtalen er hovedsakelig i tekstform og det settes av lite midler til oppfølgingstiltak. Økonomiplandokumenter er plandokumenter som er viktige for gjennomføringen, men i og med at universell utforming ikke er forankret i de overordnede planene virker det som om begrepet henger litt i løse luften og den røde tråden savnes i plandokumentene. Kommunen oppnår med dette lav legitimitet på alle de fire nivåene. Kan dette være et tegn på at kommunen har lite ressurser i planavdelingen og gjør en snarvei ved å forankre temaet i økonomiplanen? Dårlig forankring i planer kan også skyldes en glipp fra fylkeskommunen og fylkesmannen i planveiledning til kommunen og funn fra intervjuet med informanten i Møre og Romsdal fylkeskommune viser at det kan skje en glipp i forhold til planveiledningen av universell utforming i kommunene. Dersom kommunen likevel har fått uttalelser fra fylkeskommunen og dette ikke er hensyntatt, kan det være mulig at dette skyldes liten tillit til fylkeskommunen.

### 6.1.3 Hordaland fylkeskommune

Funn fra dokumentstudiet viser at Hordaland fylkeskommune er, slik som Møre og Romsdal fylkeskommune, god på den instrumentelle tilnærmingen, og har forankret universell utforming godt i de utvalgte plandokumentene. I regional planstrategi, på institusjonelt nivå, kunne universell utforming vært bedre omtalt sett i forhold til hvordan Møre og Romsdal fylkeskommune gjorde dette, se tabell side 32.

Resultatene viser at det er et vedtak på at den tidligere Fylkesplanen er gjeldende og funn fra intervjuet viser at denne er gjeldende til det blir en overlapping med Regionalplaner.

Fylkeskommunen oppnår god normativ legitimitet ved å ha dette helhetlige plangrepet med en Fylkesplan.

Funn fra dokumentstudiet viser at Regionalplan for folkehelse ble utarbeidet etter vedtak i den Regionale planstrategien. Her er universell utforming tatt med, men funn fra intervjuet viser at det savnes en spissing av dette temaet i denne planen.

På taktisk nivå viser funn at det er en god omtale av universell utforming i økonomiplanene med 4, 5, 3 treff, se tabell side 33, og det settes av midler til tiltak for offentlige bygg som fylkeskommune har ansvar for.

På strategisk og taktisk nivå er universell utforming godt ivaretatt. Funn fra intervjuet viser at det ikke settes av ressurser til å følge opp universell utforming på tvers av sektorer internt, men det er 3 personer som følger opp folkehelseplanen. Fylkeskommunen får med dette god legal, normativ og kognitiv legitimitet.

Det er god omtale i økonomiplanene som er vedtatte dokumenter, og dermed gjeldende årsbudsjetter. Dette er planlegging på operativ nivå og resultatene viser god omtale i egen virksomhet, se taktisk nivå ovenfor. Fylkeskommunen får med bakgrunn i dette god pragmatisk legitimitet.

#### 6.1.4 Stord kommune

Funnene i dokumentstudiet viser at Stord kommune benytter sin status som ressurskommune for å legitimere universell utforming i plandokumentene. Universell utforming er ikke omtalt i planstrategi og oppnår dermed lav legal legitimitet.

Resultatene fra dokumentstudiet viser at kommunen har benyttet kommuneplanen godt til forankring av universell utforming og har 6 treff i samfunnsdelen og 6 treff i arealdelen og har i bestemmelsene krav til bygging og utføringen av produkter, byggverk og uteområder, se tabell side 32. Arealdelen i kommuneplanen og er juridisk bindende og kommunen oppnår med dette god med legal legitimitet ifølge Amdam (2011). *«Kommuneplanens arealdel angir hvordan kommunens arealer skal disponeres og hvilke krav en skal stille til utbygging på de ulike arealene. Her skal en altså både bestemme hva som skal lokaliseres hvor, og en skal vurdere hvilke krav en skal stille til arealene.*

*Slike krav kan for eksempel være krav til andel boenheter i de ulike nye byggefeltene som legges inn i planen som skal oppfylle kravene til tilgjengelig boenhet» (Regjeringen, 2009).*

Funnene viser at kommunen forankrer universell utforming godt i strategisk- og taktisk planlegging og oppnår med dette god normativ og kognitiv legitimitet.

Resultatene fra dokumentstudiet viser at universell utforming er tatt med i økonomiplanene med 3, 4, 1, 1 treff i planperioden, se tabell side 33. Det settes ikke av mye midler til tiltak og universell utforming-omtalen har en fallende tendens i planperioden og kommunen oppnår med dette dårlig kognitiv legitimitet. Dette kan være tegn på at legitimiteten og viljen til å gjennomføre tiltak i forhold til målsettinger var bedre i starten av det nasjonale universell utforming-nettverket da kommunen deltok som ressurskommune enn i slutten av perioden.

Bestemmelsene i arealdelen er juridisk forpliktende til gjennomføring av tiltak i egen virksomhet men er også gjeldende for samarbeids-partnere, og med dette oppnår Stord kommune god pragmatisk legitimitet i operativ planlegging. Funn fra både dokumentstudiet og intervjuet med informanten i Hordaland fylkeskommune viser at fylkeskommunen skal gi planuttalelser i forhold til universell utforming for kommunene, og Stord kommune har en god forankring av universell utforming i sine overordnede planer. Dette kan tyde på at Hordaland fylkeskommune følger kommunene godt opp på dette området slik de sier de skal gjøre. Kommunen var en ressurskommune for universell utforming i det nasjonale nettverket, dette kan også være en grunn til god forankring og legitimitet til temaet i planene.

#### **6.1.5 Rogaland fylkeskommune**

Resultatene fra dokumentstudiet viser at Rogaland fylkeskommune ikke har det samme helhetlige grepet i planleggingen som de to andre fylkeskommunene da det ikke er en gjeldende fylkesplan. En slik plan ville kunne sette rammen for den videre planleggingen som Amdam (2011) beskriver i institusjonell planlegging. Det er imidlertid ikke et lovkrav om å ha en slik plan, men flere fylkeskommuner har sett nytten av å ha dette plandokumentet som var lovpålagt før ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2009. Resultatene fra intervjuene med fylkeskommunene viser at en fylkesplan vil ha samme overbyggende funksjon for fylkeskommunen som en kommuneplan for kommunene. Med bakgrunn i dette får Rogaland fylkeskommune dårlig normativ legitimitet i forhold til strategisk planlegging.

Funn fra dokumentstudiet og intervju viser at det kun er 1 treff i Regional planstrategi i forhold til at fylkesdelplan for universell utforming skal revideres i planperioden og at dette var politisk initiert. Den reviderte Fylkesdelplanen ble vedtatt av Fylkestinget i 2014.

Resultatene fra dokumentstudiet og intervjuet viser at fylkeskommunens Fylkesdelplan for universell utforming var forankret i siste Fylkesplan, og denne følges opp med ressurser og delprosjekter og nettsiden tilgjengelighet.no som er et verktøy for å nå målsettinger for universell utforming. Arbeidet med universell utforming er organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe, intern og ekstern referansegruppe og det er satt av ressurser til å koordinere og følge opp delplanen. Rogaland fylkeskommune har med bakgrunn i dette god taktisk planlegging og oppnår med dette god kognitiv legitimitet.

Funnene fra dokumentstudiet viser at universell utforming er omtalt i økonomiplanene med en økende tendens i planperioden med 3, 3, 2 og 4 ganger i planperioden se tabell side 33. Det settes av midler hvert år. Økonomiplanene er vedtatte dokumenter som i operativ planlegging blir årsbudsjetter. Funn fra intervjuet viser at dette følges godt opp for egen virksomhet og Rogaland fylkeskommune får med bakgrunn i dette god pragmatisk legitimitet.

#### 6.1.6 Stavanger kommune

Resultatene fra dokumentstudiet viser at Stavanger kommune har benyttet planverktøyet godt for å forankre universell utforming i de utvalgte plandokumentene. Kommunen har omtalt universell 1 gang i planstrategien i forhold til at det skal utarbeides en kommunedelplan for universell utforming, og denne ble utarbeidet og vedtatt i 2014.

Funn viser at universell utforming er omtalt 4 ganger i kommuneplanens samfunnsdel og 6 ganger i arealdelen, se tabell side 32. Det er målsettinger i samfunnsdelen i kommuneplanen som følges opp i arealdelen med bestemmelser. Med bakgrunn i dette får kommunen god legal, normativ og taktisk legitimitet. Bestemmelsene er forpliktende for egen virksomhet samt for samarbeidspartnere og kommunen får med dette god pragmatisk legitimitet. Stavanger kommune viser i kommuneplanen stor forståelse for hvordan en kan skape et inkluderende samfunn ved å implementere universell utforming på viktige områder i plandokumentet som i boliger, kompakte sentrum og kollektivknutepunkter og stoppesteder for buss/bybane. Dette er strategisk viktige innsatsområder for

at alle innbyggere skal kunne klare seg selv. Lid (2013) viser også til hvordan Stavanger kommune benytter kommuneplanen som en strategi til å implementere universell utforming for å skape en by preget av mangfold ved å oppnå trygget mot diskriminering.

Resultatene fra dokumentstudiet viser at Kommunedelplan for universell utforming legger opp til en strukturert og forpliktende oppfølging av universell utforming i egen virksomhet. Det er god omtale i økonomiplanene med 8, 8, 5 og 6 ganger i planperioden, se tabell side 33, og det settes av midler til tiltak. Stavanger kommune har god taktisk planlegging i forhold til universell utforming og oppnår med dette god kognitiv legitimitet.

Statlige føringer og forventninger til universell utforming skal følges opp av staten selv, fylkeskommunene og kommunene. Det er i fylkeskommunene og kommunene den strategiske planleggingen skjer og hvor det utarbeides delplaner for universell utforming. For at disse skal bli virksomme må de følges opp i annen planlegging ifølge Amdam (2011).

Etter den instrumentelle logikken legger Amdam (2011) til grunn at i kommuneplanleggingen vil en ha legitimitet med bakgrunn i planleggerens ekspertmakt i tillegg til den formelle posisjonen som kommuner og kommuneplanlegging har i styringsverket, kalt government (forvaltningsorganisasjon). Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune peker seg ut i dette dokumentstudiet i forhold til å bruke plan- og bygningslov til å forankre universell utforming i de utvalgte plandokumenter og har en instrumentell tilnærming til temaet.

Rogaland fylkeskommune har ikke det samme helhetlige grepet i planleggingen i og med at fylkeskommunen ikke har en gjeldende Fylkesplan. Rogaland fylkeskommunen utmerker seg imidlertid i taktisk og operativ planlegging da det er ressurser til å følge opp fylkesdelplan for universell utforming, og det er etablert et organisert nettverk med styringsgruppe, prosjektgruppe og intern og ekstern referansegruppe. Fylkeskommunen har god brukermedvirkning og benytter kommunikativ tilnærming som i fagområdet.

I norsk sammenheng gjennomføres universell utforming i en ovenfra-og ned-prosess (Lid, 2013). Dette med utgangspunkt i lovgivning, forskrifter, veiledninger, handlingsplaner fra direktorat og departement. Funksjonshemmedes organisasjoner har vært sterke pådrivere for at universell

utforming skal bli tatt med i lover, standarder og forskrifter, og det er mulig at disse organisasjonenes påtrykk har påvirket at gjennomføringen i lovgivningen er kommet lengre enn implementeringen som faglig tema og tverrfaglig kunnskapsutvikling. Funnene i forskningen viser at de seks casene har benyttet plan- og bygningslov til å forankre universell utforming i overordnet planlegging på en god, men varierende måte. Dersom virkemidlene i plan- og bygningsloven benyttes slik disse er tiltenkt vil en oppnå god forankringen av universell utforming i de planene, men det er behov for kompetanse for å kunne gjøre dette.

Neste forskningsspørsmål er avgrenset til fylkeskommunene og drøfter hvordan disse mobiliserer og legger til rette for en bred deltakelse slik at en kan påvirke og samles om målsetting og virkemiddel for å nå mål om universell utforming.

## 6.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan er det blitt mobilisert for å møte utfordringer i forhold til å oppnå universell utforming i et langsiktig perspektiv?

I dette kapitlet drøftes det hvordan det mobiliseres for å møte utfordringer i forhold til universell utforming, samt forankring i administrative ledelse og i det politiske miljøet.

Alexander omtaler strategisk planlegging som «*communicative planning*». Strategisk planlegging er et redskap for å mobilisere til en bred deltakelse og for å kunne påvirke mobiliseringsvariabelen. Det er aktuelt med mobiliserende planlegging i situasjoner hvor en trenger å samles om målsetting, virkemiddel og nye autoriteter hvor ingen har den nødvendige legitimiteten og aksepten til å styre (Amdam, 2011). I denne kommunikative medvirkningsprosessen i planlagingen er det de moralske diskursene som er gjeldende og handler om hva folk mener er et godt samfunn å leve og bo i.

Gjennom selve planprosessene skal det vokse frem felles erkjenninger av nå-situasjonen, oppfatninger av fremtiden, strategier for å oppnå ønsket endring og nye handlinger som for eksempel å implementere det tversektorielle området universell utforming. Det er selve prosessen som skal være maktstyrkende og bidra til bred og felles oppslutning om handlinger. Legitimerende planlegging handler om planlegging som møtested for kommunikativ og instrumentell planlegging med sikte på koordinerte handlinger i organisasjoner og i samfunn. Planleggingen blir som legitim maktstyrking og med makt som redskap til å gjennomføre ønsket handlinger ifølge Amdam (2005).

Mobilisering i form av medvirkning er et krav i plan- og bygningsloven og funn fra forskningen viser at alle fylkeskommunene har medvirkning i planprosessene, men mye tyder på at de legger forskjellig

vekt på medvirkning fra brukerorganisasjonene og i henhold til plan- og bygningslov § 5-1 har disse «.. et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging» (Lovdata, 2013). Medvirkning i forhold til universell utforming er nødvendig for at viktige momenter blir tatt med for det er de som har skoene på som kjenner hvor de trykker.

Den *etisk-politiske diskursen* blir drøftet i forhold til menneskets kognitive bilde av hvordan tingene er og bør være som knyttes til kognitiv legitimitet ifølge Amdam (2011). Han viser til Habermas som forsøker å kombinere den ekspertdrevne instrumentell rasjonaliteten og den samarbeidsdrevne kommunikativ planleggingen i all praktisk planlegging i en politisk prosess som blir legitimerende, og han påpeker at «*det ikke er snakk om enten eller, men om både og*» (Amdam, 2016:17). Hvordan er holdningen til medvirkning i byråkratiske organisasjoner? Det kan oppfattes som komplisert å legge til rette for åpne høringsprosesser og folkemøter. Det kan også være en vegring for at gode prosesser med mange innspill vil føre til merarbeid da innspillene må behandles og tas stilling til. Dersom det er god medvirkning er det viktig å være observant på gisseltaking i medvirkningsprosessene, for eksempel at det gis legitimitet for at medvirkning er ivarettatt, men ikke hensyntatt i den videre prosessen. Det er også viktig å være innforstått med at medvirkning har best effekt tidlig i planprosessen da det viser seg at det ofte er for sent ved høringen av planene for da er mye av planen allerede satt. Tidlig i prosessen åpnes det for å medvirke med ideer mens høringsprosessen er mer en kontrollerende medvirkning.

### 6.2.1 Medvirkning

Funn fra intervjuene med informantene i fylkeskommunene viser at alle ivaretar kravene om medvirkning i plan- og bygningslov, men dette gjøres på en varierende måte. Møre og Romsdal fylkeskommune har målsettinger i Håndboka om å tilrettelegge for god medvirkning i planprosessene og funn fra intervjuet viser at de prøver å gjøre dette på best mulig måte. Resultatene fra intervjuet i Hordaland fylkeskommune viser at de hadde god medvirkning i planprosessene, mens funn fra Rogaland fylkeskommune viser at det er usikkert hvor mye bruker-organisasjonene var trukket inn i medvirkningen i utarbeidelsen av Regional planstrategi utover høringsinstans, men det var god medvirkning i revisjon av fylkesdelplan for universell utforming.

### 6.2.2 Brukermedvirkning

Et annen form for medvirkning kommer frem i funn fra intervjuet med informanten i Rogaland fylkeskommune hvor en brukerrepresentant fra handikapforbundet kartlegger universell utformings-tilstanden av utvalgte bygg, anlegg og uteområder for nettsiden tilgjengelighet.no samt deltar i plan- og utbyggingsprosesser i Bygg- og eiendomsavdelingen avdelingen. Dette omhandler ikke §5-1 om medvirkning i planprosesser, men er et viktig funn i forhold til medvirkning fra brukerorganisasjonene i arbeidet med universell utforming. Denne samarbeidsmetoden viser en god kommunikativ og bottom-up tilnærming i arbeidet med universell utforming. Lid (2013) mener at kunnskap om individuelle perspektiv med en erfaringsoverføring fra brukerorganisasjonene i forhold til hvem som opplever barrierene og hvor og hvordan disse oppstår er å jobbe på mikronivå. For å kunne planlegge strategisk er det viktig å få kunnskapen om individuelle perspektiv gjennom mobilisering og medvirkning i planprosessene. Dersom endringer blir foretatt i utvikling av de fysiske omgivelsene i samfunnet vil dette kunne føre til en bedre/eller verre opplevd tilgjengelighet for noen mennesker og denne endringen på mesonivå vil kunne føre til endringer på mikronivå (individnivå) ifølge Lid (2013).

### 6.2.3 Tverrsektoriell medvirkning

Foruten medvirkning tolkes begrepet mobilisering om det å samarbeide på tvers av sektorer både internt i organisasjonen, og eksternt. Arbeidet med universell utforming krever tverrsektoriell samhandling og ergoterapeuter jobber mellom samfunn- og helsefag med ekstra fokus på gapet som kan oppstå mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav til funksjon. Yrkesgrupper som fysioterapi, vernepleie, arkitekt, ingeniør og samfunnsgeografer er også viktige samarbeidspartnere i arbeidet med universell utforming (Lid, 2013). Eksterne samarbeidspartnere i arbeidet med universell utforming kan være for eksempel, statlige aktører som Fylkesmann, Statens vegvesen, Riksantikvar og frivillige organisasjoner som turistforening, friluftsråd og ikke minst brukerorganisasjoner og kommunene. Funn fra forskningen viser at det bare er Rogaland fylkeskommune som har et organisert nettverk med en prosjektgruppe, styringsgruppe og intern og ekstern referansegruppe og har 2 ½ stilling til å koordinerer universell utforming-arbeidet. Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune viser til sektoransvarsprinsippet og at det dannes grupper ettersom det jobbes med nye universell utforming-prosjekter. Dette er interessante funn som viser at Rogaland fylkeskommune benytter kommunikativ rasjonalitet i arbeidet med universell utforming, og oppnår best normativ legitimitet med tanke på bred mobilisering. Dette gir også god forankring av universell



utforming som er viktig for å få gjennomført tiltak i henhold til vedtatte planer, kalt governance (nettverksorganisasjon) ifølge Amdam (2011).

Erfaringene viser at denne samarbeidsmodellen som blir brukt, har utfordringer med deltakelse fra de små kommunene, og det kunne være interessant å formalisere det tverrsektorielle nettverket i et partnerskap. Dette har vist seg å være en suksess i folkehelsearbeidet og kunne vært et godt virkemiddel for å formalisere og forplikte til et universell utformings-samarbeid (Higdem, 2011). På den andre siden vil denne modellen føre til økt byråkratisering i form av søknader om å delta i partnerskapet og rapportering av tilskuddsmidler. En økt byråkratisering vil føre til økt ressursbruk og erfaringene viser at det er nettopp mangler på ressurser som er den store utfordringen i forhold til deltakelse fra de mindre kommunene i det regionale nettverket i Rogaland.

#### 6.2.4 Politisk og administrativ forankring

Byråkratiske organisasjoner er underlagt et politisk styre. Det vil si at det er de folkevalgte som bestemmer hvilken retning det skal prioriteres i neste planperiode gjennom å vedta en planstrategi og å gjøre vedtak for å følge opp målsettinger i planene. Det politiske maktapparatet som finnes i alle samfunn antas å fremme sine verdier, behov og interesser, og disse representerer mer eller mindre legitim makt (Amdam 2011). Bred mobilisering kan bidra til å sette universell utforming på politisk dagsorden. Erfaringen viser at det er svært få politikere som stemmer mot tiltak til universell utforming da det ville være umoralsk å være motstander av å skape et inkluderende samfunn. Men å bli enige om hvilke virkemidler en bør benytte for å komme dit er en het potet fordi mange mener at dette ofte handler om mye penger. Funn fra dokumentstudiet og intervjuene viser at det kun er Rogaland fylkeskommune som en har sett at politikere har satt av mer penger enn rådmannens innstilling i behandling av økonomiplan samt at politikere har påpekt manglende forankring av universell utforming i plandokumenter. Det er viktig med forankring hos politikere da det er disse som gjør vedtak og bestemmer hva som skal prioriteres, og disse kan også være en kvalitetssikring for at organisasjonen følger opp sine målsettinger. Dette er imidlertid sårbart i forhold til politiske skifter. Med bakgrunn i dette vurderes det viktigst med en god forankring hos lederne for å sørge for at målsettinger om universell utforming blir fulgt opp i planer og for gjennomføring av tiltak. Funnene i studien avdekker ulik forankring administrativt i de tre fylkeskommunene. Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune er tydelig på at de har solid forankring i

ledelsen, men Rogaland fylkeskommune opplever forankringen i den administrative ledelsen er svakere enn i den politiske ledelsen.

Når det gjelder den normative legitimiteten i strategisk planlegging kan en stille spørsmål om denne er best i de organisasjonene som har bredest medvirkning i planprosesser ved at befolkningen føler seg sett og hørt i planprosessene slik som funn viser at Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune legger til rette for, eller om den er best med bred brukermedvirkning i forhold til planlegging, prosjektering og utbygging av offentlige bygg ved at brukerorganisasjonene føler at deres erfaringsbaserte kunnskap er betydningsfull og viktig? Dersom det siste er tilfelle vil Rogaland fylkeskommune få best normativ legitimitet av disse tre casene i forhold til brukermedvirkning i prosjektering og utbygging av offentlige bygg. Dersom dette ikke er tilfelle vil Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune få best normativ legitimitet for medvirkning i planprosesser.

Det er krevende å oppnå god normativ legitimitet da dette favner så mye og deles mellom kommunikativ tilnærming og mobilisering og hvordan dette gjenspeiles i strategiske planer som kommuneplan og fylkesplan. Den kommunikative prosessen har et utspring fra den instrumentelle rasjonaliteten hvor utfordringsbilde, lover, internasjonale og nasjonale føringer og retningslinjer legges til grunn for diskusjonsprosesser med innspill på hvordan disse målene skal oppnås. Amdam (2011) skriver at det kan se ut som at den viktigste for normativ legitimitet er den kommunikative prosessen som ligger til grunn i medvirknings- og mobiliseringsprosesser hvor en, sammen med menneskene en planlegger for, kan finne ut av hvor vi er, hvor vi vil og hvordan vi kan komme oss dit med hvilke virkemidler, kalt governance ifølge (Amdam, 2011).

Neste kapittel er avgrenset til fylkeskommunene og vil drøfte hvor gjennomføringsorientert fylkeskommunene er for å nå strategiske mål om universell utforming med bakgrunn i funn fra forskningen.

### 6.3 Forskningsspørsmål 3: Hvem samarbeides det med og hvor gjennomføringsorientert er organisasjonen for å nå strategiske mål om universell utforming?

Det er ofte lett å få til et engasjement og deltakelse, men når det kommer til et forpliktende samarbeid er dette ofte vanskelig å få til ifølge Amdam (2011). Økonomiplan med handlingsprogram for

kommunens aktiviteter og aktiviteter som de har forpliktet seg å delta gjennom regionale/kommunale/lokale handlingsprogram omhandler den taktiske planleggingen i kommuneorganisasjonen samt handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklingen. Den taktiske planleggingen har intensjon om å samordne og koordinere aktivitetene i den planleggende enheten og er med dette helhetlig. Dette omhandler også ressursfordelende planlegging hvor en samstemmer tilgjengelige ressurser mot ønsker, behov og pålegg. I denne masteroppgaven tolkes begrepet taktisk planlegging til å omfatte Håndbok for de gjennomgående perspektiv/Regionalplan for folkehelse/Fylkesdelplan for universell utforming som er de ulike handlingsplaner for universell utforming i de tre fylkeskommunene. Fylkeskommunene har ulik forankring i økonomiplanene og de har satt av ulik ressursbruk til oppfølging av temaet. Ressursbruken til oppfølging av disse handlingsprogrammene ble drøftet i forrige forskningsspørsmål med tanke på at universell utforming er et tverrsektorielt fagområde og at det også er viktig å mobilisere på tvers av sektorer i egen organisasjon for å følge opp egne planer.

### 6.3.1 Møre og Romsdal fylkeskommunes Håndbok for gjennomgripende perspektiv

I plan- og bygningsloven § 8-1 skal alle regionalplaner ha et handlingsprogram, og dette bør utpeke ressursbehov og samarbeidspartnere for gjennomføring av planen samt utpeke ansvarlig organ (Regjeringen, 2009) Funn fra dokumentstudiet viser at Møre og Romsdal fylkeskommune har utarbeidet en Håndbok for gjennomgripende perspektiv etter et vedtak i planstrategi, og fylkeskommunen fikk midler fra departementet til å utarbeide dette plandokumentet som skiller seg fra de andre delplandokumentene i denne forskningen. Funn fra dokumentstudiet viser at i håndboka er universell utforming et av seks gjennomgående perspektiv som skal rapporteres på årlig. Både dokumentstudiet og intervjuet viser at administrasjonen skal organisere arbeidet på en slik måte at en systematisk bruker håndboken i enhver sak, men intervjuet viser imidlertid at det ikke har vært noen oppfølging med kommunene i forhold til denne eller i plannettverket med kommunene. Denne type plandokument vil få ned antall delplaner ifølge funn fra intervju da den tar med flere sektorovergripende perspektiv i samme dokument. Det som kan være ulempen er at en ikke får den gode medvirkningen i planprosessene som en oppnår i utarbeidelse av delplaner. Et viktig funn er at håndboken brukes som et bindeledd mellom fylkesplan og økonomiplan som det skal rapporteres på. Den kan også brukes som en sjekkpunktliste på hva som skal ivaretas i plandokumentene noe de andre fylkeskommunene påpeker at det er behov for. Dette både i kommunene-planveiledningen og

for egen del i utarbeidelse av regionale planer. Funn fra intervju i Rogaland fylkeskommune viser at håndboka er et godt verktøy i plansaksbehandlingen.

Resultater fra dokumentstudiet viser at Møre og Romsdal fylkeskommune har en god forankring av universell utforming i de de utvalgte plandokumentene, og har omtalt universell utforming flest ganger i økonomiplanene med 4, 4, 7 og 5 treff i planperioden se tabell side 33. Fylkeskommunen har målsetting i fylkesplan om å utvikle gode attraktive og tilgjengelige kollektivløsninger. Dette er intensjoner over tid, og henger ikke nødvendigvis sammen med midlene en har til rådighet ifølge funn fra intervjuet og dokumentstudiet. Amdam (2011) skriver at selv om planene er vedtatt og bindende er det viktig med en sterk kognitiv legitimiteten for å få aksept for planene og for å motvirker press om å gjøre unntak fra disse, så her er den etisk-politiske debatten svært viktig.

### 6.3.2 Samferdsel i Møre og Romsdal fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune har en annen utfordring enn de to andre fylkeskommunene i samferdselsplanleggingen da fylket ikke er en del av sentralpolitikken som er fokusert på storbyregionene. Funn fra intervjuet viser at fylkeskommunen ikke får statlige midler gjennom miljøavtalesystemet, og de får heller ikke signaler fra staten om hva som er lurt å gjøre. Dette tolkes slik at det er for svake statlige føringer for planlegging i forhold til samferdsel i distriktene, og funn viser at dette ansees som utfordrende.

Amdam (2011) skriver at når det gjelder samfunnsplanlegging er staten tilbakeholden med å blande seg inn i kommunale (fylkeskommunale) prioriteringer og hvordan kommunene (fylkeskommunene) vil fremstå som samfunn i den regionale (nasjonale) konkurransen. Sektordepartementene prøver imidlertid å påvirke kommunenes (fylkeskommunenes) dagsorden både når det gjelder organisasjonsutvikling og samfunnsutvikling ref kravene som staten har om planer for å kunne få statlig tilskudd og de statlige plankravene (Amdam 2011:74).

### 6.3.3 Hordaland fylkeskommunes Regionalplan for folkehelse

Resultatene fra dokumentstudiet og intervju viser at Hordaland fylkeskommune har i revisjonen av den forrige fylkesdelplan for universell utforming utarbeidet en Regionalplan for folkehelse hvor universell utforming er tatt med. Dette er et grep i forhold til å få ned antall delplaner. I denne planen

er det målsettinger om at alle kan delta på like vilkår. Det er planretningslinjer om at kommuneplanens arealdel skal ha bestemmelser om universell utforming, og at universell utforming skal ivaretas i forhold til planlegging av sentrumsområder i byer og tettsteder. Funn fra intervjuet viser at universell utforming mangler spissing i denne regionalplanen. Det kan se ut som om folkehelse har overtatt det nasjonale fokuset og at universell utforming blir innbakt i denne planen/satsingen, ifølge rapporten fra Vistautredning (2016), men gir dette god nok forankring av universell utforming? Folkehelse er et omfattende tverrsektorielt område som beveger seg langt utover de fysiske kravene i omgivelsene som universell utforming handler om. Det er viktig å understreke at tiltak til universell utforming bedrer folkehelsen, men tiltak for folkehelse bedrer nødvendigvis ikke universell utforming. På den andre siden løftes universell utforming inn i folkehelse som sosial bærekraft begrepet og det er vel dit vi ønsker å komme, men er vi på dette stadiet nå? Forståelsen om universell utforming drøftes i neste forskningsspørsmål.

#### 6.3.4 Bygg i Hordaland fylkeskommune

Funn fra dokumentstudiet viser at Hordaland fylkeskommune har god omtale av universell utforming i handlings- og økonomiplanene og det settes av midler til tiltak hovedsakelig for fylkeskommunale bygg i hele planperioden. Fylkeskommunen er bevisst på utfordringer i forhold til universell utforming i virksomhetsplanleggingen og legger inn tiltak for å kunne nå målsettinger om universell utforming i offentlige bygg innen 2019. Funn fra intervjuet viser at det er god fagkompetanse i Egedomsdavdelingen og det fremheves en dyktig arkitekt i avdelingen. Dette tolkes slik at det er behov for både god fagkompetanse og et engasjement for gjennomføringen av mål om universell utforming. Hordaland fylkeskommune viser med dette god taktisk og operativ planlegging og får med bakgrunn i dette god kognitiv og pragmatisk legitimitet i egen virksomhetsplanlegging når det gjelder målsettinger i forhold til universell utforming i egne bygg.

#### 6.3.5 Samferdsel i Hordaland fylkeskommune

Resultater fra intervju i Hordaland fylkeskommune viser at det er utfordringer med å gjennomføre målsettinger om universell utforming og samferdsel. Hele reisekjeden skal utbedres, men fokuset har vært på terminaler og knutepunkter og dette viser også funn dokumentstudiet i budsjett- og økonomiplan for 2012. Funn fra dokumentstudiet av økonomiplan viser utfordringen med å få ferjemateriellet universelt utformet med tanke på den høye gjennomsnittsalderen ferjemateriellet har i

Hordaland. Hordaland fylkeskommune viser med dette god taktisk planlegging i egen virksomhet, men det er ikke satt av midler til gjennomføring av samferdselstiltak og fylkeskommunen oppnår med dette god kognitiv legitimitet men dårlig pragmatisk legitimitet i forhold til samferdsel.

### 6.3.6 Rogaland fylkeskommunes Fylkesdelplan for universell utforming

Resultater fra dokumentstudiet viser at Rogaland fylkeskommune har en fylkesdelplan for universell utforming 2007-2011 og denne ble revidert og vedtatt i 2014. Fylkesdelplan for universell utforming er en strategisk plan som er sektorovergripende og det er satt opp mål, strategi, tiltak og ansvarsfordeling/frist for alle seks satsningsområdene. Funn fra intervju viser at fylkeskommunen har utarbeidet en nettside, [tilgjengelighet.no](http://tilgjengelighet.no), som et hjelpemiddel og verktøy for å nå målsettingene i fylkesdelplan universell utforming.

### 6.3.7 Bygg i Rogaland fylkeskommune

Resultatene fra dokumentstudiet viser at Rogaland fylkeskommune har målsettinger i fylkesdelplan for universell utforming om å gjøre eksisterende bygg og anlegg rettet mot allmennheten i størst mulig grad universelt utformet fra 2019. Funn fra intervjuet viser at fylkeskommunen velger ut viktige publikumsbygg og kartlegger universell utformings situasjonen hvor det brukes sjekklister som er forankret i teknisk forskrift. Selve kartleggingen blir gjennomført av en brukerrepresentant fra handikapforbundet som også deltar i plan- og utbyggingsprosesser i Bygg- og eiendomsavdelingen. Dataene fra kartleggingen legges ut på nettsiden [tilgjengelighet.no](http://tilgjengelighet.no) hvor en finner informasjon om graden av tilgjengelighet for forskjellige brukergrupper i bygg, anlegg og uteområder. Tiltak for utbedring av universell utforming i videregående skoler, som fylkeskommunen har ansvar for, blir lagt inn i Bygg- og eiendomsavdelingens årlige rehabiliteringsplaner og økonomiplaner for å kunne nå målet. Funn fra dokumentstudiet viser at det settes av midler til skolebygg og til fylkesbygget for å utbedre tiltak i forhold til universell utforming, ifølge økonomiplan fra 2011 og 2014.

Med dette viser Rogaland fylkeskommune at det jobbes strategisk, taktisk og operasjonelt for å gjennomføre målsettinger i fylkesdelplanen for egen virksomhet. Rogaland fylkeskommune får med dette god normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet for egen virksomhet.

Fylkeskommunen har imidlertid ingen makt overfor kommunene når det gjelder å gjennomføre tiltak for målsetting om universell utforming i offentlige bygg. Funn fra intervjuet i Rogaland fylkeskommune viser at fylkeskommunen stimulerer kommunene til å komme i gang med å kartlegge sine bygg og vil tilby gratis kartlegging av rådhus/kommunenes administrasjonsbygg sammen med kommunene. Rogaland fylkeskommune får med dette god pragmatisk legitimitet i forhold til oppfølging av kommunene for målsettinger innen bygg.

### 6.3.8 Samferdsel i Rogaland fylkeskommune

Resultater fra intervju viser at det er gjort en del konkrete tiltak for å nå målsettingen i fylkesdelplan for universell utforming om infrastrukturen som skal tilfredsstillere prinsippene for universell utforming innen 2019. En stor prosent av bussmateriellet er universelt utformet, og Rogaland fylkeskommune har innført sanntidssystem (informasjon om hvor bussen befinner seg i ruten). Rogaland var først ute med retningslinjer for universell utforming av hurtigbåter, men utfordringen er å få hele reisekjeden til å henge sammen viser funnene. Samferdselsavdelingen legger inn krav om universell utforming i anbudsrunden og dette viser god operativ planlegging som blir forpliktende i anbudskontrakter. Funn fra dokumentstudiet viser at Rogaland fylkeskommune legger inn midler til tiltak i økonomiplan for 2011 til universell utforming av holdeplasser og terminaler, og i økonomiplan for 2012 styrkes midlene til tilrettelegging av holdeplasser og terminaler. Rogaland fylkeskommune viser med disse funnene at det jobbes godt taktisk og operativt for målsettinger innen samferdsel. Dette tolkes at Rogaland fylkeskommune er gjennomføringsdyktig i å nå sine strategiske mål og oppnår med dette god kognitiv og pragmatisk legitimitet.

Resultatene fra Rogaland fylkeskommune viser at fylkeskommunen jobber godt med å operasjonalisere målsettingene for universell utforming ved å gjennomføre flere av tiltakene i fylkesdelplan universell utforming, men det er mulig at de to andre fylkeskommunene jobber bedre enn det som informantene hadde informasjon, da funn fra intervju viser at Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune ikke har full oversikt over hvordan det jobbes med andre sektorområde i egen organisasjon.

### 6.3.9 Planveiledning og kontroll hos fylkeskommunene og fylkesmennene

Funn fra intervju viser at alle tre fylkeskommunene prøver etter beste evne å etterse hvordan kommunene og egen organisasjon ivaretar universell utforming i sine plandokumenter, men dette er utfordrende og det skjer glipp i alle organisasjonene. Fylkeskommunene får med dette god kognitiv legitimitet i forhold til å legge til rette for planveiledning og kontroll i virksomhetsplanleggingen. Universell utforming er fremdeles et nytt fagområde som er tatt inn i forskrifter og lover og Lid (2013) understreker at det fremdeles er et stort behov for en systematisk og tverrfaglig kompetanseheving for hvordan dette kan gjøres. Forståelsen av begrepet universell utforming drøftes i neste kapittel.

### 6.3.10 Rapportering

For å kunne knytte sammenhenger mellom kunnskap og handling er det viktig med prosess- og resultatevaluering (Amdam, 2011). Dette kan gi grunnlag for en aktiv læring og bedre kunnskap om avgrensinger og muligheter planleggingen har som prosess. En kan gjennom evalueringen kontrollere om en holder seg innenfor vedtatte ressursrammer, målsettinger og regelverk i tiltakene og i endringene. Denne erfaringen må knyttes til både institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging. Det er med dette vanskelig å skille planlegging fra evaluering, og den ene aktiviteten er avhengig av den andre. Slike mål- og resultatvurderinger tenderer mot å bare ta med det som er ønskelig å måle og det som er målbart. Dette blir instrumentelle målinger av prestasjoner og produkt (output) mot konkrete operative og taktiske målene og bidrar lite til en læringsprosess hvor effekt blir målt mot strategisk mål, og institusjonelle mål som ligger til grunn for handlingene (outcome) ifølge Amdam (2011).

Resultatene fra intervjuene viser at fylkeskommunene har varierende rutine på års rapportering. Møre og Romsdal fylkeskommune rapporterer på satsningsområdene i fylkesplanen og funnene viser at dette er et godt grep for å skaffe oversikt over hva som er gjort med hvilke ressurser. Funn i Hordaland fylkeskommune viser at det ikke rapporteres samlet på universell utforming i årsrapport, men at samferdsel- og Egedomsavdelingen rapporterer for seg selv. Funn fra Rogaland fylkeskommune viser at det rapporteres samlet på universell utforming i årsrapportene og at det lages en årlig orienteringssak til politiske organer. Egen erfaring med rapportering i Rogaland fylkeskommune er at årsrapporten gir en god oversikt over status på oppfølging av tiltak og dette er et



godt grep for den strategiske oppfølgingen videre. I tillegg legger dette grunnlag for rapportering på status i oppfølgingen av fylkesdelplanen.

### 6.3.11 Nasjonal handlingsplan

Handlingsplan for universell utforming er et virkemiddel i samfunnsplanlegging, og regjeringens handlingsplaner er de viktigste for en koordinert gjennomføring innen ulike sektorer ifølge Lid (2013:112). Lid påpeker at det er nødvendig med god kunnskap om hvordan en kan samordne universell utforming på tvers av sektorer og viser til Norsk institutt for regionplanlegging sin evalueringen av regjeringens handlingsplan for 2004-2008 hvor det fremheves at kurs og kompetansehevende tiltak er prioritert i planen.

I virksomhetsplanlegging i strategisk planlegging påvirker staten sterkt med prioriteringer ved å lovpålegge produksjon og definere minstestandard for tjenester slik som for eksempel krav i byggt teknisk forskrift (TEK 10) i forhold til universell utforming på videregående skoler og tannlegekontorer, og ved å øremerke tilskudd som for eksempel pilotfylkeprosjektet i siste handlingsplan (Amdam, 2011). Resultatene fra dokumentstudiet og intervju viser at fylkeskommunene og kommunene har forskjellig forståelse og kunnskap av begrepet universell utforming og hvordan dette kan operasjonaliseres i virksomhetsplanlegging. Dette er også utfordrende når en skal utøve planveiledning og kontroll da dette krever god kunnskap.

Regjeringen har utarbeidet flere handlingsplaner, og i planperioden 2011-2015, som det er fokus på i denne oppgaven, var «*Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*» gjeldende. Plan- og bygningsloven ble brukt som er verktøy for å gjennomføre universell utforming og Regjeringen vedtok i denne planen en visjon om at Norge skal være universelt utformet i 2025. I denne perioden deltok Møre og Romsdal fylkeskommune sammen med 3 kommuner, deriblant Molde kommune, Rogaland fylkeskommune deltok sammen med 13 kommuner deriblant Stavanger kommune og 4 kommuner fra Hordaland deriblant Stord kommune deltok i dette prosjektet (Miljøverndepartementet, 2013). Av de utvalgte fylkeskommunene og kommunene i denne masteroppgaven var det kun Hordaland fylkeskommune som ikke deltok i denne planperioden, men de hadde deltatt tidligere. Målet med tiltaket var «*å utvikle universell utforming som en strategi i kommunal og fylkeskommunal planlegging og forvaltning*» (Miljøverndepartementet, 2013). Funn fra denne forskningen viser at fylkeskommunene og kommunene, bortsett fra Molde kommune, har

utviklet universell utforming som strategi i planlegging og forvaltning. Dette kan tyde på at den nasjonale handlingsplanen har hatt positiv effekt hos de som deltok i dette nasjonale prosjektet. Resultatene fra dokumentstudiet viser imidlertid at det er utfordringer med å operasjonalisere dette i videre planer og å gjennomføre tiltak for å nå målsettingene i forhold til universell utforming. Dette støttes også i evalueringsrapporten av handlingsplanen hvor Oslo Economics påpeker at: *«Kompetanse og bevisstgjøring er nødvendig for å oppnå helhetlige og gode løsninger da dette ikke leses direkte ut fra et lovverk»* (2013:17) og Norsk regnesentral (Dietz, mfl., 2016:14) som peker ut sentrale utfordringer: *«Behov for kunnskap om universell utforming i samfunnsperspektiv og behov for kompetansespredning og økt bevissthet om universell utforming»*). Vistautredning (2016:1) mener også at *«det er et stort potensial for å bruke plandokumentene bedre for å rette søkelys på universell utforming»*.

Neste kapittel drøfter forståelsen av universell utforming på et mikro, makro og mesonivå.

#### 6.4 Forskningsspørsmål 4: Hvordan er holdningen og forståelsen for universell utforming på et mikro, makro og meso nivå?

Begrepet «Universal Design» oppstod på 1980 tallet i Amerika, og Ron Mace introduserte begrepet for første gang i 1985 og i 1997 forelå den endelige versjonen av de syv prinsippene for universell utforming og definisjonen av begrepet. Disse er en huskeliste over hva som ligger i begrepet og benyttes som et verktøy for de som jobber med universell utforming. Forsøk på å forstå hvordan mennesker er sårbare gjennom livets ulike faser og hva dette betyr for folkehelse (og universell utforming) og planlegging er den *teoretiske kunnskapen* ifølge Lid (2013). Den første offentlige utredningen med en samlet fremstilling av livsvilkår og deltakelsesmuligheter for mennesker med funksjonsnedsettelse kom i 2001 i Norge og het «Fra bruker til borger» (Lid 2013:35). Utredningen førte frem til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft 01.01.09. Strategi i forhold til universell utforming henviser til verdigrunnlaget og det overordnede meso-nivå. Universell utforming som strategi bygger på kunnskapsgrunnlaget og krever vurderinger. Å arbeide strategisk er å jobbe systematisk, samordnet og planlagt i tråd med formål og verdigrunnlaget slik funn viser i denne forskningen. Når det er samsvar mellom verdigrunnlaget, kunnskap og praksis har man en samordnet gjennomføring ifølge Lid (2013).

I norsk sammenheng gjennomføres universell utforming for en stor del i en ovenfra-og-ned prosess (Lid, 2013). Det er god forståelse for universell utforming på makronivå i Norge med utgangspunkt i at universell utforming er tatt med i lovgivning, forskrifter og handlingsplaner fra direktorater og departementer (Lid, 2013). Universell utforming er tatt inn i en rekke lover og Plan- og bygningsloven er den viktigste loven i forhold til universell utforming da den regulerer bruk av og tiltak i de fysiske omgivelsene. Universell utforming er nedfelt i formålsparagrafen hvor det heter at «*Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak*». Dette betyr at det skal fremmes likeverdige muligheter til samfunnsdeltakelse gjennom plan- og bygningslovens system og bestemmelser. Formålsbestemmelsen forteller hva de overordnede hensynene er i loven og denne gjelder for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling (Regjeringen, 2009). Funn fra denne forskningen viser at kommuner og fylkeskommuner er bevisst på at universell utforming skal forankres i de utvalgte plandokumentene, men dette gjøres på en varierende måte. Det kommer frem at det er utfordrende å operasjonalisere målsettingene om universell utforming i sine planer. Dette var også min forforståelse som gjorde at jeg ville forske på dette feltet.

Kunnskap som benyttes i utarbeidelse av lovverk og i praktiske og konkrete situasjoner som innebærer samhandling kalt *froneris* omfatter makronivået ifølge Lid (2013). Dette kan i mange tilfeller omfatte konkrete situasjoner som setter fagpersonen eller samfunnsborgeren i stand til å overveie ulike sider ved en sak og å være med på å fatte en beslutning slik det skal gjøres gjennom planprosessene hvor det skal vokse frem felles erkjenninger av nå-situasjonen, oppfatninger av fremtiden og strategier for å oppnå ønsket endring og nye handlinger (Amdam, 2015). I Norge har funksjonshemmedes organisasjoner vært sterke pådrivere for at universell utforming skal bli tatt med i lover, standarder og forskrifter, og med dette ligger det gode muligheter for å tilrettelegge for et inkluderende samfunn. Lid mener imidlertid at det er mulig at lovgivningen er kommet lengre enn implementeringen som faglig tema og tverrfaglig kunnskapsutvikling. Resultatene fra dokumentstudiet og intervju bekrefter dette.

Kunnskapen om universell på mesonivå er varierende og fylkeskommunene påpeker at dette er utfordrende blant annet når en skal gi uttalelser i kommunale planer, og mener det er behov for en sjekkliste som kan kvalitetssikre dette arbeidet. God brukermedvirkning kan gi en kvalitetssikring samt en kompetanseoverføring slik det viser seg i Rogaland fylkeskommune.

Rapport fra Oslo Economics (2013) viser at universell utforming i kommunal og regional planlegging er lite kjent utover universell utformings koordinatorens kunnskap. Norsk regnesentral (Dietz, mfl., 2016) understreker at det er nødvendig å jobbe fram økt politisk interesse, og en tydeligere felles forståelse for universell utforming og det er et behov for at det konkretiseres hvordan dette kan oppnås. De mener det ikke er tilstrekkelig med handlingsplaner og etterlyser en strategi for universell utforming.

Mesonivået kan også omfatte å veie ulike hensyn opp mot hverandre som for eksempel vernehensyn opp mot universell utforming, og denne forskningen bekrefter at dette er utfordrende. Lid mener at det er nødvendig å ha kunnskap om hva utfordringer i de fysiske omgivelsene betyr for menneskene det planlegges for, og at dette kan tilegnes gjennom erfarings basert kunnskap ved å samarbeide med de som det planlegges for. Med dette kan en få kunnskap om individuelle perspektiv og man befinner seg med dette på mikronivå ifølge Lid (2013). Funn fra forskningen viser at er det viktig å innhente kunnskap om individuelle perspektiver for å styrke arbeidet med universell utforming på mikronivået. Dette innebærer å ha god brukermedvirkning både i planprosesser men også i planlegging og bygging

av bygg og anlegg og i uteområder. Det er viktig å huske på at de som har skoen på som kjenner hvor disse trykker.

Som beskrevet tidligere omfatter plan og bygningsloven byggt teknisk forskrift (TEK 10) som definerer minstekravet for nye bygg, anlegg og uteområder. Dette er kunnskapen om hvordan forskrifter, retningslinjer og utvikling av tjenester kan benyttes for å imøtekomme menneskers behov og en kunnskap om *tekne* ifølge Lid (2013). Funnene fra forskningen tyder på at det er god kunnskap om byggt teknisk forskrift, og Rogaland fylkeskommune utfører kartlegginger med forankring i denne. I Norge er det utviklet en del standarder som kan være til hjelp for å sikre tilgjengeligheten til varer og tjenester i tillegg til Teknisk forskrift (TEK 10) som omfatter krav til nye bygg og anlegg og til hoved renovering av eldre bygg og anlegg. Funnene fra forskningen viser at dersom en følger kravene i TEK 10 så er det en lang vei før en når målene om universell utforming. Dersom kravene senkes, vil det være en enda lengre vei å gå. TEK 10 har nylig vært på høring og det er foreslått en del forenklinger i denne i tillegg til å lempe på kravene til universell utforming. En lemping av krav til universell utforming vil føre til at det vil ta mye lengre tid for å nå målene om universell utforming, og Direktoratet for byggkvalitet har mottatt en mengde uttalelser i forhold til dette både fra brukerorganisasjoner, kommuner, fylkeskommuner, Norske arkitekters landsforbund og NAV for å nevne noen. Dette tyder på at den *etisk-politiske diskursen* bør drøftes hos sentrale politikere slik at deres kognitive bilde av hvordan tingene er og bør være kan styrke den kognitiv legitimiteten (Amdam, 2011). Denne bør sees i sammenheng med nasjonale og internasjonale målsettinger om universell utforming og likeverdet – som omhandler makronivået.

Denne forskningen og evalueringsrapporter som er utarbeidet med bakgrunn i sittende regjeringen sin handlingsplan for universell utforming viser behov for ytterligere kunnskap om hvordan universell utforming skal forstås og operasjonaliseres, og funn fra intervju viser at det er ønske om en styrket oppfølging fra staten. Til tross for dette går regjeringen motsatt vei. Den nasjonale handlingsplanen for universell utforming 2009-2013, som var gjeldende i planperioden i dette studiet, var vedtatt av 13 departementer, den etterfølgende planen (2015-2019) er vedtatt av 3 departementer. Hva betyr dette for den tverrsektorielle forankringen av universell utforming på det overordnede nivå og hva sier dette om den politiske forståelse av universell utforming? Kan dette være slik funn fra Hordaland fylkeskommune viser at en tror en er kommet lengre med implementeringen av universell utforming enn det faktisk er?

Lid (2013:30) stiller spørsmål til om forskjellige faggrupper forstår universell utforming på samme måte, og påpeker at det er nødvendig med en felles forståelse for å beskrive hva variasjoner i funksjonsevne skal bety for planlegging og utforming av omgivelsene. Med dette kan gapet reduseres gjennom at universell utforming gis en klarere innholdsbestemmelse og gjennom teoriutvikling. I 2013 var det svært få boliger som var utformet for besøkende i rullestol eller beboere i rullestol ifølge Lid (2013:112). Behovet for leiligheter med rullestoltilgjengelighet er økende med tanke på den voksende andel eldre. For å kunne ruste oss til å imøtekomme eldrebølgen er det behov for ytterligere kompetansehevende tiltak og en sterkere statlig føring.

## 7 Oppsummering og konklusjon

I norsk sammenheng er universell utforming tatt med i lovgivning, forskrifter og handlingsplaner fra direktorater og departementer og kunnskapen på makronivå er god (Lid, 2013). Kunnskapen om universell utforming på mesonivå er imidlertid varierende. Etter funn fra dokumentstudiet og intervjuene konkluderes med at de utvalgte fylkeskommunene og kommunene bruker planverktøyet forskjellig og har med dette en varierende forankring og legitimitet av universell utforming. Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune jobber instrumentelt med et ovenfra-og-ned fokus og er veldig gode på planlaging, og Rogaland fylkeskommune er god på det kommunikative perspektiv med et nedenfra-og-opp og har god brukermedvirkning i oppfølgingen av sin fylkesdelplan for universell utforming. Dette kan komme av at fylkeskommunene vektlegger ulike arbeidsmåter eller har ulik holdning og forståelse for begrepet universell utforming, eller ulikt politisk fokus. Det ideelle hadde vært å tilnærme seg dette temaet på begge måter slik Amdam (2011) påpeker at det er behov for praktiske og utprøvde planleggingsmodeller som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Han mener dette vil føre til stimulering og kapasitetsbygging både på institusjonelt og individnivå.

I denne oppgaven er Amdam (2011) sin legitimitetsmodell basert på de fire planleggingsfasene lagt til grunn. Amdam mener det er viktig med alle former for legitimitet i alle planfasene, men noen typer legitimitet er viktigst på de forskjellige nivåene. Disse er blitt drøftet i denne oppgaven og funnene i denne empiriske undersøkelsen viser hvordan de faktiske forholdene *er* i disse organisasjonene sett i forhold til hvordan det *bør* være. Funnene viser at det er viktig med god legal legitimitet for å

forankre universell utforming i overordnet planlegging. Uten planer blir ingenting iverksatt. Det er også viktig å mobilisere bredt i planprosessene slik at befolkningen får medvirkning i planprosessene, særlig funksjonshemmede organisasjoner. Det er menneskene vi planlegger det gode samfunnet for og det er menneskene som må fortelle hva dette betyr for dem ifølge Lid (2013) og Amdam (2011).

For at en skal kunne gjennomføre strategisk planlegging må målene i strategiske planer operasjonaliseres gjennom taktisk planlegging (Amdam, 2011). Handlingsplanene setter viktige mål som organisasjonen skal følge opp, og i økonomiplanene settes det av midler til tiltak for å nå målsettingene. I denne viser det hvor gjennomføringsorientert fylkeskommunene er for å nå egne målsettinger. Erfaringene viser at i arbeidet kan mange tiltak utbedres med rett holdning og kompetanse på fagfeltet (Lid, 2013). For eksempel når en bygger skoler må en forstå hvorfor det er viktig å unngå å plassere speilet på HC-toalettet høyt på veggen og hvorfor det er viktig å ha riktig stigningsgrad på ramper i henhold til teknisk forskrift.

I operasjonell planlegging blir målsettingene gjennomført og det opprettes bindende avtaler med samarbeidspartnere. Fylkeskommunene har imidlertid ikke makt over kommunene og dermed blir regionale planer kun førende for kommunene, mens de er gjeldende for egen virksomhet. Fylkeskommunen har i dag en svak legitimitet og plan- og utviklingsarbeid kan være med på å øke fylkeskommunens legitimitet ifølge Amdam (2001). Et grep for å styrke legitimiteten til fylkeskommunen er at det stilles krav til planprosessene for å gjøre disse mer demokratiske og rettferdige og at en med dette ikke bare har fokus på effektivitet og resultat. I dette ligger det at en tar hensyn til alle grupper og deres behov og interesser, og dette handler om rett til samfunnsdeltakelse om å bli regnet med blant dem som det planlegges for, og å være med på å skape og forme den verden vi lever i skriver Lid (2013:101). Dette vil styrke den kommunikative rasjonaliteten og Lid (2013) viser til Nussbaum som mener dette er en mulighet til å ha politisk innflytelse.

Ved å bruke virkemidlene i plan og bygningsloven til å forankre universell utforming i planer og planprosesser vil det være mulig å oppnå nasjonale målsettinger om «et universelt utformet Norge i 2025». Oslo Economics (2013) påpeker også at det er behov for kompetanseheving etter innføring av ny plan- og bygningslov både på detaljert nivå om fysiske løsninger og på et overordnet nivå. Norsk Regnesentral understreker at det er *«nødvendig å jobbe fram økt politisk interesse, og en tydeligere felles forståelse hva målet om et universelt utformet samfunn innebærer, hvordan det kan*

*konkretiseres, og hvordan det kan oppnås»* (Dietz, mfl. 2016:40). De mener at det ikke er tilstrekkelig med handlingsplaner og etterlyser en strategi for universell utformings-feltet slik at ikke innsatsen renner ut i sand

Med bakgrunn i dette og funn fra masterstudiet og rapporter som er utarbeidet av Dietz m.fl (2016) Oslo Economics (2013) om behov for mer kunnskap om universell utforming konkluderes det med at det er behov for en styrket statlig føring for arbeidet. Resultatene fra studiet viser at det bør bli en tydeligere rollefordeling mellom den regionale stat (Fylkesmannen) som har legalitetsansvar og Fylkeskommunen som har veiledningsansvar for kommunene. Det foreslås at det utarbeides Rikspolitiske retningslinjer for universell utforming slik at en får konkrete virkemidler og tiltak for å oppnå det universelt utformede samfunnet. Standardene som er utarbeidet bør legges til grunn i anskaffelsesprosesser som et verktøy for å beskrive hvordan universell utforming kan utføres for å unngå at mangel på kunnskap fører til dårligere resultater (Lid, 2013). Funn fra studiet viser at det er behov for sjekklister til hjelp i planleggingsprosessene og til uttalelser i plansaker og det foreslås at disse utarbeides for dette tverrsektorielle temaet.

Det er viktig å forankre planene som utarbeides og befolkningen bør trekkes med i planprosessen slik at disse har muligheter til å påvirke utviklingen av samfunnet som de ønsker å bo i jfr. plan- og bygningslov, Lid (2013) og Amdam (2011). Mobilisering er også viktig for å komme fram til en felles forståelse om hva som må gjøres for å nå målsettinger om universell utforming i de forskjellige sektorene. De moralske og normative diskursene, som Habermas i Amdam (2011) omtaler i forhold til det som danner legitimerende politiske prosesser, må også tas der politiske beslutninger finner sted da det er de folkevalgte som vedtar hvilken kurs som stakes ut for fremtiden. Likeverd og likestilling er en del av verdigrunnlaget som betyr at alle mennesker har samme menneskeverd (Lid, 2013). Universell utforming er en strategi og et virkemiddel for å bygge menneskevennlige samfunn. Det er nødvendig at alle som hver dag tar avgjørelser for hvordan samfunnet skal bygges har en god forståelse av universell utforming slik at det kan bygges samfunn hvor alle mennesker kan leve selvstendige liv, og dette bør være mulig å få til i et av verdens rikeste land.

Universell utforming handler om likeverd, menneskerettigheter og respekt for enkeltindividet og har fundament i hvordan samfunnsforholdene *bør* være, som normative studier tar utgangspunkt i. I denne masteroppgaven er det benyttet casestudier og forsket både empirisk for å finne ut hvordan



samfunnet *er* i de ulike organisasjonene samt normativt gjennom legitimitetsteori og plan- og bygningsloven som sier hvordan samfunnet *bør* planlegges. Normativ legitimitet er et begrep i legitimitetsteorien og knyttes til konsekvenser av handlinger som er innenfor aksepterte normer og gjeldende moral (kognitiv legitimitet), og er modeller som menneskene bærer med seg om hvordan tingene skal være ifølge Scott (1998) i Amdam (2016).

Både hermeneutiske og fenomenologiske studier utvikler forståelse av hvilken mening som knyttes opp mot forskjellige handlinger sett i aktørens egen forståelse og intensjoner (Grønmo, 2015). Lid skriver: «*Funksjonshemming oppstår i et samspill mellom menneske og omgivelse og fører til at menneskers muligheter for deltakelse begrenses*» (2013:57). Denne relasjonelle analysen av funksjonshemming innebærer politikk og design, og at omgivelsene er påvirkbare. Den gir en forståelse som ivaretar menneskesyn og det tverrfaglige innholdet og er hensiktsmessig å bruke i universell utforming. Lid forklarer at hermeneutikken understreker og baseres på for-forståelse og hun mener dette betyr at mennesker med ulik fagbakgrunn og forståelse for universell utforming forstår begrepet med utgangspunkt i den kunnskapen de allerede har (2013). Hun viser til Gadamer (2007) og Thomassen (2006) som skriver at for-forståelsen ikke er til hinder for ny forståelse, men det som gjør forståelsen mulig.

Min forforståelse har vært fra fylkeskommunens regionalplanavdeling hvor ett av områdene har vært å bistå med uttalelser til universell utforming i forskjellige kommuneplaner. Med bakgrunn som ergoterapeut og erfaring fra brukerorganisasjoner som Handikapforbundet og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon samt egenerfaring med utfordringer i de fysiske omgivelsene og som politiker er det etter beste evne forsøkt å gjøre en hermeneutisk fortolkning på forskjellige nivåer hvor det er vektlagt aktørens egne fortolkninger, med utgangspunkt i både for-forståelser og helhetsforståelse, som ifølge Giddens 1984 i Grønmo ofte blir kalt dobbel hermeneutikk (2015).

Denne masteroppgaven har vært et eksplorerende casestudium siden det ikke er forsket tidligere på universell utforming i planlegging sett i et lys av legitimitetsteori. Det har vært et deduktivt studium hvor den empiriske undersøkelsen ble forankret i planleggingsteori og legitimitetsteori og empiriske funn ble sjekket om disse stemmer med teorien, hvilket de gjør.

Formålet med oppgaven var å undersøke hvordan planverktøyet brukes i utvalgte fylkeskommuner og kommuner for det tverrsektorielle temaet universell utforming og hvilke virkemidler som er tatt i bruk. Videre undersøke holdninger og forståelsen for begrepet universell utforming i de utvalgte fylkeskommunene. Dette er gjort ved å undersøke plandokumenter som dannet grunnlag for intervju med informanter i fylkeskommunene. Hensikten med denne oppgaven har ikke vært å konkludere med hvilken legitimitet de forskjellige fylkeskommunene og kommunene oppnår, men å drøfte hva som bør ligge til grunn for å oppnå god legitimitet i planleggingsfasene ifølge teoretisk rammeverk

Jeg mener å ha svart på problemstillingen i denne masteroppgaven «*Hvordan er målsettingen om universell utforming fulgt opp i planperioden 2011-2015 i utvalgte fylkeskommuner og kommuner, og hva betyr dette for legitimiteten og forståelsen for temaet?*»

Metodene som er brukt i dette masterprosjektet kan enkelt benyttes dersom en ønsker å gjøre en tilsvarende forskning i andre fylkeskommuner og/eller kommuner, eller i samme organisasjonene på et senere tidspunkt for å beskrive deres forankring av universell utforming. Det er imidlertid ikke sikkert at funnene vil bli de samme da dette forskningstemaet er i utvikling.

Det er ikke forsøkt å finne en fasitmetode på hvordan dette skal gjøres, eller for å gjøre en generalisering, men heller å gå i dybden på et lite studert fenomen. Funnene kan ha egenverdi i organisasjonene ved å rette fokus på hvordan organisasjonen jobber med temaet, og dette fokuset kan også føre til en interesse for andre kommuner og fylkeskommuner.

Avslutningsvis oppfordres alle til en felles deltakelse i arbeidet med universell utforming med et vers av Arne Garborg:

*«Det vert nok stritt, men litt um litt det gjeng. Når kvar og ein vil gjera sitt.*

*Tek kvar og ein sin vesle stein, er snart vår åker rein.»*

## 8 Litteraturliste - teori

Amdam, Roar (2001). *Fylkeskommunens legitimitet og eksistens*. Kronikk i Sunnmørsposten 19.12.2001.

Amdam, Roar (2005). *Planlegging som handling*. Universitetsforlaget. Oslo

Alexander, E. R. (2000). *Rationality Revisited. Planning Partadigms in a Post-Postmodernist Perspective*. I: Journal of Planning Education and Research 2000 19:242. I Mastergrad i samfunnsplanlegging og leing kopisamling studieåret 2015/2016

Amdam, Roar (2011). *Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet*. I Higdem Ulla, Lesjø Jon Helge, Pedersen Tor Helge, Selstad Tor, Teigen Håvard. Plan, region & politikk. Festskrift til Noralv Veggeland. Forlag 1. Oslo

Aslaksen, Finn (2016). *Universell utforming i planlegging*. Rapport. Vistautredning AS. Oslo

Aslaksen Finn, Bergh Steinar, Rand Bringa Olav, Heggem Edel Kristin, (1997). *Universell utforming. Planlegging og design for alle*. Rådet for funksjonshemmede 1997. Lesedato 02.12.16 kl 18:30  
<http://docplayer.me/24827052-Universell-utforming-planlegging-og-design-for-alle.html>

Aase Tor Halfdan og Fossåskaret Erik, (2014). *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolking av kvalitative data*. 2. utgave. Universitetsforlaget. Oslo

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, (2008). Rettsdata. Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) Lesedato 02.01.17 kl 18:30  
<https://www.bufdir.no/bibliotek/reddsdatastartpage/reddsdata/?grid=gIO68z2E08>

Denscombe Martyn, (2010). *Ground rules for Social Research. Guidelines for Good Practice*. 2. utgave. RefineCatch Limited, Bungay, Suffolk.

De nasjonale forskningsetiske komiteene, (2016). *Generelle forskningsetiske retningslinjer*. Lesedato 02.10.16 kl 18:59 <https://www.etikkom.no/>

Dietz Jan, Fuglerud Kristin Skeide, Solheim Ivar, (2016). *Handlingsrom for et universelt utformet samfunn*. Prosjektrapport. Norsk Regnesentral, 2016. Dietz Foresight. Lesedato 10.01.17 kl 19:30. <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003637>

Grønmo Sigmund, (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 5. opplag. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS. Bergen

Higdem Ulla (2011) *Medvirkning i regional planlegging: partnerskap versus deltakelse*. I Higdem Ulla, Lesjø Jon Helge, Pedersen Tor Helge, Selstad Tor, Teigen Håvard. Plan, region & politikk. Festskrift til Noralv Veggeland. Forlag 1. Oslo

Hordaland fylkeskommune, (2011). *Budsjett 2011. Økonomiplan 2011-2014*. Teksthefte oppdatert etter budsjettvedtaket 14. desember 2010. Hordaland fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune, (2012). *Fylkesplan for Hordaland 2005-2008*. Hordaland fylkeskommune.

Hordaland fylkeskommune, (2012B). *Regional planstrategi 2012-2015*. Lesedato 05.11.15 kl 20:00 [http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/planer-pdf/regional\\_planstrategi\\_for\\_hordaland\\_20122016.pdf](http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/planer-pdf/regional_planstrategi_for_hordaland_20122016.pdf)

Hordaland fylkeskommune, (2012C). *Regionalplan folkehelse. Fleire gode leveår for alle*. Lesedato 06.11.15 kl 20:00 <http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/folkehelse/folkehelseplan-2014-2025.pdf>

Hordaland fylkeskommune, (2012D). *Budsjett 2012. Økonomiplan 2012-2015*. Teksthefte oppdatert etter budsjettvedtaket 13. desember 2011. Lesedato 05.11.15 kl 20:00 <http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/andre-rapportar---pdf/budsjett-2012.pdf>

Hordaland fylkeskommune, (2013). *Budsjett 2013. Økonomiplan 2013-2016*. Teksthefte oppdatert etter budsjettvedtaket 11. desember 2012. Lesedato 05.11.15 kl 20:00  
[http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/andre-rapportar---pdf/budsjett-2013\\_vedteke\\_red.pdf](http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/andre-rapportar---pdf/budsjett-2013_vedteke_red.pdf)

Hordaland fylkeskommune, (2014). *Budsjett 2014. Økonomiplan 2014-2017*. Teksthefte oppdatert etter budsjettvedtaket 10. desember 2013. Lesedato 05.11.15 kl 20:00  
[http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/andre-rapportar---pdf/budsjett2014\\_vedteke.pdf](http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/andre-rapportar---pdf/budsjett2014_vedteke.pdf)

Hordaland fylkeskommune, (2017). *Om oss*. Lesedato 22.05.17 kl 12:35  
<http://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/Fakta-om-hordaland/#theme>

Kjeldstadli, Knut (1997). *Å analysere skriftlige kilder*. I: Fossåskåret, Erik, Fuglestad, Otto Laurits og Aase, Tor Halfdan: Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolking av kvalitative data. Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2016). *Universell utforming i planlegging etter plan- og bygningsloven. Veileder*. Foreløpig utkast. Lesedato 10.01.17 kl 1730.  
[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/universell-utforming-i-planlegging-etter-plan--og-bygningsloven/id2525470/?q=utkast veileder plan og bygningsslov](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/universell-utforming-i-planlegging-etter-plan--og-bygningsloven/id2525470/?q=utkast+veileder+plan+og+bygningsslov)

Kvale Steinar og Brinkmann Svend, (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave, 2. opplag. Gyldendal Norsk Forlag AS. Oslo

Lid Inger Marie, (2013). *Universell utforming. Verdigrunnlag, kunnskap og praksis*. 1. utgave. 1. opplag. Cappelen Damm AS. Livonia, SIA, Latvia.

Lovdata (2010). *Forskrift om tekniske krav til byggverk. Byggteknisk forskrift*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lesedato 22.05.17 kl 1950.  
[https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489?q=byggteknisk forskrift](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489?q=byggteknisk+forskrift)

Lovdata, (2013). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Plan- og bygningsloven*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lesedato 03.01.17 kl 20:30

[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan og byggningslov](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningslov)

Lovdata, (2013). *Lov om forbud på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Barne- og likestillingsdepartementet. Lesedato 03.01.17 kl 20:00

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-61>

Molde kommune, (2011). *Budsjett 2011. Økonomiplan 2011-2014*. Lastet ned 02.11.15 kl 19:

<https://www.molde.kommune.no/getfile.php/2316466.2125.etvpsqtpqr/Budsjett+2011+og+%C3%B8konomiplan+2011-2014.pdf>

Molde kommune, (2012). *Budsjett 2012. Økonomiplan 2012-2015*. Lesedato 02.11.15 kl 19:

<https://www.molde.kommune.no/getfile.php/2316469.2125.sctdeqfyda/Budsjett+2012+%C3%B8konomiplan+2012+-+2015+-+kommunestyrets+vedtak.pdf>

Molde kommune, (2013). *Budsjett 2013. Økonomiplan 2013-2016*. Lesedato 02.11.15 kl 19:

<https://www.molde.kommune.no/getfile.php/2316470.2125.dfcrwexxs/Budsjett+2013+%C3%B8konomiplan+2013-2016.pdf>

Molde kommune, (2013B). *Kommuneplanens samfunnsdel. Molde kommune 2013-2022*. Lesedato 02.11.15 kl 19:

<https://www.molde.kommune.no/getfile.php/2336268.2125.eevctdfwvt/kommuneplanens+samfunnsdel.pdf>

Molde kommune, (2013C). *Planstrategi 2013-2016. Planoversikt*. Lesedato 02.11.15 kl 19:30

<https://www.molde.kommune.no/getfile.php/2342429.2125.wqqttdcas/Planstrategi+2013+-+2016.pdf>

Molde kommune, (2014). *Budsjett 2014. Økonomiplan 2014-2017*. Lesedato 02.11.15 kl 19:

<https://www.molde.kommune.no/getfile.php/2540065.2125.ebcxsftbb/Budsjett%202014%20okonomiplan%202014%20-%202017%20-%20Kommunestyrets%20vedtak.pdf>

Molde kommune, (2017). *Om Molde*. Lesedato 22.05.17 kl 09:30.

<https://www.molde.kommune.no/om-molde.263244.no.html>

Miljøverndepartementet, (2013). *Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*. Lesedato 15.03.17 kl 18:05

<http://uu-k1.no/hva-er-tiltak-k1/>

Miljøverndepartementet, (2013). *Oversiktskart med søk*. Lesedato 15.03.17 kl 18:15

<http://uu-k1.no/oversiktskart-med-sok/>

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2011). *Økonomiplan 2011-2014 med budsjett for 2011*. Lesedato 30.10.15 kl 18:30

[http://mrfylke.no/Nyheiter/Les-oekonomiplan-2011-2014/\(language\)/nno-NO](http://mrfylke.no/Nyheiter/Les-oekonomiplan-2011-2014/(language)/nno-NO)

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2012). *Økonomiplan 2012-2015 med budsjett for 2012*. Møre og Romsdal fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2012). *Regional planstrategi 2012-2016*. Lesedato 30.10.15 kl 18:30

<http://mrfylke.no/Tenesteomraade/Plan-og-analyse/Regional-planlegging/Regional-planstrategi/Regional-planstrategi-2012-2016>

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2013). *Økonomiplan 2013-2016 med budsjett for 2012*. Lesedato 30.10.15 kl 18:30

<https://mrfylke.no/Politikk/Nyheiter/OEkonomiplan-2013-2016-med-store-utfordringar>

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2013B). *Fylkesplan for Møre og Romsdal 2013-2016*. Lesedato 30.10.15 kl 18:30

<http://mrfylke.no/Tenesteomraade/Plan-og-analyse/Regional-planlegging/Fylkesplan/Ryddig-paa-sikt-slettast/Fylkesplan-2013-2016/Fylkesplan-2013-2016>

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2013C). Handbok for arbeidet med dei gjennomgåande perspektiva i fylkesplan 2013-2016. Lesedato 30.10.15 kl 18:30.

[http://mrfylke.no/Tenesteomraade/Plan-og-analyse/Regional-planlegging/Fylkesplan/Ryddig-paa-sikt-slettast/Fylkesplan-2013-2016/Handbok-til-hjelp-for-gjennomfoering-av-Fylkesplan-2013-2016/\(language\)/nno-NO](http://mrfylke.no/Tenesteomraade/Plan-og-analyse/Regional-planlegging/Fylkesplan/Ryddig-paa-sikt-slettast/Fylkesplan-2013-2016/Handbok-til-hjelp-for-gjennomfoering-av-Fylkesplan-2013-2016/(language)/nno-NO)

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2014). *Økonomiplan 2014-2017 med budsjett for 2012*. Lesedato 30.10.15 kl 18:30

<https://mrfylke.no/Politikk/Nyheiter2/Fylkesraadmansens-framlegg-til-oekonomiplan-2014-2017>

Møre og Romsdal fylkeskommune, (2017). *Om fylkeskommunen*. Lesedato 22.05.17 kl 13:00

<http://mrfylke.no/Om-fylkeskommunen/Kva-gjer-vi>

Oslo Economics, (2013). *Evaluering av Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*. Utarbeidet for barne-, likestillings-, og inkluderings-departementet.

Lesedato 05.01.17 kl 19:30.

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/universellutforming/evaluering\\_handlingsplan\\_universell\\_utforming.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/universellutforming/evaluering_handlingsplan_universell_utforming.pdf)

Regjeringen, (2009). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Lesedato 11.03.17 kl 18:20.

[https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-1-lovens-formal/id556730/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-1-lovens-formal/id556730/)

Regjeringen (2014). *Statlige planretningslinjer for bolig, areal og transportplanlegging*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/?id=2001539>

Lesedato 15.03.17 kl 10:15.



Regjeringen (2015). *T-1495 Regional planstrategi*. Lesedato 14.03.16 kl 17:15:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-regional-planstrategi/id652437/>

Rogaland fylkeskommune, (2007). *Fylkesdelplan for universell utforming, 2007-2011*. Lesedato 22.12.15 kl 14:30:

<http://www.rogfk.no/Planer/Regionalplaner/Fylkesdelplan-for-universell-utforming>

Rogaland fylkeskommune, (2011). *Økonomiplan 2011-2014. Årsbudsjett 2011*. Fylkesrådmannens innstilling, 1. november 2010. Lesedato 13.12.15 kl 13:06:

<http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/OEkonomiplan/2011/OEkonomiplan-og-budsjett>

Rogaland fylkeskommune, (2012). *Økonomiplan 2012-2015. Årsbudsjett 2012*. Budsjett vedtatt i Fylkestinget. Sak 99/11. Lesedato 13.12.15 kl 14:10:

<http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/OEkonomiplan/2012/OEkonomiplan-2012-2015-Aarsbudsjett-2012-vedtatt>

Rogaland fylkeskommune, (2013). *Økonomiplan 2013-2016. Årsbudsjett 2013*. Budsjett vedtatt i Fylkestinget sak 72/12. Lesedato 13.12.15 kl 13:58

[http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/OEkonomiplan/2013/OEkonomiplan-og-aarsbudsjett-2013/\(language\)/nor-NO](http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/OEkonomiplan/2013/OEkonomiplan-og-aarsbudsjett-2013/(language)/nor-NO)

Rogaland fylkeskommune, (2013B). *Regional planstrategi, 2013-2016. Rogaland – utsyn og vidsyn*. Lesedato 22.12.15 kl 14:04:

<http://www.rogfk.no/Vaare-tjenester/Regionalplan/Regional-planstrategi/Regional-planstrategi>

Rogaland fylkeskommune, (2014). *Fylkesdelplan for universell utforming, 2014-2017*. Lesedato 22.12.15 kl 15:00:

<http://www.rogfk.no/Planer/Regionalplaner/Fylkesdelplan-for-universell-utforming>

Rogaland fylkeskommune, (2014B). *Økonomiplan 2014-2017. Årsbudsjett 2014*. Budsjett vedtatt i Fylkestinget sak 95/13. Lesedato 12.12.165. kl 13:17

[http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/OEkonomiplan/\(language\)/nor-NO](http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/OEkonomiplan/(language)/nor-NO)

Rogaland fylkeskommune, (2015). *Regionale utviklingstrekk. Rogaland 2015*. Rogaland fylkeskommune april 2015. Lesedato 19.04.17 kl 17:45

[http://www.rogfk.no/Vaare-tjenester/Regionalplan/Kart-analyse-og-statistikk/Rogaland-statistikk/Regionale-utviklingstrekk-2015/\(language\)/nor-NO](http://www.rogfk.no/Vaare-tjenester/Regionalplan/Kart-analyse-og-statistikk/Rogaland-statistikk/Regionale-utviklingstrekk-2015/(language)/nor-NO)

Rogaland fylkeskommune, (2017). *Om fylkeskommunen*. Lesedato 20.05.17 kl 1240.

<http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen>

Stavanger kommune, (2010). *Kommuneplan for Stavanger kommune 2010-2025. Sammen for en levende by*. Lesedato 02.01.16 kl 11:454

<http://www.stavanger.kommune.no/Global/Bilder/Kultur%20og%20byutvikling/Kommuneplan/Kommuneplan%202010-2025/Tekstdele%20med%20bestemmelser%20KP%202010.pdf>

Stavanger kommune, (2011). *Handlings- og økonomiplan 2011-2014. Årsbudsjett 2011. Sammen for en levende by–er til stede–vil skape fremtiden*. Lesedato 03.01.16 kl 20:13

[http://stavanger.kommune.no/Documents/H%c3%98P%20og%20budsjett/H%c3%98P\\_2011-2014.pdf](http://stavanger.kommune.no/Documents/H%c3%98P%20og%20budsjett/H%c3%98P_2011-2014.pdf)

Stavanger kommune, (2012). *Kommunal planstrategi 2012-2015. Forslag til kommunalutvalget* 21.08.12. Lesedato 03.01.16 kl 21:00:

<http://www.stavanger.kommune.no/Global/Bilder/Kommuneplan/Planstrategi%20KOM%20210812.pdf?epslanguage=no>

Stavanger kommune, (2012B). *Handlings- og økonomiplan 2012-2015. Årsbudsjett 2012. Sammen for en levende by–er til stede–vil skape fremtiden*. Lesedato 04.01.16 kl 20:46

<http://stavanger.kommune.no/Documents/H%c3%98P%20og%20budsjett/H%c3%98P2012-2015.pdf>

Stavanger kommune, (2013). *Handlings- og økonomiplan 2013-2016. Årsbudsjett 2013. Sammen for en levende by–er til stede–vil skape fremtiden*. Lesedato 03.01.16 kl 20:13

<https://issuu.com/stavanger.kommune/docs/hop-2013-2016>

Stavanger kommune, (2014). *Handlings- og økonomiplan 2014-2017. Årsbudsjett 2014. Sammen for en levende by–er til stede–vil skape fremtiden.* Lesedato 05.01.16 kl 19:34

[https://issuu.com/stavanger.kommune/docs/h\\_p\\_2014-2017\\_uten\\_bookmarks](https://issuu.com/stavanger.kommune/docs/h_p_2014-2017_uten_bookmarks)

Stavanger kommune, (2014). *Stavanger universelt utformet 2029. Kommunedelplan for universell utforming 2014-2029.* Lesedato 06.01.16 kl 19:35:

<http://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Samfunnsutvikling/Kommunedelplaner/Universell-utforming/>

Stavanger kommune, (2017). *Om kommunen. Ny i Stavanger.* Lesedato 21.05.17 kl 15:30.

<http://www.stavanger.kommune.no/no/Om-kommunen/Om-Stavanger/>

Stord kommune, (2010). *Kristornbyen Stord. Saman om utvikling og velferd. Kommuneplan for Stord kommune 2010-2021.* Lesedato 15.12.15. kl 21:30

<http://www.stord.kommune.no/Documents/planar/kommuneplan/vedteken-kommuneplan-2011-2021/Kommuneplan-for-Stord-kommune2010-2021.pdf>

Stord kommune, (2011). *Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan, 2011-2014. Saman om utvikling og velferd.* Lesedato 15.12.12 kl 21:30:

<http://www.stord.kommune.no/Documents/sekretariat/formannskapet/Budsjett2011-okonimiplan-2011-2014.pdf>

Stord kommune, (2012). *Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan, 2012-2015. Saman om utvikling og velferd.* Lesedato 15.12.12 kl 21:30:

<http://www.stord.kommune.no/Documents/planar/budsjett/2012-2015/Radmannen-sitt-framlegg-til-aarsbudsjett2012-og-okonomiplan.pdf>

Stord kommune. Kommunal planstrategi 2012-2015. Stord kommune

Stord kommune, (2013). *Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan, 2013-2016. Saman om utvikling og velferd.* Lesedato 10.01.2016 kl 20:30:

<http://www.stord.kommune.no/Documents/planar/budsjett/2013-2016/budsjettframlegg2013-2016.pdf>

Stord kommune, (2014). *Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan, 2014-2017. Saman om utvikling og velferd*. Lesedato 10.01.2016 kl 20:30:

<http://www.stord.kommune.no/Documents/sekretariat/diverse/R%c3%a5dmannen-sitt-framlegg-til-budsjett-og-%c3%b8konomiplan-2014-2017.pdf>

Stord kommune, (2017). *Om Stord*. Lesedato 19.05.17 kl 20:10

<http://www.stord.no/no/Om-Stord/>

Wågø Solvår, Høyland Karin, Kittan Dag, Øvstedal Liv, (2006). *Universell utforming. Begrepsavklaring*. Sintef Byggforsk Arkitektur og byggteknikk. Lesedato 02.01.17, kl 18:00.

[https://www.sintef.no/globalassets/upload/universel-utforming\\_begrepsavklaring.pdf](https://www.sintef.no/globalassets/upload/universel-utforming_begrepsavklaring.pdf)

## **Figuroversikt**

**Figur 1.** Det nasjonale plansystemet basert på modell fra Helge Fiskaa (2012) i Lid 2013:107.

**Figur 2.** *Virkemidler for å ivareta universell utforming og arealbruk i plan- og byggesakbehandling*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Universell utforming i planlegging etter plan- og bygningsloven*. Veileder. Foreløpig utkast. Lesedato 10.01.17 kl 1730

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/universell-utforming-i-planlegging-etter-plan--og-bygningsloven/id2525470/?q=utkast veileder plan og bygningslov](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/universell-utforming-i-planlegging-etter-plan--og-bygningsloven/id2525470/?q=utkast+veileder+plan+og+bygningslov)

**Figur 3.** Diagram for budsjett og økonomiplan 2012 for Molde, Stord og Stavanger kommune

**Figur 4.** Legitimerende kapasitetsbyggende prosesser

**Figur 5** Variabler i plan- og utviklingsarbeid. Amdam, 2014. Amdam Roar, 2014. *Element i regional planlegging*. IPA 301, samling 1 dag 2, bilde 71, 72, 73

**Figur 6** Verktøy i plan- og utviklingsarbeid. Amdam, 2014. Amdam Roar, 2014. *Element i regional planlegging*. IPA 301, samling 1 dag 2, bilde 71, 72, 73.

**Figur 7** Kommuneplanleggingens legitimitet (Amdam, 2011:72)

## **Oversikt over vedlegg**

**Vedlegg I** – Grafiske tabeller og diagram av antall funn i dokumentstudiet

**Vedlegg II** – Intervjuguide for Møre og Romsdal fylkeskommune

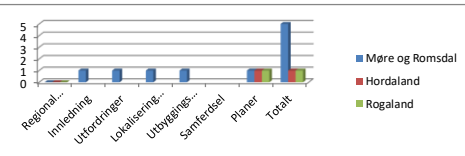
**Vedlegg III** - Intervjuguide for Hordaland fylkeskommune

**Vedlegg IV** - Intervjuguide for Rogaland fylkeskommune

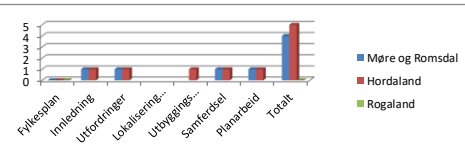
**Vedlegg V** –Informasjonsskriv

## Vedlegg I Fylkeskommuner

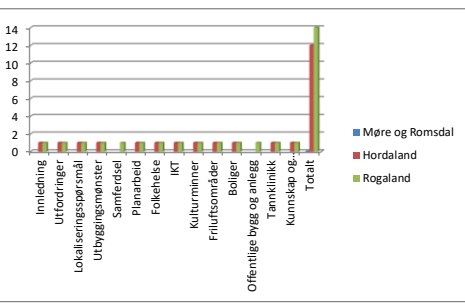
Regional planstrategi	Møre og Romsdal fk	Hordaland	Rogaland
Innledning	1		
Utfordringer	1		
Lokaliseringsspørsmål	1		
Utbyggingsmønster	1		
Samferdsel			
Planer	1	1	1
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>



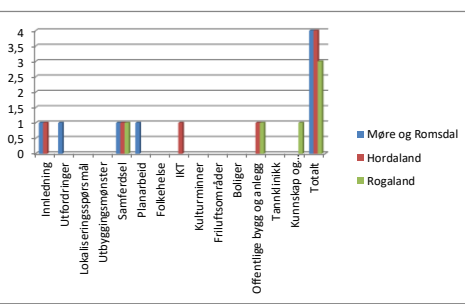
Fylkesplan	Møre og Romsdal fk	Hordaland	Rogaland
Innledning	1	1	
Utfordringer	1	1	
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster		1	
Samferdsel	1	1	
Planarbeid	1	1	
<b>Totalt</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>0</b>



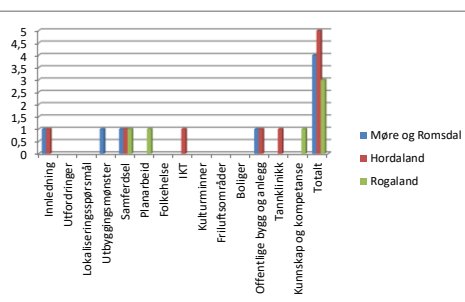
Delplan for universell utforming	Møre og Romsdal fk	Hordaland	Rogaland
Innledning		1	1
Utfordringer		1	1
Lokaliseringsspørsmål		1	1
Utbyggingsmønster		1	1
Samferdsel			1
Planarbeid		1	1
Folkehelse		1	1
IKT		1	1
Kulturminner		1	1
Friultsområder		1	1
Boliger		1	1
Offentlige bygg og anlegg			1
Tannklinikk		1	1
Kunnskap og kompetanse		1	1
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>14</b>



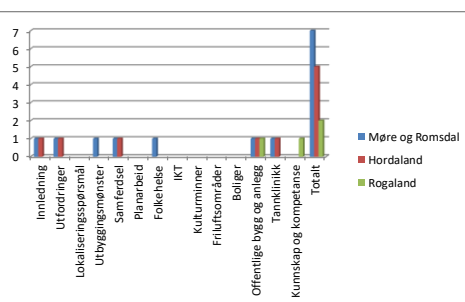
Budsjett og økonomiplan 2011	Møre og Romsdal	Hordaland	Rogaland
Innledning	1	1	
Utfordringer	1		
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster			
Samferdsel	1	1	1
Planarbeid	1		
Folkehelse			
IKT		1	
Kulturminner			
Friultsområder			
Boliger			
Offentlige bygg og anlegg		1	1
Tannklinikk			
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>



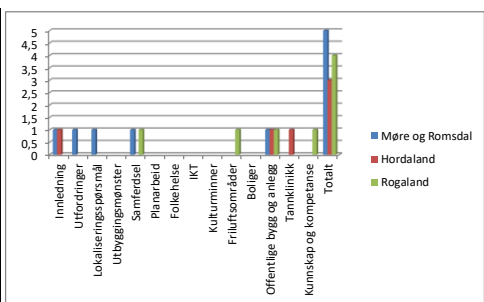
Budsjett og økonomiplan 2012	Møre og Romsdal	Hordaland	Rogaland
Innledning	1	1	
Utfordringer			
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster	1		
Samferdsel	1	1	1
Planarbeid			1
Folkehelse			
IKT		1	
Kulturminner			
Friultsområder			
Boliger			
Offentlige bygg og anlegg	1	1	
Tannklinikk		1	
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>



Budsjett og økonomiplan 2013	Møre og Romsdal	Hordaland	Rogaland
Innledning	1	1	
Utfordringer	1	1	
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster	1		
Samferdsel	1	1	
Planarbeid			
Folkehelse	1		
IKT			
Kulturminner			
Friultsområder			
Boliger			
Offentlige bygg og anlegg	1	1	1
Tannklinikk	1	1	
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>

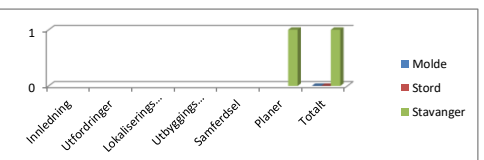


Budsjett og økonomiplan 2014	Møre og Romsdal	Hordaland	Rogaland
Innledning	1	1	
Utfordringer	1		
Lokaliseringsspørsmål	1		
Utbyggingsmønster			
Samferdsel	1		1
Planarbeid			
Folkehelse			
IKT			
Kulturminner			
Friluftsområder			1
Boliger			
Offentlige bygg og anlegg	1	1	1
Tannklinikk		1	
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

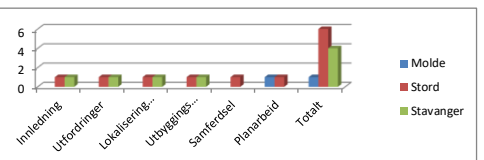


## Kommuner

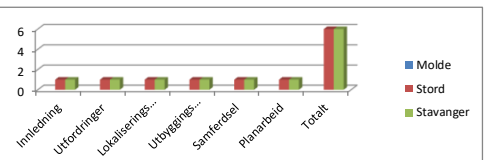
Kommunal planstrategi	Molde	Stord	Stavanger
Innledning			
Utfordringer			
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster			
Samferdsel			
Planer			1
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>



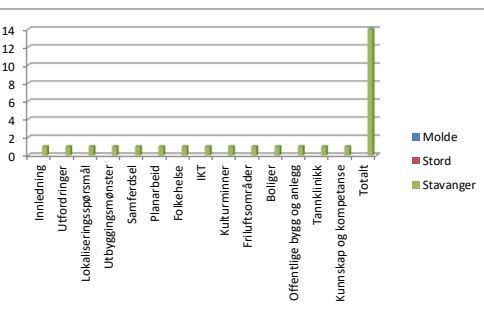
Kommuneplan	Molde	Stord	Stavanger
Innledning		1	1
Utfordringer		1	1
Lokaliseringsspørsmål		1	1
Utbyggingsmønster		1	1
Samferdsel		1	
Planarbeid	1	1	
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>4</b>



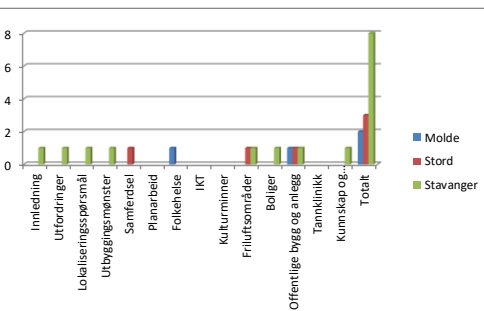
Kommuneplan arealdel	Molde	Stord	Stavanger
Innledning		1	1
Utfordringer		1	1
Lokaliseringsspørsmål		1	1
Utbyggingsmønster		1	1
Samferdsel		1	1
Planarbeid	1	1	1
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>6</b>



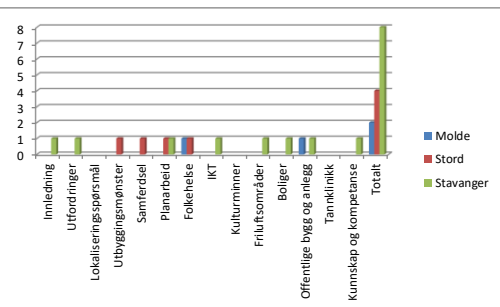
Delplan for universell utforming	Molde	Stord	Stavanger
Innledning			1
Utfordringer			1
Lokaliseringsspørsmål			1
Utbyggingsmønster			1
Samferdsel			1
Planarbeid			1
Folkehelse			1
IKT			1
Kulturminner			1
Friluftsområder			1
Boliger			1
Offentlige bygg og anlegg			1
Tannklinikk			1
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>14</b>



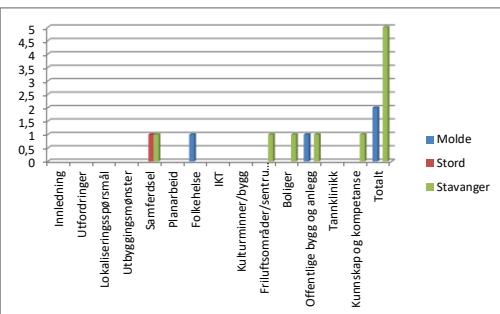
Budsjett og økonomiplan 2011	Molde	Stord	Stavanger
Innledning			1
Utfordringer			1
Lokaliseringsspørsmål			1
Utbyggingsmønster			1
Samferdsel		1	
Planarbeid			
Folkehelse	1		
IKT			
Kulturminner			
Friluftsområder		1	1
Boliger			1
Offentlige bygg og anlegg	1	1	1
Tannklinikk			
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>8</b>



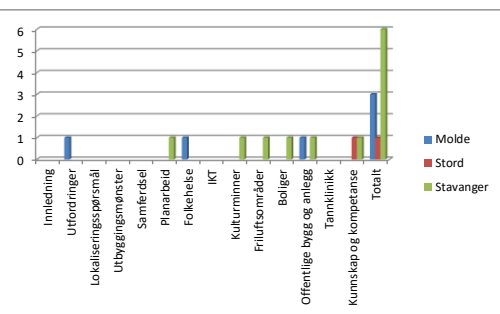
Budsjett og økonomiplan 2012	Molde	Stord	Stavanger
Innledning			1
Utfordringer			1
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster		1	
Samferdsel		1	
Planarbeid		1	1
Folkehelse	1	1	
IKT			1
Kulturminner			
Friluftsområder			1
Boliger			1
Offentlige bygg og anlegg	1		1
Tannklinikk			
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>8</b>



Budsjett og økonomiplan 2013	Molde	Stord	Stavanger
Innledning			
Utfordringer			
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster			
Samferdsel		1	1
Planarbeid			
Folkehelse	1		
IKT			
Kulturminner/bygg			
Friluftsområder/sentrumsnære			1
Boliger			1
Offentlige bygg og anlegg	1		1
Tannklinikk			
Kunnskap og kompetanse			1
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>



Budsjett og økonomiplan 2014	Molde	Stord	Stavanger
Innledning			
Utfordringer	1		
Lokaliseringsspørsmål			
Utbyggingsmønster			
Samferdsel			
Planarbeid			1
Folkehelse	1		
IKT			
Kulturminner			1
Friluftsområder			1
Boliger			1
Offentlige bygg og anlegg	1		1
Tannklinikk			
Kunnskap og kompetanse		1	1
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>





## Vedlegg II

### Intervjuguide for Møre og Romsdal fylkeskommune

Jeg har gjort et dokumentstudium av tre fylker og tre kommuner for å se hvilken legitimitet universell utforming har og hvordan dette er forankret i utvalgte plandokumenter. Jeg har avgrenset studien til disse plandokumentene:

- Regional/Kommunal planstrategi 2012-2016,
- Fylkes-/kommuneplan – samfunnsdel og arealplan 2010/11-2015, og
- Delplan for uu
- Handlings- og økonomiplan for 2012, 13, 14 og 15.

**Problemstilling:** «Hvilken legitimitet har universell utforming i fylket/kommunen og på hvilken måte er dette blitt fulgt opp i planperioden 2011-2015?»

**Formålet med masteroppgaven:** undersøke hvordan planverktøyet brukes ift uu og hvilke virkemidler som blir tatt i bruk. (Er virkemidlene gode nok til å kunne gjennomføre intensjonen med planen? Hvem gjør hva til hvilken tid med hvilke ressurser).

**Definisjon legitimitet ift planlegging:**

#### **Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet**

Arbeidet er nyttig for meg/oss. Sammenheng mellom nytte og gjennomførbarhet. Fremme produktivitet og god ressursutnyttelse gjennom styring av produksjon – de fysisk synlige grepene i en plan- og utviklingsprosess. Krever lett tilslutning og skaper forpliktelser til handling og forutsetter juridisk bindende samarbeid. (kontrakter)

#### **Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet**

Arbeidet er faglig/politisk erkjent. Fokuset på kortsiktig ressursinnsats for å nå strategiske mål. Mer detaljert, gjennomføringsorientert og bindende. Arealplan i kommuneplan (ref pbl: juridisk bindende = regulativ legitimitet)

#### **Strategisk planlegging og normativ og moralsk legitimitet**

Arbeidet er verdimeslig akseptert. Om visjoner og med fokus på store utviklingslinjer og fokus på utfordringer. Lage retningsgivende effekt for utvikling med basis i normativ/moralsk essens. (Holdningsskapende arbeid – likeverd)

#### **Institusjonell planlegging og legal legitimitet**

I tråd med lov og regelverk. Formell behandling og status til det plandokument som plan- og utviklingsprosessen skaper. PBL, Planstrategi, arealplan, økonomiplan; setter videre planlegging i system gjennom formelt rammeverk. (Amdam, 2005)

**Definisjon Universell utforming:** "Universell utforming er design av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning eller spesiell utforming." (Miljøverndepartementet, 2007)

**Innlede intervjuet med en briefing:**

- Definere situasjonen for informanten
- Formålet med intervjuet og hva det skal brukes til
- Hva lydbåndopptaker skal brukes til
- Eventuell anonymisering av informant
- Spørre om informanten har spørsmål før intervjuet

**Innledende spørsmål**

1. Sted, dato
2. Organisasjon, avdeling
3. Navn
4. Fagbakgrunn
5. Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
6. Hvor lenge har du jobbet med temaet uu?

Forskningsspørsmål	Intervju spørsmål
<p><b>Hvordan er arbeidet organisert og hvem samarbeides det med?</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kan du fortelle om hvordan arbeidet med uu er organisert i deres organisasjon?</li> <li>2. Kan du si noe om det er satt av ressurser til oppfølging av uu i organisasjonen?</li> <li>3. Kan du fortelle hvem dere samhandler med om hva og hvordan både internt og eksternt?</li> <li>4. Hvilke møtepunkter eller arenaer benytter dere i det tverrsektorielle arbeidet med uu?</li> <li>5. § 5.1 plan- og bygningslov: «Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging..» Kan du fortelle om hvordan medvirkningen blir ivaretatt i planprosessene deres?</li> <li>6. Hvordan følges uu-arbeidet opp? (gjennom prosjektdeltakelse eller systematisk oppfølging på flere områder samtidig)</li> <li>7. Kan du fortelle hvordan dere foretar opplæring av uu internt i organisasjonen og hvor i organisasjonen?</li> <li>8. Kan du fortelle om hvordan dere gjennomfører rapportering på gjennomførte tiltak ift uu?</li> <li>9. Kan du fortelle hvordan dere arbeider for «trygge lokalsamfunn, god folkehelse og et samfunn som er tilgjengelig for alle»? (s 14 regional planstrategi)</li> <li>10. Kan du fortelle om hvordan dere jobber for «å utvikle gode attraktive og tilgjengelige kollektivløsninger»? (s 15 fylkesplan)</li> <li>11. Hvordan jobber dere med «å sørge dere for at universell utforming blir et viktig vurderingskriterium i alle planar og tiltak»? (resultatmål s7 fylkesplan)</li> </ol>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. På hvilke områder mener du at fylkeskommunens oppfølging av uu-arbeidet i kommunene er mest nyttig? (gjennom stimuleringsmidler, enkeltprosjekter, kompetansehevingskurs)</li> </ol>

	<p>2. Hvilken nytteverdi mener du at uu har i den samlede utviklingen av samfunnet på en skala fra 1-10? Kan du utdype dette?</p>
<p><b>Er universell utforming politisk erkjent og verdimeessig akseptert?</b></p>	<p>1. I hvor stor grad mener du at uu er forankret i organisasjonen gjennom at din nærmeste leder setter uu på dagsorden på en skala fra 1-10? Kan du utdype/nevne eksempler på dette?</p> <p>2. I hvor stor grad blir uu satt på dagsorden politisk ifb med den årlige budsjettbehandlingen på en skala fra 1-10? Kan du utdype/nevne eksempler på dette? (Omprioritering av rådmannens innstilling)</p> <p>3. Hvilke rutiner har dere for å sjekke protokollen av politiske uu-vedtak?</p>
<p><b>Hvordan er uu forankret i plandokumentene ihht plan- og bygningsloven i fylkeskommunen i planperioden 2011-2015 ?</b></p>	<p>1. M&amp;R fk valgte å revidere den tidligere fylkesplanen. Kan du utdype hvorfor dere tok denne beslutningen?</p> <p>2. Dere har benyttet egne definisjoner på plandokumentene som for eksempel regional «delplan». Kan du forklare hvorfor dere valgte å gjøre dette?</p> <p>3. Uu er forankret i «Håndbok for de gjennomgripende perspektiv» Kan du fortelle litt om hvorfor dere utarbeidet denne og hvordan dere bruker den?</p> <p>4. Hvordan tenker dere å forankre uu i kommende planstrategi mtp erfaring fra den forrige som var førsteutgaven av dette dokumentet?</p> <p>5. Hvordan tenker dere å forankre uu i kommende planstrategi mtp erfaring fra den forrige som var førsteutgaven av dette dokumentet?</p>

#### Debriefing - Etter intervjuet:

- spørre om informanten har noe mer å tilføye i intervjuet
- spørre informanten av opplevelsen av intervjuet
- fortelle om intervjuundersøkelsens formål og design
- dersom det kommer opp noe etter intervjuet spørre om tillatelse til å rapportere de temaene som kom fram (ihht etiske synspunkt)

## Vedlegg III

### Intervjuguide for Hordaland fylkeskommune

Jeg har gjort et dokumentstudium av tre fylker og tre kommuner for å se hvilken legitimitet universell utforming har og hvordan dette er forankret i utvalgte plandokumenter. Jeg har avgrenset studien til disse plandokumentene:

- Regional/Kommunal planstrategi 2012-2016,
- Fylkes-/kommuneplan – samfunnsdel og arealplan 2010/11-2015, og
- Delplan for uu
- Handlings- og økonomiplan for 2012, 13, 14 og 15.

**Problemstilling:** «Hvilken legitimitet har universell utforming i fylket/kommunen og på hvilken måte er dette blitt fulgt opp i planperioden 2011-2015?»

**Formålet med masteroppgaven:** undersøke hvordan planverktøyet brukes ift uu og hvilke virkemidler som blir tatt i bruk. (Er virkemidlene gode nok til å kunne gjennomføre intensjonen med planen? Hvem gjør hva til hvilken tid med hvilke ressurser).

**Definisjon legitimitet ift planlegging:**

#### **Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet**

Arbeidet er nyttig for meg/oss. Sammenheng mellom nytte og gjennomførbarhet. Fremme produktivitet og god ressursutnyttelse gjennom styring av produksjon – de fysisk synlige grepene i en plan- og utviklingsprosess. Krever lett tilslutning og skaper forpliktelser til handling og forutsetter juridisk bindende samarbeid. (kontrakter)

#### **Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet**

Arbeidet er faglig/politisk erkjent. Fokuset på kortsiktig ressursinnsats for å nå strategiske mål. Mer detaljert, gjennomføringsorientert og bindende. Arealplan i kommuneplan (ref pbl: juridisk bindende = regulativ legitimitet)

#### **Strategisk planlegging og normativ og moralsk legitimitet**

Arbeidet er verdimestende og akseptert. Om visjoner og med fokus på store utviklingslinjer og fokus på utfordringer. Lage retningsgivende effekt for utvikling med basis i normativ/moralsk essens. (Holdningsskapende arbeid – likeverd)

#### **Institusjonell planlegging og legal legitimitet**

I tråd med lov og regelverk. Formell behandling og status til det plandokument som plan- og utviklingsprosessen skaper. PBL, Planstrategi, arealplan, økonomiplan; setter videre planlegging i system gjennom formelt rammeverk. (Amdam, 2005)

**Definisjon Universell utforming:** "Universell utforming er design av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning eller spesiell utforming." (Miljøverndepartementet, 2007)

**Innlede intervjuet med en briefing:**

- Definere situasjonen for informanten
- Formålet med intervjuet og hva det skal brukes til
- Hva lydbåndopptaker skal brukes til
- Eventuell anonymisering av informant
- Spørre om informanten har spørsmål før intervjuet

**Innledende spørsmål**

7. Sted, dato
8. Organisasjon, avdeling
9. Navn
10. Fagbakgrunn
11. Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
12. Hvor lenge har du jobbet med temaet uu?

Forskningsspørsmål	Intervjuspørsmål
<p><b>Hvordan er arbeidet organisert og hvem samarbeides det med?</b></p>	<p>12. Kan du fortelle om hvordan arbeidet med uu er organisert i deres organisasjon?</p> <p>13. Kan du si noe om det er satt av ressurser til oppfølging av uu i organisasjonen?</p> <p>14. Kan du fortelle hvem dere samhandler med om hva og hvordan både internt og eksternt?</p> <p>15. Hvilke møtepunkter eller arenaer benytter dere i det tverrsektorielle arbeidet med uu?</p> <p>16. § 5.1 plan- og bygningslov: «Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging..» Kan du fortelle om hvordan medvirkningen blir ivaretatt i planprosessene deres?</p> <p>17. Hvordan følges uu-arbeidet opp? (gjennom prosjektdeltakelse eller systematisk oppfølging på flere områder samtidig)</p> <p>18. Kan du fortelle hvordan dere foretar opplæring av uu internt i organisasjonen og hvor i organisasjonen?</p> <p>19. Kan du fortelle om hvordan dere gjennomfører rapportering på gjennomførte tiltak ift uu?</p> <p>20. Hvordan følger dere opp planretningslinjene i rp folkehelse om at «Kommuneplanens arealdel skal ha føresegner om universell utforming»?</p> <p>21. Hvordan følger dere opp «at ved planlegging av sentrumsområde i byar og tettstader skal omsyn til universell utforming leggjast til grunn»? (s 29 rp folkehelse)</p> <p>22. Hvordan følger dere opp strategien om at «Alle kommunar bør ha minst eitt friluftsområde tilgjengeleg for alle»? S 19 rp folkehelse</p> <p>23. Kan du fortelle om hvordan dere jobber med strategien om et «heilskapleg og samanhengande transportsystem skal byggjast ut med tilfredsstillande standard, og universell utforming skal leggjast til grunn»? (s.30 fp)</p>

	<p>3. På hvilke områder mener du at fylkeskommunens oppfølging av uu-arbeidet i kommunene er mest nyttig? (gjennom stimuleringsmidler, enkeltprosjekter, kompetansehevingskurs)</p> <p>4. Hvilken nytteverdi mener du at uu har i den samlede utviklingen av samfunnet på en skala fra 1-10? Kan du utdype dette?</p>
<p><b>Er universell utforming politisk erkjent og verdimessig akseptert?</b></p>	<p>4. I hvor stor grad mener du at uu er forankret i organisasjonen gjennom at din nærmeste leder setter uu på dagsorden på en skala fra 1-10? Kan du utdype/nevne eksempler på dette?</p> <p>5. I hvor stor grad blir uu satt på dagsorden politisk ifb med den årlige budsjettbehandlingen på en skala fra 1-10? Kan du utdype/nevne eksempler på dette? (Omprioritering av rådmannens innstilling)</p> <p>6. Hvilke rutiner har dere for å sjekke protokollen av politiske uu-vedtak?</p>
<p><b>Hvordan er uu forankret i plandokumentene ihht plan- og bygningsloven i fylkeskommunen i planperioden 2011-2015 ?</b></p>	<p>6. Kan du fortelle litt om hvorfor vedtaket om at den tidligere fylkesplanen skal være gjeldende ble gjort?</p> <p>7. Kan du fortelle litt satsningsområdene i deres delplan for uu?</p> <p>8. Hvordan tenker dere å forankre uu i kommende planstrategi mtp erfaring fra den forrige som var førsteutgaven av dette dokumentet?</p>
<p><b>Avsluttende spørsmål:</b></p>	<p>1. Hva tenker du staten kan gjøre for å øke kompetansen på uu i plansammenheng hos fylkeskommunen? (Inspirator/tilskuer, økonomiske midler..)</p> <p>2. Hva mener du er organisasjonens/ fylkets største utfordringer ift uu i planlegging?</p> <p>3. Hva mener du er organisasjonens/ fylkets største utfordringer ift uu i forvaltningen av tjenester til skole, tannhelse, transport?</p>



--	--

**Debriefing - Etter intervjuet:**

- spørre om informanten har noe mer å tilføye i intervjuet
- spørre informanten av opplevelsen av intervjuet
- fortelle om intervjuundersøkelsens formål og design
- dersom det kommer opp noe etter intervjuet spørre om tillatelse til å rapportere de temaene som kom fram (ihht etiske synspunkt)

## Vedlegg IV

### Intervjuguide for Rogaland fylkeskommune

Jeg har gjort et dokumentstudium av tre fylker og tre kommuner for å se hvilken legitimitet universell utforming har og hvordan dette er forankret i utvalgte plandokumenter. Jeg har avgrenset studien til disse plandokumentene:

- Regional/Kommunal planstrategi 2012-2016,
- Fylkes-/kommuneplan – samfunnsdel og arealplan 2010/11-2015, og
- Delplan for uu
- Handlings- og økonomiplan for 2012, 13, 14 og 15.

**Problemstilling:** «Hvilken legitimitet har universell utforming i fylket/kommunen og på hvilken måte er dette blitt fulgt opp i planperioden 2011-2015?»

**Formålet med masteroppgaven:** undersøke hvordan planverktøyet brukes ift uu og hvilke virkemidler som blir tatt i bruk. (Er virkemidlene gode nok til å kunne gjennomføre intensjonen med planen? Hvem gjør hva til hvilken tid med hvilke ressurser).

**Definisjon legitimitet ift planlegging:**

#### **Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet**

Arbeidet er nyttig for meg/oss. Sammenheng mellom nytte og gjennomførbarhet. Fremme produktivitet og god ressursutnyttelse gjennom styring av produksjon – de fysisk synlige grepene i en plan- og utviklingsprosess. Krever lett tilslutning og skaper forpliktelser til handling og forutsetter juridisk bindende samarbeid. (kontrakter)

#### **Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet**

Arbeidet er faglig/politisk erkjent. Fokuset på kortsiktig ressursinnsats for å nå strategiske mål. Mer detaljert, gjennomføringsorientert og bindende. Arealplan i kommuneplan (ref pbl: juridisk bindende = regulativ legitimitet)

#### **Strategisk planlegging og normativ og moralsk legitimitet**

Arbeidet er verdimeslig akseptert. Om visjoner og med fokus på store utviklingslinjer og fokus på utfordringer. Lage retningsgivende effekt for utvikling med basis i normativ/moralsk essens. (Holdningsskapende arbeid – likeverd)

#### **Institusjonell planlegging og legal legitimitet**

I tråd med lov og regelverk. Formell behandling og status til det plandokument som plan- og utviklingsprosessen skaper. PBL, Planstrategi, arealplan, økonomiplan; setter videre planlegging i system gjennom formelt rammeverk. (Amdam, 2005)

**Definisjon Universell utforming:** "Universell utforming er design av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning eller spesiell utforming." (Miljøverndepartementet, 2007)

**Innlede intervjuet med en briefing:**

- Definere situasjonen for informanten
- Formålet med intervjuet og hva det skal brukes til
- Hva lydbåndopptaker skal brukes til
- Eventuell anonymisering av informant
- Spørre om informanten har spørsmål før intervjuet

**Innledende spørsmål**

13. Sted, dato
14. Organisasjon, avdeling
15. Navn
16. Fagbakgrunn
17. Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
18. Hvor lenge har du jobbet med temaet uu?

Forskningsspørsmål	Intervju spørsmål
<p><b>Hvordan er arbeidet organisert og hvem samarbeides det med?</b></p>	<p>24. Kan du fortelle om hvordan arbeidet med uu er organisert i deres organisasjon?</p> <p>25. Kan du si noe om det er satt av ressurser til oppfølging av uu i organisasjonen?</p> <p>26. Kan du fortelle hvem dere samhandler med om hva og hvordan både internt og eksternt?</p> <p>27. Hvilke møtepunkter eller arenaer benytter dere i det tverrsektorielle arbeidet med uu?</p> <p>28. § 5.1 plan- og bygningslov: «Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging..» Kan du fortelle om hvordan medvirkningen blir ivaretatt i planprosessene deres?</p> <p>29. Hvordan følges uu-arbeidet opp? (gjennom prosjektdeltakelse eller systematisk oppfølging på flere områder samtidig)</p> <p>30. Kan du fortelle hvordan dere foretar opplæring av uu internt i organisasjonen og hvor i organisasjonen?</p> <p>31. Kan du fortelle om hvordan dere gjennomfører rapportering på gjennomførte tiltak ift uu?</p> <p>32. Hvordan følger dere opp Mål 2 i fdp uu: «Eksisterende bygg og anlegg rettet mot allmennheten skal i størst mulig grad være universelt utformet fra 2019».</p> <p>33. Hvordan følger dere opp Mål 2 i fdp uu:» Alle skal ha tilgang til informasjon og et variert tilbud for fysisk utfoldelse i sin kommune»</p> <p>34. Hvordan følger dere opp Mål 4 i fdp uu:» I Rogaland skal infrastrukturen tilfredsstillende prinsippene for universell utforming innen 2019»</p> <p>35. Hvordan følger dere opp retningslinjene i fdp uu: «Universell utforming skal være en førende strategi i all fysisk planlegging»</p>
	<p>5. På hvilke områder mener du at fylkeskommunens oppfølging av uu-arbeidet i kommunene er mest nyttig?</p>

	<p>(gjennom stimuleringsmidler, enkeltprosjekter, kompetansehevingskurs)</p> <p>6. Hvilken nytteverdi mener du at uu har i den samlede utviklingen av samfunnet på en skala fra 1-10? Kan du utdype dette?</p>
<p><b>Er universell utforming politisk erkjent og verdimeessig akseptert?</b></p>	<p>7. I hvor stor grad mener du at uu er forankret i organisasjonen gjennom at din nærmeste leder setter uu på dagsorden på en skala fra 1-10? Kan du utdype/nevne eksempler på dette?</p> <p>8. I hvor stor grad blir uu satt på dagsorden politisk ifb med den årlige budsjettbehandlingen på en skala fra 1-10? Kan du utdype/nevne eksempler på dette? (Omprioritering av rådmannens innstilling)</p> <p>9. Hvilke rutiner har dere for å sjekke protokollen av politiske uu-vedtak?</p>
<p><b>Hvordan er uu forankret i plandokumentene ihht plan- og bygningsloven i fylkeskommunen i planperioden 2011-2015 ?</b></p>	<p>9. Gjennom mitt dokumenstudium fant jeg at fylkesplanen (som det vises til i fylkesdelplan for universell utforming) ikke er gjeldende. Hva tenker du om at dere ikke har en fylkesplan eller et annet tilsvarende overordnet dokument?</p> <p>10. Kan du fortelle litt om satsningsområdene i deres delplan for uu?</p> <p>11. Gjennom mitt dokumenstudium fant jeg ikke omtale av uu i planstrategi for 2012. Fdp uu 2007-2011 ble heller ikke omtalt som planer som skal revideres i planstrategidokumentet. Det var heller ikke vedtak på at den fortsatt var gjeldende. Hva er dine tanker rundt dette?</p> <p>12. Hvordan tenker dere å forankre uu i kommende planstrategi mtp erfaring fra den forrige som var førsteutgaven av dette dokumentet?</p>
<p><b>Avsluttende spørsmål:</b></p>	<p>4. Hva tenker du staten kan gjøre for å øke kompetansen på uu i plansammenheng hos fylkeskommunen? (Inspirator/tilskuer, økonomiske midler..)</p> <p>5. Hva mener du er organisasjonens/ fylkets største utfordringer ift uu i planlegging?</p> <p>6. Hva mener du er organisasjonens/ fylkets største utfordringer ift uu i forvaltningen av tjenester til skole, tannhelse, transport?</p>

**Debriefing - Etter intervjuet:**

- spørre om informanten har noe mer å tilføye i intervjuet
- spørre informanten av opplevelsen av intervjuet
- fortelle om intervjuundersøkelsens formål og design
- dersom det kommer opp noe etter intervjuet spørre om tillatelse til å rapportere de temaene som kom fram (ihht etiske synspunkt)

## Vedlegg V

### Informasjon om forskningsprosjektet

Regjeringen har en visjon om et samfunn der alle kan delta. Et viktig virkemiddel for å oppnå dette er god tilgjengelighet og omgivelser som er trygge og praktiske å bruke. Universell utforming handler om å oppnå et inkluderende samfunn der alle kan delta på så like vilkår som mulig, og er en overordnet samfunnsstrategi som griper inn i en rekke mål, sektorer og plantyper.

Jeg er masterstudent ved Høgskolen i Volda, Studie i Samfunnsplanlegging og ledelse, og er i gang med en masteroppgave som handler om universell utforming og planlegging. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan universell utforming er forankret i planverktøyet, og hvilke virkemidler som blir tatt i bruk.

Jeg har gjort et dokumentstudium av tre fylker og tre kommuner for å se på forankringen av universell utforming i disse plandokumentene:

- Regional/Kommunal planstrategi 2012-2016,
- Fylkes-/kommuneplan – samfunnsdel og arealplan 2010/11-2015,
- Eventuell delplan for universell utforming
- Handlings- og økonomiplan for 2012, 13, 14 og 15.

Problemstilling for masteroppgaven er:

«Hvilken legitimitet har universell utforming i fylkeskommunen/kommunen og på hvilken måte er dette blitt fulgt opp i planperioden 2011-2015?»

Min veileder ved Høgskolen i Volda er førstelektor Grethe Mattland Olsen.

Det er frivillig å delta og du kan når som helst uten begrunnelse trekke deg fra undersøkelsen.

Trenger du mer informasjon ta kontakt på epost: [linda.nilsen.ask@rogfk.no](mailto:linda.nilsen.ask@rogfk.no) eller mobil: 95860433

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

.....  
(Dato og signatur)