



FORORD

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på mitt masterstudie i by- og regionplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging (ILP) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) våren 2016. Oppgaven er på 30 studiepoeng.

Gjennom studiet har jeg vært borti mange ulike fag som går inn på arealplanlegging både på et overordnet og detaljert nivå. Denne oppgaven handler om kommunal planlegging og kommunenes arbeid med tilrettelegging av turveier for mennesker med nedsatt bevegelsesevne. Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en utfordrende og lærerik prosess.

Jeg er fra tidligere, utdannet bygningsingeniør og arbeider som byggesaksbehandler. Både utdanning, daglig arbeid og egen interesse har ført til at jeg ble opptatt av temaet universell utforming. Universell utforming er et middel som bør, etter min mening, benyttes i langt større grad enn det som er tilfellet per i dag. Dette for å et skape et mer inkluderende samfunn med god tilgjengelighet, og legge til rette for samfunnsdeltakelse for alle.

Først og fremst tusen takk til alle mine informanter som stilte opp og har gitt av sin tid og sin kunnskap og gjorde denne studien mulig. Takk til min veileder Helena Nordh for god veiledning og nyttige innspill i en rådvill oppstartfase. En stor takk til veilederen Knut Bjørn Stokke som steppet inn etter at Helena gikk i svangerskapspermisjon. Takk for god faglig veiledning, kritisk blikk og konstruktive tilbakemeldinger.

Jeg retter en stor hjertelig takk til min familie, for stor tålmodighet og støtte i denne tiden. Endelig er jeg ferdig.

Kolbotn, mars 2016

Shilan B. Hafid

SAMMENDRAG

En av aktivitetene som er antatt å være helsefremmende for både fysisk og mentalhelse, er friluftsliv. Flere vitenskapelige studier viser at natur og friluftsliv har positive virkninger på helse, og utgjør en viktig faktor for økt livskvalitet for mange av oss. Temaet er dagsaktuelt og har fått økt prioritering i folkehelsearbeidet i løpet av de siste årene. Dette er forankret i regjeringens handlingsplan «Norge universelt utformet 2025», hvor et av målene er at alle kommuner har friluftsområder for allmenn bruk som er universelt utformet (Departementene (2009-2013)).

Universell utforming er en viktig strategi for å fremme inkludering. Den har til hensikt å gjøre samfunnets arenaer tilgjengelige for alle mennesker uavhengig av funksjonsnivå. Det er et politisk mål at offentlige rom, inkludert natur- og friluftsområder, skal være tilgjengelig, inkluderende og gir rom for mangfold. Kommunene er sentrale aktører i arbeidet med universell utforming, og har ansvaret for å legge rammene for fysisk utforming av bygg og uteområder. Planlegging er et viktig redskap for å nå de politiske målene. Denne oppgaven er en planfaglig oppgave som fokuserer på hvordan kommunes styringsverktøy brukes i planlegging av universelt utformede friområder. Studien retter søkelyset mot de juridiske bestemmelsene i kommunale styringsdokumenter og hvorvidt kommunene ivaretar mål og krav om universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten.

Mer presist, ønsket jeg å se gjennom oppgaven hva mellomstore kommuner i Østlandet gjorde for tilrettelegging av turveier, og hvilke krav som blir stilt i kommunale dokumenter vedrørende kvaliteter som kan knyttes til universell utforming og tilgjengelighet av turveier. Arbeidet med oppgaven startet derfor med å «grave» i kommuneplaner for samtlige 56 mellomstore kommuner i Østlandet for å finne ut hvilken kommune som har tatt med krav til universell utforming og tilrettelegging av turveier eksplisitt opp i sin styringsdokumenter/kommuneplan. Jeg har derfor lest gjennom mange og ulike kommunale plandokumenter og trålet kommunenes hjemmesider. Basert på denne gjennomgangen, endte jeg med 6 casekommuner.

Casekommunene i oppgaven ble valgt på grunnlag av visjon og kvalitetsformuleringer om universell utforming og tilgjengelighet av friområder i sine kommuneplaner. Jeg ønsket å se hvordan temaet implementeres i styringsverktøyet for disse kommunene, og hvordan disse mål og kvalitetsformuleringene følges opp i praksis, og om formuleringene knyttes til reguleringsplaner.

Datainnsamlingen i oppgaven baserer seg primært på en kvalitativ metodetilnærming. Det empiriske grunnlaget for diskusjonen vil være dokumentstudier, dybdeintervjuer og registreringer som er gjort under befaringer på turstier som er anbefalt av respektive casekommuner.

Resultatet fra denne studien viser at det er stor variasjon på hvordan kommunene ivaretar bevegelseshemmedes interesse for friluftslivsdeltakelse. Tilgjengelighetshensynet er ivaretatt i variert grad i plandokumenter i casekommunene. Hensynet er best ivaretatt i overordnede planer, men dette gir ingen garanti for å oppnå resultater i praksis.

Dokumentstudiet viser at kun 16% av casekommunene i denne studien har klart å videreføre mål og visjoner om tilrettelegging av turveier for alle i overordnede planer (kommuneplaner og delplaner) til reguleringsplaner på en tilfredsstillende måte, og konkretiserer kravene gjennom juridisk bindende bestemmelser til planen. Resultatet fra befaringene viser at det er kun to av casekommunene i oppgaven har klart å tilrettelegge turveier for rullestolbrukere. Informantene formidler utfordringer knyttet blant annet til kompetanse, ressursbruk, prioriteringer og ikke minst økonomi som setter store begrensninger i arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring av turveier.

Studien viser at aktiv medvirkning fra rådet for funksjonshemmede vil gi økt tilgjengelighet av turveier. Medvirkning i gjennomføring av planene er like viktig som å komme inn tidlig i planprosessen. Økt kompetanse og bevissthet om teamet i kommuneadministrasjonen samt økt aktiv medvirkning er viktig for realisering av mål og bestemmelser om universell utforming og tilgjengelighet av turveier.

Nøkkelord: Turvei, Tilgjengelighet, Universell utforming, Bevegelseshemmede, Rullestolbrukere, Friluftsliv.

ABSTRACT

One of the activities that are believed to be healthy for both physical and mental health is outdoor life. Several scientific studies show that nature and outdoor activities have positive health effects and constitute an important factor for improved quality of life for many individuals. This is a hot topic that has received increased priority in public health over the last few years. This is rooted in the government plan "Norway universally designed in 2025", where one of the goals is that all municipalities have outdoor areas for public use universal design (Departementene (2009-2013)).

The principle of universal design is a strategy that aims to make community-based venues available to all people regardless of functioning. There is a political goal that public space should be accessible, inclusive and allows for diversity. The municipality is responsible for providing a proper framework for the physical design of buildings and outdoor areas. This goal is an academic exercise that focuses on how a municipality's management in the planning of public spaces can give freedom to use for everyone. The study focuses on the legal provisions in municipal policy documents and whether municipalities are pursuing goals and requirements of universal design and accessibility of outdoor areas for the public.

I wanted to explore through this case what effort medium-sized municipalities in eastern-Norway really made for facilitation of walking trails, and what kind of requirements are imposed in municipal documents regarding the qualities that can be linked to universal design and accessibility of walking trails. The case therefore started by "digging" in the municipal plans for all 56 medium-sized municipalities in eastern-Norway to determine which municipality has included requirements for universal design / facilitation of walking trails explicit in its policy documents. I have therefore read through many and various municipal planning documents and explored municipal webpages.

Case-municipalities in the task were selected on the basis of quality formulations of universal design/availability of recreation areas for the public in their municipal plans. I wanted to see what happens in these communities and how these quality formulations are implemented in practice and whether the formulations are linked to zonings plan.

Data collection in the thesis is based primarily on a qualitative method approach. The empirical basis for discussion will be documented studies, in-depth interviews and registrations made

during inspections on walking trails recommended by the respective municipalities' choices that case the task.

Results from this study shows that there is great variation in how municipalities safeguard disabled individuals outdoor life activities. Availability considerations are addressed in various degrees in planning documents of case-municipalities. Consideration is best addressed in the overall plans, but this gives no guarantee to achieve results in reality. The document study shows that only 16% of case municipalities in this study have managed to continue their mission and vision on arrangement of footpaths for all the master plans (municipal plans and partial plans) for zoning in a satisfactory manner, and specifies requirements through legally binding provisions of the plan. The results of the site-visits shows that only two of the case-municipalities have managed to arrange hiking trails for wheelchair users. The informants explained various challenges including expertise, use of resources, priorities and economy that limit the work on universal design and accessibility of footpaths. The study shows that the active participation of the council for the disabled will increase the availability of footpaths. Participation in implementing the plans is equally important as starting the planning process early.

Keywords: Walking trails, Availability, Universal design, Handicapped, Wheelchair users, Outdoor life.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
ABSTRAKT	4
INNHOLDSFORTEGNELSE	6
1 INNLEDNING	10
1.1 Valg av problemområde	10
1.2 Problemstilling	12
1.3 Begreper og definisjoner	13
1.3.1 Friluftsområder og friområder	13
1.3.2 Turvei	13
1.3.3 Bevegelseshemmede	14
1.3.4 Tilrettelegging	14
1.3.5 Tilgjengelighet	15
1.3.6 Uteareal for allmenheten	15
1.4 Sentrale lover i tilknytning til universell utforming i kommunal planlegging	15
1.4.1 Bakgrunn	15
1.4.2 Friluftsløven	16
1.4.3 FN- konvensjonen og FNs standardregler	17
1.4.4 Plan- og bygningsloven	17
1.4.5 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	19
1.4.6 Folkehelsesloven	20
1.4.7 Byggeteknisk forskrifts krav om universell utforming og tilgjengelighet	21
1.4.8 Norsk standard for uteområder (NS- 11005:2011)	23
2 TEORI	24
2.1 Universell utforming	24
2.1.1 Hva er universell utforming?	24
2.1.2 Hva betyr nedsatt funksjonsevne/bevegelsesevne?	26
2.1.3 Tilgjengelighet eller universell utforming?	28
2.2 Friluftsliv	30
2.2.1 Friluftsliv i et helseperspektiv	30
2.2.2 Tilgjengelighet av friområder	31

2.3	Planlegging	32
2.3.1	Retningslinjer om universell utforming	33
2.3.2	Kommunal styringsverktøy forankret i plan- og bygningsloven	34
2.3.2.1	Planhierarkiet i kommunalplansystem	34
2.3.2.2	Kommunal planstrategi	36
2.3.2.3	Kommuneplanens samfunnsdel	36
2.3.2.4	Kommuneplanens arealdel	37
2.3.2.5	Reguleringsplaner (område- og detaljreguleringsplaner)	38
2.4	Styringsmodeller	40
2.5	Medvirkning	41
2.5.1	Medvirkning i planprosessen for økt tilgjengelighet	43
2.5.2	Kommunale råd for funksjonshemmede.....	44
2.6	Pilotkommuneprojektet- BU 13	46
2.7	Kartlegging av turveier	47
3	METODE	50
3.1	Casestudier	50
3.2	Utvalg	51
3.3	Valg av casekommuner i oppgaven	52
3.4	Målgruppe i oppgaven	55
3.5	Datamateriale og analyse	55
3.5.1	Studie av plandokumenter	56
3.5.2	Befaring og registrering	56
3.5.3	Intervjuer	58
3.5.4	Intervjuguide	59
3.5.5	Gjennomføring av intervjuer	59
3.5.6	Analyse av datamateriale	60
3.5.7	Validitet	61
4	RESULTATER	63
4.1	Eidskog kommune	63
4.1.1	Kort fakta om kommunen	63
4.1.2	Resultat fra dokumentstudiet	64
4.1.3	Resultat fra intervju	65
4.1.4	Resultat fra befaring	68
4.1.5	Oppsummering	70

4.2 Gjerdrum kommune	71
4.2.1 Kort fakta om kommunen	71
4.2.2 Resultat fra dokumentstudiet	72
4.2.3 Resultat fra intervju	74
4.2.4 Resultat fra befaring	76
4.2.5 Oppsummering	76
4.3 Kongsvinger kommune	77
4.3.1 Kort fakta om kommunen	78
4.3.2 Resultat fra dokumentstudiet	78
4.3.3 Resultat fra intervju	81
4.3.4 Resultat fra befaring	83
4.3.5 Oppsummering	85
4.4 Rygge kommune	86
4.4.1 Kort fakta om kommunen	86
4.4.2 Resultat fra dokumentstudiet	86
4.4.3 Resultat fra intervju	89
4.4.4 Resultat fra befaring	91
4.4.5 Oppsummering	92
4.5 Sør-Odal kommune	93
4.5.1 Kort fakta om kommunen	94
4.5.2 Resultat fra dokumentstudiet	94
4.5.3 Resultat fra intervju	95
4.5.4 Resultat fra befaring	97
4.5.5 Oppsummering	98
4.6 Øvre Eiker kommune	99
4.6.1 Kort fakta om kommunen	99
4.6.2 Resultat fra dokumentstudiet	100
4.6.3 Resultat fra intervju	102
4.6.4 Resultat fra befaring	104
4.6.5 Oppsummering	105
5 DISKUSJON	106
5.1 Universell utforming som strategi for planlegging	106
5.2 Medvirkning	118
5.3 Økonomi og vedlikehold	122

5.4 Ansvar og informasjon	124
6 KONKLUSJON	127
6.1 Veien videre	130
LITTRATURLISTE	132
INTERNETTSIDER	137
FIGURLISTE	138
TABELLISTE	140
VEDLEGG	141

1 INNLEDNING

Universell utforming er et overordnet begrep for hvordan samfunnet skal gjøres tilgjengelig for alle, og er et prinsipp som i dag både er fremhevet som et politisk mål, samt er en ambisjon for all planlegging i Norge (NOU 2001:22). Regjeringens fokus på like muligheter til alle borgere og på tilrettelegging for aktiv samfunnsdeltakelse for alle, kan være med på å forhindre at det blir store forskjeller på omgivelser og tjenester i samfunnet. I stortingsmelding nr. 39-Friluftsliv: «Ein veg til høgare livskvalitet», slås det fast at alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende trivselsskapende og miljøvennlige aktiviteter i nærmiljø og i naturen ellers (St.meld. nr 39 (2000-2001)). Videre heter det i stortingsmelding nr. 26-Regjeringens miljøpolitikk og rikets tilstand: «*Alle skal ha tilgang til universelt utformede uteområder der de bor, og anledning til å drive idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv*» (St.meld.nr 26 (2006-2007)). I regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet, Norge universelt utformet 2025, er det målsatt at: «*Alle kommuner har friluftsområder for allmenn bruk som er universelt utformet.*» (Departementene (2009-2013)). I denne oppgaven skal jeg se på hvordan mellomstore kommuner i Østlandet følger opp målet om tilgjengelige friluftsområder for allmenheten, med et spesielt fokus på tilgjengelige turveier i friområder.

Økt politisk satsing på likestilling og inkludering er vesentlig for å gi like muligheter til personer med nedsatt funksjonsevne i samfunnet, samt å oppnå regjeringens mål om et helsefremmende friluftsliv for alle grupper. Diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne fremhever spesielt betydningen av tilgjengelighet. Manglende tilgjengelighet oppfattes i dag som ulovlig diskriminering (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)). I stortingsmeldingen nr. 39 (St.meld. nr 39 (2000-2001)) heter det: «*Ulike former for tilrettelegging for friluftsliv har stått og bør framleis stå sentralt i offentlig friluftslivspolitik*». Denne studien setter lys på kommunenes arbeid med tilrettelegging av turveier for bevegelseshemmede gjennom kommunalplanlegging og arbeid som er gjort i realiteten for økt fremkommelighet for rullestolbrukere.

1.1 Valg av problemområde

Naturopplevelser og gode turmål er viktige motivasjonsfaktorer. Forskning viser at grøntområder i næromgivelser har en viktig effekt på helse. Fra nasjonalpolitisk hold fremheves friluftslivets verdi for helsa og løftes frem som et viktig satsingsområde for Norge (St.meld. nr

39 (2000-2001)). Ifølge den nasjonale handlingsplanen for fysisk aktivitet 2005–2009, er natur og naturopplevelser viktige faktorer i folks egen vurdering av hva som gir helse og livskvalitet (Departementene (2005-2009)). Her er det viktig å påpeke det strategiske målet i friluftslivspolitikken som sier at: *«alle skal ha høve til å drive friluftsliv som helsefremjande, trivselsskapande og miljøvennleg aktivitet i nærmiljøet og i naturen elles»* (ibid). Friluftsliv er altså et tilbud som skal gjelde for hele befolkningen og bidra til god livskvalitet, økt trivsel, god folkehelse og en bærekraftig utvikling.

I senere årene har fokuset på universell utforming økt og begrepet er inkludert i flere norske lover, sist i den nye Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013), og i Plan- og bygningsloven (2008). Økt fokus på tilgjengelighet har skapt et håp om at menneskers selvstendighet og trygghet når det gjelder aktivitet vil øke, og at det vil bidra til å senke terskelen for at folk skal komme seg ut i naturen. Man må anta at mennesker med nedsatt funksjonsevne har de samme behovene som den øvrige befolkningen når det gjelder friluftutøvelse. Å ha funksjonsnedsettelse fjerner ikke slike ønsker og behov, men kan gjøre det nødvendig å ta seg fram på en annerledes måte som for eksempel med rullestol. I følge SINTEF rapport- Analyse og dokumentasjon av friluftslivets effekt på folkehelse og livskvalitet (Kurtze et al. 2009), bør flere oppmuntres til å være ute i naturen da friluftaktiviteter har gunstig effekt på fysisk og psykisk helse, og øker livs kvaliteten. Rapporten konkluderer med at økt friluftsliv vil ha betydelige samfunnsøkonomiske gevinster, i form av rekreasjonsverdi og i form av reduserte kostnader til helsetjenester og til sykefravær. En slik realisering forutsetter at man klarer å aktivisere grupper av befolkningen som i dag ikke allerede er aktive (Kurtze et al. 2009). Godt tilrettelagte grøntarealer for opphold og fysisk aktivitet, er viktig for alle, men spesielt viktig for mindre mobile grupper som har ekstra behov for trygge og brukervennlige tilbud som personer med funksjonsnedsettelse, småbarnsfamilier, barn og eldre. I denne studien har jeg fått innsikt i kommunens arbeid med tilrettelegging for friluftslivsaktivitet for rullestolbrukere.

Universell utforming i byutvikling innebærer at bygg og uteområder formes og vedlikeholdes på en slik måte at flest mulig kan bruke byen uten spesiell tilpasning. Utforming av våre fysiske omgivelser har i høy grad med psykisk og fysisk trygghet og velvære å gjøre. Dette gjelder alle miljøer hvor innbyggerne ferdes og oppholder seg.

Mennesker med nedsatt funksjonsevne er en gruppe som har behov for god tilgjengelighet for å øke sin selvstendighet og sitt aktivitetsnivå. Dette krever en bevist satsing på tilgjengelighet og universell utforming om kommunen skal inkludere alle og legge til rette for deltakelse i alle grupper. Lovens krav om universell utforming gjelder også uteområder for allmenheten, men

fokuset er i dag rettet mest på offentlig bygg. Jeg ønsker å undersøke gjennom denne oppgaven om man har greid å ivareta de krav og anbefalinger som er utarbeidet når man tilrettelegger et uteområde som har hele befolkningen som målgruppe.

Oppgaven fokuserer på tilretteleggingen for friluftslivet for mennesker med nedsatt bevegelsesevne, i den kommunale planleggingen. I oppgaven har jeg begrenset friluftslivet for bevegelseshemmede, til å gjelde turer med rullestol i naturområder. Dette begrunnes med at myndighetene ønsker å prioritere tilgjengelighet til arenaer generelt, men også friluftslivet spesielt for å skape økt deltakelse.

For at en rullestolbruker kan bevege seg i naturen uten hjelp, kreves tilrettelegging. Jeg ønsker å se på hva som er gjort og hvordan. Når det gjelder definisjonen på naturområder har jeg støttet meg blant annet på en definisjon i handlingsplanen for fysisk aktivitet: «*opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse*» (Departementene (2005-2009)).

1.2 Problemstilling

Med bakgrunn i problemfeltet og fokusområdet har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

Hva gjør mellomstore kommuner i Østlandet for å ivareta krav og anbefalinger til universell utforming av turveier for å fremme friluftsliv blant bevegelseshemmede?

Underproblemstilling:

1. Vil mål og kvalitetsformuleringer om universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenhet, herunder turveier, i planer etter plan- og bygningsloven, gi garanti for å oppnå resultater etter intensjonene?
2. Fører aktiv medvirkning fra kommunale råd for funksjonshemmede til bedre tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere?
3. Hva oppleves som utfordring i tilknytning til arbeid med universell utforming og tilrettelegging av turveier i kommunen?

1.3 Begreper og definisjoner

1.3.1 Friluftsområder og friområder

Områdetyperne *friluftsområder* og *friområder* har attraksjonsverdi og bør kunne tilrettelegges og tilbys kommunens innbyggere. I følge Kulturdepartementets veileder Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet (2014), blir begrepene Friluft- og friområder ofte brukt som fellesbetegnelser for kommunens grønne områder som er åpen for allmenn bruk.

Norsk standard «Universell utforming av utarbeidete uteområder: krav og anbefalinger» definerer friluftsområde som: «*sammenhengende områder utenfor by- og tettsteder som er avsatt til bruk av allmenheten til friluftsliv og omfatter områder til fiskeing bading, turveier, rasteplasser osv*». (NS 11005:2011). Mer eksakt betyr *Friluftsområder* i denne studien store, ofte privat eide og uregulerte områder, som omfattes av allemannsretten (Kulturdepartementet 2014).

I standarden defineres begrepet *Friområder* som: «*tilgjengelige grøntområder tilrettelagt for aktivitet og opphold, ofte med beplantning og skjøtsel*», og skal omfatte blant annet turveier, tilgjengelige parker, leirplass, anlegg for lek og uorganisert idrett og sport (NS 11005:2011). Kulturdepartementet (2014) beskriver begrepet til å gjelde et avgrensede områder med spesiell tilrettelegging og opparbeiding av allmenhetens uhindrede rekreasjon, opphold og frie ferdsel. Denne oppgaven handler om friområder (uteområder for allmenheten i plan- og bygningsforstand), som er regulert og eies av kommunen eller disponeres ved stedsvarig bruksrett som sikres gjennom avtale med grunneier og tinglyses som heftelse på eiendommen. Friområder er offentlige områder, som vanligvis opparbeides og vedlikeholdes av kommunen, og derfor skal ha full kontroll med dem. Jeg skal i denne oppgaven forholde meg til begrepet friområder så langt som mulig, men mye av litteraturen skiller ikke dette fra friluftsområder.

1.3.2 Turvei

Et av de første spørsmålene som krevde min oppmerksomhet var, hva en turvei er, og hva som er forskjellen mellom en turvei og en tursti. Benevnelse av ulike ferdselsårer, er først og fremst av forvaltningsmessig interesse, fordi dette sier noe om hvilken form for forvaltning som er tenkt, graden av tilrettelegging eller hensikt med anlegget. Direktoratet for Naturforvaltning har i håndbok 27 – «Naturvennlig tilrettelegging» brukt følgende definisjon av turvei: «*Turveger er traseer for ferdsel til fots, eventuelt med sykkel, rullestol, barnevogn eller liknende som er*

ryddet for vegetasjon. Grunnen er godt opparbeidet med et toppdekke som gir jevn overflate.» (DN-håndbok 27 -2006). I samme håndbok defineres tursti som: *«Turstier er traseer for ferdsel til fots som er ryddet for vegetasjon, men uten eller liten grad av opparbeidelse av grunnen. De er vanligvis merket.»* (ibid). Ut fra disse definisjonene, så er det graden av tilretteleggingen og tilgjengeligheten som utgjør forskjellen på en turvei og en sti.

Kultur- og kirkedepartementet har i 2008 utarbeidet veilederen «Tilrettelegging av turveier, løyper og stier» for å gi nærmere informasjon om planlegging og utforming av anlegg som har som hovedmål å legge til rette for trening og trim i friluft for folk flest, og som er berettiget til støtte gjennom spillemiddelordningen. I denne veilederen defineres turvei som: *«Turveier er flerfunksjonelle traseer med høy utnyttelsesgrad for ferdsel til fots, med sykkel, barnevogn eller rullestol. De har stor grad av opparbeiding, gir god fremkommelighet, må tåle kjøring med vedlikeholdsmaskiner og skal ha et fast og jevnt toppdekke. Partier kan være spesielt tilrettelagt for rullestol/rulleski gjennom asfaltering.»* (Kultur- og kirkedepartementet 2008). Den samme definisjon av turvei er lagt til grunn i NS 1105:2011- Universell utforming av opparbeidede uteområder- Krav og anbefalinger (NS 11005:2011). Denne definisjonen tilfredsstiller bestemmelser og retningslinjer knyttet til spillemiddelordningen, som er et tilskudd til kommunene for oppføring av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Kultur- og kirkedepartementets definisjon av turvei legges til grunn i denne oppgaven.

1.3.3 Bevegelseshemmede

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) definerer begrepet bevegelseshemmede som: *«Personer som har nedsatt bevegelsesevne og kan være avhengige av rullestol, rullator eller andre ganghjelpemidler. Begrepet omfatter også personer med reumatisme, hjerte- og lungeproblemer, muskelsykdommer eller annet som fører til nedsatt kraft i armer eller bein»* (<http://uukurs.dibk.no>). I tillegg har mange eldre nedsatt bevegelsesevne, som følge av redusert balanse og lengre reaksjonstid. Risikoen for å få en nedsatt funksjonsevne øker med alderen (DN-håndbok 27 -2006). Fokusgruppen for denne oppgaven er rullestolbrukere.

1.3.4 Tilrettelegging

Naturen i seg selv er utilgjengelig uten tilrettelegging. Begrepet omfatter ifølge direktoratet for byggkvalitet *«gjennomføring av tiltak for sikring av et gitt funksjonsnivå»*

(<http://uukurs.dibk.no>). I denne oppgaven omfatter tilrettelegging av turveier for å gi rullestolbrukere mulighet til naturopplevelser og friluftslivsutøvelse.

1.3.5 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet er: *«et egenskap ved den fysiske utforming av bygninger, transportmidler, utemiljø som sikrer mennesker med funksjonsnedsettelse atkomst og bruk ved egen hjelp»* (<http://uukurs.dibk.no>). Tilgjengelighet av et sted eller fasilitet betegnes med tilgjengelighetssymbolet, som er et internasjonalt symbol som gir informasjon om at turvei, parkeringsplass, toalett, mv. er tilgjengelig og brukbart for rullestolbrukere. Rullestolsymbolet er det samme som tilgjengelighetssymbolet, og brukes i noen tilfeller for å markere tilgjengelighet og brukbarhet for flere grupper funksjonshemmede (<http://uukurs.dibk.no>).

1.3.6 Uteareal for allmennheten

Direktoratet for byggkvalitet definerer utearealer for allmenheten som: *«Er uteareal der publikum har tilgang til»* (<http://uukurs.dibk.no>). Det er krav til universell utforming av utearealer for allmenheten, jf. TEK10 §8-2. Turveier, i plan- og bygningsforstand er uteoppholdsarealer med krav om universell utforming, og skal ha tilstrekkelig egnethet og utforming etter sin funksjon. Begge begrepene (utearealer for allmenheten og turveier) brukes derfor om hverandre i denne oppgaven.

1.4 Sentrale lover i tilknytning til universell utforming i kommunal planlegging

1.4.1 Bakgrunn

Gjennom Lovverk og forskrifter, rundskriv og retningslinjer og veiledninger legges grunnlaget for universell utforming og menneskerettighetsideologi. Tradisjonelt har Plan- og bygningslov med byggeforskrift vært de sterkeste statlige føringene for tilgjengelighet.

I Norge har regjeringen satt universell utforming høyt på dagsorden med sin visjon om at landet skal være universelt utformet innen 2025 (Departementene (2009-2013)).

Et utvalg (kalt Manneråkutvalget) fikk i 1999 mandat til å utrede funksjonshemmedes rettigheter i en større sammenheng og foreslå ulike strategier og virkemidler for å fremme

funksjonshemmedes deltagelse og likestilling i samfunnet (Sosial - og helsedirektoratet et al. 2003). Det var denne utredningen som først foreslo en norsk lov som tar opp universell utforming, og fastslo prinsippet om universell utforming som et sentralt planleggingsprinsipp. Utvalgets innstilling (NOU 2001:22) ble fulgt opp av en melding til Stortinget der universell utforming fastlagt som en av Regjeringen Bondeviks sentrale strategier på området (St.meld.nr.40 (2002-2003)).

Handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne - Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder, for perioden 2005-2008, ble koordinert av Miljøverndepartementet, og besto av en rekke tiltak som var planlagt og finansiert av ulike sektorer, og noen tiltak finansiert fra planens stimuleringsmidler. Planens mål var å bedre tilgjengelighet for alle, med særlig fokus på personer med nedsatt funksjonsevne (Departementene (2004-2009)). Flere tiltak som ble igangsatt og gjennomført i denne handlingsplanen, ble videreført i handlingsplanen for 2009-2013 (Departementene (2009-2013)). Det vil si at noen av tiltakene i handlingsplanen for 2009-2013 har virket siden 2004. Begge handlingsplanene har fire prioriterte innsatsområder, bygg og anlegg, planlegging og uteområder, transport og IKT. Handlingsplanene inneholder tiltak innenfor hver av de nevnte innsatsområdene. Hvert innsatsområde dekker en bestemt sektor som følger av sektoransvarsprinsippet. Økt bruk og satsing på IKT og velferdsteknologi er sentrale emner i den nye handlingsplanen for universell utforming (2015-2019) som er nylig lansert.

Handlingsplanen for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013, har blant annet følgende tidsfastsatte mål i planlegging og uteområder: «*Alle kommuner bør ha vedtatt kommuneplan med retningslinjer for universell utforming innen 2015*» i tillegg til at «*Alle kommuner bør arbeide for å ha minst ett universelt utformet friluftsområde*». (Departementene (2009-2013)).

1.4.2 Friluftsløven

Friluftsløven ble vedtatt i 1957. Løven er relevant i forhold til tilrettelegging for friluftsliv i naturområder og ivaretar retten for å drive friluftsliv. Dette er innarbeidet i lovens formålsparagraf som lyder som følger: «*Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes*». (Friluftsløven 1957).

Selv om loven kom før prinsippene om universell utforming ble definert, ivaretar den alles rett for utøvelse av friluftsliv. Loven skiller ikke på funksjonshemmede og funksjonsfriske mennesker.

1.4.3 FN- konvensjonen og FNs standardregler

FNs menneskerettighetserklæring bygger på ideen om at mennesker har rettigheter og friheter i kraft av å være mennesker. Den 20. desember 1993 ble FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming vedtatt (Lid 2013). Standardreglene består av 22 regler som er delt inn i tre deler: Del 1: *Forutsetninger for deltakelse og likestilling*, Del 2: *målområder for deltakelse og likestilling*, Del 3: *gjennomføring*. Svakheten ligger i at standardreglene er ikke juridisk bindende, men har som overordnet mål å uttrykke en sterk moralsk og politisk forpliktelse fra statens side (Brynn 2009). Disse standardreglene var sentrale i prosessen frem mot å få vedtatt FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som ble vedtatt i desember 2006 og trådte i kraft i 2008. Norge signerte i mars 2007. Konvensjonen inneholder ikke noen nye, særskilte rettigheter, men stiller bestemte krav og gir et nytt bidrag til hvordan menneskerettigheter skal forstås (Lid 2013).

FN-konvensjonen fokuserer på et universelt utformet samfunn og i Norge er det allerede tilpasset gjennom lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) som trådte i kraft 01.01.2009. Lid tolker FN-konvensjonen dit hen at den ikke gir personer med nedsatt funksjonsevne nye rettigheter, men understreker at de universelle menneskerettighetene gjelder for alle mennesker inkludert personer med nedsatt funksjonsevne. Hun mener å ha mulighet til å benytte seg av rettigheter, blir den nødvendige broen mellom å bli anerkjent som likeverdig og kunne delta i samfunnet som borger (Lid 2013).

1.4.4 Plan- og bygningsloven

Dagens plan- og bygningslov, (lov om planlegging og byggesaksbehandling, av 27.juni 2008 nr. 71) erstatter den tidligere plan- og bygningslov av 1985, og kom etter mange år med utredninger og andre forberedelser gjennom arbeid i flere lovutvalg. Loven består av en plandel og en byggesaksdel. Ny plandel trådte i kraft 1. juli 2009, mens bygningslovsdelen trådte i kraft 1. juli 2010, samtidig med ny byggt teknisk forskrift (TEK10). Miljøverndepartementet forvaltet

plandelen fram til 01.01.2014. Etter denne datoen ble planavdelingen overført til det nye kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Plan- og bygningsloven er omfattende og viktig for hvordan en kan tilrettelegge uteområder for alle grupper. Loven forutsetter at bestemmelser som legges til grunn ved utforming av bygg og uteområder skal fastsettes lokalt gjennom den kommunale arealplanleggingen. Loven danner altså grunnlaget for den kommunale planleggingen med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og fremmer brukermedvirkning. Tilrettelegging for friluftsliv kan planlegges gjennom arealdelen med grønnstruktur og hensynssoner.

Tilgjengelighet og universell utforming er innlemmet i ny plan- og bygningslov. Loven inneholder overordnede mål og krav til utforming av det fysiske miljøet. Formålsparagraf §1-1 første ledd:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» (Plan- og bygningsloven 2008).

Universell utforming er løftet frem som en viktig forutsetning for all planlegging, og kravet er presisert i paragraf § 1-1 femteledd:

«(.....) Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.» (Plan- og bygningsloven 2008).

Å fastlegge hensynet til universell utforming i formålet var ment å bidra til en bevisstgjøring til at tolkningen og praktiseringen av gjeldende regelverk i større grad tar hensyn til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Plan- og bygningsloven er en viktig lov både for folkehelse og for rehabilitering fordi den regulerer bruk av, og tiltak i, de fysiske omgivelsene (Lid 2013). Loven skal medvirke til at bygg og uteområder skal være sikre, og hensynet til universell utforming og god kvalitet skal stå sentralt i byggevirksomheten. Konkrete krav til det enkelte byggetiltak, ligger i teknisk forskrift med tilhørende veileder og i standarder.

Plan- og bygningsloven og byggeteknisk forskrift (TEK10) stiller minimumskrav. Disse må følges ved planlegging, prosjektering og utførelse av både bygg og uteområder.

1.4.5 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Målet med universell utforming er å oppnå likestilling og deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Hovedutfordringen når det gjelder å nå målene om full deltakelse og likestilling er knyttet til samfunnets utforming (NOU 2005:8). Tilgjengelighet av det fysiske miljøet kan bli bedre for alle, ved å fjerne eksisterende funksjonshemmende barrierer, samt å hindre at nye oppstår (Miljøverndepartementet 2007a). Diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne fremhever spesielt betydningen av tilgjengelighet (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)).

Fra 1. januar 2009 ble det forbudt å diskriminere personer med nedsatt funksjonsevne. Manglende tilgjengelighet oppfattes altså som ulovlig diskriminering. Personer med nedsatt funksjonsevne har, gjennom denne loven, fått et vern mot diskriminering på linje med det som allerede gjelder for kjønn etter likestillingsloven, og for etnisitet, religion osv. Loven skal sikre tilgjengelighet til alle arenaer for alle mennesker i så stor utstrekning som mulig (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010). Hensikten med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er beskrevet i formålsparagrafen (§1): *«Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.»* (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 2013). Etter lovens §5 er det forbudt å diskriminere på grunn av nedsatt funksjonsevne enten den er faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig

I motsetning til FN-konvensjonens forståelse av universell utforming, som gir ingen juridisk avgrensning, kun en faglig utdyping, er universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven innført som en rettslig bindende regel og pålegger plikter og utløser sanksjoner ved overtredelse (Lid 2013).

Lovens §10 henviser til Plan- og bygningsloven for fysiske tiltak i uteområder for allmennheten. §10 sier at: *«for bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven.»* (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 2013). Etter lovens § 15 skal alle bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten, oppfylle de samme kravene til universell utforming som i Plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr 32 (2007-2008)). Ifølge Plan- og bygningslovens §1-1 ledd 5 skal prinsippene om universell utforming ivaretas i planlegging og krav til byggetiltak. Det er også lovfestet i §18 at *«Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for*

likestilling uavhengig av nedsatt funksjonsevne» (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 2013).

Lovens plikt for universell utforming gjelder offentlige og private virksomheters fysiske innretning i forhold til bruk av bygninger, anlegg og opparbeidede uteområder, og skal håndheves av bygningsmyndighetene. Plan- og bygningsloven gjelder alle nybygg og større ombygginger, mens diskriminerings- og tilgjengelighetsloven gjelder for virksomheter i eksisterende bygg og uteområder.

1.4.6 Folkehelseloven

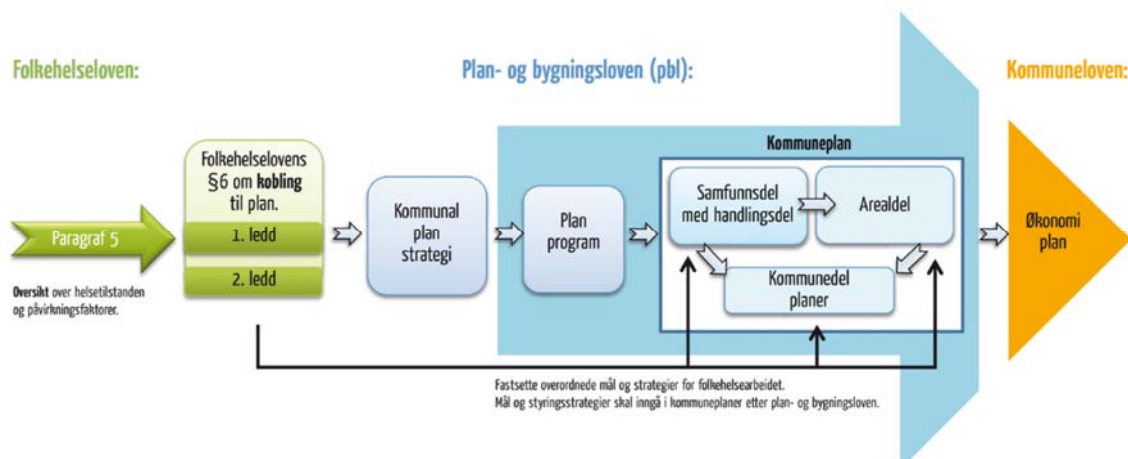
Den nye folkehelseloven, som trådte i kraft den 01.01.2012, gir kommunene et økt ansvar for å sikre folkehelsen gjennom tiltak på alle kommunens områder og forutsetter tverrfaglig engasjement, ansvar og innsats. Folkehelselovens formålsparagraf lyder som følger:

«Formålet med denne loven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.» (Folkehelseloven 2011).

Folkehelse defineres i lovens §3 som befolkningens helsetilstand, mens folkehelsearbeid omhandler det samfunnet gjør for å fremme befolkningens helse og forebygge faktorer som kan ha en negativ påvirkning på befolkningens helse (Folkehelseloven 2011). Folkehelseloven stiller krav til statlige instanser, fylkeskommuner og kommuner, og sikrer dermed at tiltak for folkehelse inngår i planleggingen. Folkehelseaspektet skal dermed inngå i de oppgaver kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og samfunnsplanlegging, forvaltning og tjenesteyting.

Plan- og bygningsloven er en sentral lov i forhold til arealplanlegging, og er sterkt knyttet opp til Folkehelseloven. Folkehelse er integrert i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven, og er definert som en del av bærekraftbegrepet. Tilkoblingen mellom de to lovene vises også ved krav satt i folkehelselovens §5 om nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen som skal være en forutsetning for at en kan benytte seg av virkemidlene fra plan- og bygningsloven for et målrettet arbeid for folkehelse (Folkehelseloven 2011). Mål og strategier som springer ut i fra Folkehelseloven, skal også forankres i plansystemet etter plan- og bygningsloven, og dermed kan en få forankret og prioritert tiltak innenfor og på tvers av sektorer.

Helsedirektoratet har skissert en modell som viser den tette tilkoblingen mellom folkehelseloven og plan- og bygningsloven. Modellen som er vist i figur nr.1, framstiller hvordan folkehelsearbeidet kan forankres i den kommunale planleggingen:



Figur nr.1: Illustrasjon viser hvordan plan- og bygningsloven kan brukes i folkehelsearbeidet. Kilde: ([https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid i kommunen/folkehelse og planlegging i kommunen](https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid%20i%20kommunen/folkehelse%20og%20planlegging%20i%20kommunen))

Illustrasjonen viser overgangen fra Folkehelseloven til plan- og bygningsloven, og hvilket elementer i lovene som bør kobles sammen i en prosess for å sikre helsehensyn i planleggingen.

I Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov inngår «vilkår for folkehelse» som en del av bærekraftbegrepet (Miljøverndepartementet 2009a). Ett av tiltakene for å bedre folkehelsen er å legge til rette for at flest mulig kan benytte friluftsområdene til rekreasjon og aktivitet. Erfaringer viser at godt tilrettelagte områder gir økt attraktivitet og innehar kvaliteter som mange i befolkningen setter stor pris på (DN-håndbok 27 -2006). God tilrettelegging av friområder bidrar både til det overordnede målet om bedre folkehelse, og til målet om universell utforming og økt likestilling i bruk av kommunens tilbud.

1.4.7 Byggeteknisk forskrifts krav om universell utforming og tilgjengelighet

Forskrift om tekniske krav til byggverk av 2010 (TEK 10) er den siste utgaven av byggeteknisk forskrift. Forskriften følger opp lovverket som den nye plan- og bygningsloven og folkehelseloven.

I byggeteknisk forskrift er universell utforming sentralt og er tatt inn i formålet og i flere kapitler. Formålsparagrafen sier følgende: «Forskriften skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller

tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2010). Videre stiller forskriftens kapittel 8 krav til universell utforming av uteareal og plassering av byggverk, mens kapittel 12 har bestemmelser om planløsning og utforming av byggverk.

Kravet til utearealer i forskriftens §8-1 er: «*Uteareal skal ha tilstrekkelig egnethet og utforming etter sin funksjon. Med uteareal menes opparbeidet atkomst, parkeringsareal, uteoppholdsareal i tilknytning til byggverk og uteoppholdsareal for allmennheten*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2010). Med uteareal for allmennheten menes utearealer der publikum har tilgang, og skal i henhold til forskriftens §8-2 bokstav a, være universell utformet (ibid). Forskriftens krav til utforming gjelder det som er menneskeskapt, for eksempel park og opparbeidede friområder.

Forskriften gir en faglig begrunnet detaljering og presisering av hvordan universell utforming i plan- og bygningsloven til enhver tid forstås, og gir føringer for hvordan kravene kan etterkommes i praksis. Forskriften følges opp gjennom en veileder -Veiledning til forskrift om tekniske krav til byggverk. Denne veilederen beskriver ytelsesnivåer og angir preaksepterte løsninger, altså minsteytelser som er nødvendig for å oppfylle funksjonskravene i forskriften.

De bygningstekniske kravene til universell utforming og tilgjengelighet i TEK10 er stort sett angitt ved funksjonskrav, som er en predefinert minimumskrav, og kvantitative ytelser. På de områdene hvor kravene er gitt som ytelsesnivåer i lov eller forskrift, skal disse legges til grunn for prosjektering og utførelse av tiltaket (Direktoratet for byggkvalitet 2011). Der ytelsene ikke er angitt i TEK10, skal oppfyllelse av funksjonskravet verifiseres enten ved at tiltaket prosjekteres i samsvar med preaksepterte ytelser i veiledning til TEK10, eller at det skal prosjekteres i samsvar med ytelser som skal vise at forskriftens funksjonskrav er oppfylt (ibid).

Funksjonskravene i forskriften er overordnede krav som kan justeres og tilpasses i tråd med behov for gode, fleksible og mest mulig likeverdige løsninger (Lid 2013). Det betyr at det er lov å gjøre det bedre enn de tekniske kravene og at man skal strekke seg langt for å nå disse målene. Dette gir frihet til utforming innenfor de rammer som er gitt i forskriften, og åpner opp for at de prosjekterende kan få en større frihet for valg av løsninger som er tilpasset det enkelte prosjekt. I tillegg vil en funksjonsbasert forskrift fange opp den raske utviklingen innen material og bygningsteknologi, slik at nye løsninger kan bli anvendt uten behov for endring av forskriften (Nørve 2009).

Turveier er ikke regulert i TEK10, men flere andre fasiliteter i uteområder rettet mot allmenheten som parkering, ramper, toalett osv. er beskrevet i forskriften. Flere paragrafer i byggt teknisk forskrift viser til norsk standard for uteområder (NS 11005:2011), og standard for arbeids- og publikumsbygg (NS-11001-1:2009). Disse standardene ble også brukt i utviklingen av forskriften (Lid 2013).

1.4.8 Norsk standard (NS- 11005:2011)

Byggt teknisk forskrift og Norsk standard er blant retningslinjene som er utarbeidet på nasjonalt nivå for å kunne styre, veilede og ivareta universell utforming i planleggingen og utførelsen. Desember 2011 kom norsk standard for uteområder - Universell utforming av opparbeidete uteområder, krav og anbefalinger (NS 11005:2011). Standarden stiller krav og gir anbefalinger til universell utforming av uteområder for å bidra til at alle mennesker kan ha tilgang til områder med muligheter for utendørsaktiviteter, friluftslivutøvelse og sosialt samvær (Standard Norge 2012).

Standarden dekker flere temaer og områder enn det plan- og bygningsloven og forskriften omfatter, og stiller krav om at universell utforming vektlegges i hele tiltakets livsløp (Standard Norge 2012). Standarden stiller detaljerte krav til turveier blant annet maksimum stigningsforhold, krav til hvileplan, tverrfall, minimumsbredde på veien, overflateegenskaper, belysning, informasjon, med mer.

Standarden kommer også med anbefalinger som bidrar til økt tilgjengelighet der universell utforming ikke kan oppnås. Man skal, ifølge standarden, søke etter mulige løsninger der kravene ikke kan innfris: *«Hvis områder ikke kan tilrettelegges universelt, bør det likevel gjøres tiltak slik at området blir tilgjengelig for store brukergrupper. I slike områder bør kravene til universell utforming brukes så langt det passer, balansert opp mot hensyn til landskap, naturmangfold og kulturminner.»* (NS 11005:2011). Det er frivillig å bruke standarden, men unntaket er når det henvises til standarder i lover og forskrifter.

2 TEORI

Å skape et tilgjengelig samfunn er viktig for menneskers mulighet til selvstendig liv. I Norge er det allemannsrett å ha tilgang til skog, sjø, fjell og vidder, og det burde vært en selvfølge å ha mulighet til å få naturopplevelser etter eget ønske og på egne premisser. Manglende fysisk tilrettelegging kan være problematisk for bevegelseshemmede, herunder rullestolbrukere, eldre og de med dårlig motorikk. Noen har ikke mulighet til å være med på friluftaktiviteter fordi de ikke har tilgang til hjelpere, andre har dårlige muligheter for deltagelse fordi miljøet rundt dem setter begrensninger. I dette kapitlet vil jeg først sette lys på universell utforming som strategi for tilrettelegging av samfunnet, og viktigheten av å tilgjengeliggjøre friluftslivet på en slik måte at mennesker kan være aktive på egne premisser og kan ta egne valg. Jeg vil også se nærmere på tilgjengelighet av friluftslivet i et helseperspektiv. Senere vil jeg gjennomgå det norske planleggingssystemets ulike styringsverktøy, og til slutt vil jeg se på ulike styringsmodeller innen offentlig sektor.

2.1 Universell utforming

2.1.1 Hva er universell utforming?

Universell utforming er et begrep som har vært og fortsatt defineres på ulike måter. En definisjon som ofte har blitt benyttet er følgende: «*Utforming av produkter, byggverk og uteområder slik at de kan brukes av alle mennesker på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler*». Universell utforming skal ivareta forhold relatert til variasjon av funksjonsevne, og inkluderer blant annet gravide kvinner, småbarnsforeldre med og uten barnevogn, allergikere, eldre, svaksynte, brukere av rullator, rullestol og mennesker med forbigående funksjonsnedsettelse (<http://uukurs.dibk.no>). Selve begrepet kommer opprinnelig fra USA og det ble først tatt opp av arkitekten Michael Bednar (Sosial - og helsedirektoratet et al. 2003), og har blitt veldig viktig på kort tid. Politiske målsetninger som omhandler universell utforming er nedfelt i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (FN konvensjonen 2013), og i Soria Moria II-erklæringen (Regjeringen (2005-2009)).

En annen forståelse av universell utforming som bygger på FN- konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og utredningen om norsk diskriminerings- og tilgjengelighetslov, oppgis i Miljøverndepartementets temarapport- Universell utforming,

Begrepsavklaring (2007b), heter: «*Universell utforming er en strategi for planlegging og utforming av produkter og omgivelser for å oppnå et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle*». Dette er en direkte oversettelse av definisjonen som ble brukt ved The Center for Universal Design North Carolina State University: «*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*» (Sosial - og helsedirektoratet et al. 2003).

I følge artikkelsamlingen «Universell utforming over alt! Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle», som bygger på Norges første publikasjon om universell utforming «Universell utforming. Planlegging og design for alle» utgitt av Statens råd for funksjonshemmede i 1997, handler universell utforming i sin kjerne om å planlegge og utforme omgivelser og produkter på en slik måte at de kan brukes av så mange som overhodet mulig. Det handler om at alle skal kunne delta i samfunnet på en likeverdig måte (Sosial - og helsedirektoratet et al. 2003). Ved å legge universell utforming til grunn ved utforming av omgivelsene, forsøker en å lage hoved løsninger som kan fungere for flest mulig, og samtidig unngå at det blir behov for spesialløsninger for ulike grupper.

En norsk juridisk definisjon av universell utforming er gitt i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §9- Plikt til generell tilrettelegging: «*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.*» (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 2013). Ifølge Lid brukes denne definisjonen som rettsnorm og rettslig standard i norsk lovgivning (Lid 2013).

Universell utforming handler om deltakelse, og selve begrepet baseres på et etisk prinsipp om at ingen mennesker skal diskrimineres. Begrepet har vist seg å ha stor gjennomslagskraft og henvender seg til alle som er involvert i samfunnsplanlegging og utforming av produkter og omgivelser. Norges handikapforbund skriver følgende: «*NHF ser all fysisk utestengning og sosial isolasjon av funksjonshemmede som diskriminering. Våre krav om likestilling dreier seg om grunnleggende menneskerettigheter. Samfunnskapte barrierer må bygges ned gjennom universell utforming av bygninger, omgivelser, transportmidler og produkter*» (Norges handikapforbund 1998).

Prinsippet innebærer at de fysiske omgivelsene kan brukes av alle mennesker på en likestilt måte, inkludert personer med ulike funksjonsnedsettelse. Å gjøre omgivelsene funksjonelle for

alle krever en bevisst satsing på tilgjengelighet og universell utforming om kommunen skal inkludere alle og legge til rette for deltakelse i alle grupper.

De syv hovedprinsipper for universell utforming som i sin tid ble utarbeidet av en gruppe amerikanske arkitekter, produktdesignere, ingeniører og forskere på miljødesign, er beskrevet blant annet i artikkelsamlingen «Universell utforming over alt», viser hvilket funksjons- og ytelseskrav som produkter, bygninger og løsninger må tilfredsstilles for å være gode i bruk for personer med ulike forutsetninger. Prinsippene er utviklet for å evaluere eksisterende utforming og veilede i designprosessen (Sosial - og helsedirektoratet et al. 2003). Følgende syv prinsipper skal følges for at noe kan sies å være universelt utformet:

1. **Like muligheter for bruk.** *Utformingen skal være brukbar og tilgjengelig for personer med ulike ferdigheter.*
2. **Fleksibel 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 minimaliserer 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 skal muliggjøre tilgang, rekkevidde, betjening og bruk, uavhengig av brukerens kroppsstørrelse, kroppsstilling eller mobilitet.*(Sosial - og helsedirektoratet et al. 2003).

2.1.2 Hva betyr nedsatt funksjonsevne/bevegelseshemmet

Regjeringen beskriver nedsatt funksjonseven i Stortingsmelding nr.40- Nedbygging av funksjonshemmende barrierer, som følger: «Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- og lungesykdommer» (St.meld.nr.40 (2002-2003)).

Alle har redusert funksjonsevne en eller flere ganger i løpet av livet. Funksjonsnedsettelse kan oppleves hos noen oftere enn andre på grunn av reduksjon eller tap av en eller flere av kroppens funksjoner. Nedsatt funksjonsevne oppfattes som et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjonsevne på områder som er vesentlige for å etablere og vedlikeholde et selvstendig og sosialt liv (St.meld.nr.40 (2002-2003)).

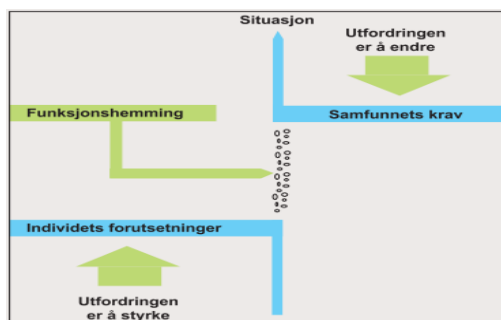
Funksjonshemmede blir ofte likestilt med bevegelseshemmede, noe som skyldes at det er den største gruppen av funksjonshemmede. Det fokuseres også gjerne på personer som er avhengige av rullestol. Og mange kan forbinde nedsatt funksjonsevne med dårlig helse. Men helsetilstand er helt uavhengig av hvilke funksjoner man kan og ikke kan utføre. Helsetilstand og funksjonsnedsettelse er jo helt to ulike forhold. Helsetilstand er kroppslig betinget, mens funksjonsnedsettelse oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og utilgjengelige omgivelser eller krav til funksjon (Lid 2013). Et eksempel på dette kan være en rullestolbruker som kan ha meget god helse, men fremdeles ikke komme seg i ut i naturen på grunn av mangelfull tilrettelegging. Det fysiske miljøet som mennesker oppholder seg i er derfor avgjørende for hvordan man kan bruke sine omgivelser.

I følge Lid (2013) er funksjonshemming ikke en egenskap hos mennesker, men oppstår i møte med omgivelser som stiller større krav enn den enkelte kan overkomme og hemmer deltakelse i samfunnet. Mennesker har ulikt utgangspunkt i forhold til å takle de ulike barrierene i samfunnet ut i fra egen funksjonsnedsettelse og det kan være ulikt hva man opplever som barrierer. Dette får betydning for deltakelse i aktiviteter og sosiale omgang med andre. Gap-modellen (figur nr.2) kan relateres til hvilken opplevelse man har i møte med de fysiske barrierene (Lid 2013).

I følge Lid (2013) setter Gap-modellen interaksjonen menneske- omgivelse i sentrum og gir en beskrivelse av funksjonshemming kan oppstå i konkrete situasjoner når en med redusert funksjonsevne deltar i samfunnet. Videre, mener Lid at det dynamiske samspillet mellom menneske og miljøet i Gap- modellen, forårsaker at forskjellige mennesker får ulike erfaringer av tilgjengelighet og barrierer. Tilgjengelighet og funksjonshemmende barrierer oppstår og reduseres (ibid).

Det er omgivelsenes utforming som legger premissene for definisjoner av funksjonshemming og avgjør hvor mange blir funksjonshemmet i hver enkelt situasjon. Lid viser til Ivar Lies modell hvor man begrunner funksjonshemming ut i fra en relasjonell forståelseshorisont, der funksjonshemmingen ofte beskrives med bakgrunn i gap-modellen. I denne modellen, utgjør

funksjonshemming et manglende samsvar mellom enkeltmenneskers forutsetninger og de kravene som omgivelsene stiller enkeltmenneskers funksjonsevne, ifølge Lid (2013) og Lie (1989). Gap-modellen beskriver at graden av funksjonshemming er avhengig av forholdet mellom samfunnets krav og individets forutsetninger (St.meld.nr.40 (2002-2003)).



Figur nr.2: Gap-modellen. Illustrasjon fra Stortingsmelding nr. 40 (St.meld.nr.40 (2002-2003)).

Likestillingstenkningen har ført til at forståelsen av funksjonshemming har endret seg i løpet av de senere årene. I dag brukes uttrykket *funksjonshemmende barrierer* i stedet for *funksjonshemmede mennesker* i offentlige dokumenter (St.meld.nr.40 (2002-2003)). Lid påpeker ordbruken i juridiske og politiske dokumenter som bruker uttrykket *nedsatt funksjonsevne* og *funksjonsnedsettelse*, for å beskrivelse at noe ved en person ikke fungerer (Lid 2013).

2.1.3 Tilgjengelighet eller universell utforming?

Tilgjengelighetsbegrepet er blitt et sentralt tema i forbindelse med planlegging og tilrettelegging for friluftsliv. En enkel forståelse av tilgjengelighet brukt i friluftssammenheng, er et ønske om å gjøre det lettere å komme seg ut i den frie naturen hvor en kan oppleve, sanse og samtidig få drevet litt helsebringende aktiviteter. Stortingsmelding nr. 39 (St.meld. nr 39 (2000-2001)) uttrykker tilgjengelighet med: «gjere terskelen lågere». En ønsker å senke terskelen og gjøre naturen mer tilgjengelig for mennesker.

I forskrift om tekniske krav (TEK10) legges ulike krav i begrepene «*universell utforming*» og «*tilgjengelighet*». Kravene beskrives i TEK10 §12-1 og §12-2. I veiledningen til byggt teknisk forskrift, brukes uttrykket tilgjengelighet for en standard der ikke alle krav til universell utforming gjelder. Dimensjoneringsgrunnlaget er bruk av rullestol samt gitte krav til orientering (Statens bygningstekniske 2011). Den vanligste forståelsen av begrepet tilgjengelighet er at en person i manuell rullestol kan komme seg fram og nå alle funksjoner uten hjelp. Rundskriv T-

5/99 B «Tilgjengelighet for alle» (Miljøverndepartementet et al. 1999) bygger på tanken om å tilrettelegge for funksjonshemmede, mens universell utforming tar utgangspunkt i et stort menneskelig mangfold som målgruppe for planlegging og utforming.

Begrepet universell utforming innebærer en ny tenkning ved at det inneholder et sterkere likestillingskrav enn det som ligger i begrepet tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Mens tilgjengelighet for funksjonshemmede kan oppnås gjennom spesielle løsninger, forutsetter universell utforming at hovedløsningen skal imøtekomme alle brukerbehov (NS 11005:2011).

Forfatteren Lid (2009) skriver i artikkelen «Hva kan man oppnå gjennom universell utforming?», at til tross for at hensikten med universell utforming er å oppnå tilgjengelighet, er begrepene universell utforming og tilgjengelighet ikke synonyme. Lid mener at tilgjengelighet kan oppnås også uten likestillingsdimensjonen som ligger i universell utforming. Men det er viktig med *likeverdig tilgjengelighet*, idet selve målet med universell utforming er å oppnå likeverdig tilgjengelighet. Likeverdige løsninger vil bidra til økt deltakelse, selvstendighet og selvspekt. Videre påpeker Lid at universell utforming retter seg mot alle mennesker, uavhengig av funksjonsnivå, hensikten er å bedre tilgjengeligheten for alle (Lid 2009).

Når det gjelder tilgjengelighet og tilrettelegging av friområder påpeker Norges Handikapforbund (NHF) i veilederen «*Tilgjengelige uteområder – kommunal planlegging og fysisk utforming*» (1998), følgende:

«Hovedhensikten med tilretteleggingstiltak er å gi hele befolkningen mulighet til naturopplevelse. Derfor er det viktig å tilpasse tiltakene til terrenget og til dyre- og fuglelivet. Inngrep bør skje så diskret som mulig i naturen. Det bør være et mål både ved planlegging og praktisk gjennomføring. Det er nødvendig å differensiere grad av tilgjengelighet i ulike delområder.»

Videre mener NHF at kommunene bør ha en politikk for hvilke grønne områder som skal være fullt tilgjengelige for alle og hvilke turveier som skal fungere som sammenhengende trafikkårer for hele befolkningen, og at de best tilrettelagte områdene bør ligge nær områder med største befolkningskonsentrasjoner samt være tilgjengelige med offentlig transportmiddel (Norges handikapforbund 1998).

Tilgjengelighetsbegrepet stiller, som nevnt, ikke så strenge krav som universell utforming. Målet er nok å oppnå friområder som alle kan bruke på en likestilt måte. I følge Direktoratet

for byggkvalitet (DiBk) vil det i å ta utgangspunkt i brukerkrav for bevegelseshemmede og svaksynte i planlegging, tilrettelegging og vurdering av et friluftsområde, høyne funksjonalitet og brukbarhet for alle (www.dibk.no/Tema/Universell-Utforming). I denne oppgaven vil jeg se på den fysiske tilgjengeligheten for bevegelseshemmede. Da målgruppen i denne oppgaven er mennesker med nedsatt bevegelsesevne (primært rullestolbrukere), vil jeg se på tilgjengelighet i forhold til kravene for denne brukergruppen i uteområder for allmenheten.

2.2 Friluftsliv

Allemannsretten - retten til fri ferdsel, opphold og aktivitet i utmark, utgjør fundamentet for norske friluftslivstradisjoner. Friluftsliv er et av satsningsområdene for myndighetene og de har en visjon om at alle mennesker skal ha mulighet til å drive friluftsliv. Universell utforming vil kunne bidra til bedret folkehelse dersom befolkningen i sin helhet får anledning til å være mer aktive fordi når det fysiske miljøet man omgås i er tilpasset aktivitet for alle. I oppgaven fokuserer jeg på tilgjengelige turveier for rullestolbrukere i nærheten av der folk bor. En rullestolbruker er avhengig av å bevege seg langs en opparbeidet vei for å oppleve naturen. Hovedhensikten med tilretteleggingstiltak er å legge til rette for naturopplevelse (Nordland Fylkeskommune 1995).

2.2.1 Friluftsliv i et helseperspektiv

Fysisk aktivitet, frisk luft og vakker natur er helsebringende og styrker kropp og sjel. Natur og friluftsliv har positive virkninger på oss, noe stadig flere forskere blir opptatt av (Hartig T. et al. 2014). Friluftsliv innebærer som oftest fysisk aktivitet som i seg selv er viktig i et samfunn preget av mye stillesitting, inaktivitet psykiske lidelser og stress. Med fysisk aktivitet forstås egenorganisert trenings- og mosjonsaktiviteter, herunder friluftsliv og lekpregede aktiviteter. All utendørs aktivitet i naturområder, der det er rom for naturopplevelser, kan karakteriseres både som fysisk aktivitet og friluftsliv.

Helseaspektet og den positive effekten ved opphold i natur og friluftsliv har blitt belyst ved flere vitenskapelig forskning. I boken «Norsk miljøpsykologi, mennesker og omgivelser» viser Nordh og Thorén (2012) til studier for Nederland, Storbritannia og Sverige som viser positiv sammenheng mellom folkehelse og bydeler med mye vegetasjon, altså variert grønnstruktur med parker, aller og plasser. Boligområder med god tilgang til grøntarealer og friluftsområder stimulerer til økt fysisk aktivitet og enkelt, dagligdags friluftsliv. Slik tilgang gir mulighet for nære friluftsopplevelser, uten det helt store behovet for planlegging, reiser eller kostnader.

Friluftsliv og naturopplevelser er en del av det norske kulturarv og kan drives på enkle måter, hver eneste dag. Det er viktig at alle skal ha mulighet til å velge og benytte friluftsliv som fritidsaktivitet dersom de ønsker det. Men dessverre er det ikke slik for alle. Noen har ikke mulighet til å være med på friluftaktiviteter fordi miljøet rundt dem setter begrensninger. Andre har ikke tilgang til hjelpere, eller fordi de ikke får tilbudet. Det gjelder å se mulighetene framfor begrensningene, fordi alle mennesker kan ha glede og nytte av friluftsliv og naturopplevelser. Derfor er det viktig at myndighetene skal gjennom sitt arbeid, sikre areal for utøvelse av friluftsliv for alle brukergrupper i harmoni med naturen.

2.2.2 Tilgjengelighet av friområder

Norge er et land med mye kupert terreng. For brukere av manuell rullestol, rullator og andre med gangvansker er universell utforming en nødvendighet for å komme seg ut i naturen. Universell utforming skal fungere som en hovedstrategi for alt arbeid med tilgjengeliggjøring av samfunnet, og uteområder inkludert friområder er et av satsingsområdene.

Tilrettelegging for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv fremheves som viktige mål for den nasjonale idretts- og friluftspolitikken i friluftslivsmeldingen. Det strategiske målet i friluftslivet er at *«alle skal ha høve til å drive friluftsliv som helsefremjænde, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen elles»*. (St.meld. nr 39 (2000-2001)). Friluftsliv er altså den største norske tradisjonen innen aktivitet, og regjeringen ønsker å fortsette satsingen på å stimulere hele befolkningen til økt friluftaktivitet, og da spesielt funksjonshemmede (ibid). Stortingsmelding nr. 40 legger opp for særskilt tilrettelegging for personer som driver lite friluftsliv blant annet eldre og funksjonshemmede, og trekker funksjonshemmede inn i den offentlige definisjonen av friluftsliv: *«personer med nedsatt funksjonsevne skal ha mulighet til opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikt på miljøforandring og naturopplevelse»* (St.meld.nr.40 (2002-2003)).

Et universelt utformet friområde er et lavterskeltilbud som kan fange opp grupper som i dag er for lite fysisk aktive. For at alle skal ha anledning til å komme seg i naturen, kreves det fysisk tilrettelegging. I følge Direktoratet for naturforvaltning (DN-håndbok nr.3 1993) betinger friluft for all at forholdene legges til rette for grupper som ikke kan nå frem eller bruke naturen uten hjelp. Videre sier DN er et godt tilrettelagte uteområder fører til at de blir mer populære, og får kvaliteter som mange i befolkningen setter stor pris på (DN-håndbok nr.3 1993). Tilgjengelige

friområder kan fremstå som et alternativ for å komme seg ut av hjemmet og treffe andre og således ha mulighet til å påvirke livskvaliteten i positiv retning.

Alle bør ha mulighet til å kunne velge å benytte friluftsliv som fritidsaktivitet dersom de ønsker det selv. Barn, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne er spesielt avhengige av nærhet og god tilgjengelighet til naturområder (Departementene (2005-2009)). Topografi, sårbare naturtyper, sjeldne arter og landskaphensyn er noen av årsakene som gjør det i mange steder vanskelig for å tilrettelegge områder slik at alle kravene til universell utforming blir ivarettatt. Derfor er det viktig at i disse områdene tilrettelegges slik at tilgjengeligheten er best mulig (NS 11005:2011).

For å oppnå målsettingene om gode forhold for friluftsliv og andre uteaktiviteter i hverdagen, blir nærmiljøet svært sentralt. Nærmiljø omfatter, ifølge Regjeringens handlingsplan for fysiskaktivitet : *«boligområder, parker, plasser, veger, gater, lekeplasser, natur- og friområder og kulturlandskap, og det inkluderer institusjoner som barnehager og skoler.»*(Departementene (2005-2009)). Friområder i nærmiljøet vektlegges som satsingsområde fra offentlige styringssoner og fremheves blant annet av Direktoratet for naturforvaltning (1993) som påpeker viktigheten med å differensiere friluftsområdene med ulik type tilrettelegging, hvor nærmiljøet vil være et viktig satsingsområde da det er lett tilgjengelig for de fleste samt at det har størst potensial for å bli mye brukt av alle. Et godt tilgjengelig nærmiljø skal kunne fremme og gi mulighet til fysisk aktivitet uavhengig av alder og funksjonsevne, sosioøkonomisk status, etnisk bakgrunn eller kulturelle forhold (Departementene (2005-2009)).

2.3 Planlegging

Planlegging kan beskrives som en *«kunnskapsbasert virksomhet, eller en organisert aktivitet, der aktørene utformer fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene»* (Aarsæther et al. 2012). Forfatteren Lid beskriver fysisk planlegging etter plan- og bygningsloven, som en *«verdibasert aktivitet som har til hensikt å ivareta allmenne interesser»* (Lid 2012).

Norsk planlegging har vært gjennom flere endringer over tid, og har utviklet seg i tråd med behovet for å løse samfunnsutfordringer. Planlegging har endret karakter fra å være en faglig styrt byplanlegging til å bli en politisk styrt samfunnsplanlegging (Falleth & Saglie 2012).

Norge fikk i 1965 ny bygningslov som erstattet bygningsloven fra 1924. Loven var den første landsdekkende planlov, og innførte krav om generalplaner, som tilsvarer dagens kommuneplaner, for alle kommuner, regionale planer i fylkene og landsdelplaner (Falleth 2012). Loven førte til fundamentale endringer i kommunal planlegging; fra planlaging, med fokus på dokumentet, til planlegging, med fokus på prosessene, og fra fysisk planlegging til en altomfattende samfunnsplanlegging (Amdam & Amdam 2000). Deretter kom en mer omfattende lov i 1985, som satt større fokus på prosessen med blant annet fokus på medvirkning og konsekvensutredninger, enn den tidligere loven. Loven ble revidert mange ganger ettersom flere og flere hensyn ble bakt inn i den kommunale planleggingen. Dette er hensyn som bærekraftig utvikling, et effektivt transportsystem, tilgjengelighet og universell utforming og utvidede krav til sikkerhet, helse og nærmiljø. I den nye plan- og bygningslov, vedtatt i 2008, løftes universell utforming og bærekraftig utvikling, frem som en viktig forutsetning for all planlegging (Falleth 2012).

Ny planlov omfatter samfunns- og arealplanlegging på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, og inkluderer en rekke planaktiviteter, som blant annet byplanlegging, samfunnsplanlegging, kommunal økonomisk planlegging, lokal utviklingsplanlegging, demokrati- og medvirkning (Falleth 2012). Kommuneplanlegging skal ta stilling til overordnede utfordringer, til hvilke mål en skal sette seg og hvilke strategier en vil følge. Dersom en kommune ønsker å arbeide effektivt for at bygg og uteområder skal være tilgjengelige for alle, må hele organisasjonen være innrettet på dette og bør gjenspeiles gjennom kommunens overordnet mål som skal gjelde for hele kommunens organisasjon (Norges handikapforbund 1998).

2.3.1 Retningslinjer om universell utforming

Prinsippet om likeverd og like muligheter for alle er vedtatt gjennom politiske føringer og handlingsplaner. Planlegging og uteområder, er blant de fire prioriterte områdene i regjeringens handlingsplan 2009-2013, hvor et av tidsfastsatte målene er at alle kommuner har friluftsområder som er universelt utformet (Departementene (2009-2013)). Videre, pålegger departementet kommunene gjennom handlingsplanen, om å vedta kommuneplan med retningslinjer for universell utforming innen 2015. I en landsomfattende spørreundersøkelse utført av NIVI på oppdrag fra Norske Arkitekters Landsforbund (NAL), og Barne-, ungdoms- og familiedepartementet (Bufdir) i 2015, om arkitektkompetanse og universell utforming i kommunene, svarer 55% av landets kommuner om at kommunen har utarbeidet en overordnet

visjon for sitt arbeid med universell utforming som er forankret i kommunens styringsdokumenter. Hvor denne visjonen er innarbeidet, varierer mellom kommunene. Noen har visjonen forankret i kommuneplanens arealdelen, eller i samfunnsdelen, og noen kommunal planstrategi, noen i egne kommunedelplaner eller temaplaner for universell utforming. 33% av landet kommuner har svart at de ikke har opparbeidet en slik visjon, og 15% er usikre (NAL 2015).

Kommunene har som planmyndighet det primære ansvaret for å legge de nasjonale mål om tilgjengelighet for alle inn som en del av beslutningsgrunnlaget ved kommunal planlegging (Miljøverndepartementet et al. 1999), og skal gjennom samfunns- og arealplanleggingen legge grunnlaget for at målene om universell utforming og tilgjengelighet kan nås i den konkrete utformingen. De visjoner, mål, strategier og føringer som framkommer i kommuneplanen skal gjennomsyre all kommunal planlegging knyttet til handlingsprogrammer, virksomhetsplaner samt kommuneplanens arealdel.

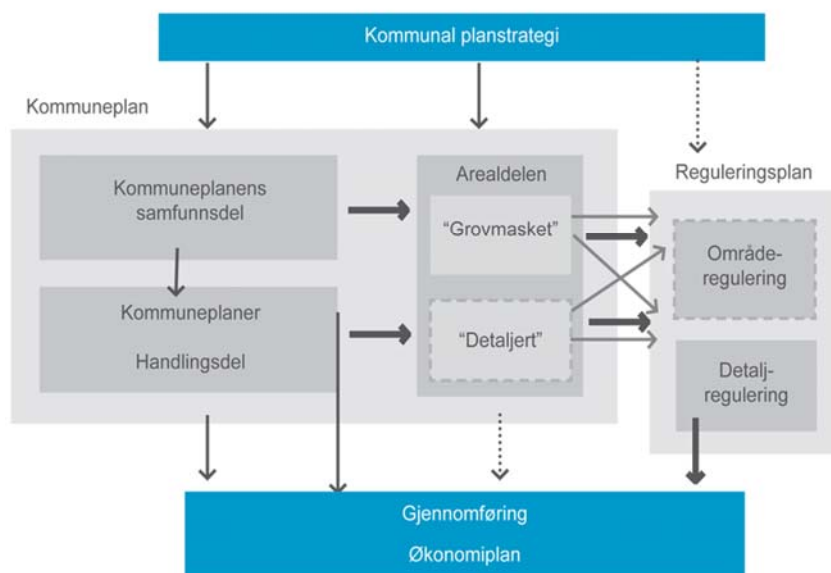
I denne oppgaven ser jeg nærmere på gjeldende kommuneplaner (både samfunnsdelen og arealdelen) for casekommunene med hensyn på målsetninger og retningslinjer som omhandler tilgjengelighet av uteoppholdsarealer for allmenheten. I tillegg ble aktuelle kommunedelplaner og reguleringsplaner som omfatter turområdene, vurdert.

2.3.2 Kommunal styringsverktøy forankret i plan- og bygningsloven

2.3.2.1 Planhierarkiet i kommuneplansystemet

Kommunalplanlegging innenfor plan- og bygningsloven kan deles i samfunns- og fysisk planlegging, langsiktig- og kortsiktig planlegging, overordnet- og detaljert planlegging. Plan- og bygningsloven gir føringer for prosesser for kommunalplanlegging, som består av et hierarkisk plansystem (vist i figur nr.3), hvor Kommunene som planmyndighet utarbeider overordnede planer og vurderer private innsendte planer opp mot blant annet de politiske mål og strategier for kommunens arealutvikling.

Det kommunale plansystemet



Figur nr.3 viser det hierarkiske plansystemet. I hver av delene av den kommunale planleggingen skal en ivareta målet om universell utforming. Dette gjøres slik at mål og tiltak innenfor de ulike deler henger sammen, og at universell utforming er innarbeidet på en hensiktsmessig måte. Kilde: Dibk.no.

Som figuren viser, har det kommunale plansystemet et hierarkisk oppbygning, og de ulike planene har ulike roller fra overordnet nivå til detaljnivå. Det kommunale plansystemet åpner opp for mange plantyper som kommunene selv kan vedta å gjennomføre. I planleggingsprosessen skal det sikres åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Hensynet til universell utforming og tilgjengelighet av friområder bør ivaretas i de forskjellige leddene i det kommunale plansystemet.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel med kommunens overordnede mål, og en arealplan som skal konkretisere samfunnsdelens strategier i fysiske grep. Kommuneplanen er det viktigste redskapet for å innarbeide kommunens satsing på tilgjengelighet i uteområder på en helhetlig måte, og bør innarbeides i både langsiktige og kortsiktige del av kommuneplanleggingen (Norges handikapforbund 1998). Videre, åpner plansystemet for utarbeidelse av temaplaner og kommunedelplaner. Kommunedelplaner kan være en mer detaljert utdyping av planer for et geografisk område eller for et bestemt tema. For eksempel en temaplan for universell utforming, eller en kommunedelplan for idrett og friluftaktivitet, som er en forutsetning for at kommunen kan søke statlige spillemidler. Forskjellen på kommunedelplaner og temaplaner, er at alle kommunedelplaner er underlagt en bestemt planprosess med høringer og politisk behandling. Med temaplaner står kommunene mer fritt

med hensyn til hvordan de skal behandles. Altså, både tematisk og kommunedelplaner kan brukes der det er behov for å konkretisere samfunnsdelens mål.

Den norske planlovgivningen gir kommunene et godt redskap for å fremme en helhetlig og fremtidsrettet lokal utvikling, men ifølge Lesjø (2012) er plansystemet omfattende, og det stilles store krav til kommunene uavhengig av kommune størrelse. Dette skyldes det norske kommunesystemet som er bygd opp om det som kalles «Generalistkommune prinsippet», som innebærer at alle kommuner skal følge de samme reglene, ha myndighet på de samme områder og ha ansvar for de samme type oppgaver og tjenester (ibid). De store forventningene til at kommunene skal ha oppdaterte planer på mange områder, samt å sikre medvirkning fra innbyggere og berørte i planprosessen, kan skape problemer for mellomstore kommuner som har kapasitet- og kompetanseproblemer knyttet til oppfølging av det lovpålagte plansystemet, og gjennomføring av planleggingen (Lesjø 2012).

2.3.2.2 Kommunal planstrategi

Kommunal planleggingsstrategi ble i plan- og bygningsloven av 2008, introdusert som et nytt verktøy i regional og kommunal planlegging. Kommunene har nå plikt til å utarbeide kommunal planstrategi minst én gang per valgperiode (Plan- og bygningsloven 2008), og skal vedtas senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Den kommunale planstrategien er ingen plan i seg selv, men et hjelpemiddel for det nye kommunestyret til å avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for å møte kommunens behov. Planen er kun retningsgivende for kommunenes planlegging, og har ingen direkte rettsvirkning for kommunenes innbyggere. Jeg har derfor i denne oppgaven ikke studert planstrategier for casekommunene, og heller ingen økonomiplaner.

2.3.2.3 Kommuneplanens samfunnsdel

En kommuneplan er førende for samfunnsutviklingen og hvor kommunen kan ta stilling til universell utforming ut fra hvilke visjoner de har for sitt samfunn. I følge plan- og bygningsloven §11-1, skal kommunen ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel (Plan- og bygningsloven 2008). Samfunnsdelen skal være kommunens overordnede strategidokument. Hovedhensikten med samfunnsdelen er å sikre en

bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig samfunnsutvikling (Miljøverndepartementet 2012).

Det foreligger i dag ingen retningslinjer for hvordan kommunene skal utarbeid kommuneplanens samfunnsdel og hvilke tematiske planer som bør inngå i arbeidet (Nørve 2009). Kommuneplanens samfunnsdel skal i hovedsak ta stilling til langsiktige utfordringer, herunder utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, og skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen (Pedersen 2010). Kommunen bør i arbeidet med kommuneplanen, utarbeide konsekvensanalyser for friluftsområdene med fokus på muligheter, utfordringer og prioriteringer. Kommunen kan i den forbindelse, satse på noen utvalgte steder, for eksempel nærområder med turmål som har de beste friluftaktivitetene og som brukes mest, og å gjøre en helhetlig vurdering og tilrettelegging.

2.3.2.4 Kommuneplanens arealdel

Som tidligere nevnt består kommuneplanen av to deler – en samfunnsdel og en arealdel. I samfunnsdelen trekkes kommunens overordnede mål og strategier opp og man kan lese hvordan politikerne ønsker at arealressursene, natur- og kulturarven skal forvaltes. I arealdelen blir disse målene og strategiene konkretisert gjennom et arealplankart med et sett utfyllende verbale bestemmelser. Arealplankart og bestemmelser utgjør til sammen den juridisk bindende delen av arealdelen og gir direkte rettsvirkninger. Det innebærer rettigheter og plikter for grunneiere og utbyggere (Pedersen 2010).

Funksjonshemmende barrierer i samfunnet skal nedbygges gjennom ordinære, generelle tiltak som inngår i planleggingen (Departementene (2009-2013)). Kommuneplanens arealdel er kommunens viktigste redskap for å styre og utvikle arealene i kommunen. Den er politikernes styringsdokument, og administrasjonens overordnede saksbehandlingsverktøy for arealforvaltning og samfunnsutvikling (Falleth & Saglie 2012). Planen gir grunnlag for iverksetting av tiltak for realisering av kommunens definerte utviklingsmål. Hensikten med planen er forutsigbarhet og langsiktighet i bruken av arealressursene (Miljøverndepartementet 2012). Kommuneplanens arealdel skal blant annet angi plassering av boligfelt, barnehage, skole, friluftsområder, og skal også angi hvilke hensyn som skal tas og hvilke betingelser som gjelder for arealdisponeringen.

Det forventes at universell utforming skal operasjonaliseres både i kommuneplaner og i reguleringsplaner. Bestemmelser og retningslinjer om universell utforming kan legges inn under arealformål. Kommunen kan også, i henhold til plan- og bygningslovens §11-9 gi generelle bestemmelser uavhengig av arealformålet, blant annet universell utforming og tilgjengelighet (Pedersen 2010). Disse bestemmelsene er juridisk bindende og vil sette karv til planleggingen. Bruk av bestemmelser er den beste måten å sikre hensynet til universell utforming (Fylkesmannen i Oppland et al. 2012). I tillegg, kan kommunen gi retningslinjer som ikke er juridisk bindende, men kun veiledende og som sier noe om hensyn som kommunen prioriterer og som bør legges til grunn (Norges handikapforbund 1998).

2.3.2.5 Reguleringsplaner

En reguleringsplan består av et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming, jf. plan- og bygningslovens §12-1 (Pedersen 2010). Begge delene er likeverdige. På kartet angis reguleringsformålene med fargelegging, og bestemmelser som utdyper den fastsatte arealbruken. I følge plan- og bygningsloven, kan det gis reguleringsbestemmelser om 14 formål. Plan- og bygningslovens §12-7 angir rammene for hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplaner. Det er opp til kommunen å fastsette hvilke bestemmelser som skal gis til en plan. Bestemmelser i reguleringsplaner for utforming av utearealer fremgår av §12-7 punkt 4: *«funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal»* (Plan- og bygningsloven 2008).

Reguleringsbestemmelser må ligge innenfor lovens formål i §3-1 også §1-1, og kan benyttes til å utdype eller presisere de øvrige lovbestemmelsene. Kommunene har ikke hjemmel til å stille egne tekniske særkrav for bygg, men det kan kreves for utearealer. Dette ble presisert i et brev fra Miljøverndepartementet til Trondheim kommune i 2007. Departementet understreker i brevet at kommunen kan gi reguleringsbestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet, men det er ikke adgang til å gi bestemmelser om de tekniske løsninger inne i bygget, da de er hjemlet i tekniskforskrift (Nørve 2009). Dette innebærer at en i planbestemmelser, ikke kan stille strengere krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg enn de minimumskrav som fremgår av forskriften. Derimot kan kommunen gi bestemmelser om blant annet tilgjengelighet til et bygg, antall etasjer og utforming av utearealer (ibid). Kommunen kan heller ikke, ifølge Nørve (2009) binde en veiledning/prosjekteringsverktøy

gjennom henvisninger i reguleringsplan, med hensikt til å gjøre veilederen juridisk bindende. Veiledninger og standarder er frivillig å følge.

Bebyggelsesplaner er ikke videreført i den nye plan- og bygningsloven, men i stedet legger opp til et system med områdereguleringsplaner etter §12-2 og detaljreguleringsplaner etter §12-3 (Pedersen 2010). Det vil si at områdeplan og detaljplan er begge reguleringsplaner som skal sikre nødvendig konkretisering av områder før fysiske tiltak realiseres. Her vil jeg gi en kort introduksjon av disse to planene:

Områdereguleringsplaner

Områdereguleringsplaner utarbeides primært av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel. I noen tilfeller utarbeides områdeplaner dersom kommunen ser at det er behov for en reguleringsplan for et bestemt område eller der arealbruken ikke er tilstrekkelig avklart i kommuneplanens arealdel (Pedersen 2010). En områdereguleringsplan kan lages for å ivareta vernehensyn eller tilrettelegge for videre planlegging og utvikling av et område. Private forslagsstillere har ingen krav på å få behandlet forslag til områdereguleringsplaner. Men dersom kommunen ønsker, kan arbeidet med å lage områdeplaner overlates til private eller andre myndigheter, jf. plan- og bygningslovens §12-2 (Miljøverndepartementet 2009a).

Detaljreguleringsplaner

Det mest detaljert nivå i planhierarkiet er detaljplanlegging. Detaljreguleringsplaner brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel og områdereguleringsplaner (Pedersen 2010). Detaljplaner er juridisk bindende for hva grunneier kan gjøre på eiendommen sin. En detaljregulering kan si noe om arealbruk, utnyttelsesgrad, rekkefølge på utbygninger, høyde, utforming, vern og bruk av bygninger og uterom, universell utforming med mer. Detaljplaner skal primært utarbeides av kommunen. Ifølge plan- og bygningsloven §12-3 andre ledd, har private tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter også rett til å fremme forslag til detaljreguleringsplaner. I motsetning til områdeplaner, kan detaljplaner ikke fremmes i strid med kommuneplanens arealdel (Falleth & Saglie 2012).

2.4 Styrings modeller

Forfatterne Falleth og Saglie (2012) deler inn styring av offentlige sektor i tre ulike idealer: en hierarkisk styringsmodell, en markedsinspirert og en nettverkspreget styringsmodell. Forfatterne mener at disse tre perspektivene lever i praksis side ved side på offentlig administrasjon og planlegging.

Hierarkisk styring er det første idealet og er det tradisjonelle synet på offentlig administrasjon, hvor man legger vekt på styring gjennom regler og rutiner. Politiske beslutninger forberedes og følges opp av kommune administrasjonen. Eksperten, som er planleggeren her, skal bistå politikerne i å definere mål og utvikle strategier for å nå målene (Falleth & Saglie 2012). Arbeidet med utvikling av kommuneplanstrategier og kommuneplaner er et eksempel på dette. Planleggeren i den hierarkiske modellen er en byråkrat, som anvender regelverket og vurderer innsendte planforslagene opp mot regler som for eksempel tilstrekkelig parkeringsplasser og universell utforming. Forfatterne mener at dette idealet innebærer elementer av en instrumentell rasjonell planleggingsmodell (ibid).

Den neste modellen er markedsinspirert og kalles «New Public Management» eller «Markedsorientert offentlig styring». Modellen bygger på overføring av erfaringer fra privat sektor til offentlig sektor. Politikerne innenfor dette idealet er «bestillere», og bestemmer om den offentlig oppgaven utføres av enten private eller offentlige aktører, etter hvilke aktører som er mest konkurransedyktige. Mål- middel- orientering er svært tydelig i denne modellen (Falleth & Saglie 2012). Forfatterne Falleth og Saglie mener at denne styringsmodellen for planlegging opphevet det offentlige monopolet på reguleringsplanlegging, og førte til at reguleringsplaner (dagens detaljregulering) kan utarbeides av private utbyggere og fremme forslag til politisk behandling. Som tidligere nevnt, setter den nye plan- og bygningsloven et klart skille mellom områdereguleringsplaner som kun kommunen kan utarbeide og detaljreguleringsplaner som private kan fremme.

Den siste modellen for offentlig planlegging og styring er «Network Governance» som er knyttet til samstyring og dannelse av styringsnettverk. Modellen fokuserer på samarbeid mellom aktører med ulike ressurser, rettigheter og roller, som samlet er avgjørende for å løse en felles planutfordring. Dette samarbeidet bygger på et pragmatisk syn på offentlig forvaltning og planleggeren fungerer som prosessleder og planutvikler (Falleth & Saglie 2012).

Gjennom «Network Governance» blir samfunnsplanlegging et fleraktørsystem der kollektiv enighet i planleggingen gir legitimitet som er avgjørende for at aktørene skal bidra til at planen

blir gjennomført (Falleth & Saglie 2012). Dette medfører en dreining fra en instrumentell planlegging til en kommunikativ planlegging, hvor fokuset flyttes fra produkt til prosess. I praksis blir ofte denne typen planlegging sett på som en form for deltakelse i planprosessen (Amdam 2012).

Amdam peker på to grunnleggende idealer innenfor kommunikativ planlegging; maktlikevekt og begrunningstvang. I følge Amdam skal alle aktørene som deltar i planprosessen, etter disse idealene, være likeverdige, og det er argumentene som dannes gjennom prosessen som skal gis tyngde til avgjørelser, ikke statusen til de ulike aktørene (Amdam 2012).

Dette idealet med samstyring og nettverkbasert planlegging preger dagens arealplanlegging, og har ført til økt fokus på samarbeidskoalisjoner mellom kommuner, private utbyggere, innbyggere, organisasjoner og statlige etater med nye former for forpliktende medvirkning (Falleth & Saglie 2012). Denne type samarbeid blir sett på som et utviklingsverktøy framfor kun et styringsverktøy (Falleth et al. 2011).

2.5 Medvirkning

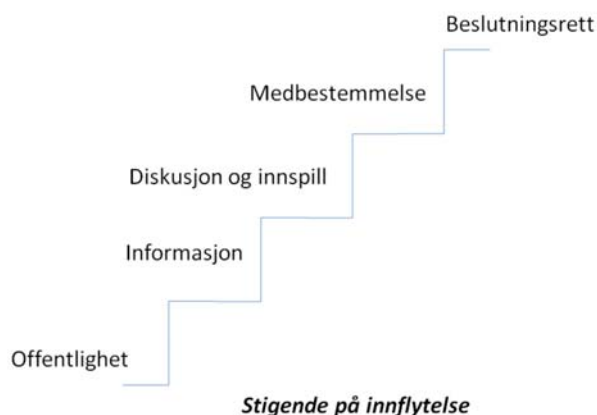
Medvirkning i planarbeid er regulert gjennom plan- og bygningsloven. Lovens krav til medvirkning gjelder all planlegging, både den fysiske arealplanleggingen og samfunnsplanlegging. Medvirkning ble for første gang formalisert i plan- og bygningsloven i 1985. Både i loven av 1985 og den siste av 2008, fremheves medvirkning som viktig i planleggingen og inneholder formelle krav til deltakelse for innbyggere og sivilsamfunn knyttet til krav om kunngjøring, høring og klager (Falleth & Hanssen 2012). I følge plan- og bygningsloven §5-1 skal enhver som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning (Plan- og bygningsloven 2008).

I forarbeidet til ny plan- og bygningslov ble medvirkning definert som «*gruppenes og enkeltpersoners anledning til å delta aktivt i planprosessen*» (NOU 2001:7). Forfatteren Lid (2012) beskriver medvirkning i planprosessen etter plan- og bygningsloven, som ulike mennesker og faggrupper med ulike kunnskap, samt de som har interesser i en sak, også skal få komme til uttrykk og bli hørt. Lid mener at medvirkning ikke bare et virkemiddel og mekanisme for måloppnåelse, men også en forhandlingsmetode inspirert av såkalt deliberative demokratier, hvor de involverte forhandler seg frem til løsninger som er akseptable for alle parter. Men

ulikheter i makt og kunnskap blant de involverte blir ofte ikke reflektert inn i prosessen (Lid 2012).

Medvirkning er en svært vid betegnelse og kan omfatte et bredt spekter av deltakelsesformer som gir ulik grad av innflytelse på den endelige beslutningen. Gode medvirkningsprosesser er viktig for å bringe fram mangfoldet fra brukergruppene (Falleth & Hanssen 2012). Men det er stor forskjell mellom medvirkning som gjennomføres kun som et tomt ritual og medvirkning som gir makt til å påvirke utfallet av prosessen. For maktløse eller maktundertrykte vil deltagelse i en prosess som ikke resulterer i noen omfordeling av makt være frustrerende og meningsløs. Dette innebærer at makthaverne kan hevde å ha tatt hensyn til alle sider i saken, men samtidig bare la noen få gjennomslag (Arnstein 1969).

Arnstein har i artikkelen «A ladder of citizen participation» (1969), utviklet en rangert kategorisering av deltakelsesformer i en «medvirkningsstige». Prinsippet på denne rangeringen går ut på at jo lenger opp på stigen en kommer, desto mer innflytelse har man. Hvert trinn på trappa beskriver ulike nivåer for involvering og innflytelse. Flere har bygd videre på Arnsteins medvirkningsstige og også tilpasset den norske forhold, blant disse er Falleth og Hanssen (2012), som mener at medvirkningsstigen kan tilpasses planleggingsprosessen og har presentert stigen slik figur nr.4 viser.



Figur nr.4 viser Arnsteins medvirkningsstige tilpasset av Falleth og Hanssen (Falleth og Hanssen, 2012, Medvirkning i planlegging)

Som figuren viser, er første trinnet offentlighet, som innebærer annonsering av at planprosessen er igangsatt. Neste trinn, informasjon, innebærer mer opplysning om planen. Diskusjon og innspill kan innebære møter, folkemøter eller høringsordninger hvor innbyggerne og berørte aktører får mulighet til å gi innspill og tilbakemeldinger. Medbestemmelses trinnet, innebærer

større grad av innflytelse, og kan for eksempel være planprosesser hvor arbeidsgrupper av alle berørte interesser jobber sammen for å komme frem til en omforent løsning. Det siste trinnet, beslutningsrett, innebærer at berørte aktører har fått delegert beslutningsrett over planutformingen og vedtaket, noe som er ifølge Falleth og Hanssen (2012), svært sjeldent forekommer i offentlig planlegging.

2.5.1 Medvirkning i planprosessen for økt tilgjengelighet

Plan- og bygningsloven setter krav til at det legges til rette for allmennhetens deltakelse i planprosesser. Loven legger særlig vekt på åpne planprosesser og like muligheter for alle til å delta i planleggingen for å få best mulige planer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Plan- og bygningslovens hovedbestemmelse for medvirkning, § 5-1 lyder som følger:

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organ eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres muligheter for medvirkning på annen måte»(Plan- og bygningsloven 2008).

Brukermedvirkning som strategi var et sentralt element i Manneråkutvalgets innstilling og ett av Handlingsplanens prinsipper (Departementene (2004-2009)). Manneråkerutvalget la stor vekt på brukermedvirkning for å realisere målet om tilgjengelighet for alle og medvirkingsrett for alle. Utvalgets innstilling (NOU 2001:22), tok utgangspunkt i de funksjonshemmedes organisasjoners krav om medbestemmelse. Utvalget mente at mange av de uheldige løsningene man finner hadde vært unngått dersom utbygger hadde gått i dialog med brukerorganisasjonene og hadde sett på de utvidede deltakelsesrettigheter som viktig i kampen for å oppnå tilgjengelighet for alle (Hanssen & Stokke 2002).

En aktiv og tidlig deltakelse fra interesseorganisasjoner i planprosessen er viktig for å påvirke arbeidet med tilgjengelighet. Norges handikapforbundet (1998) peker ut den første fasen i planleggingsprosessen, altså ved oppstart av utarbeidelse av planforslag, som den viktigste tidspunktet for å gi innspill i form av forslag og synspunkter. I Miljøverndepartementets utviklingsprogram «Planlegging for alle» var synliggjøring av behovet for tilgjengelighet i kommunale planer, samt øking av grad av medvirkning fra funksjonshemmede i planprosessene, de viktigste målene. I NIBRs evalueringsrapport av programmet

«Tilgjengelighet for funksjonshemmede i kommunal arealplanlegging- en evaluering av programmet Planlegging for alle» (Hanssen & Stokke 2002), konkluderes med at programmet har bidratt til økt medvirkning og at hensynet til tilgjengelighet i større grad er blitt synliggjort i både kommuneplaner og reguleringsplaner. Men den økte medvirkningen ble i hovedsak funnet sted i høringsfasen, og programmet har ikke lyktes med å få funksjonshemmede og deres organisasjoner til å delta tidligere og mer aktivt i planprosessen, til tross for at dette var en avgjørende faktor ifølge undersøkelsen, for økt innflytelse og gjennomslag fra funksjonshemmede i planprosessen (Hanssen & Stokke 2002). Videre viser rapporten at det var få kommuner som hadde utarbeidet juridisk bindende planbestemmelser om tilgjengelighet, noe som ifølge rapporten er av avgjørende betydning for å få gjennomslag for økt grad av tilgjengelighet i de fysiske omgivelser (Hanssen & Stokke 2002).

Det forsterkede kravet til medvirkning i ny plan- og bygningslov, vil utfordre kommunene til i større grad å sette fokus på temaet. Særlig når det gjelder grupper som krever spesiell tilrettelegging eller som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres aktiv medvirkning (Falleth & Hanssen 2012). Loven nevner spesielt barn og unge, men nevner også funksjonshemmede. Forfatterne Falleth og Hansen mener at til tross for at medvirkning ble styrket i loven, kan kravet til medvirkning kategoriseres som å omfatte de tre nederste trinnene (offentlighet, informasjon og diskusjon- og innspill) i Arnsteins medvirkningstrapp (figur nr.4). I tillegg er medvirkningskravet så lite definert at kommunene og fylkeskommunene har store muligheter til selv å velge hvilken praksis de ønsker utover minstekravet til medvirkning, som er kunngjøring og høring (Falleth & Hanssen 2012). Videre viser forfatterne til at flere undersøkelser og studier som har vist at medvirkningsbestemmelsene praktiseres ulikt mellom kommunene og fra en planprosess til en annen, og at det ofte er minimumsnivået av medvirkning som blir ivaretatt av kommunene. Dette nivået er lavere enn befolkningens forventninger til medvirkningsmuligheter, og kan derfor være problematisk for planleggingens og lokaldemokratiets legitimitet (Falleth & Hanssen 2012).

2.5.2 Kommunale råd for funksjonshemmede

Funksjonshemmedes organisasjoner fremheves i Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne: Plan for universell utforming til viktige samfunnsområder (Departementene (2004-2009)) som en viktig aktør i kommunenes planarbeid etter Plan- og bygningsloven. Tidligere var det kommunale rådet for

funksjonshemmede ikke lovfestet, og kommunene var ikke forpliktet til å ha et slikt råd (Lid 2012). Som tiltak for økt brukermedvirkning for funksjonshemmede, har Sosial- og helsedepartementet oppfordret kommunene i flere år til å opprette kommunalt råd for funksjonshemmede, og mente at det bør bestå av politikere, representanter fra funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og representanter for kommuneadministrasjonen (Hanssen & Stokke 2002). I 2007 ble kommunene pålagt ved lov (Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne m.m.) om å opprette råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Forfatteren Lid (2012) mener at i planlegging og evalueringsprosesser er det viktig å trekke inn ulike former for kunnskap fra de ulike perspektiv for å få bredest mulig innsikt i kvalitet i forhold til bruk, hvor kunnskap om menneskers individuelle forutsetninger er en del av denne tverrfagligheten. Rundskriv T-5/99 B «Tilgjengelighet for alle» bygger på tanken om å tilrettelegge for funksjonshemmede. Et av formålene med rundskrivet, å synliggjøre og styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen etter plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet et al. 1999). I følge rundskrivet har kommunene, innenfor gjeldende regler, mulighet til å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen, og det er opp til planmyndighetene å styre graden av ivaretagelse av hensynet til tilgjengelighet i bygg og uteområder (ibid).

Lid (2012) drøfter i sin avhandling (Likeverdig tilgjengelighet?), diskusjoner mellom aktørene om hvordan universell utforming skal gjennomføres, og som blir preget av forskjeller i kunnskap og innflytelse. Hun mener at aktørene blir ulikt involvert i prosessene. For eksempel medvirkning fra representanter for funksjonshemmedes råd og organisasjoner preges av mer personlig engasjement i temaet likeverdig tilgjengelighet, enn myndigheter og fagpersoner. Dette er fordi disse representantene ikke har sin faglige, profesjonelle kunnskap å gjemme seg bak men bidrar med sitt perspektiv etter beste evne, samtidig er universell utforming og likeverdig tilgjengelighet ofte blir ikke ivaretatt gjennom medvirkning fra fagpersoner (Lid 2012).

I et studie utført av NIBR vedrørende «Tilgjengelighet for funksjonshemmede i uteområder- Hvordan blir behovene ivaretatt i kommunale planleggingsprosesser?» (1996), viser stor variasjon i hvordan kommunene ivaretar funksjonshemmedes interesser i kommunal planlegging. Rapporten viser også at funksjonshemmedes interesseorganisasjoner kan spille en viktig rolle i kommunal planlegging, og at deres medvirkning har betydning for

planleggingsmyndighetenes oppmerksomhet om tilgjengelighet for funksjonshemmede i planprosessen (Røe 1996). Rapporten konkluderer med at funksjonshemmede har få talsmenn i kommunale planleggingsprosesser, og at tidspress og ressursmangel ofte gjør at kommunale planleggere ikke bruker den kunnskapen som de har tilegnet seg og som er tilgjengelig for dem. I tillegg, kan planleggernes faglig stolthet og profesjonalitet være til hinder for at andre aktører kan bidra med kompetanse og brukererfaring i planleggingen (Røe 1996). I NALs spørreundersøkelse (2015) stilles det spørsmål til landets kommuner om samarbeidet med rådet for funksjonshemmede, og i hvilket grad benyttes rådets kompetanse i deres arbeid. Undersøkelsen viser at det er kun 20% av kommunene sier at de benytter rådet i stor grad. Undersøkelsen viser også tydelig skille mellom de største kommunene (ut fra innbyggertallet) og de øvrige kommunegruppene. I de største kommunene (med innbyggertall fra 50,000 og opp) oppgir 67% at de benytter rådet i stor grad, mens andelen faller ned til 15% og 24% for de to neste gruppene (med innbyggertall på henholdsvis 10,000-49,999 og 5,000-9,999) (NAL 2015).

2.6 Pilotkommuneprojektet- BU 13

I tilknytning til regjeringen handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne 2004-2009, iverksatte Miljøverndepartementet et pilotkommuneprojekt- BU 13- Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet, i perioden 2004- 2008. Prosjektet bygger på ideen om at kommunene er en viktig partner i samfunnsutvikling og det er viktig å utvikle og løfte fram lokal virksomhet og lokale erfaringer som et bidrag i utviklingen av en nasjonal strategi for økt tilgjengelighet (Nørve 2009). Prosjektet ble finansiert av Handlingsplanens stimuleringsmidler. Fra 2006 har hver av de deltakende kommunene fått tildelt 250.000 per år for tiltak rettet mot økt tilgjengelighet.

Kongsvinger kommune og Eidskog kommune er to av casekommuner i denne oppgaven og var blant de 17 pilotkommunene som ble valgt i dette prosjektet. Flere av kommunene har jobbet med å innarbeide universell utforming som premiss for sin planlegging. Kommunal planlegging knyttet til Plan- og bygningsloven ble et stort tema i samlingene for pilotkommunene. Etter hvert ble det opprettet fire underprosjekter for BU- 31, blant annet underprosjektet BU- 31-3 «Innarbeiding av universell utforming i reguleringsplan» som fikk i oppdrag å se på hvordan en kunne innarbeide universell utforming på en god og praktisk måte i reguleringsplanlegging (Nørve 2009).

2.7 Kartlegging av turveier

For aktiv deltakelse i samfunnet bør en person med nedsattfunksjonsevne være i stand til å bevege seg mellom hjem og flere destinasjoner som arbeid, skole og butikken, men også rekreasjonsområder som parker og turområder. Tilrettelegging i form av tilgjengelige turveier og parkerings plasser er i mange tilfeller svært viktig for å sikre lett adkomst til naturen. Dette vil også øke selvstendighet og sikkerheten for mennesker med nedsatt bevegelsesevne. Områder hvor det er gjort store investeringer for å lette tilgjengeligheten for f.eks. rullestolbrukere, vil være verdifulle å ta vare på. Registrering og kartlegging av disse områdene er derfor viktig for blant annet arealplanlegging og vedlikehold i kommunene og som informasjonskilde for beboere.

I dag finnes det flere kartleggingsverktøy for kartlegging og registrering av universell utforming i bygg med tilhørende uteområder, blant annet Statsbyggs «Bygg for alle», Rogaland fylkeskommunes «tilgjengelighet.no», og Norsk kommunalteknisk Forening (NKF) «ikbygg.no». Resultater fra kartleggingene skal legges i databaser som viser den fysiske utformingen og tilgjengelighet ved bygninger rettet mot allmenheten og uteområder knyttet til disse. I de siste årene har flere fylkeskommuner og kommuner kartlagt sine bygningsmasser ved hjelp av disse metodene.

Når det gjelder uteområder i natur og friluftsområder har kartleggingen kommet kortest. I 2007 gjennomført Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i samarbeid med SINTEF Byggforsk (på oppdrag fra kommunal- og regionaldepartementet) en kartlegging av universell utforming og tilgjengelighet av eksisterende bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Resultatene fra denne kartleggingen viste at andelen av bygg, anlegg og uteområder som oppfyller kravene til universell utforming er tilnærmet lik null (Medby et al. 2007). I 2011 ble det foretatt kartlegging av statistikk på universell utforming og tilgjengelighet i bygg og tilhørende uteområder. Men uteområder rettet mot allmennheten i friluftsområder, ble ikke tatt med i dette prosjektet.

Statens kartverk har i de senere årene utviklet en nasjonalmetode for kartlegging av tilgjengeligheten i bygninger og uteområder i tettsteder og i friluftsområder, som en del av et større nasjonalt prosjekt om bruk av geografisk informasjonssystem for innhenting og presentasjon av data om universell utforming. Prosjektet er definert som del av regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013 (Statens kartverk

2014). Målet med prosjektet er å sikre en enhetlig registrering av tettsteder og friområder over hele landet, samt å skape en database som representerer status for tilgjengelighet i tettsteder og friområder (www.kartverket.no). Som ledd i dette arbeidet har Kartverket utarbeidet to nasjonale veiledere for kartlegging (en for tettsteder, og en for friluftsområder) med tilhørende registreringsskjemaer. Disse er «levende» dokumentene og er under kontinuerlig utvikling.

Veileder for «Kartlegging av tilgjengelighet og universell utforming av friluftsområder» beskriver kartlegging av rekreasjonsområder som friluftsområder, parker og nærturområder, badeplasser, fiskeplasser med mer og hvordan et tiltak kan karakteriseres som tilgjengelig for de ulike gruppene av funksjonshemmede. For at et turveiområde skal godkjennes som tilrettelagt for bevegelseshemmede må selve turveien, parkeringsplassen og toalett i tilknytning til området tilfredsstillende kravene som et minimumskrav (Statens kartverk 2014). En lengde av turveien på minst 500 m, anses som nødvendig for å gi mulighet til både fysisk aktivitet og naturopplevelse (NS 11005:2011). Minstekravet i veilederen baserer seg på følgende standarder og veiledere:

- Norsk standard NS- 11005:2011, Universell utforming av opparbeidede uteområder.
- Norsk standard NS- 11010:2011, Tilgjengelige reiselivsmål.
- Veiledning om tekniske krav til byggverk (TEK10)
- Bygg for alle - Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder 2004.
- Statens veivesens håndbok 278 – Universell utforming av veger og gater.

I følge Statens kartverk, er det enighet mellom Norges Handikapforbund og Friluftsrådernes Landsforbund om at krav som fremgår i kartverkets registreringsskjema og veileder for kartlegging av friluftsområder skal legges til grunn for vurdering om et tiltak eller et element kan karakteriseres som tilgjengelig for de ulike gruppene av funksjonshemmede (Statens kartverk 2014). Tilgjengelighetskartleggingen etter denne metoden legger særlig vekt på fremkommelighet for personer med nedsatt bevegelse, herunder rullestolbrukere, samt personer med nedsatt syn. I denne oppgaven ble kartverkets veileder for kartlegging av tilgjengelighet og universell utforming av friluftsområder, med tilhørende registreringsskjema (vedlegg 2) benyttet ved vurdering av turveiene for oppfyller minste krav til tilgjengelighet for manuell rullestolbrukere.

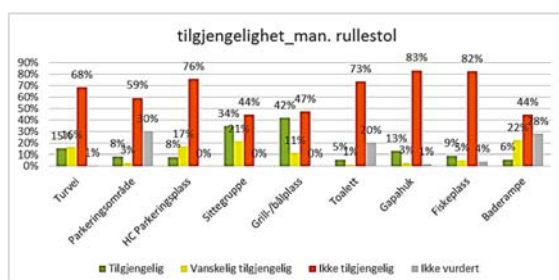
På grunn av mangel på en entydig definisjon av begrepet tilgjengelighet, har Statens kartverk utviklet en skala for overordnet klassifisering av tilgjengelighet som kan benyttes i forbindelse med en enkel helhetsvurdering av et område eller en fasilitet som en turvei, badeplass, båt plass,

gapahuk osv. (Statens kartverk 2014). Hvert fasilitet som registreres skal tilordnes til en av gruppe/klasse (se tabell 2). Tilgjengelighetsgraden i denne metoden blir symbolisert med farge (lik trafikk lysfargene). Grønt symboliserer at et område eller fasilitet er tilgjengelig, gult betyr vanskelig tilgjengelig og rødt betyr ikke tilgjengelig. For at et objekt skal klassifiseres som tilgjengelig, skal alle kravene være oppfylt, altså bare grønt.

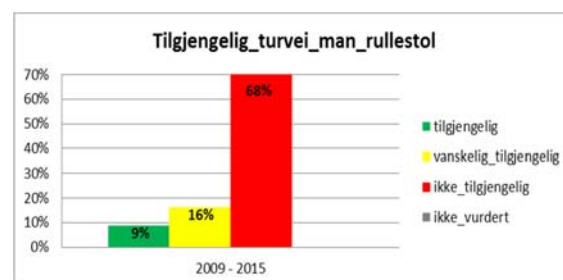
Da hensikten med oppgaven ikke er å fokusere på detaljer rundt universell utforming, men tilgjengelighet av turveier for rullestolbrukere uten medhjelper, benyttet jeg denne skalaen for klassifisering av turveiene med tilhørende parkering og toalett i friområdene som ble befart.

Statens kartverk har, i perioden 2009-2015 foretatt registrering av universelt utformede og tilgjengelige objekter i friluftsområder i 126 kommuner over hele landet (www.kartverket.no). De kartlagte friluftsområdene omfatter både statligsikrede og kommunale friluftsområder.

Figur nr.5 viser kartverkets kartlegging av objektene for tilgjengelighet for manuell rullestolbrukere. Andel tilgjengelige turveier vises nærmere i figur nr.6. Resultatet viser at hele 68% av de kartlagte turveiene ikke er tilgjengelig for rullestolbrukere. Andel tilgjengelige turveier utgjør kun 9%, og 16% er vanskelig tilgjengelig.



Figur nr. 5: Oversikt over kartlagte fasiliteter i friområder i kommunene i perioden 2009-2015 med resultat i prosent.



Figur nr.6: Viser at det er kun 9% tilgjengelige turveier i kommunene i denne perioden. Kilde: www.statens kartverk.no.

3 METODE

Målet med denne oppgaven er å se på kommunens arbeid med tilrettelegging av turveier for bevegelseshemmede gjennom kommunalplanlegging, og arbeidet som er gjort i realiteten for økt fremkommelighet for rullestolbrukere. For å få en grundig og dyp beskrivelse av problemområdet, valgte jeg å bruke kvalitativ metodetilnærming.

I følge Malterud (2003) passer kvalitativtilnærming godt for utforskning av dynamiske prosesser som handlinger, utvikling, bevegelse og helhet. I tilfeller hvor det som skal undersøkes er komplekst eller sammensatt, viser kvalitative metoder seg også å være hensiktsmessig (ibid). I denne studien bruker jeg kvalitativtilnærming for å samle inn empirisk materiale. Kvalitativ forskning kan for eksempel være casestudie, observasjoner, livsløpintervju og dybdeintervju. I oppgaven benytter jeg dokumentstudier, dybdeintervju og observasjoner for å besvare oppgavens problemstilling.

Som hovedmetode har jeg valgt casestudie. Casestudier kan defineres som intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter (Thagaard 2009). Oppgaven er gjennomført som en casestudie av seks mellomstore kommuner i Østlandet. For å få tilstrekkelig datamateriale, benytter meg av flere ulike type kilder knyttet til hver enkelt enhet. Disse enhetene kan kalles case, og er gjenstand for grundige studier (casestudie). I oppgaven ser jeg nærmere på hva disse enhetene (kommunene) har gjort for tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere og hva slags krav blir stilt i kommunale styringsdokumenter vedrørende kvaliteter som kan knyttes til universell utforming og tilgjengelighet av turveier. Enhetene i oppgaven ble valgt på bakgrunn av mål- og kvalitetsformuleringer i kommuneplanene om universell utforming og tilrettelegging av uteområder for allmenheten. Malterud (2011) mener at representative utvalg vektlegges ikke innen kvalitativ forskning, men heller et utvalg som vil bidra til informasjonsrikdom for å belyse problemstillingene på best mulig måte. I denne oppgaven har jeg innhentet informasjon om et begrenset antall enheter, og har gått i dybden på disse.

3.1 Casestudier

Forfatterne Askheim og Grenness definerer i boken «Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag» casestudier som: «undersøkelser hvor fenomener studeres i sin naturlige sammenheng, og hvor undersøkelsen baserer seg på flere datakilder for å sikre en mest mulig grundig og detaljert undersøkelse» (Askheim&Grenness 2008). I denne oppgaven har jeg valgt

å benytte casestudier, idet målet var å gi intensive beskrivelser av bestemte fenomener. Casestudier kjennetegnes ifølge Thagaard (2003) med blant annet av at man som forsker har et opplegg for å undersøke og gå i dybden på få enheter eller caser for å innhente mye informasjon, og at dataene baserer seg på flere ulike kilder. Casene i denne oppgaven består av seks kommuner. Utvelgelsen av enhetene er gjort med bakgrunn i kriterieutvalg og en casestudie tilnærming. De ble valgt ved hjelp av et strategisk utvalg, det vil si at de utvalgte har egenskaper som er strategisk i forhold til problemstillingen (ibid). Valg av casekommunene er beskrevet under kapittel 3.2.

Mange kvalitative casestudier kombinerer flere metoder. For å kunne besvare mine forskningsspørsmål, har jeg valgt å benytte metodetriangulering som handler om å kombinere ulike typer data, kilder og metoder. Arbeidet vekslet mellom dokumentstudier av aktuelle dokumenter som omhandler casene i oppgaven, dybdeintervjuer med informanter i de utvalgte kommunene, samt deltakende observasjoner/befaringer. Silverman (2010) beskriver bruken av multiple metoder i casestudier, og begrunner bruken av metoden med at det kan være fordi det er flere forskningsspørsmål man ønsker svar på, eller at man har lyst til å benytte forskjellige metoder og kilder som underbygger hverandre, slik at man får en metodisktriangulering.

Thagaard (2009) beskriver kombinasjon av deltakende observasjon, intervjuer og analyse av dokumenter som typiske i casestudier hvor formålet er å oppnå en helhetlig forståelse av en eller flere caser. Casene i oppgaven er studert kvalitativt gjennom dokumentanalyser, intervjuer og observasjoner gjort under besiktigelse av de aktuelle turveiene.

3.2 Utvalg

I denne oppgaven har jeg valgt å se på mellomstore kommuner i Østlandsområde. Østlandet ble valgt av praktiske hensyn, for å unngå lang reisevei ved gjennomføring av intervjuer og befaringer.

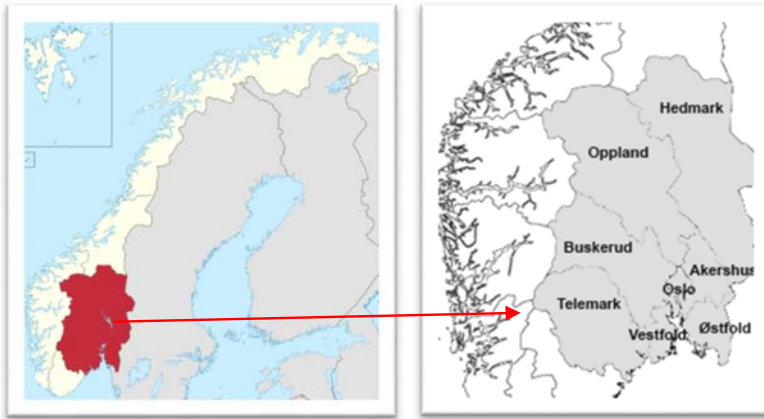
Den primære hensikten med oppgaven var å belyse kommunal planlegging av universelt utformede og tilgjengelige turveier ved å kartlegge hvordan kravene er ivaretatt og gjort synlig i kommuneplaner og videreført i andre planer som kommunedelplaner og videre til reguleringsplaner. Hvorvidt kommunene klarer å fylle rollen som samfunnsutvikler på en god måte, har blant annet sammenheng med kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging for å ivareta

den lokale samfunnsutviklingen og å ta tak i de store samfunnsmessige utfordringene. De skal også tjene de nasjonale og regionale politiske målene, noe som utgjør en stor utfordring for mellomstorekommuner på grunn av sine knappe ressurser.

Jeg har valgt å se på mellomstorekommuner i oppgaven, på bakgrunn av planleggingsutfordringer knyttet til kompetanse- og kapasitetsutfordringer. I følge Lesjø (2012) skiller mellomstore kommuner eller «bygdebyen» seg fra store «by»-kommuner, ved blant annet at de har vanligvis langt større problemer med å rekruttere og holde fagfolk. Selv om mellomstore kommuner skiller seg fra småkommuner ved at trusselen for befolkningstapet er mindre, sliter de med å stimulere til tilbakeflytting av ungdom og yngre folk. Planleggingsutfordringer i mellomstore kommuner handler i stor grad om å utvikle bygdebyen som attraktive steder der folk får realisert «det gode liv» (Lesjø 2012). Kravene i dagens plansystem er ikke tilpasset kommunestørrelse, noe som gjør at mellomstore kommuner bestreber seg på å forenkle planleggingsprosessen, ved å redusere antall plandokumenter (ibid). Dette kan gå på bekostning av viktige områder for samfunnsutvikling. Når det gjelder kompetanse innenfor universell utforming, viser NALs undersøkelse (2015) at de største kommunene er langt bedre på sende ansatte på kurs og kompetansehevende tiltak enn de minste kommunene. Store kommuner har dermed ikke samme planutfordringer som en mellomstor kommune. Småkommuner har langt færre ressurser enn mellomstore kommuner, og dermed risiko for at jeg ikke kunne finne nok data til studien var stor. Valget falt dermed på mellomstore kommuner.

3.3 Valg av casekommuner i oppgaven

Østlandet, er en av fem landsdeler i Norge. Landsdelen omfatter hele 8 av landets 19 fylker, og består av 142 kommuner (wikipedia). De åtte fylkene er: Akershus, Oslo, Vestfold, Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, og Telemark (se figur nr.7).



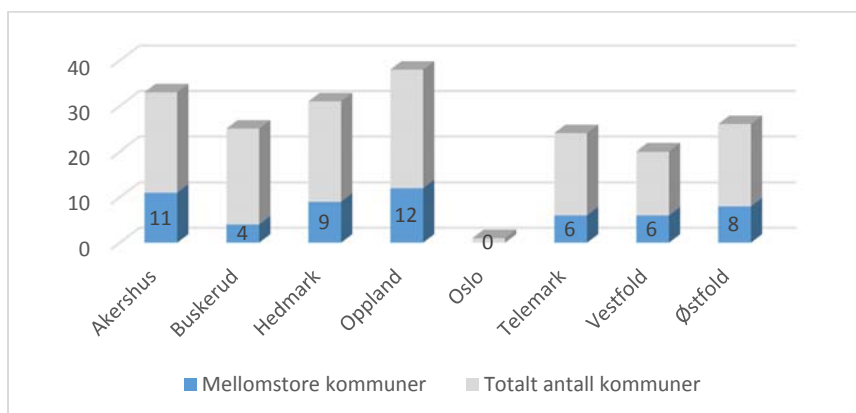
Figur nr.7: viser Østlandet i Norge, og de åtte fylkene i Østlandet.
Kilde: [Wikipedia.org/wiki/%C3%98stlandet#mediaviewer/Fil:Ostlandet](https://no.wikipedia.org/wiki/%C3%98stlandet#mediaviewer/Fil:Ostlandet).

I oppgaven har jeg benyttet de administrative enhetene «kommune» som grunnlag for den statistiske inndelingen, basert på innbyggertall for grupperingen. Det sentrale spørsmålet her er, hvor mange innbyggere en kommune skal ha før den defineres som mellomstor?

Jeg foretok flere søk på flere statlige og kommunale nettsider (for eksempel departementenes nettsider, NIBR, SSB osv.) for å finne svar på dette spørsmålet. Det viste seg at det ikke finnes en entydig definisjon på en mellomstor kommune, og at det opereres med forskjellige tall i gruppering av kommuner etter innbyggertall. Altså inndeling i grupper etter kommunestørrelse varierer, og hva som menes med liten, mellomstor og stor kommuner varierer i ulike faglige sammenhenger. Det foreligger flere undersøkelser/rapporter som legger ulike definisjoner til grunn for hva som er en liten eller en mellomstor kommune. Noen opererer med en nedre grense på 5,000 innbyggere og andre med 10,000 innbyggere.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet flere rapporter med inndelinger av norske kommuner etter kommunestørrelse i flere ulike faglige sammenhenger. I rapporten «Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser» – utarbeidet av Langørgen og Aaberge (2011), skilles det mellom små, mellomstor og store kommuner. Kommunene er her gruppert langs tre ulike dimensjoner hvor folkemengden og bundne kostnader inngår som klassifiseringskriterier i forslaget til hovedgrupperingen. I følge rapporten har små kommuner færre enn 5,000 innbyggere, mellomstore har fra 5,000 til 19,999 innbyggere, mens store kommuner har 20,000 eller flere innbyggere. I oppgaven har jeg lagt denne inndelingen til grunn, og har sett på mellomstore kommuner med innbyggertall mellom 5,000–19,999. Ut fra denne inndelingen, kan 56 kommuner av totalt 142 kommunene på Østlandet, defineres som mellomstor kommune. Utenom Oslo, som er både fylke og kommune, fordeles mellomstore

kommuner i de 8 fylkene i Østlandet (Akershus, Vestfold, Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark) som figur nr.8 viser:



Figur nr.8: Viser antall mellomstore kommuner i forhold til totalt antall kommuner i 8 fylkene i Østlandet.

Oppgaven fokuserer på planleggingspraksis og hvordan friområdene formes og vedlikeholdes på en slik måte at det legges til rette for friluftsdeltakelse fra alle grupper, spesielt med hensyn på rullestolbrukere. Målet var å se hvordan og i hvilket grad er dette hensynet innlemmet i planer etter plan- og bygningsloven.

Jeg har startet arbeidet med valg av casekommunene med å studere kommuneplaner (samfunnsdel og arealdelen) for de 56 kommunene som falt under definisjonen på mellomstor kommune. Det tok ikke lang tid før jeg bestemte meg for å foreta en manuell gjennomgang av disse kommuneplanene. Dette var fordi jeg så at de anvendte forskjellige begreper i tilknytning til universell utforming av friområder i planene, som uteområder for allmenheten, turveier, turområder, friområder, uterom osv. En slik grundig gjennomgang skulle også hjelpe meg med å fange opp bruk av nye ord og begreper i planene. Mange av kommuneplanene hadde mangelfull beskrivelse av hvordan de tenker seg universell utforming i sin kommune. Gjennomgang av de 56 kommuneplanene, viste at det er kun 10 kommuner som har kommet med kvalitetsformuleringer og tydelige krav om universell utforming for uteområder for allmenheten i kommunen. De resterende 46 kommunene, hadde enten ingen eller en generell henvisning til plan- og bygningsloven og teknisk forskrift (TEK10) i sine kommuneplaner.

Da jeg startet arbeidet med innhenting av informasjon for oppgaven (ultimo 2014 - primo 2015), hadde 4 av de 10 valgte kommunene sin kommuneplan under rulling/revisjon. Disse kommunene ble derfor ikke tatt med i oppgaven.

Totalt ble det seks casekommuner som valget falt på. Disse kommunene er: *Rygge, Gjerdrum, Kongsvinger, Sør- Odal, Eidskog og Øvre Eiker* (se tabell nr.1). Disse kommunene har noen lunde lignende bakgrunnsforhold som folketall, topografi, urbaniseringsgrad og klima. I tillegg har de innarbeidet retningslinjer og har eksplisitt nevnt universell utforming av uteområder i sine kommuneplaner, og har tilsynelatende fokusert på fysisk tilrettelegging av uteområder for allmenheten, herunder friområder.

Fylke nr.	Fylke	Kommune nr.	Kommune
01	Østfold	0136	Rygge
02	Akershus	0234	Gjerdrum
04	Hedmark	0402	Kongsvinger
04	Hedmark	0419	Sør-Odal
04	Hedmark	0420	Eidskog
06	Buskerud	0624	Øvre Eiker

Tabell nr.1: Oversikt over casekommunene i oppgaven

3.4 Målgruppe i oppgaven

For at personer med nedsatt bevegelsesevne kan delta i friluftslivet på en likeverdig måte, må omgivelsene tilrettelegges. Å legge til rette for trygg ferdsel i tilrettelagte friområder er et viktig moment som må tas hensyn til både i planlegging og tilretteleggingsfasen. Det er selvfølgelig at det flere brukergrupper som må inkluderes når man snakker om universell utforming og tilgjengelighet, men som tidligere nevnt fokuserer oppgaven på kommunenes arbeid med tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere. Denne brukergruppen er valgt fordi rullestol er ofte en dimensjonerende faktor ved fysisk tilrettelegging, samt at det er enklere å definere de objektive indikatorfunksjonene på befaring. For denne gruppen er det viktig blant annet med trinnfrie løsninger, jevnt og fast underlag, minst mulig stigning, tilstrekkelig bredde, tilstrekkelig areal for manøvrering osv.

3.5 Datamateriale og analyse

3.5.1 Studie av plandokumenter

Utgangspunktet for datainnsamlingen i oppgaven, er at universell utforming ikke er en teori, men kun en strategi for å øke tilgjengeligheten i samfunnet.

Jeg har benyttet kvalitativ dokumentanalyse av relevante styringsdokumenter for casekommunene i oppgaven. Jeg har startet arbeidet med å studere kommuneplanens areal- og samfunnsdel for å få innblikk i kommunens ambisjoner og målsettinger rundt tilrettelegging av turveier for bevegelseshemmede. Videre ble kommunedelplaner for idrett og fysiskaktivitet, samt en kommunedelplan (kommunedelplanen for Kongsvinger sentrum da den omhandlet turveien som ble befart) studert med hensikt på å se hvordan overordnede målsettinger ble operasjonalisert. Der det var opparbeidet temaplaner- og veiledere og retningslinjer universell utforming ble også studert med hensyn på tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere. Relevante dokumenter som ikke var tilgjengelig på kommunenes nettside, har jeg bedt om å få det tilsendt.

For å vurdere hvordan mål og strategier i overordnede styringsdokumenter ble implementert i planarbeidet og gjenspeilet i det fysiske omgivelsene, har jeg analysert de aktuelle reguleringsbestemmelsene for områder med tilgjengelige turveier. Da ikke alle casekommunene hadde en eksisterende tilrettelagte turveier, valgte jeg å se på reguleringsplaner for områder med planer om fremtidig universelt utformede og tilgjengelige turvei, for å vurdere de juridiske bestemmelsene i forhold til oppgavens problemstilling. I analysen av plandokumentene for områder med eksisterende og fremtidig turveier, har jeg fokusert på omtale av de uteområdene som tilrettelegges for økt fremkommelighet for bevegelseshemmede.

3.5.2 Befaring og registreringer

Ett av spørsmålene i intervjuguiden var om hvilke av eksisterende turveier vurderte informantene som universelt utformet eller tilgjengelig for rullestolbrukere, som de kunne anbefale meg å befare. Altså valg av turveier i oppgaven, ble tatt på bakgrunn av informantenes anbefaling. Dette fordi det var umulig for meg å finne ut hvilken turvei som var tilrettelagt, da ingen av casekommunene har lagt ut slik informasjon på sine nettsider. Dette var også som en slags kvalitetssikring for valg av «riktig» turvei, idet det var kommunen selv som fortok vurderingen, på bakgrunn av kunnskap og forståelse av tilgjengelighet.

Befaringene ble foretatt med hensikt på å se hva som var gjort av fysiske tilrettelegginger og for å kartlegge turveiene i forhold til krav og anbefalinger til tilgjengelighet for rullestolbrukere. Statens kartverks sin veileder for kartlegging av tilgjengelighet og universell utforming av friluftsområder (2014) ble benyttet i dette arbeidet. Skjemaet «Overordnet klassifisering av tilgjengelighet (bevegelseshemmede)- Friluft» - versjon pr 05.09.2014, utarbeidet av Statens kartverk (vedlegg nr.2), ble brukt som sjekklister ved befaring, og for vurdering av grad av tilgjengelighet av turveiene. Under befaringene så jeg etter tilgjengelighet av selve turveien (veidekke, bredde, stigningsforhold, tverrfall med mer), parkering og toalett. Jeg så også etter om det var informasjonsskilt og kart over området som kan gi turgående informasjon om blant annet stigningsforhold av turveien. Noen av disse turveiene hadde andre fasiliteter som baderampe, sitteplasser, gapahuk, grillplasser osv. Disse er omtalt i oppgaven, men er ikke tatt med ved vurdering av grad av tilgjengelighet av turveien de tilhørte til.

En av casekommune hadde ingen turvei som var universelt utformet eller tilrettelagt for bevegelseshemmede som de kunne anbefale meg å befare. Det ble derfor foretatt totalt 5 befaringer. Alle befaringer ble gjennomført i etterkant av intervjuene og foregikk i tidsrommet, ultimo desember 2014 og primo januar 2015. Befaringene har jeg i hovedsak gjennomført på egenhånd, men i to av casekommunene ble informantene frivillig med på befaringen.

Registreringer og funnene fra befaringene ble benyttet for å kunne ta en helhetsvurdering av turveiene i forhold til kriteriene for klassifisering av grad av tilgjengelighet av turveier og oppfyllelse av kravet til tilgjengelighet for manuell rullestol. Tabell nr.2 viser skala ved inndeling av kartlagte objekter i overordnede klasser i henhold til kartverkets veileder (2014), hvor tilgjengelighetsgraden kodes med farger, slik det er vist i tabell nr.3. Grønt farge betyr at turveien er tilgjengelig for brukergruppen, gult er vanskelig tilgjengelig og rødt betyr ikke tilgjengelig.

VURUDERING AV TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Oppfyller minstekrav til tilgjengelighet for bevegelseshemmede, der rullestol har vært en dimensjonerende faktor.
Vanskelig tilgjengelig	Oppfyller delvis minstekrav
Ikke tilgjengelig	Vurdert, funnet og ikke oppfylle minstekrav
Ikke vurdert	Angivelse av bygg, veier, objekter som ikke er vurdert.

Tabell nr.2 viser struktur for inndeling. Kilde: Statens kartverks veileder for kartlegging av tilgjengelighet og universell utforming av friluftsområder, versjon 23.06.2014.

Denne metoden er benyttet i oppgaven ved vurdering av tilgjengelighet av turveiene med tilhørende toalett og parkeringsplasser for rullestolbrukere. For at et objekt skal klassifiseres som tilgjengelig for manuell rullestol, må samtlige krav for tilgjengelighet i sjekklisten/skjemaet (Overordnet klassifisering av tilgjengelighet – bevegelseshemmede) være oppfylt. De befarte turveiene i oppgaven, er gitt fargekoder ut fra tilgjengelighetsvurdering av: turveien, toalett og parkering.

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rødt

Tabell nr.3: Vurdering av tilgjengelighet. Kilde: Statens kartverkets skjema for Overordnet klassifisering av tilgjengelighet (bevegelseshemmede)

Med meg på befaringsene har jeg hatt fotoapparat. Fotoene ble brukt til å dokumentere turveiene og som illustrasjoner i oppgaven. Fotoene har i ettertid fungert som min hukommelse og har hjulpet meg med å gjenkalle turveiene og ulike detaljer med tilretteleggingen.

3.5.3 Intervjuer

Jeg har i denne oppgaven valgt å gjennomføre dybdeintervjuer med fagpersoner som representerte planmyndigheten i casekommunene. I et dybdeintervju forholder man seg fritt og ubundet til et tema man ønsker å innhente informasjon om, noe som kan være med på å skape en likeverdighet i intervjusituasjonen hvor både forsker og informant bidrar til å utforme og styre intervjuet (Thagaard 2003). Formålet med intervjuene var å få mer utfyllende informasjon om problemstillingen som ikke kommer frem gjennom bruken av dokumentstudiet og befaringer.

Informantene i oppgaven er planleggere og ansatte i kommunen med ansvar for universell utforming. I noen kommuner var det nødvendig med å intervju flere for å få svar på mine spørsmål. Totalt ni informanter ble intervjuet. Dybdeintervjuer ble brukt for å få innblikk i informantenes/kommunenes forståelse av regelverket og utfordringene som de møter i praktisk arbeid med planlegging og tilrettelegging av turveiene.

3.5.4 Intervjuguide

Intervjuene i oppgaven ble gjennomført som en samtale, eller et semistrukturert intervju, det vil si med muligheter for å stille oppfølgingsspørsmål utenfor det som ble tilsendt på forhånd. Dette fordi det gir informanten en større frihet til å svare fritt på spørsmålene, noe som kan gjøre at det blir lettere å få et videre spenn av informasjon.

For å sikre meg om at jeg kom innom de aktuelle temaene i forhold til oppgavens problemstilling og de spørsmålene som jeg ønsket å få svar på, utarbeidet jeg en intervjuguide på forhånd som jeg fulgte under intervju med informantene (vedlegg nr.1). Intervjuguiden inneholder åpne spørsmål relatert til kommunenes praksis og erfaringer med planlegging og tilrettelegging av turveier med hensyn til personer med nedsatt bevegelsesevne. Temaene i intervjuguiden er blant annet; universell utforming som strategi, medvirkning, vedlikehold og informasjon. Intervjuguiden inneholdt i tillegg spørsmål (tre siste spørsmålene) som kunne stilles til informantene i de kommunene som ikke hadde universelt utformede eller tilgjengelige turveier.

Spørsmålene i intervjuguiden har fungert som holdepunkter for hva jeg ville gå gjennom under intervjuene. Det har ikke vært nødvendig å følge listen til punkt og prikke. Relevante oppfølgingsspørsmål ble stilt i tillegg, der det var nødvendig. Disse ble stilt for å få utdypning i svarene jeg fikk.

3.5.5 Gjennomføring av intervjuene

Forespørsler om intervju ble sendt via e-post til de seks mellomstore kommunene: Rygge, Gjerdrum, Kongsvinger, Sør-Odal, Eidskog og Øvre Eiker. Respons fra kommunene var variert. I noen kommuner tok det litt tid før det ble avklart hvem var den rette personen for å stille opp som informant. Intervjuene ble gjennomført ved fysisk oppmøte på informantens arbeidsplass. I forkant av intervjuene ble intervjuobjektene tilsendt en kort presentasjon av oppgaven og en kopi av intervjuguiden.

Informantene som ble intervjuet har en rolle i kommunen i forhold til planlegging og arbeid med universell utforming. Hensikten med å velge intervjuobjekter var for å få en innsikt i planmyndighetenes erfaringer med tilrettelegging av uteområder/turveier i kommunen for bevegelseshemmede.

Alle spørsmålene i intervjuguiden ble stilt likt til alle informantene. Informantene tilhørte forskjellige etater i kommunene (avhengig av hvor ansvaret for universell utforming ligger i kommunen og hvem som var involvert i arbeidet med tilrettelegging av turveier). I noen kommuner ble flere personer intervjuet. I oppgaven har jeg derfor valgt å uttale informantene fra samtlige kommuner i flertallsform (informantene), slik at deltakerne ikke kan identifiseres.

Alle intervjuene ble tatt opp med lydopptaker. I etterkant ble intervjuene transkribert. Det ble informert om at intervjuene ville bli tatt opp både i informasjonsskriv på forhånd og rett før intervjuene startet. Det ble også informert om at studiene følger forskningsetiske normer og at de blir anonymisert så langt det er mulig. Tidsomfanget for intervjuene varte mellom en time og halvannen time.

Informantene er anonymisert da det ikke er personene bak meningene som er det viktige i denne oppgaven, men fagrollene de representerer i kommunene de er ansatte i. Alle lydopptak og intervjuutskriftene vil bli slettet når arbeidet med oppgaven er fullført og resultatet fra sensor foreligger.

3.5.6 Analyse av datamaterialet

Analysering av data avhenger, ifølge Kvale (1997), i hovedsak av spørsmålene som stilles i begynnelsen av forskningsprosessen og som følges opp gjennom alle fasene i prosjektet. Analysering av innsamlede data i denne oppgaven ble utført på bakgrunn av problemformuleringen, underproblemstillingene og i lys av spørsmålene i intervjuguiden. Hensikten med denne analyseringen er å organisere og fortette betydningen i innsamlede dataene slik at de kan presenteres på relativt få sider (Kvale et al. 1997). Jeg har brukt meningskategorisering for kategorisering av innsamlede data i oppgaven. Kvale beskriver metoden med å kode intervjuene i kategorier, og viser til ulike måter for kategorisering, som ved å benytte tall, farge, tegn og andre koder. Man kan danne kategoriene på forhånd eller under analysering av innsamlede data, og det er fritt til å velge faguttrykk eller ord fra eget ordforråd (Kvale et al. 1997). Kategoriseringen i denne oppgaven tar utgangspunktet i spørsmålene i intervjuguiden. Jeg har flere ganger lest gjennom intervjuene for å kategorisere innholdet og sammenlignet svarene med de aktuelle kommunale plandokumenter. Noen av spørsmålene i intervjuguiden ble sammenslått under innholdsanalyseringen og meningskategorisering av intervjumaterialet, og deretter sortert i riktig kategori. Totalt ble det dannet fire kategorier: 1)

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging. 2) Medvirkning. 3) Økonomi og vedlikehold. 4) Ansvar og informasjon. Disse kategoriene ble også brukt i diskusjonskapitlet.

Innsamlede data under befaringene ble brukt for å foreta en helhetsvurdering av turveiene for klassifisering i forhold til kravene for hva som er tilgjengelig, delvis tilgjengelig og ikke tilgjengelig.

I tillegg har jeg studert kommunenes internettsider med tanke på tilgjengelig informasjon for publikum om universelt utformede og tilgjengelige turveier i kommunene, og grad av tilgjengeligheten på informasjon.

3.5.7 Validitet

Det er ønskelig i en studie at dataene man får inn skal ha god validitet. Validitet handler om sannhet, riktighet og styrke. Validitet i en kvalitativ studie handler om hvorvidt de fenomenene som blir observert reflekterer det man ønsker å få mer kunnskap om og hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke.

I denne oppgaven er kvalitative studier utført som casestudie. En fare med casestudier er at man lar ett syn påvirke vurderingene og konklusjonen og dermed får et skjevt svar. Casestudiene i oppgaven inkluderer dokumentstudier, befaringer og intervjuer med administratorer innen planlegging, utforming og ledelse. Jeg har valgt å benytte triangulering av data som et hjelpemiddel for å øke validiteten og gyldigheten til dataen som ble funnet og for å trekke konklusjoner, idet svakheter i de enkelte metodene kompenseres når forskjellige metoder og data sammenlignes.

Når det gjelder forhold til validiteten på informasjonen jeg har valgt å benytte meg av, har det vært viktig å velge pålitelige kilder. Tekstkildene i oppgaven er vurdert til å være valide. Litteraturen er funnet på bibliotek, kommunenes arkiver og nettsider. Et dokumentstudie er også gjort av kommuneplaner og reguleringsplaner for de aktuelle områdene. Det er også benyttet flere fagbøker fra studiet på NMBU. Til tross for valide kilder, har det vært viktig for meg å lese tekstene med et kritisk øye for å sikre god validitet i oppgaven.

Hensikten med å gjennomføre intervjuer i denne oppgaven er for å få erfaringene til informantene tydeligere frem enn hva et spørreskjema ville gitt. Intervju som metode er brukt fordi det åpner for en mer dynamisk og fleksibel form for kommunikasjon med informantene. Men intervju som kilde til informasjon kan på mange måter sies å være forholdsvis lite sikker,

idet informasjonen som kommer frem kan være farget av informantenes personlige meninger, eller at det er det de husker på der og da. Spørsmålene som er stilt i intervjuene handler om planlegging, fysisk utforming og tilrettelegging av turveier for bevegelseshemmede. I dette tilfelle var det ikke anledning til å etterprøve informasjonen som kom frem.

Utvalget av informantene er valgt med tanke på relevans til arbeidet med universell utforming og tilrettelegging av friluftsområdene i kommunene de representerer, og dermed kan sies å være strategisk utvalgt. Informantene er kunnskapsrike personer som delte sine erfaringer og kunnskaper, noe som var nyttig for å belyse problemstillingen i oppgaven. Informantene ble intervjuet i kraft av deres yrke, og informasjon som de oppgir er kun knyttet til deres profesjonsutøvelse og anses dermed ikke som å være preget av sensitiv informasjon.

Når jeg har analysert det transkriberte intervjuene har jeg vært nøye med å legge meg tett opp informantenes ord og meninger for å beholde nyanser og meninger. Ved å benytte verktøy som intervjuguide og lydopptak har jeg fått svar på mine spørsmål og fått nøyaktig nedtegnelse av data. Dette styrker oppgavens validitet.

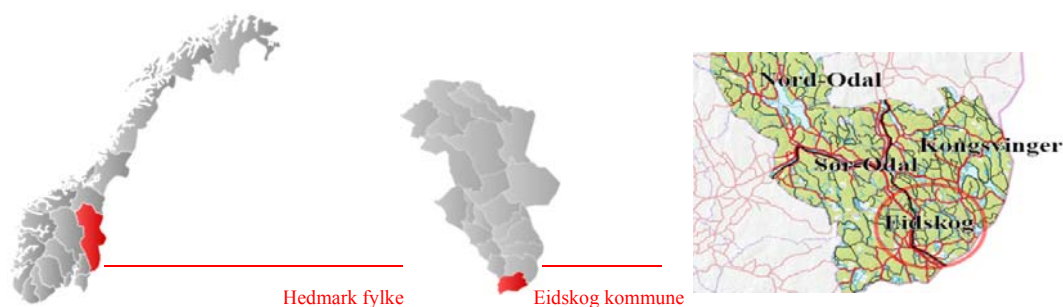
Innen kvalitativ forskning vektlegges ikke representative utvalg, men heller et utvalg som vil bidra til informasjonsrikdom for å belyse problemstillingene på best mulig måte (Malterud 2011). Hensikten med oppgaven var ikke å studere et stort utvalg, men er å se nærmere på et lite utvalgs arbeid og erfaringer. Hvor mye generell lærdom man kan få ut av et enkelt case, kommer an på hva slags type case man velger. Funn fra casestudier kan ikke uten videre overføres til andre case. I samfunns- og arealplanlegging er alle case unike, det er også casene som er studert i denne oppgaven.

4 Resultater

I dette kapitlet vil jeg presentere funnene i hver av de seks casekommunene i oppgaven, separat med dokumentstudiet, intervjuer og befaringer med bilder av de aktuelle turveiene. For hver kommune, vil jeg først gi en kort fakta om kommunen, og så presentere funnene i dokumentstudiet av plandokumenter. Deretter presentere resultatet fra intervjuene og funn gjort under befaringene og avslutte med en oppsummering. Dette vil med tidligere presentert teori og forskning danne grunnlag for diskusjon.

Dokumentstudier i oppgaven er utført med hensyn på universell utforming og tilgjengelighet i uteområder for allmenheten, og hvordan blir de ivaretatt i kommunale planer. Befaring av de tilrettelagte turveiområdene ble gjennomført for å se på hva som er gjort av fysiske tilrettelegginger for rullestolbrukere. Funnene er basert på egne observasjoner og målinger. Turveiene som ble befart, ble anbefalt av informantene i de respektive kommunene. Én kommune hadde ingen universell utformet eller tilgjengelig turvei for bevegelseshemmede å anbefale. Totalt ble fem turveier med tilhørende toalett og parkeringsplasser befart og vurdert med hensyn på tilgjengelighet for rullestolbrukere. Alle bilder som brukes for å illustrere registreringene har jeg tatt selv på befaringene.

4.1 Eidskog kommune



Figur nr.9: Kartene viser Hedmark fylke i Norge, Eidskog i Hedmark og Eidskog med nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.eidskog.kommune.no.

4.1.1 Kort fakta om kommunen

Eidskog er den sørligste kommunen i Hedmark fylke, vist på figur nr.9, og grenser til Eda kommune i Sverige og mot Kongsvinger, Sør-Odal, Nes og Aurskog-Høland på norsk side (www.eidskog.kommune.no). Eidskog har 6,253 innbyggere (ssb.no, pr. 30.12.2014).

Eidskog har vært en av nasjonale pilotkommuner i pilotkommunesatsingen- BU 31 Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet, som pågikk i perioden 2005-2008. Senere ble Eidskog en ressurskommune i departementets satsing for universelt utformede kommuner, som ble ledet av Miljøverndepartementet. I den perioden har Eidskog kommune utført flere prosjekter for økt tilgjengelighet i friluftsområder, blant annet Vekterveien som ble etablert for å knytte de fem tettstedene (Matrand, Skotterud, Magnor, Tobøl og Vestmarka) i Eidskog sammen via en skogsvei (www.eidskog.kommune.no). Flere delprosjekter blant annet Vekterveien, Hesbølsjøen og Vrangselvaprojektet ble oppført som et fellesprosjekt i 2008, og ble finansiert av blant annet vassdragsmidler, Gjensidigefondet og dugnader (*Prosjektrapport 2008*). I tillegg ble det bygget flere fasiliteter i friområdene som har hensyntatt bevegelseshemmede, blant annet en lavvo på Matrand på 17 m² med tilhørende utendørs WC og en tilgjengelig gapahuk med overnattingsmuligheter i Vestmarka.

4.1.2 Dokumentstudiet

Universell utforming eller tilgjengelige uteområder for allmenheten er ikke nevnt i kommuneplanens arealdel med bestemmelser (Arealdel 2004-2015). Kommuneplanens samfunnsdel (Samfunnsdel 2014 - 2027), definerer tre satsingsområder som skal gis særlig oppmerksomhet og ressurser i planperioden, for å legge til rette for ønsket utvikling i kommunen. Prioriteringsområdene er: levekår, barn- og unge samt folkehelse. Universell utforming nevnes i to av disse hovedsatsingsområdene; levekår og folkehelse. Universell utforming av bygg og uteområder er tatt inn blant levekårene for et trygt, attraktivt og levende bo- og nærmiljøer i Eidskog kommune, som sier:

«Utforme bygninger og uteområder slik at de kan brukes av alle- universell utforming».

Blant strategiene for Eidskog kommune å oppnå målet med å skape samfunnsmessige forutsetninger for en god helse på like vilkår for hele befolkningen, nevnes følgende:

«Folkehelse og påvirkningsfaktorer i forhold til helse skal være en del av konsekvensutredningen i all planlegging» (Samfunnsdel 2014 - 2027).

Kommunen har utarbeidet kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv 2009-2019. Blant formålene i kommunedelplanen er å sikre universell utforming i alt planarbeid i kommunen. I delplanen nevnes flere prosjekter for økt tilgjengelighet i friluftsområder i kommunen, blant annet Vrangselvaprojektet og Vekterveien. Om Vekterveien står følgende:

«Vekterveien etableres for å knytte alle tettsteder i Eidskog sammen via skogsvei. Veien skal lages etter prinsippene for universell utforming, så langt det lar seg gjøre økonomisk og ut fra topografi.» (Delplan for fysiskaktivitet 2009-2019)

Eidskog har i tillegg utarbeidet en skiltveileder og en prosjekterings veileder for publikumsbygg som bygger på pilotkommunenes arbeid med universell utforming. Disse omhandler ikke turveier.

Jeg ønsket å se gjennom reguleringsbestemmelsene for Vekterveien, men da store deler av Vekterveien ligger i område som i kommuneplanen er satt av til landbruk, natur og friluftsliv (LNFR-område), er det ikke utarbeidet reguleringsplaner som omfatter turveien.

Tabellen under (tabell nr.4) gir en oversikt over funnene i gjort i plandokumentene for Eidskog kommune. Tabellen viser hvilke planer som ivaretar kravet til universell utforming og tilgjengelighet av turveier eller ikke.

Kommuner	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Arealdel	Kommune-delplan	Tema/veileder for universell utform.	Reg.plan med bestemmelser
Eidskog	Ja	Nei	Ja (Delplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv 2009-2019)	Nei	Nei (LNF-område)

Tabell nr.4: Viser oversikt over resultat av dokumentstudiet for Eidskog kommune.

4.1.3 Resultat fra intervju

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

Informantene er fornøyde med forankring og implementering av universell utforming i kommunen, og informerer at Eidskog kommune var en pilotkommune fra 2005 til 2008, og fra 2009 ble en resurskommune. Når det gjelder sikring av krav til universell utforming gjennom styringsdokumenter, sier informantene:

«Nå har vi holdt på universell utforming i så mange år, så det må ikke nødvendigvis være et begrep i kommuneplanen som gjentas, men at det ligger under folkehelse, hvor universell utforming er en del av det.»

Informantene mener at det viktig med å stille krav til universell utforming både for bygg og uteområder i reguleringsplanene. Til tross for god forankring av begrepet i kommunen, må kravet fremdeles konkretiseres i hvert enkelt prosjekt, for å sikre gode resultater.

I følge informantene har kommunen flere universelt utformede turveier med flere universelt utformede fasiliteter i tilknytning til disse turveiene som fiskemolo, gapahuk og lavo med tilhørende WC. Informantene sier at utforming av disse turveiene er litt annerledes enn om det var utført i en by. For eksempel er det lagt grus i veibanen og er ikke spesielt sikret i veikanten, i tillegg er det ikke belysning langs hele veien.

Vekterveien ligger i et uregulert området, delvis på kommunal og delvis på privat grunn. Kommunen har utbedret veien etter avtale med grunneierne. Det sentrumsnære veianlegget er ikke universelt utformet i hele strekningen, og tar dermed ikke hensyn til alle typer funksjonshemming. Informantene sier:

«Noen steder er ikke universelt utformet enda. Men tanken er at man i fremtiden skal komme med løsninger for de stedene som er mer utfordrende for å gjøre hele strekningen universelt utformet.»

Informantene mener at arbeid med universell utforming i Eidskog kommune ikke lenger er personavhengig, som det tidligere har vært (en tidligere stilling som koordinator for universell utforming ble opphørt). Kunnskapen er nå spredt rundt i forskjellige fagavdelinger. Men hovedansvaret ligger på saksbehandlere i plan og byggesaksavdelingen i kommunen. Den største utfordringen i arbeidet med universell utforming, ifølge informantene, ligger i at plan- og bygningsloven og tilhørende forskrift (TEK10) er mindre konkrete når det gjelder krav til uteområder enn når det gjelder for bygninger. Krav til uteområder må konkretiseres i hvert enkelt prosjekt:

«Plan- og bygningsloven og tekniskforskrift er mindre konkret når det gjelder uteområdene. Man må passe på gjennom reguleringsplaner at universell utforming av uteområdene er sikret. Så blir forhandlet på hva som er godt nok. Man har utfordringer i hvert enkelt prosjekt»

Medvirkning

Eidskog kommune tilrettelegger for aktiv medvirkning fra Rådet for funksjonshemmede. Rådet er, ifølge informantene, en aktiv gruppe og ble betydelig involvert i spesielt i utformingsfasen, for eksempel med spørsmål om det var nødvendig med belysning langs hele strekningen når det gjelder Vekterveien. Rådet hadde også rådgivende rolle under prosjektering av turveien. Eidskog kommune har i tillegg en aktiv ungdomsråd som er opptatt av universell utforming som også ble involvert i planlegging av turveien.

Kommunen har i utførelsesfasen innhentet råd fra rådet for funksjonshemmede i forhold til materialbruk, type grus på turveien, kantstein, belysning osv, og rådførte seg med andre pilotkommuner.

Økonomi og vedlikehold

Informantene mener at økonomi utgjør en utfordring i arbeidet med universell utforming. Den setter begrensninger. Men det finnes også tilskuddsmidler som kommunen kan søke om til tiltak som går til universell utforming som formål. Informantene understreker at det er viktig at kompetansen sitter i alle ledd når man jobber med universell utforming. Kommunen har erfart at det fort kan bli dyrt dersom man stoler på leverandøren og ikke stiller presise og spesifikke krav til universell utforming:

«Før vi startet med Vekterveien tenkte man ikke tilgjengelighet når man bestilte bruer fra Turistforeningen. Bruene var for smale og hadde stor svai. Det ble dyrt erfaring.»

Når det gjelder vedlikehold av turveiene sier informantene at det foretas ingen vintervedlikehold av turveiene (kun sommervedlikehold). Kun de deler av veien som sammenfaller med privatveier brøytes. Kommunen har delegert ansvaret for vedlikehold av turveiene til lag og foreninger.

Ansvar og informasjon

Det gis ikke informasjon til innbyggere/publikum om tilgjengelige turveier i kommunen på kommunens nettsider. I følge informantene, ble det reklamert for turveien en gang i lokal avisen Glomdalen når turveien ble etablert. Det ble også rapportert om Vekterveien i rapporten for pilotkommunene 2005-2008, men det blir for de som er spesiell interesserte. I tillegg ble turveien i sin tid publisert på kartverkets nettside «tilgjengelighets portalen».

«(...) Det er viktig at publikum får direkte tilgang fra kommunens nettside eller via et samlet og logisk nettside. Kommunen har prøvd og kjempet for at kart over turveien skulle ligge tilgjengelig på kommunens kartverk. Men det er ikke gjort. Tidligere kunne man gå og se via Statens kartverks nettside. Det burde vært et temakart for Universell utforming og ikke via en spesial side. Ikke sær løsninger.»

Kommunen har ikke registrerings og rapporteringssystem over de tilrettelagte turveiene i kommunen. Informantene mener at KOSTRA rapporteringen er veldig overordnet rapporteringssystem og mangler spesifikasjoner. Dersom en turvei ikke oppfyller samtlige kriteriene, blir den ikke registrert som universell utformet i rapporten:

«(...) På kartet ser det ut som om kommunen ikke har tilgjengelige turveier men i realiteten har man gjort nok for å tilrettelegge for de fleste. En av kriteriene i KOSTRA rapporten er om det finnes universell utformede plasser i tilknytning til turveien eller i nærheten av busstasjon. Den er veldig overordnet. Der man skal definere turveien og adkomst til denne. Men nasjonalt sett vet man ikke hva de kommunene har rapportert fordi den mangler spesifisering og detaljer som kommunen kan rapportere for å gi riktig bilde av turveien.»

4.1.4 Resultat fra befarings

Vekterveien

Vekterveien er et tur- og rekreasjonsområde som strekker seg fra Åbogen til Morokulien ved grensen til Sverige og fra Vestmarka til Skotterud, slik figur nr.10 viser. Vekterveien ble anbefalt av informantene i kommunen til å befare. Turveien, som består av flere dugnadsveier, ble opprinnelig etablert i regi av en halvprivat selskap, Magnor næringshage og er kommunalt foretak. Deler av strekningen går på offentlig/kommunal grunn og deler på privat grunn. I følge informantene er veien bygget etter prinsippene for universell utforming, så langt det lot seg gjøre økonomisk og ut fra terrenget. Veien er stedvis belyst.



Figur nr.10: Viser Vekterveien med de fem tettstedene i Eidskogkommune. Kilde www.eidskog.kommune.no.

Deler av den sentrumsnære turveien ble befart og vurdert som tilgjengelig for manuell rullestolbrukere. Det er kun selve turveien, parkeringsplasser og toalett som har dannet grunnlaget for vurdering av tilgjengeligheten. Jeg har kommet til følgende resultat:

- Turvei:** OK bredde, veidekke, stigning, tverrfall m.m. Den delen av veien var ryddet for snø (se figur nr.11,12 og 13)
- Parkering:** OK HC- parkering
- Toalett:** OK HC- toalett (se figur nr. 14)

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rødt



Figur nr.11: Hindringsfri turvei med tilgjengelig lavo og WC. Figur nr. 12: Viser bom med god passasje side



Figur nr.13: Tilgjengelig gangbru som er en del av turveien. Figur nr.14: Viser trinnfri og tilgjengelig HC- toalett tilhørende turveien.

4.1.5 Oppsummering

Eidskog kommune har siden 2005 fokusert på universell utforming og skaffet seg erfaringer og kunnskap gjennom arbeidet i pilotkommunesatsingen og som ressurskommune. Temaet er politisk og administrativt forankret i kommunen. Eidskog kommunen har gjennomført flere prosjekter i friområder for økt tilgjengelighet for friluftaktivitet. Universell utforming og tilgjengelighet av uteområder tas ikke opp i kommuneplanens arealdel, men temaet er forankret både i kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplanen for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv, og sikres gjennom folkehelse i planleggingsarbeidet.

Kommunen har til tross for den lange erfaringen i arbeidet med universell utforming, sett at kunnskapen ikke sitter i alle ledd, og operasjonalisering av kravene kan derfor variere mellom de ulike faggruppene. Kommunen ser at det er fortsatt behov for tydeliggjøring og presisering av hva man legger i begrepet universell utforming i hvert enkelt prosjekt. Kvalitetskravene til bygg og uteområder knyttes derfor til reguleringsbestemmelsene, for å oppnå ønsket resultat.

Mangel på tydelige krav i tekniskforskrift vedrørende universell utforming av utearealer for allmenheten, og hvordan funksjonskravene oppfylles, skaper ofte diskusjoner og motsetninger mellom ulike profesjoner og interesser. Dårlig kommuneøkonomi skaper også utfordringer og setter begrensninger i arbeidet med universell utforming.

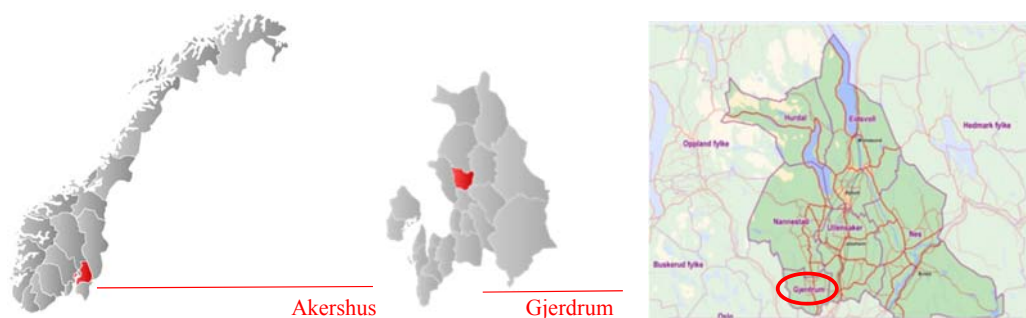
Vekterveien er et av tiltakene som nevnes i kommunedelplanen for idrett, fysiskaktivitet og friluftsliv (2009-2019) som skal bygges etter prinsippene for universell utforming ut fra terrengmessige forhold. Delplanen er detaljert og oppgir nøyaktig hvilket prosjekter kommunen

skal satse på. Dette kan ha både positive og negative konsekvenser. Den positive er at man sikrer at nevnte prosjekter i planen blir prioritert og utført med ønsket utforming. Den negative siden er at en slik detaljering kan virke hemmende for kreativitet og nytenking. Det er selvfølgelig mulighet for å søke om dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 19, for prosjekter utover de som er vedtatt i delplanen. Ulempen er at det skaper mer arbeid for administrasjonen, samt lang behandlingstid.

Eidskog er en ressurskommunen som har jobbet med kunnskapsformidling til andre kommuner. Kommunen har vedtatt en skiltveileder og en prosjekteringsveileder publikumsbygg som er publisert på kommunens nettsider. Medvirkning i plansaker skjer gjennom brukerorganisasjoner. Rådet for funksjonshemmede har en aktiv deltakelse på detaljnivå. Rådet har talerett i kommunestyret og har én politisk representant.

Vekterveien er vurdert som tilgjengelig for rullestolbrukere. Det gis ingen informasjon om de tilgjengelige turveiene på kommunens nettsider. Det er heller ikke satt opp skilt i området som forteller om de tilgjengelige fasilitetene og standarden av turveien. Til tross for at kommunen har bygget flere tilgjengelige turveier, er ingen av turveiene er helårsturvei, da det ikke foretas vedlikehold i vinterhalvåret.

4.2 Gjerdrum kommune:

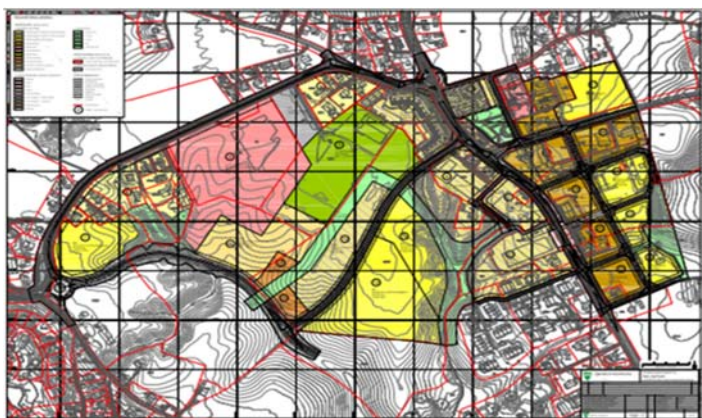


Figur nr.15: Viser Akershus fylke i Norge, Gjerdrum kommune i Akershus, og Gjerdrum med nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.gjerdrum.kommune.no.

4.2.1 Kort fakta om kommunen

Gjerdrum kommune ligger i Akershus fylke (se figur nr.15). Kommunen har 6,292 innbyggere (ssb.no, pr. 30.12.2014).

Selv om friluftsliv er et kjennetegn til Gjerdrum kommune, er ingen av eksisterende turveier er per dags dato universelt utformet eller tilgjengelige for rullestolbrukere, ifølge informantene. Det er vedtatt en ny områdeplan for Ask sentrum. Kommunen skal gjennom realisering av denne planen, etablere en tursti og skiløype fra nordlige del av sentrum og opp til Marka. Planen skal sikre kobling mot friområder i vest for kommunen, samt etablering av et sammenhengende turveisystem (turdrag 1 og 2 som er vist på figur nr.16) som går gjennom området.



Figur nr.16: Kartet viser reguleringsplan for Ask sentrum. Turdragene gjennom området er vist med grønn farge. Kilde: www.gjerdrum.kommune.no.

4.2.2 Resultat fra dokumentstudiet

Universell utforming er tatt inn i kommunens strategiske måldel (Samfunnsdel 2012 - 2024). Universell utforming av utearealer knyttes til folkehelsearbeidet i kommunen, og sier:

«Universell utforming og godt vedlikehold av uterom, er ett av strategiene som er lagt til grunn i planen for å oppnå målene om et bedre folkehelse i kommunen.» (Samfunnsdel 2012 - 2024).

Det fremgår ikke av planens arealdel om kommunen har vedtatt juridisk bindende bestemmelser som ivaretar hensynet til universell utforming og tilgjengelighet av uteområder. Hensynet er imidlertid ivaretatt i flere retningslinjer med «skal-krav» i kommuneplanens arealdel (Areal del 2012 – 2024). Følgende står i § 1 c:

«Prinsippene for universell utforming skal ivaretas. Dette innebærer at de fysiske omgivelser (bygninger, anlegg, uteområder, gangveier, rekreasjonsområder, parker og kollektivtransport) skal kunne brukes av alle mennesker på en likestilt måte. Det skal foreligge en dokumentasjon for hvordan hensynet til universell utforming er ivaretatt i forbindelse med alle planforslag, uavhengig av plantype.» (Areal del 2012 – 2024).

Under retningslinjer for krav til lek og uteoppholdsarealer, står følgende:

«Arealene skal være utformet på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, herunder bevegelses-, orienterings- og miljøhemmede. Universell utforming skal legges til grunn ved planlegging av nye og rehabilitering av arealer til dette formålet. Utformingen skal tilpasses naturlige forhold og gi variasjon i utfordring og stimulering til hele befolkningen. Areal og lekeapparater skal utformes i samsvar med sikkerhetsforskrift av 6.juli 1996.» (Arealdel 2012 – 2024).

I tillegg er det gitt retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler i byggeområder hvor universell utforming er blant tiltakene som kan avtales om.

Kommunens ambisjoner om å skape gode og universelt utformede uterom kommer også frem i kommunedelplanen for anlegg og områder for idrett, friluftsliv og nærmiljø (Kommunedelplan 2013 - 2024). Delplanen bygger på føringer lagt i kommuneplanen for Gjerdrum kommune og skal, oppgis at den skal legges til grunn ved utarbeidelse av arealplan og reguleringsplaner, og skal være retningsgivende for all saksbehandling som berører fagområdet. Universell utforming og godt vedlikehold av uterom er blant føringene for kommunedelplanen.

I den nye områdeplanen for Ask sentrum, vedtatt 2014, stiller kommunen ingen spesifikke krav til universell utforming av de to nye turdragne som omfattes av planen utover tilgjengelighet for allmenn ferdsel. Områdeplanen gjør bestemmelsene i kommuneplanen gjeldende for planområdet. Planen krever at detaljløsninger som sikrer universell utforming og tilgjengelighet for alle, skal dokumenteres ved detaljregulering. Kommunen stiller i tillegg krav til utarbeidelse av utomhusplan som setter føringer for utforming på grøntanlegg. Bestemmelsen lyder som følger:

«Tilgjengelighet: Ved utarbeidelse av detaljreguleringsplaner skal det foreligge dokumentasjon som viser at tiltaket ivaretar hensyn i samsvar med gjeldende lov- og forskriftskrav vedrørende universell utforming. Andelen bebyggelse som skal være universelt utformet skal være i tråd med de til enhver tid gjeldene bestemmelser for dette i Gjerdrums kommuneplan.» (Områdeplan 2014).

Videre stiller reguleringsbestemmelsene krav om utarbeidelse av utomhusplan ved søknad om tillatelse til tiltak.

Tabell nr.5 oppsummerer funnene gjort i dette dokumentstudiet, og viser hvordan universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten er ivarettatt i plandokumentene for

Gjerdrum kommune. Som det fremgår av tabellen, så er dette ivaretatt i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel samt delplanen, og derfor en «Ja». Reguleringsbestemmelsene for Ask sentrum stiller ingen spesifikk krav til utforming av turveiene i planen, derfor en «Tja».

Kommune	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Arealplan	Kommune-delplan	Tema/veileder for universell utform.	Reg. plan med bestemmelser
Gjerdrum	Ja	Ja	Ja (Delplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv 2004-2014)	Nei	Tja (ikke spesifikk krav)

Tabell nr.5: Oversikt over resultat av dokumentstudiet for Gjerdrum kommune.

4.2.3 Resultat fra intervju

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

Informantene opplyser at kommunen har per i dag ingen tilgjengelige turveier for rullestolbrukere. Men kommunen har nylig regulert inn to turdrager i nærområdet som skal tilrettelegges for alle, i den nye sentrumsplanen for Ask sentrum. Intensjonen er å skape et boligområde med lav terskel hvor det er kort vei til turveier og marka og friluftaktiviteter. Turdragene i området er valgt med hensyn på topografi og beliggenhet nær to tettsteder som er allerede et mye brukt område. Informantene sier:

«(...) Gjerdrum kommune er god på friluft og idrett. Friluftsliv er kjennetegnet til kommunen. Folk fra Oslo flytter hitt for å være i nærheten av marka. Vi må ha tilsvarende fokus på dette når vi jobber med utvikling av dette området som bolig områdene ved siden av. Området er stor og topografien og beliggenheten gir store muligheter for videreutvikling. Man ønsker å utvikle område ved senere fortetting, binde områdene med grønndrag, og gjerne sammenhengende.»

Informantene synes at kravet til universell utforming av uteområder er godt forankret i styringsdokumentene. Informantene mener at kravene i tekniskforskrift er gjeldende for alle tiltak, og derfor er det nok med å vise til den i reguleringsplanene. Det er ikke behov for å diktere løsninger. I følge informantene, handler arbeidet med universell utforming om å finne gode løsninger. Og det viktigste er å lage en lav terskel tilbud, men samtidig ikke ødelegge terrenget og det fine landskapet:

«(...) Det er to turdrager i områdeplan for Ask sentrum. Den ene kan man tilrettelegge for skiløype og som turvei for alle, men den andre er mer kupert terreng og vil være vanskelig å få

en stigning på 1:20. De turdragene er ny regulert og det er en bør-krav for å gjøre det universell utformet og ikke en absolutt krav. Reguleringsbestemmelsene sier ikke noe spesifikk om utforming av turdragene. Kommunen har vært litt forsiktig med det, og har ikke spesifisert om utformingen fordi det skal tilfredsstillte kravene i TEK. Men hvis man får en god løsning for turveien, så velger man det.»

Ifølge informantene, er ressurstilgang og økonomi er hoved grunnene til mangel på tilgjengelige turveier i kommunen. Andre årsaker er mangel på kompetanse, og tid til planlegging og anskaffelse av økonomiske midler til universell utforming.

Det oppgis av informantene at Gjerdrum kommune er mest opptatt av universell utforming i publikumsbygg, noe som er gjenspeilet i kommuneplanen som er mer detaljert og presis på universell utforming av alle type kommunale bygg og publikumsbygg.

Medvirkning

Rådet for funksjonshemmede er en høringsinstans og blir varslet i forbindelse med plansaker. I følge informantene ble rådet for funksjonshemmede lite involvert i arbeidet med kommuneplanen og områdeplanen. Kommunen ønsker mer samarbeid med rådet i fremtiden, og mener at rådet selv må også være mer aktive og involvere seg i plansakene. I tillegg til råd for funksjonshemmede, blir Barnerepresentanten alltid invitert til plansamarbeid. Andre organisasjoner, som for eksempel idrettslag, blir også varslet ved plan oppstart.

Informantene sier at kommunen ønsker å engasjere lokal befolkningen for medvirkning i planarbeidet. Det ble i forbindelse med sentrumsplanen arrangert en plansmie, som varte i en uke. Mange av lokalbefolkningen ble engasjert og kom med innspill som ble tatt med i planleggingen. Kommunens erfaring med slike idé dugnader, er at den letter arbeidet for administrasjonen, og bidrar til at folk får eierskap til planen. Ulempen, er at det er veldig kostbart.

Økonomi og vedlikehold

Mangel på økonomiske midler er en stor utfordring i arbeidet med universell utforming ifølge informantene:

«(...) Det er ikke problem med engasjement. Alle vil jo det inntil regninga kommer.»

Informantene opplever at det krever både kompetanse og tid til å utforme søknader om midler til arbeidet med universell utforming.

«Fylkeskommune gir ikke midler helt uten videre, det må være helsebringende tiltak for eksempel universell utformet park eller område.»

Ansvar og informasjon

Kommunen er opptatt av at eksisterende og fremtidige anlegg skal brukes av alle. I følge informantene er universell utforming av turområdene en viktig brikke ved rullering av kommuneplanen og i arbeidet med masterplanen for fortetting av bolig i områder med grønne korridorer på et området som i dag er regulert til LNF.

4.2.4 Resultat fra befarings

Kommunen hadde ingen tilgjengelige eller universelt utformede turveier som informantene kunne anbefale. Ingen befarings ble gjennomført i Gjerdrum kommune.

4.2.5 Oppsummering

Ut i fra overordnede styringsdokumentene, ser det ut som om Gjerdrum kommunen har fokus på tilgjengelighet av friområder. Men intensjonen i planene er ikke helt i samsvar med dagens situasjon. Kommunen har nemlig ingen tilrettelagte turveier for rullestolbrukere.

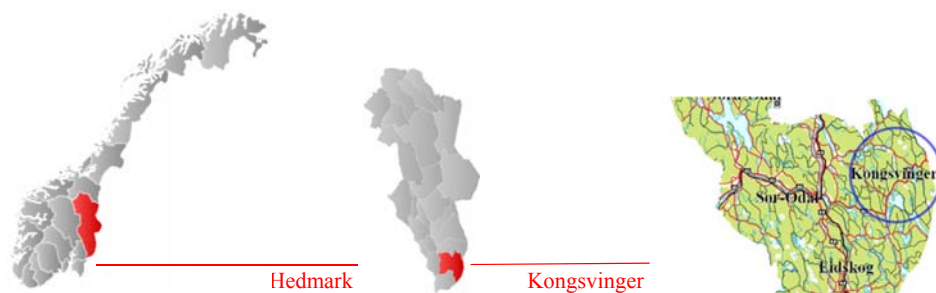
Universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten er tatt inn kommuneplanen, og det tas sikte på å bruke reguleringsplaner som et aktivt virkemiddel for å følge opp mål og strategier i kommuneplanen. Kommunen har ikke brukt juridiskbindende bestemmelser til arealdelen for å gi hjemmelsgrunnlag for å kreve tilgjengelighet av uteområder i reguleringsplaner og byggesaker. Istedenfor er vedtatt retningslinjer med «skal-krav» og som gir føringer for å sikre funksjonskravet og oppnå ønsket utforming i uteoppholdsarealer. Da retningslinjer ikke er juridisk bindende, burde kommunen i dette tilfelle tatt inn disse konkrete kravene i form av bestemmelser, som er juridisk bindende, spesielt når det kreves at disse retningslinjene legges til grunn både ved etablering av nye områder og ved rehabilitering av eksisterende arealer for dette formålet. Kommunen har i tillegg vedtatt retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler for økt tilgjengelighet.

Områdeplanen for Ask sentrum har én bestemmelse knyttet til tilgjengelighet. Denne bestemmelsen krever at ved detaljregulering, skal hensynet til universell utforming ivaretas i samsvar med gjeldende lov og forskriftskrav. Dette kravet syns å være noe uklart. Det er ikke mulig å si noe om hvordan dette kravet omformes til konkret bestemmelse og hvordan det implementeres videre, da det foreløpig ikke er utarbeidet detaljreguleringsplaner for området. Det er heller ikke gitt spesifikk krav i bestemmelsene om universell utforming, eller noen spesifikke krav av tilrettelegging av de to turdragene i området. Det henvises ikke til noen standard eller veiledning. Utomhusplan kravet setter dog føringer for utforming på grøntanlegget.

Kommunen har ikke gode nok rutiner for involvering av rådet for funksjonshemmede i plansakene. Noe av ansvaret for den svake kontakten legges også på rådet, som skal være mer aktive selv og ta initiativ ovenfor kommunen. Rådet står på lista som høringsinstans og får invitasjon sammen med barnerepresentanten i kommunen i saker som berører deres interesseområdet. Men når i prosessen blir de involvert og i hvilket grad engasjerer rådet seg i sakene er varierende.

Mangel på tilgjengelige turveier i kommunen avdekker en rekke problemer. Et generelt problem er at kommunen på grunn av begrenset økonomi prioriterer arbeid med tilgjengelighet i bygg fremfor uteområder for allmenheten. Andre problemer er mangel på kunnskap og kompetanse samt manglende arbeidskapasitet.

4.3 Kongsvinger kommune



Figur nr.17: Viser Hedmark fylke i Norge, Kongsvinger kommune i Hedmark, og Kongsvinger med nabokommunene. Kilde: wikipedia.no og www.kongsvinger.kommunes.no.

4.3.1 Kort fakta om kommunen

Sør i Hedmark fylke ligger Kongsvinger kommune (se figur nr.17). Kongsvinger er regionsenter og er eneste by i Kongsvingerregionen, eller såkalt Glåmdalsregionen, og består av Odalen, Vinger, Eidskog og Solør (www.kongsvinger.kommune.no). Kongsvinger har ca. 17,825 innbyggere (ssb.no, pr. 30.12.2014).

Kongsvinger var, i likhet med Eidskog kommune, en av de 17 pilotkommunene i Miljøverndepartementets prosjekt BU 31 – «Styrking av utforming i kommunal virksomhet». Pilotkommunesatsingsarbeidet pågikk fra 2005 til 2008, og ble avsluttet med rapporten «Universell utforming som kommunal strategi- Erfaringer og resultater fra pilotkommunesatsingen 2005-2008». Kongsvinger kommune har, sammen med flere andre pilotkommuner, jobbet i den perioden med underprosjektet BU 31-3 «Innarbeiding av universell utforming i reguleringsplan» (Miljøverndepartementet 2009b).

4.3.2 Resultat fra dokumentstudiet

Universell utforming er fremhevet som en overordnet strategi i kommunen, og er godt forankret i kommunale planverket. Universell utforming som strategi, er tydeliggjort både i kommuneplanens samfunnsdel og arealdelen. Kommunens ambisjoner om tilrettelegging for friluftsliv er tatt inn blant mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel:

«Kommunen skal sørge for universell utforming av det offentlige rom, samt tilrettelegging for gode friområder for et aktivt friluftsliv.» (Samfunnsdel 2010-2021).

Det langsiktige målet om tilgjengelige friområder er videreført inn i bestemmelsene til kommuneplanenes arealdel. Bestemmelsen setter en «skal- krav» for utforming av friområder etter prinsippene for universell utforming så langt som mulig. Kravet skal dokumenteres i både plansaker og byggesaker. Bestemmelsen lyder som følger:

«Prinsipper for universell utforming skal legges til grunn for utforming av alle publikumsrettede bygg, kontorbygg, fellesarealer, trafikkanlegg etc. Friområder skal i størst mulig grad gis en universell utforming. Universell utforming innebærer at de fysiske omgivelsene skal kunne brukes av alle mennesker på en likestilt måte. (...)» (Arealdel 2010-2021).

Universell utforming av uteområder for allmenheten finner jeg også blant temaene som kommuneplanen krever at det skal videreføres inn i området- og detaljplanleggingen hvor det er gitt noen generelle krav til temaet og hva som skal følges opp. Kommunen har i tillegg vedtatt en veiledende bestemmelse til kommuneplanens arealdel som viser til temaveilederen «Bygg for alle» eller tilsvarende veiledere og anbefaler at den skal legges til grunn ved utforming av bygg og uteområder i kommunen.

Universell utforming er også et sentralt begrep i kommunedelplanen for Kongsvinger sentrum (Sentrumsplanen 2007). I delplanen er det vedtatt bestemmelser som stiller spesifikke krav som gjelder for hele planområdet. Universell utforming er et av disse kravene:

«Prinsippene for universell utforming skal legges til grunn ved utforming av alle publikumsrettede bygninger, fellesarealer, trafikkanlegg med mer. Universell utforming innebærer at utformingen av både det offentlige rom og bebyggelse skal være slik at den kan brukes av alle, uten spesialtilpasninger for enkeltgrupper. Det skal redegjøres for hvordan disse hensyn er ivaretatt.» (Sentrumsplanen 2007).

Dokumentasjonskravet ved byggesaksbehandling er gitt i form av en bestemmelse som har til hensikt å sikre universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten. Bestemmelsen gir en detaljert beskrivelse av hva som skal dokumenteres ved søknad om tillatelse til tiltak. Her gjengir jeg noen av kravene som gjelder utforming av turveier:

«Tilgjengelighet – universell utforming:

- *Det skal sikres god tilgjengelighet i uteområdene for hele befolkningen, herunder bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede.*
- *Det skal legges vekt på universell utforming, dvs. at anlegget skal kunne benyttes på mest mulig like vilkår av så mange som mulig.*
- *Turveger og gang- og sykkelveger skal ikke ha større stigning enn 1:20. Der dette ikke er gjennomførbart, kan mindre partier ha brattere stigning, men ikke brattere enn 1:12.*
- *Så langt det er mulig skal friområder og fellesområder fungere som fullverdige rekreasjonsområder for alle beboer- og brukergrupper.*
- *Temaveileder «Bygg for alle» eller tilsvarende veileder anbefalt av kommunen skal legges til grunn ved utforming av bygg og uteområder.*
- *Det skal redegjøres for hvordan hensynet til universell utforming er ivaretatt. (...)*»

For sentrumsområdet V som omfattes av sentrumsplanen, er det gitt egen bestemmelse for friområder (park og plasser), som krever blant annet at turveiene skal være universell utformet og det sier:

«(...) Det skal opparbeides turveger og stier. Turvegene skal ha universell utforming. I opparbeidelsen skal det legges vekt på fast dekke, belysning, ledelinjer og stigningsforhold.» (Sentrumsplanen 2007).

Turveien Strandpromenaden omfattes av reguleringsplan for Rådhuskvatalet- Sentrum videregående skole, vedtatt 2006. I planen er det vedtatt en bestemmelse som stiller krav til god tilgjengelighet i uteområdene i planen for alle brukergruppene og gjengir kravene som er stilt i Sentrumsplanen vedrørende utforming av uteområdene og krav til dokumentasjon. For turveien Strandpromenaden (Felt F7) er det gitt egen bestemmelse som krever tilgjengelighet av turveien:

«Felt F7 – b. Turvei: Turveien skal så langt det er mulig være tilgjengelige for alle. I opparbeidelsen skal det legges vekt på fast dekke, belysning, ledelinjer og stigningsforhold.»

Kommunen har i tillegg utarbeidet en formingsveileder for gater og plasser i Kongsvinger sentrum som ble vedtatt våren 2008. Veilederen legger rammer for utforming av det offentlige rom. Standarder og prinsipper for universell utforming er nedfelt i veilederen.

Som tabell nr.6 viser, er universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten, herunder turveier, er godt ivaretatt i styringsdokumenter i Kongsvinger kommune. Kommunen stiller tydelige og presise krav til utformingen.

Kommuner	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Arealdel	Kommune-delplan	Tema/veileder for universell utform.	Reg. plan med bestemmelser
Kongsvinger	Ja	Ja	Ja (Delplan for sentrum)	Ja (Formingsveileder for gater og plasser i Kongsvinger sentrum)	Ja

Tabell nr.6: Oversikt over resultat av dokumentstudiet for Kongsvinger kommune.

4.3.3 Resultat fra intervju

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

Kongsvinger var en pilotkommune i perioden 2005-2008. På grunn av ressursprioritering ble kommunen ikke videre med denne ordningen. Informantene sier at kommunen hadde ikke jobbet mye med universell utforming før 2005. Begrepet var ukjent både blant fagfolk og politikere, og det måtte forklares hva prinsippet omfattet. Begrepet ble implementert i planbestemmelsene for en ny skole som var en del av sentrumsplanen for Kongsvinger som omfatter også et nytt folkebibliotek og en ny park. Prosjektet er et samarbeidprosjekt med Hedmark fylkeskommune under pilotkommuneprosjektet.

I følge informantene har kommunen, under pilotordningen jobbet med flere prosjekter for å sette universell utforming på dagsorden, samt å forankre det i organisasjonen. Den sentrumsnære turveien Strandpromenaden, ble implementert gjennom prosjektet med den nye skolen i sentrum og ble en universelt utformet turvei i den forbindelse:

«Turveien er delvis universell utformet. Den er asfaltert, men ble utført med ensidig kantstein på grunn av dårlig økonomi. Noen steder er enklere opparbeidet med grus. Det er varierende med belysning også, men stigningsforholdet er OK hele veien. Det er etablert rasteplasser langs hele strekningen, men ikke alle rasteplassene kommer man til med rullestol.»

Informantene forklarer at til tross for pilotprosjektet og erfaringer med universell utforming gjennom flere prosjekter, sitter kompetansen fortsatt ikke i alle ledd. De understreker viktigheten med å ha ildsjeler til å presse på i start fasen og presiserer at arbeidet krever tid og ressurser. Derfor er det viktig at alle enhetene tar ansvaret for kompetanseheving og bevisstgjøring for å lykkes med arbeidet med universell utforming.

Informantene mener at universell utforming er godt forankret i kommuneplanen og andre plandokumenter, og sier at det er ikke vanskelig når man jobber på et overordnet nivå, men utfordringen ligger i arbeidet på detaljnivå og i forhold til teknisk forskrift. Informantene mener at kravene i TEK10 er lite konkrete, spesielt når det gjelder uteområder, noe som gjør det vanskelig for kommunen å vite hva som er bra nok. Dette skaper diskusjoner om løsninger og detaljer i prosjektene. Kommunen har erfart fra sentrumsprosjektet, at selv om universell utforming er forankret plandokumentene og var inkludert reguleringsplan for området, oppsto det problemer på detaljnivå. Dette, ifølge informantene, skyldtes i hovedsak mangel på spesifikke grunnlag som kunne avgjøre hvilket løsninger som tilfredsstilte prinsippet. Når regelverket er uklar, er det viktig å bruke kompetansen til å sette krav på riktig sted og gjøre vurderinger. Det er bedre å få deler av veien universell utformet enn ingenting. Informantene

mener også at forankring og kompetanse i alle ledd er veldig viktig for å lykkes i arbeidet med universell utforming. Bestiller og utførende er like viktige som prosjekterende:

«(...) Alle ledd må vite hva universell utforming handler om, og jobbe bevist med det. Rammeverket er for dårlig. Varierende kompetanse og forståelse av universell utforming hos prosjekterende, gjør at du ikke vet hva som blir prosjektert etter at planen blir vedtatt og kravene er stilt. Norge har en jobb å gjøre.»

Kommunen prøver å implementere universell utforming gjennom prosjekter, og tar befaringer i ettertid for å lære av sine feil, og tar med erfaringer videre i andre prosjekter. Informantene ønsker seg en overordnet «soneinndeling» av grad av tilgjengelighet av uteområder, og trekker Kristiansand kommunes modell som et eksempel for inndeling av tilgjengelighetsklasser, alt fra godt opparbeidet parker og uteområder til uberørt villmark.

Medvirkning

Informantene sier at Rådet for funksjonshemmede i Kongsvinger er engasjert i arbeidet med universell utforming. Kommunen samarbeider godt med rådet, og de brukes aktivt både i planlegging og utførelsesfasen, ifølge informantene. Kommunen har gode erfaringer med å involvere rådet både under planlegging og i utførelsen. Spesielt i utførelsesfasen, når det ikke er mulig å tilfredsstille kravene til universell utforming, innhentes det råd og anbefalinger fra rådet for funksjonshemmede om valgte løsninger er bra nok.

Informantene peker spesielt på den aktive deltakelsen av rådet under planlegging av Strandpromenaden. Det ble i den forbindelse opprettet en tverrfaglig ressursgruppe for universell utforming. Representant fra rådet for funksjonshemmede var med i gruppen:

«Det var stor fokus på sentrumsprosjektet, og det ble etablert eget ressursgruppe knyttet til arbeidet med universell utforming med fokus på temaet bygg og uteområder.»

Informantene sier at den gode dialogen og det tette samarbeidet mellom kommunen og rådet, gjør at rådet synes at de blir tatt på alvor. Videre sier informantene at det varierer fra prosjekt til prosjekt når rådet blir involvert i planarbeidet, noen ganger blir det for sent. Kommunen jobber også tett mot Ungdomsrådet i plansakene. Medvirkning fra Barn- og ungdomsrepresentant og Eldre råd, men ikke i alle saker. Kommunen har ikke erfaringer med direkte medvirkning fra personer med nedsatt funksjonsevne, kun via rådet.

Økonomi og vedlikehold

Det informeres om at stram kommune økonomi gjør at politikerne tar prioriteringer, og setter stopp på prosjekter. Mangel på økonomiske midler gjør at mange prosjekter oppføres etappevis og gjennomføringen tar lengere tid. Informantene sier at kommunen prøver å søke om eksterne midler til universell utforming, blant annet fra Fylkeskommunen for belysning av deler av Strandpromenaden. Kommunen har også nylig fått innvilget midler fra KMD (etter flere avslag) for oppføring av en universell utformet baderampe som fra før ikke finnes i kommunen eller nabo kommunene.

Strandpromenaden er, ifølge informantene, en prioritert turvei på grunn av beliggenheten nær sentrum og boligområder og det er en mye brukt turvei. Turveien blir systematisk ryddet og vedlikeholdt hele året.

Ansvar og informasjon:

Planavdelingen i kommunen står sentralt og har pådriverrolle i arbeidet med universell utforming. I følge informantene er det kommunen som har bevisbyrden for å påse om kravet til universell utforming er oppfylt eller ikke:

«Det bør være et system som fungerer og ikke en person i kommunen som skal ha bevisbyrden for arbeidene er godt nok. Det handler igjen om kompetanse som må gjennomsyre hele systemet.»

Når det gjelder informasjon til innbyggere om tilgjengelige turveier, sier informantene at kommunen har ingen registreringssystem for de tilrettelagte turveiene i kommunen. Veiene ligger i Norges kart som turvei, men ingen informasjon om veistandarden eller grad av tilgjengelighet for rullestolbrukere. Informantene begrunner dette med at Kongsvinger er en liten kommune, og folk kan høre fra hverandre. Turveien brukes dessuten mye av nabokommunene ifølge informantene.

4.3.4 Resultat fra befarings

Strandpromenaden ble befart etter anbefaling fra informantene i kommunen. Denne turveien er en del av et større prosjekt som kommune har jobbet med i løpet av pilotperioden og senere, og er en del av sentrumsplanen. Planprosessen har pågått en periode og målet var at hele anlegget skulle være universelt utformet. Strandpromenaden er en sentrumsnær turvei og ligger langs elvekanten for Glomma. Turveien har en lengde på totalt 6 km. Veien ble regulert i 2007 og

oppført i 2009 i flere etapper. Jeg har befart deler av veien på ca. 2 km, og kommet til følgende resultat:

- Turvei** OK. Kravene til bredde, veidekke, stigning, tverrfall osv. er oppfylt (se figur nr.18,19 og 21).
- Parkering** OK. Flere parkeringsplasser i umiddelbar nærhet, i tillegg finnes det p.plasser tilhørende offentlige bygg i området (se figur nr.20).
- Toalett** Ikke toalett i tilknytning til veien (men turveien ligger nært sentrum og i nærheten av flere publikumsbygg, blant annet et kjøpesenter og en bibliotekbygg med HC- toaletter, som kan veie opp for mangel av dette kravet)

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rødt



Figur nr.18: Turvei med tilhørende parkeringsplass



Figur nr.19:Tilgjengelig turvei med sidekant



Figur nr.20: P. plasser i umiddelbar nærhet av turveien



Figur nr.21:En av flere sitte grupper med god plass rundt

4.3.5 Oppsummering

Kongsvinger kommune har vært en pilotkommune og har jobbet med flere prosjekter, både for bygg og uteområder under pilotkommunesatsingen, hvor kvaliteter til universell utforming og tilgjengelighet har stått sentral i arbeidet. Mål og strategi i langsiktig delen, om å skape tilgjengelige friområder, videreføres i arealdelen gjennom en bestemmelse som legger føringer på kvaliteten og utformingen av bygg og uteområder. Universell utforming er synliggjort og presisert nærmere i planen for å skape forutsetninger for kvaliteter i utformingen. I kommunedelplanen for Kongsvinger sentrum er det tatt inn en bestemmelse som krever at universell utforming legges til grunn i alle byggeprosjekter innen planområdet og det er videre en prioritert målsetting at temaet følges opp i den enkelte byggesak. I bestemmelsen gis det konkrete angivelser for hvilke krav kommunen stiller. Krav til universelt utformet turveier gis også som en bestemmelse for sentrumsområdet V, og er videreført inn i reguleringsplanen for rådhuskvartalet. Universell utforming står ikke i disse planene kun som en formulering, men kommunen har prøvd å gi fortolkninger og kravsnivå. Videre har kommunen i kommuneplanens arealdel, kommunedelplanen og reguleringsplanen for sentrum, stilt krav til at temaveileder «Bygg for alle» eller tilsvarende veileder anbefalt av kommunen, legges til grunn ved utforming av bygg og uteområder.

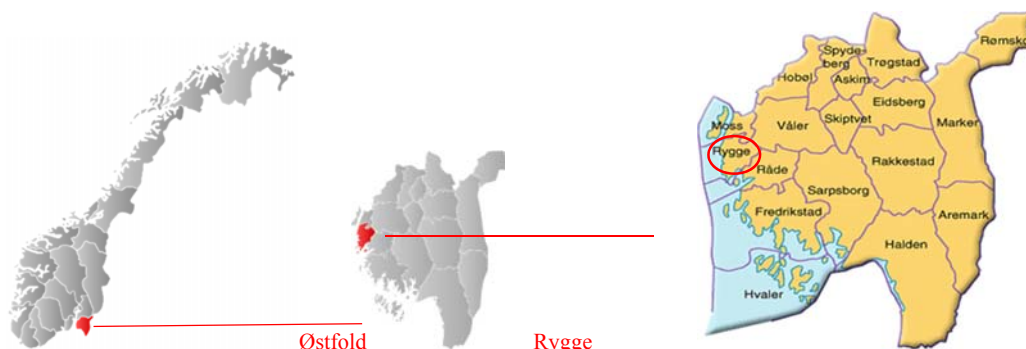
At kommunen har tatt inn kommuneplanens kvalitetskrav til uteområder inn i detaljerte bestemmelser i kommunedelplanen og reguleringsbestemmelsene, gir ingen garanti for hvor vellykket resultatet blir. Å tilrettelegge for den store mangfoldige allmenheten er avhengig av en rekke avveininger på detaljnivå. Kommunen har bygget flere turveier som enten er delvis universell utformet eller hvor deler av veien er bygget etter prinsippene for universell utforming. Økonomi og finanseringsproblemer er en av flere grunner som er med på å sette begrensninger for å oppfylle kravene for universell utforming. I tillegg kommer topografi, vanskelig terrengforhold og verneproblematikk som gjør at man tar prioriteringer.

Kommunen samarbeider godt med rådet for funksjonshemmede. Rådet ble involvert både under planlegging og utførelsesfasen av Strandpromenaden. Medvirkning i planer skjer stort sett via interesseorganisasjonene.

Det er flere utfordringer når det gjelder arbeid med universell utforming. Den største utfordringen er mangel på konkrete krav i teknisk forskrift, noe som skaper diskusjoner i prosjektene om hva er bra nok i utforming av utearealer. I tillegg nevnes dårlig økonomi,

mangel på ressurser og tid som hemmende i å utføre en god jobb. Ildsjeler er viktig å ha i organisasjonen, særlig i starten, men temaet må forankres i alle ledd for å lykkes.

4.4 Rygge kommune



Figur nr.22: Viser Østfold fylke i Norge, Rygge kommune i Østfold, og Rygge i forhold til nabokommunene. Kilde: wikipedia.no og www.rygge.kommunes.no.

4.4.1 Kort fakta om kommunen

Rygge ligger i Østfold fylke. Kommunen grenser mot Oslofjorden i vest, og grenser til kommunene Moss, Våler og Råde (se figur nr.22), og som utgjør kommunene i Mosseregionen. Innbyggertall i Rygge kommune er på 15,101 pr. 2014 (ssb.no, pr. 30.12.2014).

Østfold har vært pilotfylket for universell utforming i perioden 2010-2012 og Rygge kommune har i den forbindelse forpliktet seg til kommunerettet arbeid for universell utforming.

Blomsterveien ble vurdert av informantene i kommunen som tilgjengelig turvei og ble anbefalt å befare.

4.4.2 Resultat fra dokumentstudiet

Kommuneplanen (2011-2022) har en felles samfunnsdel for kommunene i Mosseregionen (Moss, Rygge, Råde og Våler), og en arealdel som gjelder for den enkelte kommune. En av felles visjoner for regionen, er at det er gode rekreasjonsområder med nærhet og tilgjengelighet for alle til sjøen, Vansjø, skog og idrettsområder. Videre, ser jeg at universelt utformede møteplasser og uteområder for allmenn bruk, er tatt inn blant delmålene for levekår og folkehelse for regionen.

I kommuneplanens arealdel (2011-2022), er det vedtatt en bestemmelse som krever at bygg og uteoppholdsarealer til allmenntilgjengelig formål skal være tilgjengelig for alle befolkningsgrupper. Bestemmelsen lyder som følger:

«Universell utforming: I all plan- og byggesaksbehandling skal det redegjøres for hvordan universell utforming er ivaretatt. Prinsippene for universell utforming skal følge de til enhver tid gjeldende krav i teknisk forskrift. (...) Ved utbygging og gjennomføring av tiltak til allmenntilgjengelig formål skal det sikres god tilgjengelighet til bygninger, anlegg og uteoppholdsarealer for alle befolkningsgrupper, herunder bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede. Bygninger og anlegg skal utformes slik at de kan brukes på like vilkår av så stor del av befolkningen som mulig i samsvar med gjeldende tilgjengelighetskriterier.» (Kommuneplan 2011 - 2022).

Kommunen har utarbeidet et veiledende dokument for universell utforming «Retningslinjer for universell utforming i Rygge kommune». Dokumentet ble politisk vedtatt i 2011, men den er ikke juridisk bindende. Dokumentet er retningsgivende og brukes kun internt i kommunen. Dette dokumentet har ennå ikke blitt publisert, og er per dags dato ikke tilgjengelig på kommunens nettsider. Dette skyldes, ifølge kommunen, feil i noen figurer som skal redigeres. I Kommuneplanens bestemmelse om funksjonskrav, vises det til dokumentet og kreves følgende:

«(...) Retningslinjer for universell utforming i Rygge skal legges til grunn for nye boliger med krav om universell utforming, publikumsbygg og uteområder for allmennheten.» (Kommuneplan 2011 - 2022).

Målet med denne veilederen, oppgis til å bidra til at det bygde miljøet, inkludert opparbeidete uteoppholdsarealer og friluftsområder, blir bedre tilrettelagt for bruk og livsutfoldelse for flest mulig (Retningslinjer 2011). Rygge kommunes retningslinjer for universell utforming bygger på TEK10 og henviser til NS 11005- Universell utforming av opparbeidete utearealer. Det stilles følgende krav for nybygging og til eksisterende felles uteområder:

«(...) Der det anlegges felles uteområder, skal disse være brukbare for alle. Når det gjelder eksisterende anlegg, må disse gjøres universelt utformet ved ombygging, drift og vedlikehold, slik at de over tid oppfyller Rygge kommunes universell utformingskrav.» (Retningslinjer 2011).

Det er også vedtatt kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet (2009-2020), som ment å være en styringsverktøy ved bygging og rehabilitering av anlegg innenfor idrett og friluftsliv. I delplanen oppgis det er det nødvendig med tilrettelegging av fysiske omgivelser med vekt på tilgjengelighet for alle, for å oppnå økt fysisk aktivitet i befolkningen. Et av tiltakene for økt fysiskaktivitet er følgende:

«Tilrettelegge for lavterskeltilbud og aktivitetstilbud for befolkningsgrupper med spesielle behov (lavere sosiale lag, personer med innvandrerbakgrunn, personer med funksjonsnedsettelse, eldre)» (Kommunedelplan 2009-2020).

Utforming av fysiske omgivelser som fremmer en aktiv livsstil, er blant målene i denne delplanen. Et av tiltakene som foreslås for å oppnå dette målet er:

«Utarbeide gode eksempler på universell utforming av byrom, gater, deler av tursti-nettet og arealer for fysisk aktivitet.» (Kommunedelplan 2009-2020).

Jeg ønsket også å studere reguleringsplanen for Blomsterveien som ble befart i forbindelse med oppgaven, for å se hvordan mål og strategier i kommuneplanen ble videreført i reguleringsplaner. Men ifølge kommunens arkiver, fantes det ingen planbestemmelser til turveien (sjekket både på kommunens hjemmeside, og med saksbehandlere og arkivet i kommunen). Veien ble, ifølge kommunen, bygget for mange år siden og ble utvidet med tiden. Kommunen, har i forbindelse av områderegulering av Halmstad, planlagt en turvei som skal oppføres etter prinsippene for universell utforming. Jeg valgte derfor å se på plandokumentene for dette området. Planområdet ligger i Halmstad sentrum, øst i Rygge kommune. Turveien omfattes av områderegulering for Gato– Vårli– Solhøi, vedtatt 2014. Reguleringsbestemmelsenes krav til utforming av uteområder innenfor planen er som følger:

«§2.8 Universell utforming: Uteområder skal utformes i henhold til krav i TEK10 når det gjelder universell utforming.» (Områderegulering 2014).

Reguleringsbestemmelsene setter i tillegg krav til utarbeidelse av utomhusplan som viser ubebygde areal og utforming av fellesarealer ved hvert byggetrinn som vedlegges byggesøknaden.

Tabell nr.7 oppsummerer funnene gjort i dette dokumentstudiet, og viser hvordan universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten er ivaretatt i plandokumentene for Rygge kommune. Som det fremgår av tabellen, så er dette ivaretatt i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel samt delplanen. Men siden veilederen/retningslinjene for universell utforming ikke er blitt publisert og ikke er tilgjengelig for alle interesserte, så har jeg vurdert

det som lite tilfredsstillende, derfor en «Tja». Samme resultat når det gjelder områdeplanen for Ask sentrum, da den stiller ingen spesifikke krav til utforming av turveiene i planen.

Kommuner	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Arealdel	Kommunedelplan	Tema/veileder for universell utform.	Reg. plan med bestemmelser
Rygge	Ja	Ja	Ja (Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2009-2020)	Tja (Retningslinjer for uu Rygge er ikke publisert)	Tja (ingen krav utover TEK10)

Tabell nr.7: Viser oversikt over resultat av dokumentstudiet for Rygge kommune.

4.4.3 Resultat fra intervju

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

I følge informantene har kommunen ingen turveier av nyere dato, og ingen av eksisterende turveier er universelt utformet. Men deler av Blomsterstien, som er en del av en større sti, Kyststien, som går på tvers av flere kommuner, skal være tilgjengelig for rullestolbrukere. Det informeres om at kommunen nylig har vedtatt en reguleringsplan som omfatter en turvei som ligger i Holmstad. Turveien er en del av et området som i kommuneplanen er avsatt som et grønt belte gjennom Halmstad området, og skal tilfredsstillende kravene til universell utforming. Informantene sier at den planlagte nærturveien med tilhørende lekeområde, skal oppfylle lovens krav til universell utforming og oppføres i henhold til kraven i TEK10. Kommunen skal følge opp med tilsyn.

På spørsmål vedrørende forankring av krav til universell utforming i kommunale styringsdokumenter, svarer informantene:

«Rygge kommune har tatt inn kravet til universell utforming i kommuneplanen og nevner det alltid i reguleringsplanene våre. Synes at universell utforming er godt sikret gjennom planene våre. I tillegg har vi utarbeidet retningslinjer for universell utforming i Rygge kommune. TEK10 er også strengt og detaljert. Og hvis man viser til det så er universell utforming godt ivaretatt spesielt når det gjelder uteområder og turveier.»

Informantene opplever mangel på kunnskap om universell utforming som en stor utfordring i arbeidet med temaet, særlig ved utarbeidelse av uteområder. Informantene mener at lovverket er detaljert og tydelig, men når detaljene ikke tas med i planene blir det vanskelig å følge opp i

etter tid. I tillegg nevnes økonomi og ansvar for temaet, som fortsatt ikke sitter ordentlig på plass, også som en utfordring.

Medvirkning

Rådet for funksjonshemmede er en høringsinstans, sier informanten, og som blir varslet ved oppstart av plan og når forslaget legges ut på høring:

«(...) Ved arbeid med planlegging ser man ikke detaljene i prosjektet, for eksempel kantstein, belysning osv., og blir derfor det vanskelig for rådet å uttale seg om detaljer da. Men man gir generelle føringer.»

Miljørettet helsevern i kommunen (som ikke er en høringsinstans), følger opp tema om universell utforming i plansakene. Da deler av den nye turveien i Holmstad blir fremtidig skolevei for mange elever, ble Barnerepresentanten også involvert i planarbeidet. Kommunen har, ifølge informantene, ingen rutiner for direkte medvirkning fra personer med nedsatt funksjonsevne i plansakene. Kun via rådet for funksjonshemmede som ofte følger opp saker på eget initiativ.

Økonomi og vedlikehold

Rygge kommune har en samarbeidsordning for etablering og vedlikehold av turveier og stier i kommunen, hvor arbeidet utføres av en arbeidsgruppe under ledelse av helsesektoren og NAV. Gruppen, kalt «Arbeidsgruppa» som engasjeres i disse arbeidene, har ingen kompetanse innen universell utforming, og derfor kan man heller ikke forvente noe spesiell utforming etter prinsippene, forklarer informantene.

Kommunen har ingen rutiner på vintervedlikehold av turveiene, kun sommervedlikehold, som utføres av arbeidsgruppa.

Stram kommune økonomi oppgis som hoved grunnen på mangel av tilgjengelige turveier i kommunen:

«Universell utforming er et tema hvor vi må kjempe om midler sammen med skoler, barnehager og helse- og omsorg. Derfor er det naturlig at den faller litt på siden. Det handler rett og slett om økonomi.»

Ansvar og informasjon

Kommunen prøver å gjøre det beste utfra eksisterende midler gjennom samarbeidsordningen med NAV når det gjelder vedlikehold, og fokuserer på universell utforming i nye prosjekter. I følge informantene er det stor politisk vilje og fokus på temaet i plansakene kommunen. Men generelt er det mer fokus på universell utforming i offentlige bygg, enn turveier. Kommunen hadde tidligere en stilling med direkte ansvar for universell utforming. Ifølge informantene, har mye av ansvaret for oppfølging og gjennomføring forsvunnet da denne stillingen ble opphørt. Ansvaret er i dag fordelt på flere etater i kommunen.

I følge informantene gjennomførte Rygge kommune i 1997 en kartlegging av noen turveier i kommunen og merket det med handicapsymbolet. Kartet er ikke oppdatert og er ikke tilgjengelig på kommunens nettsider. Det er ikke foretatt kartlegginger av turveier i kommunen av nyere dato.

4.4.4 Resultat fra befaring

Rygge kommune har i dag ingen turvei som er bygget etter prinsippene for universell utforming. Kommunen har fra før turveien Blomsterveien, som er en del av en større sti som går på tvers av kommunene. Kyststien ble bygget som del av et prosjekt om fremkommelighet langs kysten i Østfold. Ifølge kommunen er deler av denne turveien tilgjengelig for rullestolbrukere.

En strekning på ca. 2 km av Blomsterveien ble befart og vurdert i henhold til kartleggingsskjemaet fra Statens kartverk. Deler av turveien sammenfaller med adkomstvei til et boligområdet. Veien har derfor varierende underlag vekslende mellom asfalt, fastgrus og ikke fast underlag. Følgende er en oppsummert resultat fra befaringen:

- Turvei** Ikke tilgjengelig for manuell rullestol. Kun deler av turveien oppfyller kravene (se figur nr. 23,24 og 25)
- Parkering** Ikke tilgjengelig. Ingen HC-parkering i tilknytning til turveien.
- Toalett** Ikke tilgjengelig. Ingen HC- toalett i området.

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rødt



Figur nr.23: Deler av tilgjengelig turvei og kjørevei



Figur nr.24: Vanskelig å se hvor turveien går.



Figur nr.25: Sittebenk med utsikt og sideplass.

4.4.5 Oppsummering

Folkehelse og levekår, pekes ut i kommuneplanens samfunnsdel, som ett av fire prioriterte satsingsområder for regionen. Universell utforming av uteområder er ett av flere delmål for å oppnå bedre folkehelse for kommunene i regionen. Rygge kommune har tatt dette målet videre i kommuneplanarbeidet i arealdelens utfyllende bestemmelser, og i kommunedelplanen for fysisk aktivitet. Bestemmelsen krever også at utforming etter prinsippene for universell utforming skal følge til enhver tid gjeldende krav i teknisk forskrift.

Rygge kommune har utarbeidet retningslinjer for universell utforming. Kommuneplanen krever at retningslinjene skal legges til grunn ved utforming av både bygg og uteområder. Dette kravet er ikke tatt videre i områdereguleringen for Halmstad. Nørve (2009) viser til Miljøverndepartementets uttalelse i brev av 08.06.2007 (svar til Trondheim kommune) om at en i reguleringsbestemmelsene ikke kan henviser til en generell veileder, med den hensikt å gjøre veilederen juridisk bindende. Retningslinjene for Rygge kommune er en systematisering av

kravene i teknisk forskrift, og baserer seg i tillegg på andre sentrale bestemmelser som Norsk standard og Statens vegvesen sine normaler og håndbøker. Dokumentet inneholder ikke tilleggsytelser, og er ment å være retningsgivende for utbyggere og prosjekterende og legges til grunn i saksbehandling av plan og byggesaker. Da retningslinjene ikke er juridisk bindende, blir innholdet i dokumentet til et «slik ønsker vi» løsninger for utbyggere, og kan dermed ha et begrenset gjennomslagskraft. Men først av alt, må det gis tilgang på dokumentet, blant annet på kommunens hjemmeside.

Kommunen har i reguleringsbestemmelsene til Gato– Vårli– Solhøi, ikke stilt krav til utforming av uteområder innenfor planområdet, utover krav i TEK10 når det gjelder universell utforming. Kommunen kunne også ha brukt innholdet i retningslinjene til utforming av noe mer konkrete bestemmelser til reguleringsplanene vedrørende utforming av uteområdene.

Kommunen har ingen turveier som er bygget etter prinsippene til universell utforming. Blomsterveien, er i denne oppgaven vurdert som ikke tilgjengelig for rullestolbrukere. Vedlikehold av eksisterende turveier utføres i samarbeid med NAV kontoret. Arbeidsgruppen har ingen kompetanse innenfor universell utforming. Etter at stillingen som koordinator for universell utforming ble opphørt, er det ingen som følger opp eller kvalitetssikrer vedlikeholdsarbeidet med hensyn på tilgjengelighet i uteområder. Mangel på økonomiske midler gjør at kommunen prioriterer arbeid med tilgjengelighet av bygg, fremfor uteområder.

4.5 Sør-Odal kommune



Figur nr.26: Viser Hedmark fylke i Norge, Sør-Odal kommune i Hedmark, og Sør-Odal i forhold til nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.sor-odal.kommune.no.

4.5.1 Kort fakta om kommunen

Sør-Odal er en kommune i Odalen i Hedmark. Kommunen grenser i nord mot Nord-Odal og Grue, i øst mot Kongsvinger og i sør mot Eidskog, jf. Figur nr.26. Innbyggertall i Sør-Odal er lik 7,859 pr 2014 (ssb.no, pr. 30.12.2014).

Kommunen har totalt rundt 90 km turveier og turstier med variert grad av tilgjengelighet. En turvei som ligger i tilknytning til idrettsanlegget SIAP (Sør-Odal Idrettsaktivitets Park) i Vannskisenter i Sør- Odal, ble vurdert som tilgjengelig for rullestolbrukere og ble anbefalt av informantene å befare. Turveien er, ifølge kommunen, bygget med hensyn på bevegelseshemmede. Hele anlegget ble ferdigstilt i 2011, og eies og driftes av et aksjeselskap (blanding av privat/offentlig eie). Vannskianlegget er populært og brukes både til vinter og sommer sportsaktiviteter og det avholdes flere arrangementer.

4.5.2 Resultat fra dokumentstudiet

Hensynet til universell utforming er tatt inn som et av de overordnede målene for kommunens langsiktige arealstrategier i kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024. Planen har en generelt og overordnet målformulering om fysisk tilgjengelighet av omgivelsen, og viser til nasjonale og regionale mål- og retningslinjer med føringer om blant annet å ta hensyn til universell utforming og folkehelse. Et mer spesifikt mål om universell utforming av grøntområder finner jeg under kommunens mål-bilde for sentrumsutvikling i 2024, som lyder:

«Kommune har en stedegenhet og funksjonelt sentrum med attraktive og universelt utformede møteplasser og grøntområder.» (Samfunnsdel 2012-2024).

Kommunens ambisjoner om tilgjengelighet for alle er nedfelt i arealdelen. Krav til universell utforming av friområder er tatt inn blant generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2013-2024. Bestemmelsen lyder som følger:

«Universell utforming skal legges til grunn for all utforming av publikumsrettede bygg, kontorbygg, fellesarealer, trafikkanlegg med flere. Friområder skal i størst mulig grad gis en universell utforming. Dette innebærer at de fysiske omgivelsene kan brukes av alle mennesker på en likestilt måte.» (Arealdel 2013-2024).

Reguleringsplanen for Sør-Odal Vannskisenteret ble vedtatt i 1996. Her finner jeg flere bestemmelser som omhandler «handikappede», slik det er omtalt i planen. Bestemmelsene krever tilrettelegging for denne gruppen med blant annet tilstrekkelig antall parkeringsplasser

og areal til adkomstvei og til nødvendig transport. Tilrettelegging av turveien er også nevnt i en bestemmelse under Friområder:

«§5.1.2:(...) Turveiene skal tilrettelegges for handikappede.»(Reguleringsplan for Sør- Odal Vannsklisenter 1996)

Tabell nr.8 oppsummerer funnene gjort i dokumentstudiet for Sør-Odal kommune. Som tabellen viser, er hensynet til universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten ivaretatt i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Hverken kommunedelplan eller temaveileder ivaretar dette, derfor et «Nei» i de to rubrikkene. Da reguleringsplan for Sør-Odal aktivitetspark ikke stiller krav utover tilrettelegging for «handikappede», vurderes dette som ikke tilfredsstillende og derfor en «Tja».

Kommuner	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Arealdel	Kommune-delplan	Tema/veileder for universell utform.	Reg. plan med bestemmelser
Sør-Odal	Ja	Ja	Nei	Nei	Tja (ingen spesifikke krav til utformingen)

Figur nr.8: Oversikt over resultat av dokumentstudiet for Sør-Odal kommune.

4.5.3 Resultat fra intervju

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

Informantene opplyser om at kommunen har ingen turveier som er bygget etter prinsippene for universell utforming i dag, men noen av eksisterende turveier er tilgjengelige i variert grad for rullestolbrukere. Turveien SIAP i tilknytning til Vannsklisenteret er, ifølge informantene, tilrettelagt for rullestolbrukere. I følge informantene ble veien regulert og omsøkt før ny plan og bygningslov, og derfor er delvis tilpasset.

Etter informantenes mening, er kravet til universell utforming godt sikret gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel med bestemmelser, og ved at det vises til TEK10 i reguleringsplanene. Det opplyses om at kommunen prioriterer tilgjengelighet av publikumsbygg og sentrumsnære møteplasser fremfor turveier, og sier at temaet må forankres politisk:

«Det må nedfeltes og forankres politisk. Det er politikerne som bestemmer prioriteringsområde for administrasjonen.»

Ifølge informantene er det plan og byggesaksavdelingen i kommunen som har den største kompetansen innen universell utforming, men det er rådet for funksjonshemmede som er pådrivere, spesielt når det gjelder tilgjengelighet av bygninger.

Medvirkning

Kommunen følger opp vanlig prosedyre for varsling og høring av plansakene, slik det er påkrevd i loven. Informantene er litt usikre på når og hvor mye Rådet for funksjonshemmede ble involvert i reguleringsplanen for Vannskisenteret, men opplyser at rådet er generelt veldig delaktige i plan og byggesakene og er opptatt av universell utforming i kommunen.

Økonomi og vedlikehold

Systematisk vedlikehold av turveien foretas av selskapet SIAP som drifter alle idrettsarealene i kommunen (kommunen sitter i styret i selskapet). Turveien blir vedlikeholdt hele året.

Informantene opplever ikke at det er manglende politisk vilje, men det er den dårlige kommune økonomien som setter stopp på prosjekter som omhandler universell utforming:

«Økonomi er den største utfordringen i arbeidet med universell utforming. Politisk vilje er der, men stoppes av økonomi. Flere prosjekter stoppes på grunn av økonomi.»

Ansvar og informasjon

Informantene sier at tilrettelegging av fysiske omgivelser er påkrevd i loven, men det er politikerne som har det overordnede ansvaret og tar avgjørelser i kommunen. Universell utforming oppleves som fordyrende for utbyggere. Når prioriteringer foretas på bakgrunn av økonomi, så er det naturlig at turveier faller utenfor. Informantene ønsker et mer tilpasset og presist lovverk når det gjelder håndtering av universell utforming av uteområder.

Kommunen har ikke foretatt kartlegging av sine turveier. Turveiene vises kun på kommunekartet, og det gis ingen informasjon om tilgjengelighetsgraden av turveiene eller av fasilitetene.

4.5.4 Resultat fra befaring

Ifølge informantene har kommunen ingen turveier som er bygget etter prinsippene til universell utforming, men har noen tilgjengelige turveier for rullestolbrukere. En av disse turveiene er SIAP som tilhører en aktivitetspark. Den ble befart etter anbefaling fra informantene.

Turveien har en lengde på ca. 2.5 km, og er etablert rundt en kunstig vanndam. Veien fungerer også som en trasé for utrykningskjøretøy til anlegget. Turveien ble befart og vurdert som vanskelig tilgjengelig for manuell rullestol. Oppsummering av funnene gjort i befaringer er som følger:

- Turvei:** OK. Turveiens bredde, dekke, stigning, tverrfall osv. er oppfylt. Turveien var ryddet for snø (se figur nr.27 og 30). Noe bratt til sitteplassene, vist i figur nr.29.
- Parkering:** Tilstrekkelig antall p-plasser, men mangler merking og skilting, og var ikke ryddet for snø.
- Toalett:** HC- toalett er merket og skiltet, men toalettet var låst og inngang var sperret av snø (se figur nr.28). Kunne ikke ta innvendige målinger.

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rødt



Figur nr.27: Tilgjengelig turvei er brøytet



Figur nr.28: HC- toalett er låst og sperret av snø.



Figur nr.29: Bratt stigning til sitteplasser



Figur nr.30: Skilting av turvei

4.5.5 Oppsummering

En strategisk målformulering i kommuneplanenes samfunnsdel om tilgjengelighet av fysiske omgivelser, knyttes til folkehelse i kommunen, og hvor universell utforming er et viktig mål for en fremtidig bymessig og funksjonelt sentrumsutvikling i kommunen. Krav om universell utforming av friområder er tatt inn i kommuneplanarbeidet i arealdelens generelle bestemmelser. Innholdet i kommuneplanen skal være styrende og gi rammer for all planlegging på lavere nivå, men temaet er ikke tatt videre inn i temaveiledere eller kommunedelplaner. Reguleringsplanen for Sør-Odal vannskisenter er av eldre dato, men selve anlegget ble ferdigstilt i 2011. Planen tar kun hensyn til tilgjengelighet for bevegelseshemmede innenfor planområdet. Ved besiktigelse av turveien SIAP, ble det konstatert at selve turveien hadde tilfredsstillende kvaliteter for rullestolbrukere. Området manglet reserverte og markerte HC-parkeringsplasser, samt at HC- toalettet knyttet til anlegget var låst og inngangen var sperret av snø. Anlegget med turveien er et helårs rekreasjonsanlegg, og det foretas, ifølge kommunen, systematisk vedlikeholdsarbeid året rundt.

Kommunen har ingen turveier som er bygget eller oppgradert etter prinsippene om universell utforming, og ifølge informantene er det behov for politisk forankring av temaet i kommunen. Det er politikerne som bestemmer, og de foretar prioriteringer på bakgrunn av stram kommuneøkonomi. Tilgjengelighet av uteområder sees ikke på som en investering for kommunen. Dette har medført at tilgjengelighet av bygg og sentrumsnæremøteplasser, prioriteres fremfor tilgjengeliggjøring av turveier. Rådet for funksjonshemmede er delaktige og aktive, og har påtatt seg pådriverrolle når det gjelder universell utforming av bygninger.

Informantene etterlyste et mer konkret og presist lovverk ved håndtering av universell utforming.

4.6 Øvre Eiker kommune



Figur nr.31: Viser Buskerud fylke i Norge, Øvre Eiker kommune i Buskerud, og Øvre Eiker i forhold til nabokommunene. Kilde: wikipedia.no og www.ovre-eiker.kommune.no.

4.6.1 Kort fakta om kommunen

Øvre Eiker kommune ligger i Buskerud fylke. Kommunen grenser mot Kongsberg, Flesberg, Sigdal, Modum, Lier, Nedre Eiker, jf. Figur nr.31. Kommunen har 17,919 innbyggere pr. 2014 (ssb.no, pr. 30.12.2014).

Øvre Eiker kommune har i dag ingen universelt utformede turveier. Kommunen vurderer eksisterende turvei i Øvre Sandsøra som delvis tilgjengelig for rullestolbrukere. Turveien ligger i nærheten av en populær campingplass, kalt Hokksund båt & camping og et bynært friområde, kalt Øvre Sandsøra. Kommunen har i samarbeid med Hokksund båt & camping, oppført flere fasiliteter i området blant annet båtplass, toalett og gapahuk, etter prinsippene for universell utforming.

Det foreligger planer for utvidelse av campingplassen. Kommunen skal i den forbindelse utvide og utbedre eksisterende turvei etter kravene til universell utforming. Arbeidet siktes å være ferdig i utgangen av 2016.

4.6.2 Resultat fra dokumentstudiet

I kommuneplanens samfunnsdel (2010-2022) er universell utforming tatt inn som en overordnet strategi for folkehelsearbeidet og skal danne grunnlag for fysisk planlegging i kommunen for å muliggjøre aktivitet og deltakelse, uavhengig av funksjonsnivå (Kommuneplan 2010 – 2022). Temaet går inn som et overordnet mål i flere av satsingsområdene for kommunen, og dekker for flere sektorer. Medvirkning og inkludering av innbyggere, er også et sentralt tema både i

samfunnsdelen og arealdelen. Som ledd i arbeidet med universell utforming, krever kommuneplanen medvirkning fra handikaporganisasjonen under all planlegging. Dette kravet er tatt under fellesbestemmelse til arealdelen, heter det:

«I alle plansaker, uavhengig av plannivå, skal det redegjøres for hvordan hensynet til universell utforming og medvirkning fra Rådet for funksjonshemmede er ivaretatt.» (Kommuneplan 2010 – 2022).

Videre, er det vedtatt retningslinjer til arealdelen for enkelte temaer, blant annet retningslinjer for verdifulle områder for friluftsliv. Disse retningslinjene setter en «bør-krav» for utforming av noen sentrumsnære områder som nevnes i bestemmelsen og anbefaler en tilrettelegging av «relativt høy standard», uten å spesifisere nærmere hva dette innebærer:

«I de mest sentrumsnære områdene bør det kunne tilrettelegges for friluftsliv med en relativt høy standard. De mest brukte stiene bør kunne opparbeides med en forholdsvis god framkommelighet. Dette gjelder områdene Kopperudåsen i Skotselv og Krukekollen i Hokksund. Ferdselsårer av kulturhistorisk betydning skal ikke endres.» (Kommuneplan 2010 – 2022).

Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet (2011-2014), tar utgangspunktet i føringer i kommuneplanen. Tilgjengelighetspolitikken gjenspeiles gjennom planens hovedmål som er økt fysisk aktivitet for hele kommunens befolkning, spesielt for dem som i dag er minst aktive. Planen nevner tilrettelegging av anlegg for ulike målgrupper blant annet barn, ungdom og spesielle grupper som omfatter funksjonshemmede, innvandrere og mennesker med helseproblemer (Kommunedelplan 2011 – 2014). Delplanen sier ikke noe spesifikk om turveier, eller om utforming av turveiområder og grad av tilgjengelighet.

I 2013 ble det vedtatt reguleringsplan for Øvre Sandøra, som omfatter utvidelse av Hokksund Båt& Camping (se figur nr.32 og 33), samt opparbeidelse av et helhetlig turveisystem på Sandøra tilrettelagt for universelt bruk. I planen er det lagt inn flere bestemmelser som setter «skal- krav» til universell utforming av blant annet tursti og badebrygger i området, heter det:

«§ 8e- Innenfor friområdene kan det opparbeides gangsti med tilhørende broer, som vist på plankartet. Prinsippet om universell utforming skal følges. Tiltakene skal byggemeldes.» (Reguleringsplan 2013). Det står følgende om badeplasser innenfor planområdet:

«§ 6b- Bad 1 og 2- badeplass: Innenfor områdene kan det bygges badebrygger med tilhørende anlegg. Detaljplassering skal byggemeldes. Prinsippet om universell utforming skal legges til grunn.» (Reguleringsplan 2013).



Figur nr.32: Illustrasjonsplan for utvidelse av campingplassen. Figur nr.33: Viser reguleringskart for Øvre Sandøra vedtatt 2013. Kilde: Øvre Eiker kommune

Tabell nr.9 oppsummerer funnene gjort i dokumentstudiet for Øvre Eiker kommune. Som det fremgår av tabellen, er kravet til universell utforming og tilgjengelighet av utearealer for allmenheten ivaretatt i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Kravet er videreført i reguleringsplanen for Øvre Sandøra gjennom bestemmelser, derfor en «Ja» under disse planene. Da kommunedelplanen for idrett og fysisk aktivitet ikke nevner turveier/turområder og utforming av disse, men en generell krav til ulike målgrupper, ble det vurdert som lite tilfredsstillende og derfor satt en «Tja» under denne planen. Kommunen har ikke utarbeidet noen veiledere eller temaplaner for universell utforming.

Kommuner	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Areal del	Kommune-delplan	Tema/veileder for universell utform.	Reg. plan med bestemmelser
Øvre Eiker	Ja	Ja	Tja (veldig generelt. Ingen krav til turveier)	Nei	Ja

Tabell nr.9: Oversikt over dokumentstudiet i Øvre Eiker kommune.

4.6.3 Resultat fra intervju

Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

I følge informantene er det flere turveier i kommunen som er delvis tilgjengelige. Øvre Sandøra turvei er blant de mest tilgjengelige turveiene i dag, og skal utvides og oppgraderes til universell

utforming standard, opplyser informantene. Kommunen har planer om å ruste opp flere andre turveier senere.

Informantene sier at kommunen har blitt mer bevisst på universell utforming etter den nye plan- og bygningsloven, og har bygget flere fasiliteter i friområder etter prinsippene til universell utforming, blant annet tre badeplasser med tilhørende tilgjengelig adkomst og flere fiskebrygger.

Informantene synes at universell utforming er godt ivaretatt gjennom kommunale planer, men stiller seg kritisk til lovverkets strenge krav til universell utforming, som oppleves som hemmende:

«Problemet er at det stilles strenge krav til universell utforming, og det er ikke alltid lett å få det til. Det kan være på grunn av økonomi, topografi, vanskelig terreng eller at det medfører store inngrep i naturen. Det føles som hemmende. Vi kommer ofte borti problemer hvor politikerne avlyser hele prosjektet på grunn av krav til universell utforming, fordi det blir dyrt for prosjektet. Alle kan ikke ha tilgang over alt.»

Forståelse for prinsippet og kunnskap om temaet er, ifølge informantene, veldig viktig i arbeidet med universell utforming. Kunnskapen må sitte i alle ledd for å lykkes med resultatet. Kunnskap hos utførende av arbeidet er like viktig som hos den som planlegger. Informantene mener at det er viktig å foreta vurderinger av gode løsninger, istedenfor å bare bygge etter kravene til universell utforming. Ifølge informantene, deler rådet for funksjonshemmede ikke dette synet med kommunen, og ønsker utforming etter «boka».

Medvirkning

Kommunen følger vanlig saksgang med høring og offentlig ettersyn ved behandling av plansakene. Det informeres om at rådet deltok under planlegging av et friområde som heter Fiskum, men ikke under planlegging av Øvre Sandsøra. Informantene sier at rådet skal involveres i utførelses fasen, når det gjelder materialbruk og utforming av turveien.

Kommunen åpner for medvirkning fra personer med nedsatt funksjonsevne under noen planprosesser, for eksempel i forbindelse med planlegging av Fiskum og aktivitetsområdet i nærheten av turveien, men ikke under planlegging av Øvre Sandsøra.

Økonomi og vedlikehold

Noen turveier i kommunen vedlikeholdes kun i sommerhalvåret, men Øvre Sandsøra er en av turveiene som får systematisk vedlikehold hele året. Ifølge informantene er det kommunen og frivillige som foretar vedlikeholdsarbeidet.

Økonomi setter begrensninger i arbeidet med universell utforming, og skaper problemer med realisering av prosjektene når kostnadene blir for store på grunn av kravene til universell utforming, mener informantene.

Ansvar og informasjon

Kommunen har fokus på å skape lett tilgjengelige nærturområder i forbindelse med oppføring av nye bolig- og forfettingsområder, og har planer om å oppgradere eksisterende turveier til høyere standard, om ikke til universelt utformet.

Kommunen har ikke fortatt registrering eller kartlegging av eksisterende turveier. Det foreligger derfor ingen informasjon til innbyggere og turgåere om standarden av turveien med hensyn på tilgjengelighet, ifølge informantene.

4.6.4 Resultat fra befaring

Turveien i Øvre Sandsøra er befart etter anbefaling fra informantene i kommunen, og ble vurdert for tilgjengelighet i henhold til kartleggings skjemaet fra Statens kartverk.

Turveien ble vurdert som ikke tilgjengelig for rullestolbrukere. Noen partier av turveien hadde brattere partier mer enn 1:12 og uten hvilerepos. Turveien var gjengrodd (se figur nr.34), og store deler av veien hadde ikke nødvendig bredde (1,8m eller 1,2 m med møteplasser). Det manglet også kantsikring. Overgang til en bro, som er en del av turveien, hadde terskel på over 2,5 cm (se figur nr.35). Ingen reservert og markert HC-parkeringsplasser for turveien. HC-toalettet i tilknytning til området, tilfredsstillende kravene til adkomst, størrelse og innredning (se figur nr. 36 og 37). Oppsummering av funnene gjort i befaringsen er som følger:

Turvei: Ikke tilgjengelig. Kravene til bredde, veidekke, stigning, tverrfall m.m, er ikke oppfylt.

Parkering: Ikke tilgjengelig. Ingen reservert HC- parkering, hverken merket eller skiltet.

Toalett: OK. HC- toalett oppfyller kravene

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rødt



Figur nr.34: Turveien er smal og gjengrodd



Figur nr.35: Overgang til bro skaper hindring i turveien.



Figur nr.36: HC toalett med aut. Døråpner



Figur nr.37: HC- toalett med frisodeareal rund WC.

4.6.5 Oppsummering

Fysisk tilgjengelighet av omgivelsene er tatt inn som en overordnet strategi og går inn som undermål til flere av overordnede målene i kommuneplanens langsiktige del. Noen av målene har et mer generelt formulering og dekker flere sektors ansvar. Universell utforming er forankret i arealdelen gjennom en bestemmelse som referer seg til dokumentasjonskrav i

plansakene. Bestemmelsen krever også ivaretagelse av medvirkning fra rådet for funksjonshemmede. Kravet til universell utforming er tatt videre inn i detaljregulering for Øvre Sandøra.

Kommunen har differensiert grad av tilgjengelighet på turveiene i kommunen, ut fra beliggenhet og naturgitt forhold. For noen turområder som ligger i LNF-områder, er det gitt en veiledende retningslinje til arealdelen, som anbefaler «høy standard» og «god fremkommelighet», istedenfor universell utforming som kreves for øvrige områdene. En slik retningslinje kan gi gode muligheter for kommunen til å styre utforming av disse områdene, som normalt vil det ikke være nødvendig å utarbeide reguleringsplaner ved opparbeiding da de er i tråd med arealbruksformålet. Kommunedelplanen for idrett og fysisk aktivitet er såpass generell at den ikke bidrar til å sikre tilgjengelighetshensynet i planleggingen.

Kommunen arbeider med å gjøre flere turområder mer tilgjengelige, og har allerede oppført flere universell utformede fasiliteter i tilknytning til Øvre Sandøra turvei. Samarbeid med funksjonshemmedes organisasjon er lite utviklet i kommunen. Rådet er en høringsinstans i plansakene, men samarbeid med rådet er varierende.

Kravene til universell utforming i teknisk forskrift oppleves som strenge og detaljerte, noe som oppfattes som bedyrende og hemmende for prosjektene. Politikernes prioritering på bakgrunn av økonomi, gjør at flere prosjekter stoppes. Det er viktig med kompetanse og kunnskap i arbeidet med universell utforming, for å tørre å ta vurderinger og finne gode løsninger, der det er ikke mulig å tilfredsstille alle kravene.

Øvre Sandøra skal utvides og oppgraderes til universelt standard. Befaringen viste at turveien i dag er ikke tilgjengelig for rullestolbrukere. Veien er smal og gjengrodd og er ikke fri for hindringer. Det er parkeringsplasser i området, men ingen HC-plasser. Toalettet er opparbeidet etter prinsippene til universell utforming og er tilgjengelig både for turgåere og brukere på Hoksund Camping.

5 Diskusjon

Dette kapitlet dreier seg om diskusjon av presentert teori satt i sammenheng med resultatene fra undersøkelsene mine. Målet med oppgaven har vært å se på hvordan kommunene tilrettelegger for friluftslivet for mennesker med nedsatt bevegelsesevne, med fokus på turveier i friområder.

Her vil jeg diskutere og utdype temaet og mine funn nærmere, i lys av bakgrunn og teori opp mot de problemstillingene som jeg ønsket å besvare i dette studiet og som har fulgt med gjennom hele oppgaven: 1) Vil mål og kvalitetsformuleringer om universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenhet, herunder turveier, i planer etter plan- og bygningsloven, gi garanti for å oppnå resultater etter intensjonene? 2) Fører aktiv medvirkning fra kommunale råd for funksjonshemmede til bedre tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere? 3) Hva oppleves som utfordring i tilknytning til arbeid med universell utforming og tilrettelegging av turveier i kommunen? Det overordnede målet er å svare på hovedproblemstillingen: Hva gjør mellomstore kommuner i Østlandet for å ivareta krav og anbefalinger til universell utforming av turveier for å fremme friluftsliv blant bevegelseshemmede?

Mine teoretiske perspektiver vil ligge som bakteppe for diskusjonen. Kapitlet vil bli delt i fire underkapitler i tråd med kategorisering av spørsmålene i intervjuguiden.

5.1 Universell utforming som strategi for samfunnsplanlegging

Universell utforming er en strategi for planlegging og utforming av omgivelsene. Verdigrunnlaget for universell utforming vil være å legge til rette for at alle skal ha like muligheter for personlig utvikling, samfunnsdeltakelse og livsutfoldelse. Dette stiller krav til planlegging, oppfølging, gjennomføring og evaluering. Som plan- og bygningsmyndighet har kommunene et hovedansvar for å gjøre Norge universelt utformet, både i bygg og i uteområder. Det er faktisk i kommunene det skjer.

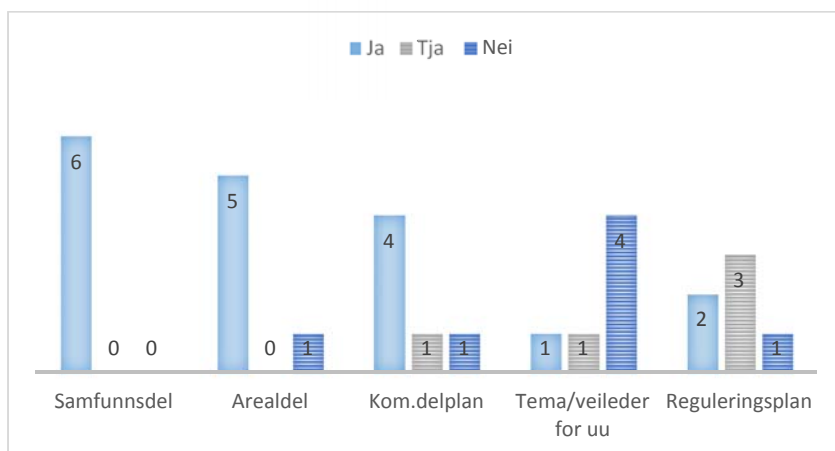
Universell utforming fremheves i lovgivningen som et viktig virkemiddel for å hindre diskriminering på grunnlag av funksjonsevne. Dette ser vi spesielt gjennom at reglene om universell utforming og tilgjengelighet i plan- og bygningsloven, er knyttet opp mot diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som legger vekt på å implementere prinsippene om universell utforming for å fremme likestilling og likeverd (Diskriminerings- og

tilgjengelighetsloven 2013). En slik satsing er vesentlig for å gi like muligheter til personer med nedsatt funksjonsevne i samfunnet. Hensynet til universell utforming, må derfor sidestilles med andre hensyn og krav på alle nivå og fagområder som ivaretas av kommunens ordinære virksomhet.

Det er som tidligere nevnt, gitt klare statlige styringssignaler i plan- og bygningsloven om at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planlegging av bygg og uteområder, og videre er det oppfordret til at kommunene bør innarbeide retningslinjer for universell utforming i sine planer i regjeringens handlingsplan (Departementene (2009-2013)). Kommunale styringsdokumenter for casekommunene ble i oppgaven studert med hensyn på disse målsetningene, spesielt når det gjelder implementering av universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten, herunder turveier, i kommuneplaner. I tillegg har jeg sett på hvordan disse mål og formuleringer videreføres i andre planer som: kommunedelplan, temaplan/veileder for universell utforming, samt reguleringsplaner for områder som omfatter eksisterende eller fremtidig tilgjengelig turvei. En samlet oversikt over funn gjort av dokumentstudiet av de kommunale plandokumentene vises i tabell nr.9 og i figur nr.38.

Kommuner	Kommuneplan - Samfunnsdel	Kommuneplan - Arealdel	Kommune-delplan	Tema/veileder for universell utforming	Reguleringsplan med bestemmelser
Eidskog	Ja	Nei	Ja (Delplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv 2009-2019)	Nei	Nei (LNF-område)
Gjerdrum	Ja	Ja	Ja (Delplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv 2004- 2014)	Nei	Tja (ikke spesifikk krav)
Kongsvinger	Ja	Ja	Ja (Delplan for sentrum)	Ja (Formingsveileder for gater og plasser i Kongsvinger sentrum.)	Ja
Rygge	Ja	Ja	Ja (Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2009-2020)	Tja (Retningslinjer for uu Rygge er ikke publisert)	Tja (Ingen krav. Vises til TEK10)
Sør-Odal	Ja	Ja	Nei	Nei	Tja (begrenset)
Øvre Eiker	Ja	Ja	Tja (Generelt krav. Nevner ikke turvei)	Nei	Ja

Tabell nr.9: Tabellen oppsummerer funn gjort i dokumentstudiet for samtlige casekommuner i oppgaven. «Ja» betyr at den aktuelle planen ivaretar krav til universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten på en tilfredsstillende måte. «Nei» er ikke ivaretatt, og «Tja» ikke tilfredsstillende.



Figur nr.38 viser resultatet fra dokumentstudiet. Figuren viser hvordan mål og kvalitetsformuleringer om universell utforming og tilgjengelige turveier er ivaretatt i planene som er studert i oppgaven. Kravet er ivaretatt i kommuneplanens samfunnsdel i samtlige casekommunene. Minst tilfredsstillende er det i reguleringsplaner.

Man kan se fra resultatet fra dokumentstudiene at overordnede målsettinger og de statlige føringene er ivaretatt i kommuneplanens samfunnsdel for samtlige kommuner i oppgaven. Universell utforming er tydeliggjort som strategi for casekommunene og det er formulert eksplisitte mål om tilrettelegging for friluftsliv for alle, i kommuneplanens samfunnsdel. Arbeidet knyttes til samfunnsplanlegging og folkehelsearbeidet i kommunene. Plan- og bygningsloven er den sentrale loven som har virkemiddelet for ivaretagelse av helse i planlegging, derfor er det hensiktsmessig at folkehelse skal være et hovedhensyn i all areal- og samfunnsplanlegging. Dette er i tråd med planloven (Plan- og bygningsloven 2008) som slår fast at folkehelse skal integreres i kommunal planlegging. En bærekraftig utvikling, hvor folkehelse inngår som en del av definisjonen, skal være et formål for planleggingen (Ot.prp.nr 32 (2007-2008)).

Kommunene har, ifølge Miljøverndepartementets rundskriv T-5/99B- Tilgjengelighet for alle (1999), mulighet til å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen og det er opp til planmyndighetene å styre graden av ivaretagelse av hensynet til tilgjengelighet både i bygninger og uteområder. Kommunen kan i arealdelen gi generelle bestemmelser uavhengig av arealformål om blant annet universell utforming (Fylkesmannen i Oppland et al. 2012). Dokumentstudiet i viser at alle casekommunene i oppgaven, utenom Eidskog kommune, har fulgt opp den nasjonale politikken ved å utarbeide enten juridisk bindende bestemmelser eller

retningslinjer til kommuneplanens arealdel, som ivaretar hensynet til universell utforming og tilgjengelighet av friområder. Kommuneplanens arealdel for Eidskog kommunes 2004-2015, tar ikke stilling til bestemmelser og retningslinjer om universell utforming eller tilgjengelighet av uteområder. Dette kan ha sammenheng med at arealdelen ble vedtatt for mange år siden. I kommuneplanens samfunnsdel, som er blitt rullert i 2014, pekes det på at arealdelen skal revideres. Det er først nå, ifølge Eidskog kommunes nettsider, en revisjon av arealdelen er satt i gang, og det tas sikte vedtak høsten 2016 (www.eidskog.kommune.no).

Dagens planlov gir større muligheter enn tidligere til å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel med funksjonskrav til løsninger for universell utforming, noe som fører til at det blir mindre behov for lokale presiseringer og krav for å ivareta hensynet. Informantene i Eidskog kommune deler ikke samme oppfatning. Informantene mener at den lange erfaringen i arbeidet med universell utforming og godt forankring av temaet i hele organisasjonen gjør at det ikke blir behov for å sikre hensikt til universell utforming gjennom juridiske bestemmelser til arealdelen, men kun som et mål under arbeidet med folkehelse i kommunen, og ved konkretisering av begrepet i hvert enkelt prosjekt.

En kommuneplans samfunnsdel skal blant annet omhandle mål for utvikling i kommunen og skal danne et grunnlag for overordnede prioriteringer i arealdelen. Det er arealdelen som skal være med på å sikre en langsiktig, bærekraftig utvikling og forvaltning av areal og naturressursene i kommunen. Den skal også vise hvordan viktige hensyn og forhold skal følges opp i detaljplanlegging og byggesaksbehandling og senere forvaltning av arealene (Miljøverndepartementet 2009a). Nåværende arealdel for Eidskog kommune, er fra 2004. Jeg synes at det er merkelig at universell utforming av uteområder ikke har blitt hensyntatt i kommuneplanlegging i Eidskog, selv om universell utforming og tilgjengelighet har vært sentralt i flere av de forrige handlingsplanene.

Falleth og Stokke (2001) understreker i rapporten *Kommune og økonomiplanlegging*, viktigheten ved å skille mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, da de har svært forskjellige roller i kommunen. Forfatterne konkluderer med at samfunnsdelen stiller mye svakere som beslutningsdokument i kommunene, og at arealdelen har mye sterkere posisjon og står som grunnlag for mange viktige beslutninger om arealbruken i kommunene (Falleth & Stokke 2001). Arealdelen, med plankart og planbestemmelser er bindende for arealbruk i kommunen og gir direkte rettsvirkninger. Bruk av bindende bestemmelser til arealdelen er den beste måten å sikre hensynet om universell utforming (Fylkesmannen i Oppland et al. 2012).

Det innebærer rettigheter og plikter for grunneiere og utbyggere. Arealdelen er dermed et virkemiddelet for å styre den langsiktige, fysiske utvikling av kommunen. Mål og strategier fra satsingsområdene i samfunnsdelen, bør derfor gjenspeiles i denne delen.

Dokumentstudiet i oppgaven viser at Kongsvinger har kommet lengst i arbeidet med forankring av universell utforming i det kommunale planverket. Kommunen har konkretisert mål og krav om tilgjengelighet av uteområder med eksplisitte formuleringer i plandokumentene. Det har ikke vært min hensikt å løfte fram noen kommuner framfor andre, men både Eidskog og Kongsvinger kommune har vært pilotkommuner i perioden 2005-2008. Begge kommunene har innhentet verdigfull kunnskap gjennom deltakelse i pilotprosjektet, og tilegnet seg bred erfaring gjennom arbeid med flere prosjekter innenfor bygg og uteområder i denne perioden. Hvis jeg sammenligner de to kommunene ut fra resultatet fra dokumentstudiet, så er det Kongsvinger kommune som har foretatt størst grep og gjennomført omfattende arbeid med forankring av temaet i sine styringsdokumenter. Kommunen er et godt eksempel på forankring av prinsippet i styringsdokumentene. Jeg finner at Kongsvinger er tydeligst og mest eksplisitt med hensyn på krav til tilgjengelighet i uteområder, blant alle casekommunene i oppgaven. Arbeidet med pilotkommunesatsingen har tydeligvis gitt kommunen mer bevissthet og kunnskap om universell utforming, spesielt når det gjelder kommunes deltakelse i underprosjektet BU 31-3, ettersom arbeidet gikk på å se på hvordan en kunne innarbeide universell utforming i planarbeidet på en god og praktisk måte. Øvrige casekommunene har innarbeidet retningslinjer og bestemmelser i variert grad av tydelighet. At kravet til universell utforming tas inn i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, betyr at den er bindende for private så vel som kommunale planer. Men uten å nærmere presiseringer om hva universell utforming innebærer og hvilket standard det gjelder, blir det vanskelig å følge opp i plansaker. Det bør gis spesifikke bestemmelser knyttet til hvordan universell utforming skal ivaretas. Kommunen kan i plan gi bestemmelser om utforming av utearealer, og stille strengere krav enn det som fremgår av teknisk forskrift, jf. Miljøverndepartementets avklaringsbrev (MD 08.06.2007 til Trondheim kommune). Dette gir kommunene mulighet til å stille krav til ønsket standard og ikke bare minimumskravet.

Noen av kommunene har prøvd å videreføre kravene i kommuneplanen til delplaner og reguleringsplaner (område-/detaljplaner), og noen bruker utbyggingsavtaler og utomhusplaner for å sikre at kravet til universell utforming er oppfylles ved byggesaksbehandling. Det sentrale spørsmålet her er om målsettinger i planer vil sikre at tiltakene blir gjennomført i tråd med intensjonene om tilgjengelige friområder for alle?

På bakgrunn av overordnede målsettinger i kommuneplanene, fortok jeg befarings av turveier som ble vurdert av informantene i kommunen som tilgjengelige. Ingen av casekommunene hadde ifølge informantene, 100% universelt utformet turvei gjennom hele strekningen. Som tidligere nevnt, ble de aktuelle turveiene vurdert for tilgjengelighet, ikke universell utforming. Veiene ble vurdert i forhold til krav og anbefalinger for manuell rullestolbrukere uten ledsager. I tillegg til turveien, ble tilgjengelighet av tilhørende HC- parkeringsplasser, som er i mange tilfeller svært viktig for å sikre lett adkomst til naturen, samt tilgjengelig toalett som også er en helt avgjørende faktor for noen for å komme seg ut, vurdert.

Som tabell nr.11 viser, er det kun to kommuner, Eidskog og Kongsvinger, som har turveier som er tilrettelagte for rullestolbrukere. Turveien i Sør- Odal kommune var delvis tilrettelagt/vanskelig tilgjengelig, mens i Rygge og Øvre Eiker var det flere feil og mangler ved de anbefalte turveiene som gjorde at de ble klassifisert som ikke tilgjengelige. Gjerdrum kommune hadde, etter informantenes vurdering, ingen tilgjengelig turvei å anbefale.

Kommuner	Tilgjengelig turvei	Ikke tilgjengelig turvei	Vanskelig tilgjengelig
Eidskog			
Gjerdrum			
Kongsvinger			
Rygge			
Sør-Odal			
Øvre Eiker			

Tabell nr.11: Oversikt over funn gjort under befarings av de anbefalte turveiene i casekommunene. Tabellen viser vurdering av tilgjengelighetsgraden for manuell rullestolbrukere: grønn= tilgjengelig turvei, gul= vanskelig tilgjengelig, rød= ikke tilgjengelig.

Disse funnene gir et bilde av eksisterende forhold i casekommunene. Disse kommunene har tilsynelatende fokus på universell utforming og tilgjengelighet av uteområder for allmenheten i sine overordnede planer, men det er kun 33% av kommunene som har opparbeidet tilgjengelige turveier. Dette stemmer med resultatet av et studie utført av Ellefsen og Røsnes (1989), som viser at det er store avvik mellom plan og virkelighet, og at det er ikke en fremmed sak at fysisk planlegging ikke blir gjennomført etter intensjonene i planen. Til tross for at universell utforming og tilgjengelighet har vært sentralt i flere av kommuneplanene og delplanene og at det har lenge vært fokus på temaet i Norge, så viser virkeligheten at det er langt mellom teori og praksis. Universell utforming og tilgjengelighet er et stort og komplekst

fagområde og begrepene har ulike betydninger. Det er viktig å ha kunnskap og kompetanse om temaet for å sikre at strategien gjennomføres i henhold til krav og anbefalinger.

Resultatet fra dette studiet viser at det er ikke nok med at hensynet til universell utforming og tilgjengelighet blir ivaretatt i planverket. Det trengs politisk og administrativt forankring, kunnskap og kompetanse og et bredt tverrfaglig samarbeid.

Flere av informantene i casekommunene pekte på mangel av kompetanse som en av årsakene til at man ikke har prioritert arbeidet med tilrettelegging av turveier. Skal man lykkes med arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring, må temaet være høyt prioritert og kjent i alle ledd. I evalueringsrapporten av regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet (2013), påpekes kompetanse innenfor temaet som viktig og nødvendig for å kunne fullt utforme omgivelsene i henhold til krav i lovverket. Dette gjelder både detaljert kompetanse om fysiske løsninger og kompetanse på overordnet nivå. Evalueringen viser en klar sammenheng mellom innføring av ny diskriminerings- og tilgjengelighets lov og ny plan- og bygningslov, og behov for kompetanseheving (Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet 2013). I tillegg pekes det på erfaring som svært viktig for å oppnå gode løsninger som blir en del av helhetlig utforming (ibid). Mine funn i oppgaven viser at det er stor variasjon i hvordan kommunene i praksis har varetatt hensynet til rullestolbrukere i friområder. Resultatene viser at det er kun Eidskog og Kongsvinger kommune som har opparbeidet tilgjengelige turveier for rullestolbrukere. Sør-Odal kommune har en «vanskelig tilgjengelig» turvei som er bygget i henhold til reguleringsplanen for Vannsklisenteret som ble vedtatt i 1996. Gjerdrum kommune hadde verken bygget eller oppgradert noen av sine turveier etter kravene til universell utforming, og ingen av eksisterende turveier var etter informantenes vurdering tilgjengelige for rullestolbrukere. Når det gjelder turveiene i Rygge og Øvre Eiker ble de vurdert i oppgaven som ikke tilgjengelige for rullestolbrukere. De tre sist nevnte kommunene har imidlertid vist til nye vedtatte reguleringsplaner som omfatter turveier i nærområder og som krever en utforming etter prinsippene til universell utforming. Spørsmålet her er hvorfor disse kommunene ikke har fått det til i praksis, til tross for at mål og krav er tatt med kommuneplaner og andre styringsdokumenter?

Først må jeg se på hvorfor Eidskog og Kongsvinger har fått det til i praksis. Ut fra mine funn, ser ut som om bevisstgjøring og synliggjøring av arbeidet med temaet gjennom pilotkommuneprosjektet har spilt en stor rolle i hvordan de to pilotkommunene i oppgaven arbeider med tilrettelegging av turveier. Funnene i oppgaven viser at både Eidskog og

Kongsvinger kommunene har gjennom pilotprosjektet klart å sette fokus på temaet og forankre det i organisasjonen gjennom prosjektarbeid. Turveiene som ble befart var blant prosjektene som kommunene jobbet med i pilotperioden. Pilotkommunene har i denne perioden fått årlige tilskudd for gjennomføring av tiltak rettet mot universell utforming. I tillegg har de hatt mulighet til kunnskapsutvikling gjennom erfaringsutveksling med de andre pilotkommunene og fylkeskommuner i det nasjonale prosjektet. Dette har ført til økt kompetanse gjennom hva som kan lykkes av løsninger og hva som ikke lykkes like godt. Begge kommunene har i den perioden fokusert på universell utforming som tema i organisasjonen og har satt av ressurser for implementering blant annet gjennom å opprette koordinatstillinger for arbeid med ansvar for universell utforming. I tillegg har de etablert gode samarbeidsrutiner med rådet for funksjonshemmede.

At gode planer med mål og strategier om å øke funksjonshemmedes deltakelse i friluftslivet ikke har blitt realisert og prioritert av kommunene, kan ifølge Aslaksen (1997) begrunnes med manglende kunnskap eller økonomi. Dette stemmer med resultatet fra intervjuene med informantene i casekommunene. Intervjuene avdekket flere forhold som medfører at arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring av friområder nedprioriteres i kommunene. Informantene fra samtlige casekommunene understreket at mangel på økonomiske midler er den største utfordringen i arbeidet med universell utforming generelt. Når politikerne foretar beslutninger på bakgrunn av en stram kommuneøkonomi, blir tilgjengeliggjøring av bygg prioritert fremfor friområder. Økonomi og de stramme kommunale budsjettene er blant forholdene som setter begrensninger for gjennomføring av tiltak for økt tilgjengelighet. Det finnes flere tilskuddsordninger som kommunene kan søke om for gjennomføring av tiltak ved etablering av ny eller videreutvikling av eksisterende friområder. Miljødirektoratet, Kulturdepartementet, fylkeskommunene og fylkesmennene har ulike tilskuddsordninger som kan være aktuelle. Men de fleste av slike ordninger krever at kommunene selv dekker deler av kostnadene. Kommunene har også mulighet til å bruke utbyggingsavtaler kombinert med rekkefølgebestemmelser for å sikre en god gjennomføring etter intensjonene og en rimelig fordeling av ansvar.

Mangel på tid og ressurser også er blant utfordringene i dette arbeidet. Informantene ga inntrykk av at arbeidet med universell utforming krever en aktiv og tett oppfølging fra plan til utført prosjekt, og at det er behov for «ildsjeler» for å oppnå ønsket resultat. I følge Lesjø (2012) er det en viktig utfordring for mellomstore kommuner hvordan det generelle lovverket er tilpasset de forskjellige «kommunale virkeligheter». Slik kommunesystem er bygd i dag

«generalistkommuneprinsippet», så forventes det at en mellomstor kommunene skal, med sine begrensede ressurser, yte på samme nivå og utføre samme type oppgaver og tjenester som en stor kommune. Lesjø (2012) sier at mange av mellomstore kommuner har kapasitetsproblemer knyttet til oppfølging av det lovpålagte plansystemet og kompetanseproblemer til å utføre planleggingen.

Flere av informantene var også kritiske til lovverkets krav til universell utforming og tilgjengelighet av uteområder. Dette synet varierte i midlertid mellom kommunene som hadde erfaringer med å bygge tilgjengelige turveier, og de som ikke hadde praktiske erfaringer. Eidskog og Kongsvinger, som er fremgangskommuner og har oppført flere universelt utformede/tilgjengelige turveier med tilgjengelige fasiliteter, opplever kravene i teknisk forskrift (TEK10) og veiledningen, som diffuse og lite konkrete. Informantene mente at kravene i TEK er utydelige og lite detaljerte, spesielt når det gjelder uteområder. De var kritiske både til kravsnivå og til utforming av kravene som er formulert som funksjonskrav. At forskriften ikke er klar nok på hvilke ytelse som tilfredsstillende et gitt funksjonskrav skaper usikkerhet og problemer, og ifølge informantene blir man nødt til å gå i forhandlinger for å finne løsninger som fremmer god tilgjengelighet. Men hvordan kan man vite hva er «godt nok» når det ikke er mulig å oppfylle forskriftenes krav for uteområder? Informantene etterlyser mer konkrete krav, gjerne på nasjonalt nivå, og mener at Norge fortsatt har en jobb å gjøre.

Dagens teknisk forskrift er hovedsakelig funksjonsbasert og kravene er å forstå som minimumskrav. Veilederen beskriver ytelsesnivåer og angir preaksepterte løsninger, altså minsteytelser som er nødvendig for å oppfylle funksjonskravene i forskriften. En kan nytte andre enn de preaksepterte løsningene, men det må da vises at den er minst like god som løsningen som er angitt i veilederen, og ikke bare «god nok» (Nørve 2009). Teknisk forskrift har vært gjennom flere endringer gjennom årene. En deskriptiv forskrift som hjemlet konkrete krav, ble endret til en funksjonsbasert for å imøtekomme den hurtige materielle- og teknologiske utviklingen i bransjen uten behov for å endre forskriften (Nørve 2009). Dette vil skape nytenkning samt å gi større smidighet og variasjonsmuligheter (NOU 2005:12). At forskriften ikke er lenger kun basert på konkrete målbare krav, vil gi frihet til utforming innenfor de rammer som er gitt i forskriften, eller finne bedre løsninger enn de preaksepterte. Dette betyr at det er lov å gjøre det bedre enn de tekniske kravene innebærer, men medfører samtidig at spesielle løsninger ikke krever dispensasjon så lenge minimumskravet kan dokumenteres oppfylt (Nørve 2009). I følge temaveilederen for universell utforming (Regjeringen 2009) kan kommunen, på tiltak som selv eier, gå uten videre lenger enn teknisk

forskrift. På denne måten setter kommunen en standard for kvalitet i bygninger og uteområder som også andre aktører kan strekke seg etter (ibid). Jeg synes at det er viktig at kommunen kan gå frem som et forbilde og vise til gode eksempler. Like viktig også å huske i en hektisk hverdag, at universell utforming handler ikke bare om å innfri paragrafer i gjeldende lover og forskrift, men er en inkluderende utforming av fysiske omgivelser som skal kunne brukes av alle på en likeverdig måte. Derfor er det rett å si at universell utforming handler om noe så grunnleggende som menneskeverd (Lid 2012). Spesielle tilleggsløsninger for enkelte grupper vil ofte oppleves diskriminerende og stigmatiserende. Det er rimelig å tro at utforming som gir signaler om at noen grupper ikke er tenkt på, vil gi konsekvenser for uheldige holdninger til personer med nedsatt funksjonsevne. Det kan også ha betydning for selvbildet hos personer med nedsatt funksjonsevne. For å få et inkluderende samfunn, må bygg og uteområder utformes slik at også folk med nedsatt funksjonsevne kan utføre sine daglige gjøremål, uten behov for assistanse eller hjelp fra andre. Men skal det være universell utformet over alt? Og hva om vi ikke klarer å innfri alle kravene til universell utforming?

Lid (2012) hevder at universell utforming som strategi aktualiserer grunnleggende forhold som må belyses og gjennomdrøftes, spesielt når det gjelder ivaretagelse av mulighet til samfunnsdeltakelse for alle grupper, da det i dag er uklart hvordan universell utforming og individuell tilrettelegging skal fungere når målet er å oppnå inkludering av alle (Lid,2012). Friluftsliv er et lavterskeltilbud som er lett tilgjengelig, helseforebyggende, trivselsskapende og skal være inkluderende for alle grupper i samfunnet. I friluftsmeldingen (St.meld. nr 39 (2000-2001)) beskrives funksjonshemmede som en målgruppe det kan være behov for vie ekstra oppmerksomhet med sikte på å bedre mulighetene til friluftsliv. Flere av casekommunene i oppgaven har ikke opparbeidet eller oppgradert sine turveier til å åpne for friluftsdeltakelse for rullestolbrukere. Ifølge diskriminerings- og tilgjengelighetslovens §13 (2013), er det kommunen som en offentlig virksomhet som har plikt til å sikre universell utforming ved etablering, oppgradering og vedlikehold av turveier i kommunen. Det følger av loven at det særlig skal legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer. Loven pålegger både offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten, en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon. En turvei er åpen for alle turgåere og kommunen har dermed plikt til å tilrettelegge slik at flest mulig, uavhengig av individuelle forutsetninger, vil kunne benytte seg av kommunens tjenester og tilbud. Brudd på plikten til universell utforming etter §12 første ledd, regnes som diskriminering (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 2013). Men lovens § 13 tredje ledd første punkt,

plikter til universell utforming så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, og sier at det skal tas vurdering av konsekvensene som utformingen eller tilretteleggingen medfører (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 2013). I vurderingen skal den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen veies opp mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører. Bant andre forhold som skal vurderes når man opparbeider naturområder til friluftslivsformål for alle, er tilrettelegging for alle kontra bevaring av naturlandskapet. I tipsheftet til Nordland Fylkeskommune (1995) presiseres det at det er svært viktig å bevare naturlandskapet på best mulig måte ved tilrettelegging av friluftsområder for å opprettholde naturopplevelser. Dette er også fremhevet i stortingsmelding nr.40, som sier at stimulering til friluftsliv ikke må skje på en måte som fører til at verdien av et område for friluftslivet kan bli redusert (St.meld.nr.40 (2002-2003)). Det vil si at naturopplevelser står sentralt, og at tilretteleggingen skal utføres på en skånsom måte som ikke bidrar til å forringe opphold i naturen. Dette understrekes også i friluftsmeldingen som sier at tilrettelegging for friluftsliv må være naturlig (St.meld. nr 39 (2000-2001)). Det virker som at det er samfunnets lover og regler som setter begrensninger og skaper funksjonshemming for individer i samfunnet. Områder uten inngrep er ikke omfattet av krav til universell utforming. Naturen er ikke tilgjengelig for at en rullestolbruker skal utøve friluftaktiviteter på egen hånd, uten nødvendig inngrep. Naturen, som i denne oppgaven gjelder nærområder, må tilrettelegges slik at alle får mulighet til å bevege seg rundt på egne premisser og uten å være avhengig av andre. Naturområder i byer og tettsteder trekkes frem i friluftsmeldingen, som svært viktige arealer for å sikre friluftsliv som en aktivitet for alle (St.meld. nr 39 (2000-2001)). De lettest tilgjengelige og oppnåelige friluftslivet for alle er ifølge friluftsmeldingen, det som kan foregå i nærmiljøet i hverdagen. Lid (2013) sier at et inkluderende samfunn er en verdi i seg selv, og at menneskers likeverd bekreftes gjennom politikk og arkitektur som gir plass til det menneskelige mangfoldet. Å ha muligheter betyr slettes ikke at det skal være universelt utformet over alt. Men det handler om likeverd og om å ha muligheter til å drive friluftsliv på egen hånd dersom det er ønskelig. For som tidligere nevnt, gir universell utforming lik mulighet til deltakelse, men også stiller høyere og flere kriterier i forhold til tilgjengelighet, noe som kan være uoppnåelige uten drastiske inngrep i naturlandskapet. Derfor bør det på friområder der det ikke er mulig å innfri alle krav til universell utforming, planlegges løsninger som kan brukes av flest mulig. Det vil si der det ikke lar seg gjøre å oppnå universell utforming, bør en tilstrebe så god tilgjengelighet som mulig. Det sentrale spørsmålet her er hva er godt nok?

For meg er det umulig å gi et konkret svar på dette spørsmålet, da dagens lov og forskrift ikke sier noe om dette. Dette skaper usikkerhet i arbeidet med universell utforming, noe som kom tydelig frem gjennom intervju med informantene i oppgaven. Lid (2013) mener at det er reelle uenigheter om hvordan universell utforming kan se ut, og at en utforming som skal være imøtekommende for mange forskjellige menneskers behov, og skal samtidig ha andre kvaliteter som blant annet estetikk, miljø, økonomi og effektivitet, ikke er umiddelbart enkelt å komme frem til (Lid 2013). Disse hensynene må trekkes inn i planleggingen så tidlig som mulig for å få best resultat. Jo tidligere i planprosessen en klarer å få belyst eventuelle stridige og konflikterende hensyn, desto større er mulighetene for å komme frem til løsninger som ivaretar ulike hensyn på en god måte (Norges handikapforbund 1998). Ambisjonen i casekommunene er å ivareta tilgjengelighet i så stor grad som praktisk mulig. Dilemmaet kan oppstå når man blir nødt til å oppveie hensynet til tilgjengelighet mot ulike hensyn som blant annet økonomi og topografi. Det som i dag oppleves som et dilemma, kan ifølge Lid like gjerne handle om mangel på godt begrunnet kunnskap (Lid 2013). For å gi mulighet til lik deltakelse for alle, bør en ta hensyn til de som har mest omfattende behov for tilrettelegging av det fysiske miljøet, og resultatet blir nesten alltid at løsningene bedre for alle (Norges handikapforbund 1998). Derfor må en prøve å utforme uteområder med en stor grad av tilgjengelighet, slik at kan være mulig for største delen av befolkningen å komme ut på tur. Jeg mener at et tilgjengelig friområde som er forsøkt universelt utformet fungerer godt for de fleste og fører til at flere blir inkludert.

5.2 Medvirkning

Verdiene åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i planleggingen er sentrale i formålsparagrafen til gjeldende plan- og bygningslov og er utvidet sammenliknet med tidligere lovgivning. Loven krever blant annet å sikre aktiv medvirkning fra grupper og interesser som krever spesiell tilrettelegging, eller som ikke er i stand til å delta direkte men har talspersoner gjennom organisasjoner. Disse kan være for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne, som skal aktivt bringes inn (Miljøverndepartementet 2009a). Medvirkning, ifølge Lid (2012), utgjør et viktig virkemiddel for ivaretagelse av gode planprosesser, da den kan bidra til virkeliggjøring av goder som politikerne ønsker å fremme samt å hindre negative effekter. Universell utforming er blant disse godene som skal ivaretas gjennom medvirkning i planleggingen etter plan- og bygningsloven (Lid 2012).

Brukermedvirkning og medvirkning vurderes som nødvendig for kunne løse tilgjengelighetsproblemer og for å fange opp ulike behov, og fremmes som et viktig virkemiddel for å bedre levevilkår for funksjonshemmede blant annet til å drive friluftsliv i eget nærmiljø (DN (2003-4)). Medvirkning i denne oppgaven fokuserer på medvirkning fra det kommunale rådet for funksjonshemmede. Resultatet fra dokumentstudiet og intervjuene i denne studien har vist at medvirkning praktiseres ulik i casekommunene. Mine funn er i samsvar med flere undersøkelser utført av NIBR, blant annet rapporten «Tilgjengelighet for funksjonshemmede i uteområder- Hvordan blir behovene ivaretatt i kommunale planleggingsprosesser?» (1996), som har vist en stor variasjon i ivaretagelse av funksjonshemmedes interesser i planlegging i kommunene. Mine funn viser at rådet for funksjonshemmede i noen kommuner utgjør kun en høringsinstans, og i noen andre kommuner som Kongsvinger og Eidskog, brukes rådet i tillegg som et rådgivende organ og en samarbeidspartner. I Kongsvinger kommune ble det i forbindelse med Sentrumsplanen etablert en tverrfaglig arbeidsgruppe med navnet «Ressursgruppe for universell utforming», hvor en representant fra rådet for funksjonshemmede sitter i gruppen. Rådet var sterkt involvert i denne planen, både i planleggings og utførelsesfasen. Dette var også tilfelle for Eidskog kommune, som samarbeider aktivt med rådet for funksjonshemmede og bruker deres erfaringer for å finne gode løsninger for økt tilgjengelighet i uteområder. I Eidskog kommune sitter lederen for rådet i prosjektgruppa for universell utforming og har i tillegg møte-, tale og stemmerett i kommunens planutvalg. Den aktive involveringen og det gode samarbeidet med rådet i de to kommunene, mener jeg at kan knyttes til pilotkommunearbeidet som de to kommunene var deltakende i. For et av syv hovedmål som pilotkommunene skulle realisere gjennom sitt arbeid, var å videreutvikle målrettet samarbeid med kommunalt råd for funksjonshemmede og aktuelle brukergrupper (Miljøverndepartementet 2009b). I sluttrapporten fra pilotkommunesatsingen oppgis at pilotkommunene har erfart at aktive råd er en uvurderlig ressurs for kommunen, og at deres erfaringskunnskap er nødvendig for å finne gode løsninger for universell utforming og tilgjengelighet (ibid).

I et nettverkspreget styringsmodell, som er et av idealene for offentlig styring (Falleth & Saglie 2012), skal det legges vekt på partnerskap, nettverk og nye former for demokratiske medvirkningsprosesser (se medvirkningstrappa figur nr.4). Denne styringsformen og dagens planmodell, setter fokus på samhandling mellom privat og offentlig forvaltning, politiske organer og frivilligheten. Informanter fra halvparten av casekommunene sier at det har blitt arrangert folkemøter i forkant av planarbeidet for de aktuelle planene i oppgaven, for aktiv medvirkning fra berørte parter. Ved å ta brukere med i planleggingsarbeidet vil dette

tydeliggjøre hvilke brukerbehov det bør tas hensyn til ved utforming av uteområder for å oppnå størst mulig funksjonalitet, og samtidig vil et slikt samarbeid med lokalsamfunnet være nødvendig for å oppnå forståelse for temaet. Til tross for at medvirkningsprosessen i Eidskog og Kongsvinger kommune kan praktiseres, ifølge informantene, ulikt fra plan til en annen, er deres demokratiske medvirkningsprosessen langt over minimumskravet som omfatter kunngjøring og høring. Medvirkningen i disse to kommunene, etter min mening, kan kategoriseres til å gjelde de tre øverste trinnene i medvirkningstrappa (se medvirkningstrappa, figur nr.4), hvor på det midterste trinnet (diskusjon og innspill) kan både innbyggere og interesse organisasjoner blir hørt, men ikke nødvendigvis inngå i et videre samarbeid, som for eksempel folkemøter, verksteder og høringsordninger. Men i en kommuneplanprosess der det er kommunestyret som er beslutningsmyndighet, vil de to øverste trinnene (medbestemmelse og beslutningsrett) ikke være aktuelle med hensyn til medvirkning fra innbyggere, fordi de illustrerer situasjoner der innbyggere har fått tillagt beslutningskompetanse og dermed har full kontroll over planleggingsprosessen, hvor dette ikke er tilfelle her. Men når det gjelder medvirkning rådet for funksjonshemmede, kan de komme lenger i medvirkningstrappa, i hvert fall til medbestemmelses trinnet dersom representant for rådet sitter i kommunestyret slik som i Eidskog kommune.

Øvre Eiker kommune har presisert i en bestemmelse i kommuneplanen, at kravet til medvirkning fra rådet for funksjonshemmede blir ivaretatt i all planlegging og uansett plannivå. Ut fra mine funn i oppgaven, kan nivå på medvirkning variere til tross for denne presiseringen. Kommunen har, ifølge informantene, tidligere samarbeidet tett med rådet for funksjonshemmede ved planlegging av et annet friområde, men ikke under planlegging av Øvre Sandsøra. Det er uklart om kommuneplanens krav til medvirkning gjelder kun minstekravet, som kan nesten dreie seg om enveiskommunikasjon fra kommunens side eller en reell medvirkning. Intervjuet ga inntrykk av at rådet var lite løsningsorientert og lite villig til å vurdere gode løsninger dersom lovverkets krav til universell utforming ikke kunne oppfylles. I følge Aslaksen (1997) er det liten grad av medvirkning innenfor langsiktig og overordnet planlegging, også i mange reguleringssaker er det ikke medvirkning utover minimumskrav i plan- og bygningsloven. Å invitere til medvirkning med hensikt om unngå konflikter, ser ut til å være et viktigere motiv enn ønsket om bedre beslutningsgrunnlag og bedre planer (ibid).

Resultatet fra mine studier viser at rådet for funksjonshemmede er, i Gjerdrum, Rygge og Sør-Odal, kun høringsinstanser. Her kan jeg si medvirkning ikke er ivaretatt mer enn på et minimumsnivå. Formell offentlig høring, gjennom annonsering, tilskrivning og offentlig

utleggelse utgjør minstekravet til medvirkning i plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2011). Utover å legge til rette for medvirkning, påpekes det i Miljøverndepartementets veileder (2011), plikt til å tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene. Reell medvirkning i en planprosess innebærer, ifølge veilederen plikt til å iverksette aktive tiltak for å få den ønskede medvirkning. Eksempler på aktiv medvirkning kan være folkemøter, planverksteder og kartlegging av barnetråkk (ibid).

Rådet for funksjonshemmede har, på bakgrunn av sin brede mandat, en unik rolle i et sektorovergripende tema som universell utforming og deres medvirkning har betydning for planleggingsmyndighetenes oppmerksomhet om tilgjengelighet for funksjonshemmede i planprosessen (Røe 1996). Rådet har mulighet til å arbeide overfor alle kommunale sektorer og har anledning til å ta opp problemstillinger på tvers av sektorgrenser (Hanssen & Stokke 2002). Et godt samarbeid med kommunale råd for funksjonshemmede er viktig og nødvendig i arbeidet med universell utforming, fordi medlemmene representerer viktig erfaringskompetanse, og kjenner «hvor skoen trykker». Samarbeidsprosjekter mellom rådet og kommunen gir ofte nyttig læring til begge parter, som kan overføres til andre prosjekter også.

Et annet viktig moment er å ivareta medvirkning i planlegging tidlig i planprosessene. Plan- og bygningsloven oppfordrer til at hovedtyngden av medvirkning skjer tidlig i planprosessen (Miljøverndepartementet 2011). Lid mener at makt og innflytelse er ulikt fordelt blant de som er involvert i en planleggingsprosess og ansatte med planfaglig kompetanse har bedre utgangspunkt for å forstå prosessene enn de som kommer uten fra, og dermed har de ansvaret for at medvirkning skjer på riktig tidspunkt ved organisering av medvirkningsprosesser (Lid 2013). Involvering på tidlig stadium øker mulighetene for å oppnå universell utforming og tilgjengelighet for alle. Dette gjelder planer på alle nivåer.

Gode medvirkningsprosesser vil bidra til bedre planer og lette realisering av planene, samt bedre forankring av planer hos innbyggere og bedre beslutningsgrunnlaget for politikerne. Mine funn i oppgaven viser at medvirkning og involvering av rådet for funksjonshemmede tidlig i planprosessen fører til bedre planer og bedre gjennomføring og dermed bedre tilgjengelighet. Eidskog og Kongsvinger kommunes samarbeid og involvering av rådet for funksjonshemmede har gitt gode resultater i praksis.

5.3 Økonomi og vedlikehold

Selv om jeg i denne oppgaven ikke har studert kommunenes økonomiske planer og ikke hadde direkte spørsmål om økonomi i intervjuguiden, ble mangel på økonomiske midler understreket av samtlige informanter i oppgaven, og ble opplevd som den største utfordringen i arbeidet med tilrettelegging og universell utforming. Siden dette problemet gjentok seg i alle casekommunene, har jeg valgt å ta det med i oppgaven. Finanseringsproblemer har vist seg til å gjelde både ved etablering av turvei og vedlikehold av anlegget.

Samfunnsplanlegging er en sektorovergrepene planlegging som gjennomføres av det offentlige for å påvirke fremtiden ut fra politiske og demokratiske definerte mål. Mine funn i oppgaven har vist at selv om universell utforming blir ivaretatt i planene, er det ingen automatikk i at dette gjennomføres i praksis. Mangel på økonomiske midler er den største utfordringen. Flere av informantene ga inntrykk av at universell utforming er en av grunnene til at prosjekter blir avlyst av politikerne, da det fører til merkostnader. Flere av informantene antydte at kommunepolitikere prioriterer tilgjengelighet av bygg fremfor friområder, og at universell utforming av turveier ikke blir prioritert da det koster penger å gjennomføre slike tiltak. Her kan man stille spørsmål om forholdet mellom strategi og gjennomføring. I følge Lid (2013) er økonomi et av flere forhold som gir begrensninger for gjennomføring av tiltak og har betydning for oppfølging lovene. Disse kommunene har tross alt vist at de er opptatt av universell utforming av uteområder gjennom vedtatte mål og bestemmelser, noe som burde vekke nok engasjement for temaet hos politikerne. Universell utforming er ikke fordyrende dersom det innlemmes tidlig i planprosessen. I tillegg er det viktig at det avsettes midler i investeringsbudsjettet til arbeid med universell utforming i kommunebudsjettet. Skal man lykkes med universell utforming, må temaet være høyt prioritert og godt forankret.

Pilotkommunene Eidskog og Kongsvinger har klart å oppføre tilgjengelige turveier for rullestolbrukere. Disse kommunene har også opplevd utfordringer ved gjennomføring av planene til tross for at de fikk årlig tilskudd fra Miljøverndepartementet for arbeid med tiltak rettet mot universell utforming under pilotperioden. Mangel på økonomiske midler har ført til at kommunene var nødt til å ta prioriteringer som resulterte i at turveiene ble delvis universelt utformede, og ikke tilfredsstillende behovene for alle brukergruppene. Eksempel på dette er Strandpromenaden i Kongsvinger kommune, som ble oppført med kun en side kantstein istedenfor begge sidene, og ikke med belysning hele veien. Kommunen har brukt kunnskap og erfaringer fra rådet for funksjonshemmede, for å ta prioriteringer mellom ulike hensyn. Dette samsvarer med det Lid (2013) mener om at prioriteringer bør skje i samråd med berørte parter ved medvirkning, og understreker samtidig det faglige ansvaret. Lid (2013) viser også til

viktigheten ved å trekke inn økonomiske hensyn i prioriteringsdiskusjonen siden ingen kommuner har ubegrensede midler, og mener at avveining av økonomiske hensyn mot hensyn til bedret tilgjengelighet er vanskelig, men ikke umulig. Og siden fysisk og sosial planlegging handler om prioriteringer, kan både den fysiske og sosiale tilgjengeligheten styrkes samtidig dersom man ser disse i sammenheng (ibid). Det er viktig å gjøre politikere spesielt oppmerksomme på samfunnsøkonomien i det er å få universell utforming på agendaen tidlig i planleggingsprosesser, slik at kommunen unngår fordyrende omgjøringer og tilleggsløsninger i ettertid. Da gjelder det å kunne argumentere for at det er lønnsomt å bruke løsninger som kan komme alle til gode. Det mangler bevisstgjøring om at universell utforming gir et samfunn som er bra for alle, om nødvendig for noen.

Som tidligere nevnt er det flere statlige og fylkeskommunale tilskuddordninger som er helt eller delvis rettet inn mot tilrettelegging for friluftsliv og som kommunene kan søke om. Det finnes også andre prosjektorienterte tidsavgrensede tilskuddordninger som kan rettes mot tiltak for økt tilgjengelighet (Nordland Fylkeskommune 1995). Informantene i Gjerdrum kommune mente at slike søknadsprosesser krever kompetanse, tid og ressurser, noe som var vanskelig med dagens situasjon i kommunene.

Økonomi påvirker også drift og vedlikehold av turveiene. Manglende vedlikehold av turveier kan føre til at den inkluderende kvaliteten forsvinner. Universell utforming forutsetter presisjon ved utforming, drift og vedlikehold (Standard Norge 2012). Resultatet fra mine studier viser at det er kun halvparten av turveiene som ble befart som vintervedlikeholds, herunder snøbrøyting, strøing osv. Kommunene som holder turveiene vedlike både sommer og vinter er Kongsvinger, Sør-Odal og Øvre Eiker kommune. I de tre resterende kommunene foretas det kun somrervedlikehold av turveiene. Vedlikeholdsarbeidet har en avgjørende betydning for tilgjengelighet av turveiene, og for å kunne opprettholde områdetets kvaliteter. Det er derfor viktig at de som utfører reparasjon og vedlikeholdsarbeidet har forståelse for prinsippene om universell utforming slik at de kan ta hensyn til ulike gruppers behov (Norges handikapforbund 1998). Dette gjelder også tilhørende fasiliteter som toalett og parkeringsplasser. Parkeringsplasser og HC-toalett tilhørende helårsanlegget SIAP i Sør-Odal kommune var ikke tilgjengelig på grunn av dårlig vedlikeholdsarbeid. Under befaringen ble det registrert at selve turveien var brøytet, men det var store mengder av snø som lå på parkeringsarealet og foran toalettanlegget, inkludert HC-toalettet. Handikapforbundet (1998) foreslår at valg av løsninger for uteområder diskuteres med dem som er ansvarlige for vedlikeholdet, slik at man sikrer godt vedlikeholdsarbeid i etterkant. Men dette kan være urealistisk for noen av casekommunene,

idet vedlikeholdsarbeidet utføres av forskjellige aktører etter avtale, eller av frivillige. Et eksempel på dette er Rygge kommune, hvor vedlikeholdsarbeidet blir utført av en ikke fast arbeidsgruppe etter avtale med NAV. I følge informantene er det ingen fagperson i eller under denne gruppen med fagkompetanse innen universell utforming. Vedlikeholdsarbeidene blir dermed ikke utført med særlig hensyn på tilgjengelighet for alle. Dette kan ifølge handikapforbundet (1998) løses ved utarbeide en vedlikeholds-manual for området, eller ved god kommunikasjon mellom planansvarlig og ansvarlig person for vedlikehold.

Kommunene Eidskog, Gjerdrum og Rygge har ingen rutiner på vintervedlikehold av turveiene, kun sommervedlikehold. I Eidskog kommune er det bygget tilgjengelig turvei, men ifølge informantene er det kun de deler av turveien som sammenfaller med adkomstveier som blir ryddet for snø. Dette gjaldt flere turveier i kommunen ifølge informantene. Det vil si at disse turveiene ikke er tilgjengelig for bevegelseshemmede i vinterhalvåret. Interessant nok at kommuneplanen for Gjerdrum kommune er den eneste overordnede planen i dette studiet som eksplisitt krever vedlikehold av utearealer. Universell utforming og godt vedlikehold av uterom, er blant kommuneplanstrategiene for å oppnå målene om for et bedre folkehelse i Gjerdrum, og er blant føringene i kommunedelplanen for idrett, friluftsliv og nærmiljø. Hvorvidt planleggingen har ført til resultater i praksis? Ifølge min funn er dette ikke blitt realisert per dags dato. Kommunen har ingen tilrettede turveier for friluftslivsutøvelse blant rullestolbrukere. Tilrettelegging for denne gruppen gjelder også for flere andre mindre mobile som barn, eldre og personer med funksjonsnedsettelse i kommunen. Denne gruppen har behov for trygge og brukervennlige tilbud for å komme seg ut på egen hånd. Et universelt utformet og tilgjengelig turvei er et lavterskeltilbud som alle kan få nytte av.

5.4 Ansvar og informasjon

Universell utforming er et sektorovergripende tema og berører en rekke samfunnsområder. Ansvaret for å gjøre utearealer og bygninger tilgjengelige for alle er et sektorovergripende, og det er viktig at hver sektor ivaretar hele befolkningens behov innenfor sitt ansvarsområde, noe som krever kunnskap om befolkningens varierende behov (Regjeringen 2009). En full effekt av innsatsen oppnås først når alle arbeider med samme prinsipp innenfor sin ansvarsområdet (Norges handikapforbund 1998). Resultat fra intervju med informantene viser at ansvaret for universell utforming av bygg og uteområder er først og fremst plassert hos plan og byggesaksavdeling i kommunene. Dette er i tråd med Norges handikapforbunds anbefaling

(1998) om å samle mest mulig kompetanse innenfor universell utforming og tilgjengelighet i tekniske etat, og gjøre denne kompetansen tilgjengelig for andre etater, da det er vanskelig å bygge opp kompetanse i alle ledd. Men ifølge informantene i Kongsvinger kommune er en slik ordning ikke ønskelig, da er det best å implementere temaet og heve kompetansen i ledd, for å unngå å legge bevisbyrden på én eller noen få personer. Universell utforming er et tverrfaglig tema og krever et tverrfaglig engasjement for å få best resultat (Lid 2013). Å plassere ansvaret hos en etat med få personer kan, etter min mening, være sårbart med tanke på når fagpersoner som slutter, eller at den ansvarlige etaten ble en «sovepute» for de ulike aktører og etater i kommunen som har ansvaret for temaet. I rapporten Universell utforming som kommunal strategi (Miljøverndepartementet 2009b), anbefaler pilotkommunene å forankre temaet i hele organisasjonen, da den er en oppgave for alle kommunens tjenesteområde og ikke bare for plan eller byggesak. Hver enhet må gis et selvstendig ansvar for intern koordinering og sørge for forankring, kompetanseheving og bevisstgjøring (ibid).

I tillegg til kompetanse er det viktig at noen i kommunen har en pådriverrolle (Norges handikapforbund 1998). Pilotkommunene Kongsvinger og Eidskog har opprettet koordinat stillinger med ansvar for universell utforming. Ifølge informantene har disse koordinatorene påtatt seg pådriversavnsvar med hensyn til implementering av universell utforming, og er viktige i samarbeidet med rådet for funksjonshemmede og andre interesseorganisasjoner. Informantene mener at det er viktig med «ildsjeler» i arbeidet med universell utforming, spesielt i oppbyggingsfasen, men sier at det er ønskelig at hele systemet skal fungere sammen og ikke bare én eller få personer som skal påta seg bevisbyrden. Informantene mener at universell utforming må gjennomsyre hele kommuneorganisasjonen, og temaet må forankres i alle ledd.

I Sør-Odal kommune er det Rådet for funksjonshemmede som har på tatt seg pådriverrollen, ifølge informantene. At interesseorganisasjoner har en slik rolle fjerner ikke imidlertid behovet for at kommunen plasserer et pådriveransvar innenfor sin organisasjon (Norges handikapforbund 1998). Informantene i Rygge kommune ga uttrykk for et sterkt behov for en slik rolle i kommunen, spesielt etter at tidligere koordinat stilling ble opphevet og ansvaret ble plassert under flere etater. Dette førte, ifølge informantene, til at rollen som en pådriver som kan skape engasjement og begeistring for arbeidet med universell utforming, ble «kokt bort i kålen». Mine funn i oppgaven viser at ildsjeler og pådrivere i arbeide med universell utforming er viktige for å presse på i en krevende og stresset hverdag, spesielt for mellomstorekommuner, som har ifølge Lesjø (2012) kapasitetsproblemer til å innfri forventningene knyttet til planlegging og oppfølging med sine begrensede ressurser. Derfor er det nødvendig at

kommunen setter av ressurser med pådriveransvar i arbeidet med universell utforming. Mine funn i oppgaven har vist at tilgjengeliggjøring av turveier er et nedprioritert tema i flere av casekommunene, og krever derfor ekstra innsats for å tydeliggjøre behovet for likeverdig deltakelse i friluftslivet.

Informasjon om tilgjengelighet er en del av kommunenes brukerorientering og er et vesentlig bidrag til økt samfunnsdeltakelse (Norges handikapforbund 1998). Mine funn har vist at informasjon om tilgjengelige turveier for rullestolbrukere er en mangel i samtlige casekommuner i oppgaven. Dette gjelder både informasjon og kart via kommunens nettsider og informasjonstavler i turveiene. Det var overraskende å se at til og med kommuner som Eidskog og Kongsvinger, som har kommet så langt i arbeidet med universell utforming og har lagt et omfattende arbeid i tilrettelegging av friområder og turveier for rullestolbrukere, ikke informerer om grad av tilgjengelighet og status innenfor ulike områdene.

For at det skal være mulig å gi god og relevant informasjon om tilgjengelighet, må det blant annet utarbeides en oversikt over status innenfor de ulike områdene, for eksempel ved å utarbeide tilgjengelighetskart som kan vise hvilke veier som er tilgjengelige for alle (Norges handikapforbund 1998). Ingen av kommunene i denne studien gir tilgjengelighetsinformasjon, hverken på kart eller digitalt. Dette fraværet av informering ble bekreftet av informantene i samtlige kommuner. Kongsvinger og Eidskog kommune begrunnet dette med at de er små kommuner, og at det er ikke vanskelig for innbyggerne å høre om de universell utformede og tilgjengelige turveiene i kommunen, men sier også at de har en jobb å gjøre når det gjelder brukerorientering. Informasjon om tilgjengelighet er viktig og nødvendig for at alle skal kunne utnytte den funksjonsevnen de har, slik at flere kan benytte friområder og turveier når informasjonen er god (Norges handikapforbund 1998). Informantene i Eidskog kommunen mente at kommunen har i sin tid prøvd å gi en slik informasjon i samarbeid med Statens kartverk, men arbeidet ble av ukjent grunn ikke gjennomført.

Informasjonstavler som informerer om turveiens tilstand, stigningsforhold, bredde, tverfall, bratte partier osv. er viktig for turgåere generelt, men spesielt for personer med nedsatt funksjonsevne. En slik informasjon er ekstra viktig når turveien ikke er universell utformet i hele strekningen, eller at den er tilgjengelig for noen brukergrupper eller ved at deler av strekningen ikke tilfredsstillende kravene ved at den er for eksempel for bratt eller har løst underlag. Dersom en turvei godkjennes for rullestolbrukere uten ledsager, er det helt nødvendig at alle kravene for denne brukergruppen overholdes på hele strekningen (Statens kartverk 2014), da det kan ha katastrofale følger dersom en rullestolbruker lokkes til et friluftsområde

alene og så blir sittende fast (ibid). Ingen av de befarte turveiene hadde informasjon om fremkommelighet for rullestolbrukere. Handikapforbundet (1998) sier at manglende informasjon utgjør for mange, det største hindret for å bruke friluftsområder. En registrering av tilgjengelige turveier i kommunen vil danne grunnlag for å ta prioriteringer av tiltak som gjør at områdene blir tilgjengelige for flere grupper og en større del av befolkningen (ibid), og dermed et skritt nærmer universell utforming av områdene.

Rapportering er også et viktig ledd i arbeidet med universell utforming, i det den berører en rekke virksomheter og enheter i kommunen. Etablering av gode systemer og rutiner for rapportering fra de enkeltes enheters arbeid med universell utforming er viktig som indikator for å måle kommunens satsing og forankring av temaet i organisasjonen. NALs undersøkelse (2015) om bruk av slike rapporteringssystemer viser at det er i svært liten grad blir tatt i bruk i kommunene. Kun 5% av kommunene sier at de har systemer eller rutiner for rapportering om arbeidet med universell utforming. 85% av kommunene ikke har forekomst av rapporteringssystemer for universell utforming (NAL 2015).

En rapporteringssystem som kommunene og fylkeskommunene er pålagt til å benytte ved rapportering, er KOSTRA (kommune-Stat rapportering). KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet om tilstanden på ulike samfunnsområder (www.regjeringen.no). Innenfor alle samfunnsområder som dekkes av KOSTRA, er det overordnede føringer om at offentlige tilbud skal være tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Systemet skal være egnet til å fange opp kommunenes arbeid med ulike lovpålagte krav, blant annet om utforming av bygg og utearealer eller midler som er brukt på tiltak blant annet tilrettelegging av friluftsområder i kommunen. Men kvaliteten av KOSTRA- rapportene og hvor presis dataene er avhenger av hvor presis man svarer på de forskjellige kategoriene under rapporteringen.

6 Konklusjon

Problemstillingen i denne oppgaven er: *Hva gjør mellomstore kommuner i Østlandet for å ivareta krav og anbefalinger til universell utforming av turveier for å fremme friluftsliv blant bevegelseshemmede?*

Jeg vil begynne med å svare på mine tre underproblemstillinger for så å svare på oppgavens hovedproblemstilling.

1. Vil mål og kvalitetsformuleringer om universell utforming og tilgjengelighet av turveier i planer etter plan- og bygningsloven gi garanti for å oppnå resultater etter intensjonene?

Kommuneplanlegging skal bidra til en ønsket utvikling av kommunesamfunnet. Kommunen skal gjennom planlegging vise fram sin visjon for utvikling, og påse at statlige føringer for universell utforming og friluftsliv er synliggjort i sine styringsdokumenter. Reguleringsplaner skal følge opp føringer fra overordnede planer (kommuneplaner og delplaner). Studien har vist at krav og retningslinjer om universell utforming og tilgjengelige turveier er bedre ivaretatt i de overordnede planer enn i reguleringsplaner. Dokumentstudiet har vist at det er kun 16% av casekommunene som har klart å videreføre målet og konkretiserer kravene på en tilfredsstillende måte gjennom juridisk bindende bestemmelser til reguleringsplanen. Det virker som det er lettest å innta ideen om universell utforming og tilrettelegging for friluftslivsdeltakelse for alle på et overordnet nivå enn på detaljnivå.

Denne studien har vist at det er et gap mellom retorikk og virkelighet. Casekommunene i oppgaven ble valgt på bakgrunn av mål og formuleringer i sine kommuneplaner vedrørende tilrettelegging av turveier for alle. Studien har vist at det er kun to av de seks casekommunene i oppgaven som har klart å tilrettelegge turveier for rullestolbrukere. Dette er langt fra målet i Regjerings handlingsplan –Norge Universell utformet 2025, om at alle kommuner skal ha minst ett uteområde som er universell utformet. Informantene knytter mangel på realisering av mål og visjoner om tilgjengelige turveier til utfordringer med blant annet økonomiske prioriteringer. Politisk beslutningsmakt er derfor en avgjørende faktor her.

Eidskog kommune, som kom dårligst ut i dokumentstudiet, har ifølge resultat fra befaringen opparbeidet tilgjengelig turvei for rullestolbrukere. Mens Gjerdrum kommune kom ut som nest best (etter Kongsvinger kommune) i dokumentstudiet, har ingen tilgjengelige turveier. Studien

viser at mål og kvalitetsformuleringer i overordnede kommunaleplaner ikke gir garanti til resultat og hva som blir gjort i praksis. Resultatet er avhengig av forskjellige hensyn og avveininger som tas ved utførelsen.

Studien viser at bevisstgjøring, kompetansebygging, politisk og administrativ forankring samt samarbeid med råd for funksjonshemmede har vært suksess faktorer i Eidskog og Kongsvinger kommunes for å skape synlige resultater i det fysiske omgivelsene. Like viktig, er å forankre et pådriveransvar for universell utforming for å skape kontinuitet i arbeidet med temaet.

2. Fører aktiv medvirkning fra kommunale råd for funksjonshemmede til bedre tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere?

Tidlig medvirkning fra brukerorganisasjonene gjør at de kan ytre sine meninger om best mulig utforming av omgivelsene for å få til optimale løsninger, i stedet for at de må «tvinge» seg inn senere. Resultatet fra denne studien viser at kommunene har forskjellige ambisjoner av medvirkning i planleggingsprosessene, og at medvirkning fra rådet for funksjonshemmede i hovedsak finner sted i høringsfasen. Kun to kommuner (Eidskog og Kongsvinger) av de seks casekommunene i oppgaven utøver medvirkning fra rådet for funksjonshemmede utover lovens minimumskravet til medvirkning. Rådet for funksjonshemmede i Eidskog og Kongsvinger kommune kommer tidlig inn i planleggingsfasen, og involveres også aktivt i utførelsesfasen.

Den aktive medvirkningen fra rådet for funksjonshemmede i Eidskog og Kongsvinger kommune har vist seg å ha stort nytteverdi og gir gode resultater i praksis. Mine funn i oppgaven viser at det er kun de to kommunene som har lykket med å tilrettelegge turveier for rullestolbrukere, og at det er kun de to som søkte og innhentet kunnskap og erfaringer gjennom tett samarbeid med rådet for funksjonshemmede. Den aktive medvirkningen har styrket kunnskapen om tilgjengelighet inn i prosjektene. Det virker som at rådets rolle og en aktiv medvirkning har en avgjørende betydning for å få gjennomslag for økt grad av tilgjengelighet i de fysiske omgivelsene.

3. Hva oppleves som utfordring i tilknytning til arbeid med universell utforming og tilrettelegging av turveier i kommunen?

Resultatet fra intervjuene med informantene i oppgaven viser at det er flere forhold som oppleves som utfordrende i arbeidet med universell utforming og tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere. Økonomi, kunnskap og kompetanse om temaet, utydelige krav i lovverk samt mangel på tid og ressurser er blant de forholdene som ble nevnt av flere av informanter. Informantene uttrykket seg positivt til å ha universelt utformede turveier i kommunen, men har erfart at kampen om økonomiske midler gjør at prioriteringer tas på bekostning av tilrettelegging av turveier for alle. Økonomi peker seg ut som det klart viktigste og den største hindringen mot økt hensyn til bevegelseshemmede i planlegging.

Universell utforming forutsetter en stor bevissthet både på den overordnede planlegging og ved valg av løsninger i den fysiske utformingen. Økt kompetanse, tverrfaglig samarbeid og implementering av prinsippet om universell utforming i alle ledd er viktig for å oppnå resultater.

Jeg sitter med inntrykk av at flere av casekommunene mangler oversikt over hvilke turveier som er tilgjengelige og tilstanden til disse. Kartlegging av turveier med hensikt å gjøre de tilgjengelige vil gi økt fokus og kunnskap for ta avgjørelser og sette grunnlag for å foreta prioriteringer, spesielt med hensyn på folkehelse og likeverdig tilgjengelighet. Det kan være at kravene til universell utforming av turveier er krevende å oppfylle noen steder, men det er mange områder som kan gjøres tilgjengelig for flere grupper, om ikke for alle, på en kostnadseffektivt og enkel måte. Kunnskap om hvordan man best mulig kan utforme miljøet slik at det tilfredsstiller flest mulig, er derfor viktig.

Hovedproblemstilling

Hva gjør mellomstore kommuner i Østlandet for å ivareta krav og anbefalinger til universell utforming av turveier for å fremme friluftsliv blant bevegelseshemmede?

Resultatet fra denne studien viser at det er stor variasjon på hvordan kommunene ivaretar bevegelseshemmedes interesse for friluftslivsutøvelse. Tilgjengelighetshensynet er ivaretatt i variert grad i plandokumenter i casekommunene. Hensynet er best ivaretatt i overordnede planer, men dette gir ingen garanti for å oppnå resultater i praksis.

Studien viser at tilgjengelighetshensynet er først og fremst et tema på et overordnet plannivå i casekommunene. Mål og visjoner om universell utforming og tilrettelegging av turveier blir tatt inn i kommuneplaner. Utfordringen ligger i videreføring av planenes gode intensjoner til detaljplaner, herunder reguleringsplaner, og videre til gjennomføring gjennom oppføring av

tilgjengelige turveier eller forbedring og oppgradering av eksisterende turveier. Kun 16% av casekommunene i denne studien har klart å videreføre målet og konkretiserer kravene på en tilfredsstillende måte gjennom juridisk bindende bestemmelser til reguleringsplanen.

Studien viser at 66% av casekommunene har presisert målsettingene om tilrettelegging av turveier i kommune-delplanen. Dette har imidlertid ikke sikret prioritering for virkeliggjøring etter intensjonene. Kun to av totalt seks casekommuner har utarbeidet tilgjengelige turveier for rullestolbrukere. Informantene viser til mål og planer om tilrettelegging av turveier for å gi lik muligheter til friluftdeltakelse, men formidler utfordringer knyttet blant annet til kompetanse, ressursbruk, prioriteringer og ikke minst økonomi som setter store begrensninger i arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring av turveier.

Det er stor variasjon i hvordan kommunene ivaretar medvirkning fra rådet for funksjonshemmede og når de kommer inn i planleggingen. Studien viser at aktiv medvirkning fra rådet for funksjonshemmede vil gi økt tilgjengelighet av turveier. Medvirkning i gjennomføring av planene er like viktig som å komme inn tidlig i planprosessen. Det er nødvendig med økt kunnskap om universell utforming både politisk og administrativt. Studien viser at kompetanseheving og bevisstgjøring av temaet, samt implementering av prinsippet i alle ledd er viktig for å oppnå gode resultater. Det er også nødvendig med et pådriveransvar med spesielt fokus på universell utforming i kommunen.

6.1 Veien videre

Universell utforming er en viktig gjenstand for offentlig forvaltning og statlig politikk, der det blant annet har blitt en viktig målsetning for å skape full deltakelse og likestilling i samfunnet for alle. Denne oppgaven har vist at til tross for mange års arbeid med temaet innen samfunnsplanlegging, finnes det fortsatt en rekke problemer rundt tilrettelegging av turveier og at kommunene fortsatt har en lang vei å gå. Slik situasjonen er i dag, er det tvilsomt om Regjeringens visjon om et universelt utformet samfunn vil kunne oppnås innen 2025.

Opgaven tar for seg casestudie av seks mellomstore kommuners arbeid med tilrettelegging av turveier for rullestolbrukere gjennom samfunnsplanlegging. Et interessant perspektiv kunne vært å velge kommuner med ulike størrelser (basert på folketall) innenfor Østlandsområdet, eller sammenligne mellomstorekommuner fra flere fylker rundt i landet for å se på planleggingsdokumenter, og for å se hvordan mål og strategier om tilgjengelighet blir forankret og fulgt opp i prosessen og hvorvidt det er gitt resultater i praksis. En annen interessant

tilnærming vill ha vært å se nærmere på pilotkommunene som deltok i pilotkommuneprosjektet 2005-2008 for å se på likheter og forskjeller i arbeidet med universell utforming i disse kommunene, og om deltakelse i prosjektet har gitt like gode resultater for kommuner med like forutsetninger for eksempel folketall, topografi, beliggenhet osv.

Det er flere andre temaer som jeg ser kunne vært interessante å undersøke nærmere. For eksempel et dypdykk og nærmere undersøkelse av selve medvirkningsprosessen fra rådet for funksjonshemmede i kommunaleplaner, om deres syn på involveringsgraden i planene og samarbeidet med kommunen, når og hvordan kan de blir mer engasjert i arbeidet med universell utforming, om deres engasjement blir tatt på alvor osv, hadde vært meget interessant.

LITTERATURLISTE

- Aarsæther, Falleth, Nyseth & Kristiansen. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl. 334 s.
- Amdam, J. & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging : regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, R. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 273-289. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 1, s. 216-224.
- Askheim&Grenness. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforl. 189 s.
- Aslaksen, F. S. r. f. f. (1997). *Universell utforming: planlegging og design for alle*. Oslo: Rådet for funksjonshemmede. 54 s.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015-2019). *Regjeringens handlingsplan for universell utforming (2015-2019)*. inkluderingsdepartementet, B.-l.-o. 52 s.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Rundskriv Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*. Rundskriv / Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, b. Q-29/2010. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne-likestillings og inkluderingsdepartementet. (2013). *Evalueringsrapport av Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*: Oslo Economics. 161 s.
- Brynn, R. (2009). *Universell utforming og tilgjengelighet - politikk og lovgivning i inn og utland: i hvilken grad er universell utforming eller "Design for all" et førende begrep for politikk og lovgivning i Norge og andre land?* Oslo: Sosial- og helsedirektoratet; Deltasenteret. 106 s.
- Departementene (2004-2009). *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne: plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder (2004-2009)*. [Oslo]: Arbeids- og sosialdepartementet. 32 s.
- Departementene (2005-2009). *Regjeringens handlingsplan for fysisk aktivitet 2005-2009, Sammen for fysisk aktivitet*. [Oslo]: Helse- og omsorgsdepartementet. 85 s.
- Departementene (2009-2013). *Norge universelt utformet 2025: Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet (2009-2013)*. [Oslo]: Barne- og likestillingsdepartementet. 32 s.
- Direktoratet for byggkvalitet. (2011). *Veiledning om tekniske krav til byggverk (TEK10)*. Oslo: Direktoratet for byggkvalitet.
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. (2013). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 278 s.
- DN-håndbok 27 -2006. *Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv*, b. 27-2006. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN-håndbok nr.3. (1993). *Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv*, 3. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (2003-4). *Friluftsliv for funksjonshemmede : anbefalinger om tiltak for å bedre funksjonshemmedes mulighet til friluftsliv*, b. 2003:4. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Ellefsen, K. O. & Røsnes, A. E. (1989). *Fysisk planlegging : virkelighet - plan - resultat*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Falleth, E., Nordahl, B. & Saglie, I.-L. (2011). Evne eller vilje til lokal planlegging? *Plan*: 90-93.
- Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging : kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 49-61. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.

- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). Medvirkning i planlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 187-202. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 85-100. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Falleth, E. I. & Stokke, K. B. (2001). Kommune- og økonomiplanlegging : hva gjør kommunene? *NIBR prosjektrapport (trykt utg.)*, 8270713325. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- FN konvensjonen. (2013). Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Folkehelseloven. (2011). *Folkehelseloven med merknader og forskrifter : lov om folkehelsearbeid, vedtatt 24.06.2011 nr. 29*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Friluftsløven. (1957). *Lov av 28. juni 1957 nr 16 om friluftslivet (friluftsløven) : med endringer, sist ved lov av 21. april 1989 nr. 17*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Fylkesmannen i Oppland, Hedmark, F. i. & funksjonsevne, R. f. m. m. n. (2012). Universell utforming i kommunal planlegging, Veileder 2012. 51 s.
- Hanssen, M. A. & Stokke, K. B. (2002). Funksjonshemmedes interesser i planleggingen: en evaluering av programmet "Planlegging for alle", NIBR rapport - 2002:19, 82-7071-386-4. Oslo: NIBR. 128 s.
- Hartig T., Mitchell R, de Vries S & Frumkin H. (2014). *Nature and health*: Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University, SE-75120 Uppsala, Sweden.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2010). *Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) : av 26. mars 2010 nr. 489. Ikrafttredelsesdato 1 juli 2010*. 1.utgave. utg. Oslo: Norsk byggtjenestes forl.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging: hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. [Oslo]: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 47 s.
- Kommunedelplan for anlegg og områder for idrett, friluftsliv og nærmiljø i Gjerdrum kommune 2013 - 2024*. (2013 - 2024). Tilgjengelig fra: <https://www.gjerdrum.kommune.no/Documents/Gjerdrum%20kommune/Kultur/KommunedelplanIdrettFysisk.pdf> (lest 30.12.2014).
- Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet for Øvre Eiker kommune 2011 – 2014*. (2011 – 2014). Tilgjengelig fra: [http://www.ovre-eiker.kommune.no/kultur/Documents/Kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet 2011 2014.pdf#search=fysisk%20aktivitet](http://www.ovre-eiker.kommune.no/kultur/Documents/Kommunal%20plan%20for%20idrett%20og%20fysisk%20aktivitet%202011%20-%202014.pdf#search=fysisk%20aktivitet) (lest 30.12.2014).
- Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet i Rygge kommune 2009-2020*. (2009-2020). Tilgjengelig fra: <http://rygge.kommune.no/Globalmeny/Tjenester/Individ-og-samfunn/Samfunnsplanlegging/Kommuneplanlegging/> (lest 30.12.2014).
- Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv 2009-2019*. (2009-2019). Tilgjengelig fra: <https://www.eidskog.kommune.no/om-oss/planer/kommuneplaner/> (lest 30.12.2014).
- Kommunedelplan Kongsvinger sentrum*. (2007). Tilgjengelig fra: <http://www.kongsvinger.kommune.no/Documents/Planer%20og%20prosjekter/Kommunedelplan%20sentrum/Kart,%20planbestemmelser%20og%20retningslinjer.pdf> (lest 30.12.2014).
- Kommuneplan for Gjerdrum kommune 2012 - 2024 - Del 1 Strategisk måldel*. (2012 - 2024). Tilgjengelig fra: <https://www.gjerdrum.kommune.no/no/Hovedmeny/For-privatperson/Planer-og-utvikling/Kommuneplan/Strategisk-maldel/> (lest 30.12.2014).
- Kommuneplan for Øvre Eiker kommune 2010 – 2022*. (2010 – 2022). Tilgjengelig fra: http://www.ovre-eiker.kommune.no/Documents/kommuneplan_OEK_2010_2022.pdf (lest 30.12.2014).
- Kommuneplan Rygge kommune 2011 - 2022*. (2011 - 2022). Tilgjengelig fra: [http://rygge.kommune.no/Global/Felles dokumenter/Planer/Kommuneplan/Kommuneplan_2011-2022/Endelig%20versjon/Kommuneplan%20Rygge%202011-2022_Lr7.pdf](http://rygge.kommune.no/Global/Felles%20dokumenter/Planer/Kommuneplan/Kommuneplan_2011-2022/Endelig%20versjon/Kommuneplan%20Rygge%202011-2022_Lr7.pdf) (lest 30.12.2014).

- Kommuneplanens arealdel for Eidskog kommune 2004-2015.* (2004-2015). Tilgjengelig fra: <https://www.eidskog.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=442&FillId=20>.
- Kommuneplanens arealdel for Sør-Odal kommune 2013-2024.* (2013-2024). Tilgjengelig fra: <http://www.sor-odal.kommune.no/planer-og-prosjekter/kommuneplan/kommuneplanens-samfunndel> (lest 30.12.2014).
- Kommuneplanens arealdel Kongsvinger kommune 2010-2021.* (2010-2021). Tilgjengelig fra: <http://www.kongsvinger.kommune.no/Documents/Planer%20og%20prosjekter/Bakgrunnstoff%20Kommuneplan%202010-2021/Kommuneplanen%202010-2021-%20Arealdelen> (lest 30.12.2014).
- Kommuneplanens samfunnsdel for Eidskog 2014 - 2027.* (2014 - 2027). Tilgjengelig fra: <https://www.eidskog.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=442&FillId=19> (lest 30.12.2014).
- Kommuneplanens samfunnsdel for Sør-Odal kommune 2012-2024.* (2012-2024). Tilgjengelig fra: <http://www.sor-odal.kommune.no/planer-og-prosjekter/kommuneplan/kommuneplanens-samfunnsdel> (lest 30.12.2014).
- Kommuneplanens samfunnsdel Kongsvinger kommune 2010-2021.* (2010-2021). Tilgjengelig fra: http://www.kongsvinger.kommune.no/Documents/Planer%20og%20prosjekter/Bakgrunnstoff%20Kommuneplan%202010-2021/Kommuneplanen%202010-2021_Samfunnsdelen (lest 30.12.2014).
- Kommuneplanens arealdel Gjerdrum kommune 2012 – 2024, Del 2: Bestemmelser og retningslinjer til arealdelen.* (2012 – 2024). Tilgjengelig fra: <https://www.gjerdrum.kommune.no/Documents/Gjerdrum%20kommune/Plan%20oppm%203%20a5ling%20og%20bygg/03%20-%20Bestemmelser%20og%20retningslinjer%20til%20arealdelen.pdf>.
- Kultur- og kirkedepartementet. (2008). *Tilrettelegging av turveier, løyper og stier*. Veileder (Kultur- og kirkedepartementet). Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.
- Kulturdepartementet. (2014). Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet. I: Kulturdepartementet (red.). Oslo: Kulturdepartementet.
- Kurtze, N., Eikemo, T. A. & Hem, K.-G. (2009). Analyse og dokumentasjon av friluftslivets effekt på folkehelse og livskvalitet. *SINTEF rapport A11851*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn, Helsetjenesteforskning. 72 s.
- Kvale, S., Anderssen, T. & Rygge, J. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Interviews an introduction to qualitative research interviewing. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Langørgen, A. & Aaberge, R. (2011). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008, 978-82-537-8066-5. Oslo: SSB. 38 s.
- Lesjø, H. J. (2012). Planlegging og handling i den "mellomstore kommunen". I: *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 225-237. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Lid, I. M. (2009). Hva kan man oppnå gjennom universell utforming? En undersøkelse av ulike sider ved begrepet. 11.
- Lid, I. M. (2012). Avhandling: Likeverdig tilgjengelighet?: en drøfting av menneskesyn og funksjonshemming med vekt på etiske problemstillinger knyttet til universell utforming, mangfold og deltakelse. I: b. 17-27, s. 266. Oslo: Unipub.
- Lid, I. M. (2013). *Universell utforming: verdigrunnlag, kunnskap og praksis*. [Oslo]: Cappelen Damm akademisk. 192 s.
- Lie, I. (1989). *Rehabilitering : prinsipper og praktisk organisering*. Oslo: Gyldendal.
- Malterud, K. (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring*. Oslo: Universitetsforl. 240 s.
- Malterud, K. (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring*. Oslo: Universitetsforl. 238 s.
- Medby, P., regionforskning, N. i. f. b.-o. & Byggforsk, S. (2007). Kostnader og virkninger ved universell utforming : bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmenheten, 9788270716821. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

- Miljøverndepartementet, helsedepartementet, S.-o. & regionaldepartementet, K.-o. (1999). *Rundskriv T-5/99 B - Tilgjengelighet for alle* Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2007a). Universell utforming : begrepsavklaring = Universal design : clarification of the concept. *Universal design : clarification of the concept*, 9788245704174. Oslo: Miljøverndepartementet. 15 s.
- Miljøverndepartementet. (2007b). Universell utforming: begrepsavklaring. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 15 s.
- Miljøverndepartementet. (2009a). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Oslo: Miljøverndepartementet. 160 s.
- Miljøverndepartementet. (2009b). Universell utforming som kommunal strategi : erfaringer og resultater fra pilotkommunesatsingen 2005-2008 : rapport, 9788245704280. Oslo: Miljøverndepartementet. 102 s.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Reguleringsplan : Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven, T-1490* Veileder (Miljøverndepartementet). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2012). *Kommuneplanprosessen : samfunnsdelen - handlingsdelen - Veileder T-1492*. Miljøverndepartementet (red.). Oslo: Miljøverndepartementet.
- NAL, o. B. B.-u. o. f. (2015, 01- 03. desember 2015). *Spørreundersøkelse om arkitektur- og planfaglig kompetanse i kommunene*. Universell utforming - Fornebu-dagene 2015, s. 23.
- Nordh, H. & Thorén, K. H. (2012). Utemiljø i byen. I: *Norsk miljøpsykologi*, s. 237-258. Oslo: SINTEF akademisk forl.
- Nordland Fylkeskommune. (1995). Tilrettelegging for funksjonshemmede i friluftsområder: idéer og veiledning. Bodø: Nordland fylkeskommune, Fylkesrådet for funksjonshemmede, Utbyggingsavdelingen. 26 s.
- Norges handikapforbund. (1998). Tilgjengelige uteområder: kommunal planlegging og fysisk utforming : veileder 1998, 82-7651-011-6. Oslo: Norges handikapforbund. 56 s.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven : Planlovutvalgets første delutredning : utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 : avgitt til Miljøverndepartementet 31. januar 2001*. Miljøverndepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2001:22. *Fra bruker til borger: en strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 1999 : avgitt til Sosial- og helsedepartementet 29. juni 2001*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet. 376 s.
- NOU 2005:8. *Likeverd og tilgjengelighet : rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne : bedret tilgjengelighet for alle : utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. november 2002 : avgitt til Justis- og politidepartementet 18. mai 2005*. Syse, A. v. J.-o., politidepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2005:12. *Mer effektiv bygningslovgivning II : Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag : utredning fra Bygningslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002 : avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2005*. Kommunal- og, r. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. 544 s.
- NS-11001-1:2009. *Universell utforming av byggverk = Universal design of building works. Part 1, Buildings open to the public : Del 1 : Arbeids- og publikumsbygninger*. Universal design of building works. Part 1, Buildings open to the public, b. NS 11001-1:2009. Lysaker: Standard Norge.
- NS 11005:2011. *Universell utforming av opparbeidete uteområder: krav og anbefalinger*. Lysaker: Standard Norge. 66 s.
- NS 11005:2011. *Universell utforming av opparbeidete uteområder: krav og anbefalinger*. Standard Norge (red.). Lysaker: Standard Norge. 66 s.
- Nørve, S. (2009). Boligkvalitet og kommunal planlegging: erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming, 978-82-7071-782-8. Oslo: NIBR. 111 s.

Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl. 224 s.

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl. 250 s.

Internett sider:

<http://www.dibk.no/no/Tema/Universell-Utforming> (lest 01.01.2016)

<http://uukurs.dibk.no> (lest 01.01.2016)

<https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid-i-kommunen/folkehelse-og-planlegging-i-kommunen> (lest 01.01.2016)

<https://www.ssb.no/> (lest 10.11.2014)

<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/> (lest 01.01.2016)

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/> (lest 01.01.2016)

<http://www.kartverket.no> (lest 10.11.2014)

<http://www.lovdata.no> (lest 01.01.2016)

<https://no.wikipedia.org/wiki/%C3%98stlandet> (lest 10.11.2014)

<http://kartverket.no/geodataarbeid/Universell-utforming/Veiledere-for-kartlegging/> (lest 10.11.2014)

<http://uukurs.dibk.no/modul-5/kommunal-planlegging/> (lest 01.01.2016)

<https://www.eidskog.kommune.no/> (lest 10.11.2014)

<https://www.gjerdrum.kommune.no/> (lest 10.11.2014)

<https://www.kongsvinger.kommune.no/> (lest 10.11.2014)

<http://www.rygge.kommune.no/no/> (lest 10.11.2014)

<http://www.sor-odal.kommune.no/> (lest 10.11.2014)

<http://www.ovre-eiker.kommune.no/> (lest 10.11.2014)

Figur liste

Figur nr. 1	<i>Illustrasjon viser hvordan plan- og bygningsloven kan brukes i folkehelsearbeidet. Kilde: (https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid i kommunen/folkehelse og planlegging i kommunen)</i>	20
Figur nr. 2	<i>Gap-modellen. En illustrasjon fra Stortingsmelding nr. 40</i>	27
Figur nr. 3	<i>Viser det hierarkiske plansystemet. Kilde: www.dibk.no</i>	34
Figur nr. 4	<i>Viser Arnsteins medvirkningsstige tilpasset av Falleth og Hanssen (Falleth og Hanssen, 2012, Medvirkning i planlegging)</i>	41
Figur nr. 5	<i>Oversikt over kartlagte fasiliteter i friområdene kommunene i perioden 2009-2015 med resultat i prosent. Kilde: www.statens.kartverk.no</i>	49
Figur nr.6	<i>Oversikt over tilgjengelige turveier i kommunene i perioden 2009-2015, med resultat i prosent. Kilde: www.statens.kartverk.no</i>	49
Figur nr. 7	<i>Viser de åtte fylkene i Østlandet. Kilde: Wikipedia.org/wiki/%C3%98stlandet#mediaviewer/Fil:Ostlandet</i>	53
Figur nr.8	<i>Viser antall mellomstore kommuner i forhold til totalt antall kommuner i 8 fylkene i Østlandet</i>	54
Figur nr.9	<i>Kart som viser Hedmark fylke i Norge, Eidskog i Hedmark og Eidskog med nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.eidskog.kommune.no.</i>	63
Figur nr.10	<i>Viser Vekterveien med de fem tettstedene i Eidskogkommune. Kilde:www.eidskog.kommune.no</i>	69
Figur nr.11	<i>Hindringsfri turvei med tilgjengelig lavo og WC</i>	69
Figur nr. 12	<i>Viser bom med god passasje side</i>	69
Figur nr.13	<i>Tilgjengelig gangbru som er en del av turveien</i>	70
Figur nr.14	<i>Viser trinnfri og tilgjengelig HC- toalett tilhørende turveien</i>	70
Figur nr.15	<i>Viser Akershus fylke i Norge, Gjerdrum kommune i Akershus, og Gjerdrum med nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.gjerdrum.kommune.no</i>	71
Figur nr.16	<i>Kartet viser reguleringsplan for Ask sentrum. Turdragene gjennom området er vist med grønn farge. Kilde: www.gjerdrum.kommune.no</i>	72
Figur nr.17	<i>Viser Hedmark fylke i Norge, Kongsvinger kommune i Hedmark, og Kongsvinger med nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.kongsvinger.kommunes.no</i>	77
Figur nr.18	<i>Turvei med tilhørende parkeringsplass</i>	84
Figur nr.19	<i>Tilgjengelig turvei med sidekant</i>	84
Figur nr.20	<i>P. plasser i umiddelbar nærhet av turveien</i>	84

Figur nr.21	<i>En av flere sitte grupper med god plass rundt</i>	84
Figur nr.22	<i>Viser Østfold fylke i Norge, Rygge kommune i Østfold, og Rygge i forhold til nabokommunene. Kilde: wikipedia.no og www.rygge.kommunes.no</i>	86
Figur nr.23	<i>Deler av tilgjengelig turvei og kjørevei</i>	92
Figur nr.24	<i>Vanskelig å se hvor turveien går</i>	92
Figur nr.25	<i>Sittebenk med sideplass</i>	92
Figur nr.26	<i>Viser Hedmark fylke i Norge, Sør-Odal kommune i Hedmark, og Sør-Odal i forhold til nabokommunene. Kilde: Wikipedia.no og www.sor-odal.kommune.no</i>	93
Figur nr.27	<i>Tilgjengelig turvei er brøytet</i>	98
Figur nr.28	<i>HC- toalett er låst og sperret av snø</i>	98
Figur nr.29	<i>Bratt stigning til sitteplasser</i>	98
Figur nr.30	<i>Skilting av turvei</i>	98
Figur nr.31	<i>Viser Buskerud fylke i Norge, Øvre Eiker kommune i Buskerud, og Øvre Eiker i forhold til nabokommunene. Kilde: wikipedia.no og www.ovre-eiker.kommune.no</i>	99
Figur nr.32	<i>Illustrasjonsplan for utvidelse av campingplassen. Kilde: Øvre Eiker kommune</i>	
Figur nr.33	<i>Viser reguleringskart for Øvre Sandøra vedtatt 2013. Kilde: Øvre Eiker kommune</i>	101
Figur nr.34	<i>Turveien er smal og gjengrodd</i>	104
Figur nr.35	<i>Overgang til bro skaper hindring i turveien</i>	104
Figur nr.36	<i>HC toalett med aut. Døråpner</i>	105
Figur nr.37	<i>HC- toalett med frisideareal rund WC</i>	105
Figur nr.38	<i>Viser resultatet fra dokumentstudiet</i>	109

Tabeller

Tabell nr.1	<i>Oversikt over casekommunene i oppgaven</i>	55
Tabell nr.2	<i>Struktur for inndeling. Kilde: Statens kartverks veileder for kartlegging av tilgjengelighet og universell utforming av friluftsområder, versjon 23.06.2014.</i>	
Tabell nr.3	<i>Vurdering av tilgjengelighet. Kilde: Statens kartverkets skjema for Overordnet klassifisering av tilgjengelighet (bevegelseshemmede)</i>	58
Tabell nr.4	<i>Viser oversikt over resultat av dokumentstudiet for Eidskog kommune</i>	65
Tabell nr.5	<i>Oversikt over resultat av dokumentstudiet for Gjerdrum kommune</i>	74
Tabell nr.6	<i>Oversikt over resultat av dokumentstudiet for Kongsvinger kommune</i>	80
Tabell nr.7	<i>Viser oversikt over resultat av dokumentstudiet for Rygge kommune</i>	89
Figur nr.8	<i>Oversikt over resultat av dokumentstudiet for Sør-Odal kommune</i>	95
Tabell nr.9	<i>Oversikt over dokumentstudiet i Øvre Eiker kommune</i>	102
Tabell nr.10	<i>Tabellen oppsummerer funn gjort i dokumentstudiet for samtlige casekommuner i oppgaven</i>	108
Tabell nr.11	<i>Oversikt over funn gjort under befarings av de anbefalte turveiene i casekommunene</i>	112

Intervjuguide

Intervjutemaer:

Ideen universell utforming:

1. Hva oppfatter du at universell utforming dreier seg om?
2. Har kommunen friområder/turveier med kommunalt ansvar som tilrettelagt etter prinsippene om universell utforming?
 - Hvis ja: Navn på turveien(e):
 - Antall uu turveier i kommunen:
 - Adresse(r):
 - Hvilket år ble turveien regulert o g oppført:
3. Kan du komme med forslag til en turvei som jeg skal befare? (*oppfølgingsspørsmål: Er turveien universell utformet eller tilgjengelig for rullestolbrukere etter kommunens vurdering?*)
4. I hvilken grad mener du at turveien er universell utformet?
5. Hva var grunnen til å velge denne eller disse turveiene til å bli universell utformet?
6. Kan du gi en kort beskrivelse av omgivelsene turveien ligger i? (*oppfølgingsspørsmål: om den er sentrumsnær turvei, ligger i tilknytning til boligområde, naturlige omgivelser, langs vassdrag osv.*)

Medvirkning:

7. Ble Rådet for funksjonshemmede inkludert i arbeidet med planlegging av turveien?
8. Hvilke andre aktører (enn handicaporganisasjoner) medvirket med hensyn til universell utforming?
9. Har kommunen åpnet for medvirkning fra personer med nedsatt bevegelsesevne under planarbeidet?
10. Har kommunen samarbeidet med andre kommuner eller Fylkeskommuner i prosessen med planlegging/tilrettelegging av turveien? (*oppfølgingsspørsmål: ble det noe form for utveksling av erfaringer mellom andre kommuner eller fylkeskommuner?*)

Vedlikehold:

11. Foretas det systematisk vedlikeholdsarbeid av turveien? (*oppfølgingsspørsmål: generell vedlikehold slik at turveien er tilgjengelig gjennom hele året f. eks. snømåking, rydding av vekst og planter..osv*)

12. Hvor ligger ansvaret for vedlikehold av turveien?

Informasjon:

13. Har kommunen et registreringssystem for registrering av turveier, som kan benyttes for å få oversikt over tilgjengelige turveier med tilhørende WC og parkeringsanlegg i kommunen? (Eks. tilgjengelighet.no eller tilsvarende)

14. Hvordan kan innbyggere i kommunen eller turister få informasjon om de universell utformede/tilgjengelige turveiene i kommunen (*oppfølgingsspørsmål: informasjon via nettet, brosjyre, et registreringssystem?*)

15. Får kommunen tilbakemelding fra brukere av turveiene? Og hvordan?

Universell utforming som strategi:

16. Synes du at krav til universell utforming er godt nok sikret gjennom kommunale plandokumenter? Evt. hvilket? (*oppfølgingsspørsmål: mener du at det er forankret i kommuneplanen, kommunedelplan, reguleringsplaner, veiledere, osv.?*)

17. Hvilke utfordringer ser du ved forankring av universell utforming som strategi for samfunnsutforming samfunnsdeltakelse? (*politisk vilje, samordning, lovverk, kunnskap, engasjement*)

18. Oppfatter du at det er, eller har vært vanskelige utfordringer med hensyn til universell utforming av turveien, i tilfelle hvilke og hva konkret besto utfordringene i?

19. Hvem har, eller hvor finnes, kompetanse, til å vurdere når man har tilfredsstilt kravene til universell utforming?

20. Er det noen som er pådriver av arbeidet med universell utforming av uteområder for allmenheten/turveier i kommunen?

Hvis kommunen ikke har universell utformet turvei:

1. Hva er grunnen til at kommunen ikke har universell utformet turvei?

(*oppfølgingsspørsmål: Er det pga mangel på økonomiske midler, ressurser, tid, kompetanse, implementering av universell utforming i organisasjonen, osv.?*)

2. Hva slags planer har kommunen for fremtiden? Hva er strategien med hensyn på universell utforming og friluftsliv?

3. Hva kan gjøres for å gi bevegelseshemmede lik mulighet til friluftslivets deltakelse her i kommunen?

Overordnet klassifisering av tilgjengelighet (bevegelseshemmende)

Dette er en oversikt over kriteriene som brukes for å inndele kartlagte objekter i overordnede klasser. Klassifisering er basert på:

- Norsk Standard NS 11010:2011 "Tilgjengelige reiselivsmål"
- Norsk Standard NS 11005:2011
- "Universell utforming av opparbeidede uteområder"
- Veiledning om tekniske krav til byggverk (TEK10),
- Bygg for alle -2004

Egenskap	Universell utformet	Delvis UU	Ikke UU
Friluftsområder			
fasiliteter	Parkering, turvei, toalett UU	Minst av dem delvis UU	Minst en av dem ikke til sted og/eller UU
Parkeringsområde			
Kapasitet UU	≥ 5% av antall plasser	min 1	0
Veidekkestilstand	Jevnt		Ujevnt *)
HC-Parkeringsplass			
Bredde	≥ 450 cm	< 450 ≥ 380 cm	< 380 cm
Lengde	≥ 600 cm	< 600 ≥ 500 cm	< 500 cm
Skiltet	Ja	Nei	
Merket	Ja		
Om parkering er avgiftsbelagt:			
Automat_høyde	≤ 110 cm	> 110 cm	
Tilgjengelige turveier			
Bredde uten møteplass	≥ 180 cm		< 180 cm
Bredde med møteplass (se veileder for bruksintensitet)	180-120 cm og møteplass hver 25 m	180-120 cm og møteplass hver 50 m	< 120 cm
Stigning (manuell) uten hvileplass	≤ 2,9° (1:20) (>4,9° på maks. 3 m)	> 2,9° ≤ 4,9° (på > 3 m)	> 4,9° (1:12)
Stigning (manuell) med hvileplass	> 2,9° ≤ 5,7° + hvileplass 1,6x1,6 m etter 3 m		> 2,9° + hvileplass avstand > 3 m
Stigning ledsager/ elektrisk rullestol	≤ 4,9° (1:12)	≥ 4,9° (1:12) ≤ 5,7° (1:10)	> 5,7° (1:10)
Tverrfall	≤ 1,2° (1:50, 2%)	> 1,2° ≤ 1,9°	> 1,9° (1:30, 3%)
Veidekkestilstand	Jevnt		Ujevnt*)
Veidekke	Fast		Løst
Kanter	≤ 2 cm		> 2 cm

Sperrebom (passasje side)	≥ 90 cm		< 90 cm
2 Sperrebom	≥ 140 cm		< 140 cm
Fri Høyde	≥ 225 cm		≤ 225 cm
Rampe			
Bredde	≥ 90 cm		< 90 cm
Stigning, høydeforskjell < 0,6 m	se turvei		
Stigning, høydeforskjell > 0,6 m	se turvei, i tillegg hvileplass 1,6 x 1,6 m		uten hvileplass
Stigning (ledsager)/ elektrisk rullestol	se turvei		
Håndlist	Begge sider	Minst en side	ingen
Håndlisthøyde_1	85-95 cm	≥ 65 < 85 or > 95 ≥ 100 cm	
Håndlisthøyde_2	65-75 cm	≥ 50 < 65 or > 75 ≥ 80 cm	
Terskel	≤ 2,5 cm		> 2,5 cm
Toalett/Omkledning			
Plass foran	D ≥ 160 cm, plan og fest	150 – 159 cm	
Høyde håndtak (midt)	90 – 110 cm		
Inngang_bredde	≥ 90 cm		< 90 cm
Terskelhøyde	≤ 2,5 cm		> 2,5 cm
WC inne:			
Snusirkel	≥ 160 cm	150 – 159 cm	
Handstøtte	Begge sider, 75 - 85 cm		
Fri sideareal rundt WC	≥ 900 cm		
Servant overkant	80-85 cm		
Servant frihøyde under	67 cm		
Omkledning inne:			
høyde Sittebenker	48 cm - 0,50 cm		
Gapahuk/Hytte			
Bredde Inngang	≥ 90 cm		< 90 cm
Snusirkel	≥ 160 cm	150 – 159 cm	
Dekke tilstand	Jevnt		Ujevnt*)
Dekke	Fast		Løst
Helning	plan	≤ 1,2 ° (1:50, 2%)	
Terskel	≤ 2,5 cm		
Gril-/bål plass og Sittegruppe/Hvilebenk			
Dekke tilstand	Jevnt		Ujevnt*)
Dekke	Fast		Løst
Helning	plan	≤ 1,2 ° (1:50, 2%)	
Bord fri høyde	67-75 cm		
Bord utstikk	≥ 50 cm		

Fiskeplass			
Diameter	≥ 1600 cm		
Plankeavstand	≤ 1 cm		
Stoppkant høyde	≥ 10 cm		
Baderampe – se Rampe			

VURDERING TILGJENGELIGHET	
Tilgjengelig	Bare grønt
Vanskelig tilgjengelig	1 eller flere gult
Ikke tilgjengelig	1 eller flere rød

*) Ujevnt =

- Høydedifferens > 2cm,
- Sprekker > 1cm

overordnet klassifisering av tilgjengelighet_friluft_20140905.docx



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no