



østlandsforskning  
Eastern Norway Research Institute

ØF-notat 05/2018

# Forslag til evaluering av tiltak for universell utforming

av

Hans Olav Bråtå  
Ulla Higdem  
Merethe Lurfald

**Notat**

# ØSTLANDSFORSKNING

ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Innlandet, Sparebank 1 Østlandet og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-notat 05/2018

# Forslag til evaluering av tiltak for universell utforming

av

Hans Olav Bråtå  
Ulla Higdem  
Merethe Lurfald

**Tittel:** Forslag til evaluering av tiltak for universell utforming

**Forfatter:** Hans Olav Bråtå, Ulla Higdem og Merethe Lerfald

**ØF-notat nr.:** 05/2018

**ISSN nr.:** 0808-4653

**Prosjektnummer:** 1379

**Prosjektnavn:** Evaluering av kommune- og fylkesrettet arbeid for universell utforming 2009-2019 - forprosjekt

**Oppdragsgiver:** Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Prosjektleder:** Hans Olav Bråtå

**Referat:** Nasjonale myndigheter i flere ti-år vært arbeidet med en politikk for universell utforming, herunder handlingsplaner for 2009-2013 og 2015-2019. I notatet foreslås det hvordan tiltakene K1 og K5 fra den første perioden og tiltakene PU1 - PU4 fra den siste perioden kan evalueres. Det gjelder også K2 som gikk i årene 2014-15. Det foreslås *en* evaluering av universell utforming i matrikkelen, inkludering av universell utforming i Felles kartdatabase, og utvikling av indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon (PU4). *En annen* evaluering skal fange opp bredden i landets kommuner mht. gjennomføringskraft og restverdi knyttet til K1-K2, K5 og deler av PU-satsingene (unntatt PU4 og PU2). En  *tredje* evaluering rettes mot de fire stor-byregionene som inngår i PU2. Alle evalueringene kombinerer spørreundersøkelser med dokumentstudier.

**Emneord:** Universell utforming, planlegging, plan- og bygningsloven,

**Dato:** Mai 2018

**Antall sider:** 48

**Pris:** Kr 100,-

**Utgiver:** Østlandsforskning  
Postboks 223  
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00  
Telefaks 61 25 41 65  
epost: [post@ostforsk.no](mailto:post@ostforsk.no)  
<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarfremstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no)). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.


## FORORD


Skiftende regjeringer har gjennom flere tiår satset på en styrking av universell utforming. Dette har blant annet resultert i to handlingsplaner, med ulike typer tiltak.

Handlingsplanen 2009-2013 ble underveisevaluert av Oslo Economics i 2013. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sett behovet for en oppdatert evaluering av deler av satsingen fra den handlingsplanen. De ønsker også en evaluering av utvalgte tiltak fra gjeldende handlingsplan, 2015-2019, og tiltaket K2 fra årene 2014-2015. Hensikten med dette notatet er å vurdere og foreslå hvordan de utvalgte tiltakene kan og bør evalueres.

Prosjektet er gjennomført av Forsker 1 Hans Olav Bråtå ved Østlandsforskning, førsteamanuensis Ulla Higdem ved Høgskolen i Innlandet og forskningsleder Merethe Lerfald ved Østlandsforskning. Vi takker Kommunal- og moderniseringsdepartementet for oppdraget og et hyggelig og konstruktivt samarbeid underveis i prosjektgjennomføringen. Prosjektet har hatt ressurser tilsvarende i overkant av ett månedsverk.

Lillehammer, mai 2018

  
Merethe Lerfald  
forskningsleder

  
Hans Olav Bråtå  
prosjektleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Universell utforming som nasjonalt satsingsområde og Evaluering av handlingsplanene</b> .....	<b>7</b>
1.1 Utgangspunktet for dette forprosjektet – vårt oppdrag.....	7
1.1.1 Hovedelementene i KMDs bestilling.....	7
1.1.2 Diskusjon av noen sentrale begreper.....	7
1.2 Planlegging for alle - Tilgjengelighet for alle .....	8
1.3 Begrepsavklaring og handlingsplaner for universell utforming i årene 2002-2008 .....	10
<b>2 Handlingsplan 2009-2013: Norge universelt utformet 2025</b> .....	<b>13</b>
2.1 Overordna trekk.....	13
2.1.1 Overordna mål for handlingsplanen .....	13
2.1.2 Strategi for gjennomføring.....	13
2.1.3 Evaluering av handlingsplanen .....	14
2.2 Aktuelle tiltak i handlingsplan 2009-2013.....	14
2.2.1 Tiltak K1: Nasjonalt utviklingsprosjekt i fylkeskommuner og kommuner.....	14
2.2.2 Tiltak K5: Kompetanseprogram for politikere og ansatte i kommunene .....	15
2.3 Videreføring av K1 – særlig i form av ny K2.....	18
<b>3 Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019</b> .....	<b>21</b>
3.1 Regjeringens visjon for universell utforming .....	21
3.2 Tiltak i handlingsplanen.....	22
3.2.1 Hovedområder.....	22
3.2.2 Tiltak PU 1: Tilskudd til lokal planlegging og universell utforming .....	22
3.2.3 Tiltak PU 2: Bærekraftig byutvikling og områdesatsing i byer.....	23
3.2.4 Tiltak PU 3: Universell utforming i planbehandling.....	24
3.2.5 Tiltak PU 4: Universell utforming i geografiske informasjonssystemer .....	24
<b>4 Hovedprosjekt – hovedmål og problemstillinger</b> .....	<b>27</b>
4.1 Generelt utgangspunkt for evaluering .....	27
<b>5 Evaluering av K1 - K2, og K5</b> .....	<b>29</b>
5.1 Programteori for K1 - K2, og K5 .....	29
5.2 Mål og problemstillinger for evalueringen av K1-K2.....	30
5.2.1 Mål for evalueringen av K1 fra Handlingsplan 2009-2013 samt videreføringen K2	30
5.2.2 Evalueringens problemstillinger .....	30
5.3 Mål og problemstillinger for evalueringen av K5 .....	31
5.3.1 Mål for evalueringen av K5.....	31
5.4 Hoveddesign ved evaluering av K1, K2 og K5.....	32
5.4.1 Dokumentasjon av hovedtrekk .....	32
5.4.2 Spørreundersøkelser rettet til kommunene .....	32

5.4.3	Casestudier i et utvalg kommuner og fylker .....	33
<b>6</b>	<b>Evaluering av PU1, P2, PU3 og PU4 .....</b>	<b>35</b>
6.1	Felles for alle Puer og særlig PU1-PU4.....	35
6.2	Problemstillinger og metode for evaluering av PU1 .....	36
6.3	Problemstillinger og metode for evaluering av PU2 .....	37
6.4	Problemstillinger og metode for evaluering av PU3 .....	38
6.5	Problemstilling og metode for evaluering av PU4 .....	40
<b>7</b>	<b>Ett, to eller flere evalueringsprosjekter? .....</b>	<b>45</b>
<b>8</b>	<b>Referanseliste .....</b>	<b>47</b>

#### Figurer

Figur 1.	Modell for programteori K1-K2, og K5. ....	29
Figur 2.	Modell for programteori for PU1: Tilskudd til lokal planlegging og universell utforming. ....	36
Figur 3.	Modell programteori for PU2: Bærekraftig byutvikling og områdesatsing i byer.....	37
Figur 4.	Modell for programteori for PU3: Universell utforming i planbehandling. ....	39



## SAMMENDRAG

Nasjonale myndigheter har i flere ti-år arbeidet med en politikk for universell utforming. Det ble utformet en egenhandlingsplan for perioden 2009-2013 og en ny for perioden 2015-2019. I påvente av handlingsplanen for 2015-2019 ble det kommunerettede tiltaket K1 fra første periode videreført i de mellomliggende årene, 2014-2015.

Målet med dette notatet er å vurdere og skissere hvordan utvalgte tiltak innen disse handlingsplanene, og den mellomliggende perioden, kan evalueres. Sentralt i evalueringene er begrepene «gjennomføringskraft» og «restverdi», som er nærmere definert. Oppdraget er å beskrive:

- En *sluttevaluering* av tiltakene K1<sup>1</sup> og K5 som ble gjennomført i årene 2009-2013 som en oppfølging av handlingsplanen «Norge universelt utformet 2025».
- Evalueringen skal bidra til å avklare om K5 skal videreføres.
- En *sluttevaluering* av K2 som er en videreføring av K1 i årene 2014-2015.
- En *underveisevaluering* av tiltakene PU1, PU2, PU3 og PU4 innen den pågående handlingsplanen for perioden 2015-2019; «Regjeringens handlingsplan for universell utforming».
- Om evalueringen av tiltakene skal gjennomføres som ett eller to oppdrag.

Notatet viser at evalueringen av universell utforming kan deles i tre hovedgrupper, basert på hvem som bør være respondenter for en spørreundersøkelse til ulike kommuner. Vi har summarisk nevnt andre deler av designet og metoder, men dette er mer utførlig behandlet under forslag til evaluering under de enkelte K og PU-tiltak.

- En spørreundersøkelse som er fokusert på oppgavene; universell utforming i matrikkelen, inkludering av universell utforming i Felles kartdatabase, og utvikling av indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon. Disse delene av PU4 er så teknisk rettet, og foreløpig så avgrenset mht. tema og aktører at de ikke er relevante for det bredere utvalget av dem som arbeidet med universell utforming. Dette gjelder også i kommunene.
- Som påpekt i forbindelse med disse tre oppgavene innen PU4 bør de kombineres med dokumentstudier og intervjuer på mer overordna nivå samt enkelte case. En spørreundersøkelse som i utgangspunktet omfatter de fleste av landets kommuner, men med unntak av de som er i målgruppen for PU2. Denne skal fange

---

<sup>1</sup> K står for Kommunerettede tiltak mens PU står for Planlegging og uteområder.

opp bredden mht. gjennomføringskraft og restverdi knyttet til flere aktuelle tiltak som i K1-K2, og K5 og deler av PU-satsingene.

Ovenstående metodiske grep kombineres med dokumentstudier og intervjuer for ordningen som helhet samt enkelte fylker/kommuner som case.

- En spørreundersøkelse rettet mot kommunene og aktuelle brukergrupper i de fire stor-byregionene som inngår i PU2. Kombinert med intervjuer, dokumenter og casestudier av aktuelle prosjekter.

Det kan også være aktuelt med en avgrenset undersøkelse av prosjekter som har fått bevilgning via PU1. Dette kan kombineres med spørreskjema til kommuner som berøres av de aktuelle PU1 prosjektene, evt. med et utvalg som gir grunnlag for sammenligning.

# 1 UNIVERSELL UTFORMING SOM NASJONALT SATSINGSOMRÅDE OG EVALUERING AV HANDLINGSPLANENE

## 1.1 Utgangspunktet for dette forprosjektet – vårt oppdrag

### 1.1.1 Hovedelementene i KMDs bestilling

Dette notatet tar utgangspunkt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) bestilling av 17.11.2017. Ifølge bestillingen skal notatet utforme et forprosjekt som skal beskrive opplegg og gjennomføring av et hovedprosjekt som evaluerer de aktuelle tiltakene innen satsingen på universell utforming. Målet med hovedprosjektet skal være å få vurdert tiltakenes *gjennomføringskraft* og *restverdi hos deltakere/tilskuddsmottakere*.

Oppdraget er å beskrive:

- En *sluttevaluering* av tiltakene K1<sup>2</sup> og K5 som ble gjennomført i årene 2009-2013 som en oppfølging av handlingsplanen «Norge universelt utformet 2025» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009).
- Evalueringen skal bidra til å avklare om K5 skal videreføres.
- En *sluttevaluering* av K2 som er en videreføring av K1 i årene 2014-2015.
- En *underveisevaluering* av tiltakene PU1, PU2, PU3 og PU4 innen den pågående handlingsplanen for perioden 2015-2019; «Regjeringens handlingsplan for universell utforming» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015).
- Om evalueringen av tiltakene skal gjennomføres som ett eller to oppdrag.

### 1.1.2 Diskusjon av noen sentrale begreper

Ved evalueringer er det viktig å definere begreper slik at en vet hva det spørres om: Det må være klart hva den som evalueres legger i et begrep og om begrepet er relevant i forhold til det en ønsker å finne ut, ofte om målene med tiltaket er oppnådd. Dette har nær sammenheng med den klassiske diskusjonen om «målfeller» ved evaluering, nemlig at

---

<sup>2</sup> K står for kommunerettede tiltak mens PU står for planlegging og uteområder.

evaluatorene kan legge annet innhold i et begrep enn det som er naturlig for iverksetterne. Almås (1990, s. 30) omhandler begrepet «målfelle» slik:

*Det innebær at evalueringsforskeren pressar på iverksettarane konkrete målsettingar som dei ikkje opplever som sine. Desse operasjonelle måla blir lett mål i seg sjølv, og vil kunne dreie eit program bort frå det som måtte vera dei opphavslege måla.*

Selv om evaluator er bevisst på dette, slipper en ikke helt unna spørsmålet om målfeller fordi en ved en evaluering må forsøke å gi målene et innhold. Noe av det samme gjelder ved operasjonalisering av målene, altså når de skal utledes til å bli målbare (Bråtå m.fl., 2006).

### **Hva er «tiltakens gjennomføringskraft» og restverdi?**

Med *gjennomføringskraft*<sup>3</sup> menes her de ulike leddene fra formuleringen av tiltaket i handlingsplanen til de gjennomførte tiltak i regi av dette arbeidet. Begrepet inkluderer dermed stadiet fra planlegging av organisering til den faktiske organisering og tiltak som gjennomføres i regi av dette. Det vil eksempelvis si de tiltak som er gjennomførte for å oppnå målene med K1, som samlinger. *Gjennomføringskraft omfatter dermed stadiene fram til resultater*. I samråd med oppdragsgiver er «restverdi» hos deltakere/tilskuddsmottakere definert som *effektene* av tiltaket, både de tilsiktede og de ikke-tilsiktede. Dette betyr at studier av gjennomføringskraft og restverdi må inkludere mange ulike stadier og f.eks. organisering og andre ressurser som er tilført dette for å gjennomføre tiltak og oppnå effektene.

## **1.2 Planlegging for alle - Tilgjengelighet for alle**

Nasjonale myndigheter har gjennom flere ti-år arbeidet med en politikk for universell utforming. Resultatene av satsingene i de to handlingsplanene som er fokusert her; 2009-2013 og 2015-2019, bygger dermed på en lengre historie. En evaluering av satsingene i de to handlingsplanene bør ha dette som bakgrunn, selv om fokuset her er tiltak og resultater på bakgrunn av de to nyeste handlingsplanene. Vi skisserer noe av historikken, men denne gjennomgangen er ikke uttømmende. En finner spor av tankegangen bak universell utforming i offentlige dokumenter og satsinger tilbake på midten av 1990-tallet.

### **Planlegging for alle – universell utforming**

Miljøverndepartementet og Sosial- og helsedepartementet la i 1998 fram handlingsplanen for årene 1998-2002; «Planlegging for alle. Introduksjon til et satsingsområde». Sentralt der var spørsmålet om tilgjengelighet i forbindelse med planleggingen av de fysiske omgivelsene. Dette innebar at hensynet til funksjonshemmede skulle vektlegges i planleggingen. Kommunene fikk en sentral rolle og medvirkning skulle være en fast del av

---

<sup>3</sup> Innholdet i begrepet er utviklet via samtaler med KMD og Bufdir i møte 16.2.2018.

planprosessen. Medvirkning var i den sammenheng fokusert på at den skulle bidra til bedre tilgjengelighet for «funksjonshemmede». Handlingsplanen nevner begrepet «universell utforming» (Miljøverndepartementet og Sosial- og helsedepartementet, 1998, s.13);

*Utviklingen av begrepet Universell utforming er et av de mest interessante initiativene... Universell utforming er design av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesialisert utforming.*

### **Tilgjengelighet for alle**

Rundskriv T-5/99 B «Tilgjengelighet for alle» (Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet, 1999) er blant virkemidlene for å følge opp «Planlegging for alle». I rundskrivet la de tre departementene sammen et grunnlag for en politikk for universell utforming. Rundskrivet var en oppfølging av St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og regional politikk og St.meld.nr. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001. Rundskrivet består av to deler, og prinsippet om «Universell utforming» er sentral i begge delene: Målet er at alle i så stor grad som mulig skal kunne bruke de samme fysiske løsningene, enten det gjelder bygninger, uteareal eller transportmidler. Ambisjonen med rundskrivet er at de to delene til sammen skal synliggjøre sammenhengen mellom plan og prosjekt. Det heter videre «Tilgjengeligheten er ivaretatt først når løsningene er gjennomført» (Miljøverndepartementet et al., 1999, s. 5).

Del en av rundskrivet, som heter «Tilgjengelighet og planlegging» er et politikkrundskriv hvor politikken vil bli videreutviklet og utdypet gjennom veiledning. Mer konkret er temaet hvordan tilgjengelighet i fysiske omgivelser og hensynet til funksjonshemmede kan sikres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL). Rundskrivet klargjør nasjonale målsettinger på området. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan fremme innsigelser til planer etter PBL som ikke ivaretar de overordnede målene i rundskrivet (Miljøverndepartementet et al., 1999).

Del to er utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet og tar opp krav om adkomst til bygninger, særlig kravet om dispensasjon slik dette framkommer av lovens §77 hvor det stilles krav til bygningenes brukbarhet (Miljøverndepartementet et al., 1999).

## 1.3 Begrepsavklaring og handlingsplaner for universell utforming i årene 2002-2008

### Handlingsprogram for universell utforming 2002-2004

Miljøverndepartementet la i 2002 fram et nytt handlingsprogram for universell utforming<sup>4</sup>. Den primære målgruppen var ansatte i offentlige virksomheter. Handlingsprogrammet bygde på blant annet NOU 2001:22 «Fra bruker til borger – nedbygging av funksjonshemmende barrierer».

### Universell utforming – en begrepsavklaring

Innsatsen med å etablere begrepet universell utforming strategisk og operativt ble i årene 2007-2010 ledet av Miljøverndepartementet. De ga i 2007 ut en temarapport (T-1468) (Miljøverndepartementet, 2007) som avklarer begreper knyttet til universell utforming. Temarapporten var rikt illustrert. Bakgrunnen var at universell utforming hadde fått stor utbredelse og anvendelse i politiske dokumenter, regelverk og faglige retningslinjer. Det manglet likevel en konkretisering og klargjøring av innholdet.

Ifølge Miljøverndepartementet (2007, s. 6) er universell utforming «...en strategi for planlegging og utforming av produkter og omgivelser for å oppnå et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle». Miljøverndepartementet definerer universell utforming som (s. 6):

*...utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.*

Departementet utdyper så en del av de nevnte begrepene, som «produkter og omgivelser», «kan brukes av alle mennesker», «i så stor utstrekning som mulig» og «uten behov for tilpasning og spesiell utforming». Temarapporten tar også opp forholdet til andre samfunns mål samt utviklingsprosesser og oppfølging.

### Handlingsplan for universell utforming 2004-2008

Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet la i 2004 fram en ny handlingsplan innen dette temaet: «Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder».

NIBR la i 2010 fram en evaluering av denne handlingsplanen (Nørve, Knudtson, Lund-Iversen & Dotterud Leiren, 2010). De har gjennom fire handlingsplanperioder sett en viss

---

<sup>4</sup> Programmet var utarbeidet i et samarbeid mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, samferdselsdepartementet, Sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Utanriksdepartementet.

utvikling og endring i satsingen på universell utforming. Sektoransvarsprinsippet har ligget til grunn i alle periodene, men det har vært varierende erfaringer med sektorenes gjennomføring. Det har vært en utvikling fra satsing på enkelttiltak til å peke ut satsingsområder, hvor det i siste planperiode er blitt lagt mer vekt på å bruke ulike styringsmidler (Nørve et al., 2010, s. 8).





## 2 HANDLINGSPLAN 2009-2013: NORGE UNIVERSELT UTFORMET 2025

### 2.1 Overordna trekk

#### 2.1.1 Overordna mål for handlingsplanen

De overordna mål for denne handlingsplanen er (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 7):

*Handlingsplanen skal støtte opp under implementeringen av ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, ny plan- og bygningslov og annen lovgivning som omhandler universell utforming. Handlingsplanen skal også bidra til å oppfylle Norges forpliktelser ved ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.*

#### 2.1.2 Strategi for gjennomføring

##### **Helhetlig og tverrsektoriell innsats**

Det framheves i planen at den er sektorovergripende og inneholder både tverrsektorielle og sektorielle tiltak. Videre er samarbeid mellom ulike forvaltningsledd og nivåer viktig. Planen har derfor et program for å støtte opp om kommunenes arbeid. Utviklingen av programmet er skjedd i dialog med KS og bygger blant annet på erfaringer fra utviklingsprosjektet «Universell utforming som kommunal strategi» som ble gjennomført av Miljøverndepartementet sammen med 17 kommuner i 2005-2008. Fylkeskommuner og fylkesmannsembeter skal involveres sterkere i det regionale og lokale arbeidet med universell utforming.

I planen framheves det at:

- Sektoransvarsprinsippet er en nødvendig og grunnleggende strategi for å nå hovedmålene i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Økt medvirkning og samarbeid er viktig for gjennomføring av planen. Samarbeid mellom de berørte departementene er viktig. Videre at råd eller representasjon av mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommuner og fylkeskommuner er viktig.

## Øvrige virkemidler

Handlingsplanen legger vekt på at en bruk av følgende virkemidler skal bidra til at en når målene med planen:

- Bruk av rettslige virkemidler
- Bruk av ikke-rettslige virkemidler
- Bruken av økonomiske virkemidler

## Fire prioriterte satsingsområder

Økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne er et gjennomgående hensyn for tiltakene i planen. I handlingsplanen prioriterer regjeringen innsatsområdene:

- Uteområder/planlegging
- Bygninger
- Transport
- IKT

### 2.1.3 Evaluering av handlingsplanen

Oslo Economics leverte i 2013 en evaluering av handlingsplanen. Hovedkonklusjonen er at (Oslo Economics, 2013, s. 1):

*...handlingsplanens brede satsing i mange sektorer har gitt resultater som svarer bra på Regjeringens visjon om et universelt utformet samfunn innen 2025. Vi mener derfor at ordningen med en handlingsplan bør videreføres.*

I det neste kapittelet beskriver de tiltakene som er valgt ut for evaluering, samt resultatene fra evalueringen.

## 2.2 Aktuelle tiltak i handlingsplan 2009-2013

### 2.2.1 Tiltak K1: Nasjonalt utviklingsprosjekt i fylkeskommuner og kommuner

Ifølge handlingsplanen omfatter tiltaket at: Universell utforming utvikles som strategi i kommunal og regional planlegging og forvaltning. Tiltaket inkluderer ressurskommuner, pilotfylker og nye pilotkommuner. Alle fylkeskommuner og 25 % av kommunene bør aktivt med innen 2015, det vil si flere enn 100 kommuner. Tiltaket gjennomføres i 2009-2013 og Miljøverndepartementet var det ansvarlige departementet. I 2009 hadde programmet 13 pilotkommuner og 8 pilotfylker. Ved utgangen av 2012 deltok 80 kommuner og 15 fylker i tiltaket. Oslo Economics (2013, s. 62) antok at det vil være mulig å nå måltallet om 100 kommuner og alle fylkene innen 2015.

Miljøverndepartementet gjennomfører nettverkssamlinger og fagsamlinger innen K1. Fagsamlinger er for en utvidet krets av deltakere, mens nettverkssamlinger er for koordinatorene og kontaktpersoner i fylkene og kommunene. Det ble gjennomført 4 samlinger i 2009 og 6 samlinger per år i henholdsvis 2010, 2011 og 2012. Det er utviklet årlige rapporter som beskriver aktiviteter i pilotkommuner og -fylker. De inneholder blant annet presentasjoner av et forbildeprosjekt fra hver av dem. Årsrapportene viser hvordan deltakende kommuner og fylker organiserer sitt arbeid som utviklingsaktører for universell utforming og har som mål å bidra til erfaringsutveksling og kunnskapsformidling om universell utforming (Oslo Economics 2013, s. 62-63).

Når det gjelder *evalueringssfunn* poengteres det at «tiltaket oppleves som viktig». K1 er en av de største satsingene i handlingsplanen, og flere av informantene mener at de faglige arrangementene i regi av tiltaket har en høy kvalitet. Informanter i flere kommuner mener at K1 er det tiltaket som har størst suksess og at det i sin helhet oppleves som viktig. Resultater fra en spørreundersøkelse bekrefter dette: Over 90 prosent av koordinatorene for universell utforming i deltakende kommuner anser dette tiltaket som viktig for å inkludere universell utforming i kommuner og fylker sine mål og strategier (Oslo Economics 2013, s. 63<sup>5</sup>).

Når det gjelder *forbedringsmuligheter* framholdes det i evalueringen at kommuner og fylkeskommuner som ikke deltar i K1 ikke får en systematisk kompetanseoverføring. Oslo Economics mener derfor at det er en riktig målsetting å øke antallet kommuner og fylker. For kommuner som ikke deltar i tiltaket er det ifølge evaluatoren nødvendig med tiltak som sikrer systematisk kompetanseoverføring fra deltakende kommuner og fylker. Videre at dersom ordningen med koordinator for universell utforming opprettholdes bør det utarbeides rutiner for å sikre spredning av kompetanse i virksomheter tilknyttet kommuner og fylker. Det framholdes at systematisk målrapportering virker forpliktende og at det er en suksess «som ledd i erfaringsoverføring for ...K1». Rapporteringen kan ytterligere forbedres ved å sette mål knyttet til arbeidsoppgaver innenfor tiltaket (Oslo Economics, 2013, s. 67-68).

## 2.2.2 Tiltak K5: Kompetanseprogram for politikere og ansatte i kommunene

Programmet skal ifølge handlingsplanen gi tilbud om kompetanse for ansatte og politikere i kommunene om universell utforming innen plan- og bygningslovens virkeområde. Det er et samarbeid mellom blant annet Statens bygningstekniske etat, Husbanken, Deltasenteret, Miljøverndepartementet og KS. Det ble gjennomført i 2009-2013. Kommunal- og regionaldepartementet er ansvarlig for gjennomføringen.

---

<sup>5</sup> Oslo Economics (2013, s. 64-67) har en mer utdypende gjennomgang av hva de finner i evalueringen mht. K1. Dette er momenter som er aktuelle å følge opp mer spesifikt i en senere evaluering.

Kompetanseprogrammet er bygd opp med moduler med ulike temaer knyttet til PBLs virkeområde. Programmet ligger åpent på nettet. Det skal gi tilbud om kompetanse til ansatte og politikere i kommunene, til kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne samt til lag og foreninger. Det er utdannet kursinstruktører som tilbyr kurs hos kommuner og fylkeskommuner som er knyttet til kompetanseprogrammet (Oslo Economics, 2013, s. 69-70).

Hovedmålet er at politikere og ansatte i kommuner og fylker skal ha god kompetanse, planleggings- og forvaltningsrutiner på universell utforming og tilgjengelighet innenfor PBLs virkeområde innen 2014.

Handlingsplanen har ikke resultatmål, men Direktoratet for byggkvalitet har definert egne resultatmål. Resultatmålet er at innen utgangen av 2014 skal 75 % av landets kommuner (325) og alle fylkeskommuner (19) ha gjennomført opplæringstiltak for ansatte i universell utforming innen plan- og bygningslovens virkeområde. Målgrupper blant politikerne er medlemmer av komite for plan og byggesak, eldreråd og Råd for funksjonshemmede. Fem universiteter og høyskoler, minst en i hver landsdel, skal bruke K5 i poenggivende kurs innen 2014 (Oslo Economics 2013, s. 70).

Kompetanseprogrammet (K5) er inndelt i 7 moduler:

1. Introduksjon til universell utforming
2. Lover og forskrifter (inkludert standarder)
3. Planlegging
4. Transportsystemet
5. Friluftsområder
6. Bygg og uteområder
7. Eiendomsforvaltning

Kompetanseprogrammet ble utviklet som en webapplikasjon i 2010 og lansert i februar 2011. Opplæring av brukerrepresentanter er planlagt i en egen ny del av kompetanseprogrammet. Deltasenteret har hovedansvaret for denne delen av undervisningsopplegget for kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Deltasenterets prosjekt hadde oppstart i 2012 (Oslo Economics 2013, s. 71).

Kurs innen de ulike elementene i kompetanseprogrammet er en del av tiltaket. Kursordningen administreres av konsulent fra Norsk kommunalteknisk forening (NKF). Kursene gjennomføres regionalt og lokalt og markedsføres på hjemmesiden til Direktoratet for byggkvalitet. Det er utdannet 42 instruktører som skal formidle elementene i kompetanseprogrammet. Instruktørene dekker alle fylker. Kursene i K5 er markedsført av instruktører, og gjennom pilotkommuner og -fylker på samlinger under K1. Tilbud om kurs i universell utforming ble sendt til alle kommuner i september 2011. Kostnaden for kursinstruktørene dekkes av Direktoratet for byggkvalitet dersom kommune eller fylkeskommune selv ikke dekker kostnadene (Oslo Economics 2013, s. 71-72).

*Evalueringen* fra Oslo Economics (2013) viser en del hovedfunn:

- Det er varierende kjennskap til kompetanseprogrammet: Direktoratet for byggkvalitets statistikk viser at kursaktiviteten har nådd ut til nesten halvparten av landets kommuner. Aktivitet knyttet til tiltaket har altså til en viss grad nådd ut til målgruppen, selv om en var i handlingsplanens siste fase. Statistikk fra direktoratet viser at det i 2011 ble gjennomført kurs i 26 kommuner, med 884 deltakere, mens det i 2012 var kurs i 188 kommuner, med 2570 deltakere. Altså viser kursaktiviteten en stigende trend (Oslo Economics 2013, s. 72-73). Spørreundersøkelser tyder derimot på at tiltaket bare i begrenset grad er kjent i målgruppen. Dette skyldes trolig at det er leder av rådet som har besvart spørreundersøkelsen. Andre i kommunen som arbeider med universell utforming har imidlertid vanligvis mer kunnskap om tiltaket enn leder av rådet. Altså kan det synes som at spørreundersøkelsen undervurderer kjennskapen til programmet. Det konkluderes at samlet sett har målgruppen varierende kunnskap om kompetanseprogrammet.
- Varierende bruk og deltakelse på kompetanseprogrammet: Varierende kjennskap til programmet fører til at det ble forventet moderat bruk av og deltakelse på tiltaket. Det viser seg at K5 benyttes i kommunene, men ikke i stor utstrekning. Kommuner og fylker bruker og deltar i programmet i moderat grad. Oslo Economics (evaluator) mener at metodiske sider ved deres undersøkelse fører til et kommunenes bruk er undervurdert. Evaluator har inntrykk av at særlig kommuner som ikke er pilotkommuner har nytte av web-basert kursmateriell. Dette skyldes at slik kommuner ikke har tilgang på kompetansedelingen under K1 (Oslo Economics 2013; s. 74-75).
- Høy kvalitet på innholdet i web-løsningen: Kompetanseprogrammet i sin helhet oppfattes som bra. Kvaliteten på innholdet i det web-baserte kursprogrammet anses som god, men at det savnes oppdatering av innholdet. Kommuner som ikke deltar innen K1 opplever tiltaket innen K 5 som nyttig og at det er brukt til interne kurs, også uten å engasjere kursinstruktører tilknyttet K5 (Oslo Economics 2013, s.76).
- Uklart ansvar for markedsføring av kompetanseprogrammet K5: Ifølge evaluator er kjennskapen til programmet for liten fordi markedsføringen ikke er god nok. Deres informasjon viser at det er uklart hvem som har ansvaret for markedsføringen. Kursinstruktørene hevder at tiltakseier skal markedsføre programmet, mens intervjuer har avdekket at kursene ikke er etterspurt av kommunene og at kursinstruktørene selv må initiere kurs. Kompetanse og erfaring hos kursinstruktørene er avgjørende for kursets kvalitet og deres evne til å drive markedsføring (Oslo Economics 2013, s. 77).
- Flere kunne kommet med innspill i prosessen med tiltaksutforming: Brukerorganisasjoner og andre ressurspersoner er i for liten grad invitert til å delta i prosessen med tiltaksutforming. Dette kan ha bidratt til at tiltaket er lite kjent blant

ledere av rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Oslo Economics 2013, s. 77).

Når det gjelder *forbedringsmuligheter* skriver Oslo Economics (2013, s. 77) at «For å bedre kunne måle deltakernes utbytte av kurs så vel som kursinstruktørens behov for mer kompetanse og erfaring, er vårt inntrykk at kurs bør evalueres».

## 2.3 Videreføring av K1 – særlig i form av ny K2

### Ny K2 en videreføring i 2014-15

Handlingsplanen for 2009-2013 ble ikke umiddelbart erstattet av en ny handlingsplan. Det var imidlertid så stor interesse for en videre oppfølging at regjeringen beholdt stimuleringsmidlene som i perioden 2009-2013 prioriterte tiltak på kommunalt og fylkesnivå. Det vil si de tiltakene som tidligere hadde inngått i K1. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) hadde det overordna ansvaret for videreføringen, som i praksis ble gjennomført i regi av KMD. KMD avklarte så, sammen med 12 fylker og Oslo kommune, at det kommune- og fylkesrettede arbeidet med universell utforming «måtte gå videre». Dette skjedde på en konferanse på Gardermoen den 2.4.2014<sup>6</sup>.

Fortsettelsen fikk tittelen *K2 Universell utforming mot mye høyder; fylkes- og kommunerettet arbeid 2014-2015*. Videreføringen fikk en ny logo, inspirert av K2. Hovedtemaet for denne K2 var det samme som den tidligere K1, altså er K2 en videreføring av K1.

Oppstartsamlingen var 24-25. 11. 2014 med 53 deltakere fra kommuner, fylkeskommuner og statlige etater på samlingen. Her ble målet med K2 er skissert slik;

Målet med K2 var ifølge tilskuddsbrevet<sup>7</sup>:

*Målet med det nasjonale tiltaket og tildelinga av stimuleringsmidla, er at fylka og kommunane skal vera i stand til å utvikla og forvalta arbeidet med universell utforming slik at det vert skapt meirverdiar ved å utvikla eigen kunnskap, gjennomførast erfaringsbasert læring, og formidla resultat. Departementet legg vekt på samvirke i arbeidet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen og kommunane.*

Ved avslutningen av K1 hadde 17 fylker og 88 kommuner deltatt i arbeidet. Det var imidlertid et mål om at innen 2015 skulle alle fylker og 25 % av alle kommuner ha deltatt aktivt i dette arbeidet.

<sup>6</sup> <https://uu-k1.no/hva-er-tiltak-k2/>

<sup>7</sup> Tilskuddsbrev 17.09.2014 knyttet til statsbudsjettet 2014, kap. 0847.

**Fra 2016 – videreføring via ulike samlinger**

Fra og med 2016 inngår temaet «universell utforming i planlegging» i andre samlinger som Kommunal- og moderniseringsdepartementet arrangerer eller samarbeider med andre om. Dette er f.eks. i form av egne parallellsesjoner i forbindelse med de årlige nettverkssamlingene for kommunal og regional planlegging, som samlingen i Oslo 7. desember 2017. Universell utforming var vært et sentralt tema på KS sine kommunenettverkssamlinger i 2017 i Bodø og Gøteborg samt i Oslo 13.-14.2. 2018.





## 3 REGJERINGENS HANDLINGSPLAN FOR UNIVERSELL UTFORMING 2015-2019

### 3.1 Regjeringens visjon for universell utforming

Regjeringens visjon i denne handlingsplanen er «... et samfunn der alle kan delta» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 17). De følger derfor opp FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og vil i tråd med dette arbeide videre for et universelt utformet samfunn.

Regjeringen påpeker at universell utforming er til nytte for mange og at det har spesiell betydning for eldre og personer med «funksjonsnedsettelse». I tillegg til å legge fram en handlingsplan for universell utforming iverksetter regjeringen strategier, planer og tiltak på en rekke områder (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 17):

- Nasjonal transportplan
- Moderne eldrestrategi
- Stedsutviklingsprogrammet
- Regjeringens handlingsplan for oppfølging HelseOmsorg21-strategien og Omsorg 2020
- Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024

Målet er at disse skal fremme yrkesdeltakelse, teknologisk utvikling, nærmiljøutvikling, transportpolitikk og en boligpolitikk der det tas hensyn til brede brukergrupper (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 17). Dette er etter vårt syn en nærmere konkretisering av hva en skal oppnå via satsingen på de enkelte områdene.

Som bakgrunn for handlingsplanen vises det til Oslo Economics (2013) sin evaluering hvor det bekreftes at (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 12):

*...handlingsplanformen og de virkemidlene som er brukt har vært effektive<sup>8</sup>. Det er også pekt på at aktiv involvering av staten og andre offentlige aktører, fortsatt vil være nødvendig for å få en god framdrift i arbeidet.*

---

<sup>8</sup> Kapittel 2 i denne rapporten viser likevel at blant de tre tiltakene vi konsentrerer oss om her fra den handlingsplanen så er det i den nevnte evalueringen ulike syn på hvor effektive/vellykkede satsingene er.

## 3.2 Tiltak i handlingsplanen

### 3.2.1 Hovedområder

Denne handlingsplanen skisserer tiltak innen følgende hovedområder:

- IKT – 14 ulike tiltak
- Velferdsteknologi og hverdagsteknologi – 4 ulike tiltak
- Bygg og anlegg – 9 ulike tiltak
- Planlegging og uteområder (departement med hovedansvar for tiltaket)
  - PU 1: Tilskudd til lokal planlegging og universell utforming (KMD)
  - PU 2: Bærekraftig byutvikling og områdesatsing i byer (KMD)
  - PU 3: Universell utforming i planbehandling (KMD)
  - PU 4: Universell utforming i geografiske informasjonssystemer (KMD)
  - PU 5: Sikring av viktige friluftsområder (Klima- og miljødepartementet, KLD)
  - PU 6: Universell utforming av viktige friluftsområder (KLD)
  - PU 7: Tilskudd til friluftaktiviteter (KLD)
  - PU 8: Formidling av resultater fra nærmiljøsatsing (KLD)
- Transport – 7 ulike tiltak
- Sektorovergrepene tiltak – 5 ulike tiltak

### 3.2.2 Tiltak PU 1: Tilskudd til lokal planlegging og universell utforming

Ifølge handlingsplanen er dette en tilskuddsordning hvor midlene innen universell utforming er rettet inn mot forskning, kompetanseutvikling og god praksis i planleggingene. Tilskudd kan gis til organisasjoner, virksomheter og andre. Dette skal gjennomføres i 2015-2019 og KMD har hovedansvar.

Ifølge utlysningen til dette forprosjektet er PU1 en åpen tilskuddsordning rettet mot organisasjoner og frivillig sektor: «En del av rammen på tilskuddsposten, kr. 600 000 per år er merket «universell utforming».

I 2017 bevilget KMD 3,85 millioner i tilskudd til 30 ulike prosjekter og tiltak<sup>9</sup>. Midlene skal bidra til å øke kompetansen i lokale og regionale prosesser innen planlegging, kart og geodata. Tilskuddene er gitt til ulike virksomheter, organisasjoner og faglige nettverk. Dette skal ifølge departementets pressemelding bidra til å øke effektiviteten og kvaliteten på samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

Etter vår vurdering er omtalen i handlingsplanen lite konkret. Det samme gjelder begrunnelsen for bevilgningene i 2017. For å få mer kunnskaps om hva en legger vekt på,

---

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bevilger-38-millioner-kroner-til-lokal-plankompetanse/id2564421/> (nedlastet 27.02.2018)

herunder hvordan tilskudd via ordningen skal påvirke universell utforming, har vi sett nærmere på retningslinjer for tilskuddsordningen «for lokal kompetanse innen plan, kart og geodata».

Retningslinjene for søknader i 2018<sup>10</sup> viser hva KMD legger vekt på når det gjelder tilskudd innen dette tiltaket for 2018. Formålet er som i 2017. De viktigste kriteriene for å vurdere «måloppnåelse» er:

- Økt plankompetanse,
- Økt kvalitet og effektivitet i planarbeidet
- Verdiskaping basert på allmenn tilgjengelig kartinformasjon og geodata
- Bærekraftig utvikling
- Overføringsverdi til kommuner med tilsvarende ordninger

Ifølge utlysningen vil det ved behandlingen av søknadene også bli lagt vekt på følgende «tilleggsriterier»:

- Læring i nettverk og partnerskap
- Overføringsverdi der erfaringer og metoder skal kunne nyttiggjøres av andre med tilsvarende utfordringer og vilkår
- Samarbeid på tvers av fagområder, sektorer, forvaltningsnivåer eller geografiske grenser.

### 3.2.3 Tiltak PU 2: Bærekraftig byutvikling og områdesatsing i byer

Universell utforming inngår i departementets satsinger innen bærekraftig byutvikling gjennom plansatsing og områdesatsing i byer. Satsingene skal blant annet fremme bærekraftig bolig- og bypolitikk, bedre fysiske omgivelser og deltakelse i nærmiljøet i samsvar med intensjonene i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Satsingene vil pågå fram til henholdsvis 2017 og 2018.

Gjennomføring i 2015-2019. KMD har hovedansvar, men midlene kommer fra BLD.

Ifølge utlysningen til dette forprosjektet er PU2 rettet mot de største byområdene. Det er øremerket kr. 500 000 per år til universell utforming og dette skal ifølge en respondent bidra til spissede tiltak mot universell utforming i forbindelse med prosjekter innen storbysatsingen.

---

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/kmd-tilskudd/lokal-kompetanse-innen-plan-kart-og-geodata/retningslinjer-for-tilskuddsordningen-for-lokal-kompetanse-innen-plan-kart-og-geodata/id2549247/> (nedlastet 27022018). Midler for 2018 kan søkes ved å følge denne linken: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/kmd-tilskudd/lokal-kompetanse-innen-plan-kart-og-geodata/id2549246/>

For 2017<sup>11</sup> framgår det at utlysningen dreier seg om «Bolig-, areal- og transportplanlegging for en bærekraftig og attraktiv byutvikling». Den har altså et svært bredt perspektiv. Ifølge utlysningen er en rekke indikatorer relevante for å vurdere måloppnåelse for tilskuddsordningen. Det nevnes tre eksempler:

- Det kan sannsynliggjøres at det er gjennomført prosjekter som har bidratt positivt til nullvekstmålet for personbiltrafikk.
- Det kan sannsynliggjøres at oppfølging av regionale og interkommunale planer har bidratt i bærekraftig retning.
- Det er etablert nye samarbeidskulturer mellom fylkeskommunale, kommunale og statlige aktører.

Når det gjelder tildelingskriterier så er det listet opp mange ulike forhold knyttet til byutvikling, overførbarhet, IKT mv og som det siste av sju punkter «Om prosjektene viser hvordan universell utforming kan inngå».

Ifølge retningslinjene er det bare kommuner og fylkeskommuner i Oslo-området (Oslo med tilliggende kommuner i Akershus), Bergen-området, Trondheim-området og Stavanger-området som kan søke. Innen hvert område er det definert hvilke kommuner dette gjelder.

### 3.2.4 Tiltak PU 3: Universell utforming i planbehandling

Dette tiltaket omtales i handlingsplanen (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 38): Departementet vil se på fylkesmennenes og fylkeskommunenes oppfølging av universell utforming i sin planveiledning og planbehandling. Gjennom det fireårige evalueringsprogrammet EVAPLAN08 skal det ses på viktige samfunnshensyn og virkninger av plandelen i plan- og bygningsloven av 2008. Resultater vil formidles løpende i programfasen som skal vare fram til 2018. Videre vil departementet videreføre arbeidet med veiledning for god praksis i planleggingen.

Ifølge utlysningen av dette forprosjektet er den årlige rammen merket universell utforming 1 million kroner. KMD er ansvarlig og utførende departement – fordi dette er knyttet til planlegging, men midlene kommer fra BLD.

### 3.2.5 Tiltak PU 4: Universell utforming i geografiske informasjonssystemer

Ifølge handlingsplanen skal tiltaket P2 fra forrige handlingsplan: *Universell utforming i geografiske informasjonssystemer* videreføres og utvikles til fire oppgaver i regi av Statens kartverk:

---

<sup>11</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/kmd-tilskudd/bolig--areal--og-transportplanlegging-for-en-barekraftig-og-attraktiv-byutvikling/retningslinjer-for-tilskudd-til-bolig--areal--og-transportplanlegging-for-en-barekraftig-og-attraktiv/id2548532/> (nedlastet 27022018)

- *Tilgjengelighetsportalen* med informasjon om kartfestet informasjon utvikles og vedlikeholdes.
- *Universell utforming (uu) i matrikkelen* videreføres med det formål å utvikle metoder og foreta tilstrekkelige systemtilpasninger for innføring av uu-relevant bygningsinformasjon i tilknytning til Matrikkelen. Et delmål er en uu-indikator for bygninger fra 2017. Et mål for perioden 2016-19 er å stadfeste og registerfeste bygningsinformasjon knyttet til universell utforming i andre nasjonale registra.
- *Universell utforming inkluderes i Felles kartdatabase (FKB)*. Statens kartverk viderefører arbeidet med datamodellering av kartobjekter som er relevante for nasjonale mål i arbeidet med universell utforming. Det lages produktspesifikasjoner som gir kommunene grunnlag for å legge inn, føre á jour-hold og forvalte data om universell utforming i deres ordinære kartgrunnlag. I perioden 2016-19 skal slike data standardiseres gjennom Geovekst-samarbeidet.
- *Indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon utvikles*. Statens kartverk fortsetter å systematisere registrert data om tilgjengelighet og universell utforming slik at det kan hentes ut indikatorer for utviklingstrekk på nasjonalt og lokalt nivå. I løpet av perioden 2016-19 inkluderes fortsatt innsamling, á jour-hold og uttrekk av indikatorer i Norge digitalt samarbeidet. Gjennomføring 2015-19. KMD er ansvarlige.

Statens kartverk har årlig rapportert på aktivitetene i opprinnelige P2, videreført som PU4. Den videre gjennomføring under dette punktet er to-delt: 1) Kartlegging av tilgjengelighet i friluftsområder og kommunesentra, tilskudd til kommunal kartlegging, kr. 2.0 millioner per år. 2) Utvikling av indikatorbaserte systemer for universell utforming og tilgjengelighet, kr 500 000 per år.



## 4 HOVEDPROSJEKT – HOVEDMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

### 4.1 Generelt utgangspunkt for evaluering

Oslo Economics (2013) har vurdert en rekke temaer som anses sentrale i en sluttevaluering, blant annet ved at de ser på om ulike typer mål er oppnådd, hva som påvirker dette og mulige forbedringer. Vi skriver imidlertid 2018 og spørsmålet er nå disse tiltakenes *gjennomføringskraft* og *restverdi hos deltakere/tilskuddsmottakere* slik disse begrepene allerede er definert.

Ifølge utlysningen skal det gjennomføres en sluttevaluering av K1, K2 og K5. Et hovedprosjekt skal likevel vurdere om K5 skal videreføres. Evalueringen av K5 må dermed undersøke nærmere hva en har oppnådd, om temaet og organisering er viktig nok til å videreføres og hva en bør klarlegge i en evaluering for å avgjøre eventuell videreføring.

#### **Hvorfor ønskes evaluering – hva skal den brukes til?**

Det kan være mange ulike bakenforliggende grunner til at det gjennomføres evalueringer. Det kan være at en genuint er opptatt av om programteorien virker. Altså om ulike tiltak faktisk fører til de tilsiktede virkningene: Virker de og hva kan eventuelt forbedres? Andre grunner er at oppdragsgivere rutinemessig krever at det skal være evalueringer, men hvor resultatene har mindre interesse. Atter andre gjennomføres først og fremst som grunnlag for legitimering av tiltak. Dette bør en være bevisst på ved design av evalueringen.

#### **Hva kan inngå i en sluttevaluering?**

En sluttevaluering kan inneholde ulike elementer. Det har blant annet sammenheng med hva som er bakgrunnen for sluttevalueringen: Skal den f.eks. først og fremst dokumentere resultater og effekter, eller skal den også brukes til å få bedre innsikt i organisering og gjennomføring slik at det kan skje en læring i forhold til andre satsinger. I forbindelse med satsingen på universell utforming er det grunn til å anta at sluttevalueringen av K1, K2 og K5 skal inkludere evaluering av både resultater/effekter og prosess fordi K5 kanskje skal videreføres og fordi det fortsatt skjer en videre satsing på bakgrunn av den gjeldende handlingsplanen.

#### **Programteori som angir forventede resultater og effekter**

Mange satsinger, som gjennomføring av handlingsplaner, bygger – eller burde bygge på en programteori: Hvordan tenker en seg at tilførte ressurser, f.eks. i form av organisering og

tekniske/økonomiske midler skal gi grunnlag for tiltak som så skal gi den ønskede effekt. Dette er handlingsplanens «programteori» og den bør beskrives i form av piler og bokser som angir årsaks- og virkningsforhold.

Et sentralt aspekt ved evalueringen blir å undersøke om det en faktisk ønsker å oppnå skjer og videre hva som bidrar til måloppnåelse eller om programteorien bør revideres – justeres slik at en i større grad nå målene. Vi vil i kapittel 5 skissere programteorien for K1 og K2 (som er den samme) samt for K5, og tilsvarende for PUene i kapittel 6. Programteoriene blir utgangspunktet for å analysere resultatene. I den sammenheng bør *evaluator ha en klar formening om hva som ligger i begrepene resultater og effekter*. Resultater er det som kommer som konkrete tiltak av f.eks. tilførte ressurser, som at det er tilrettelagt for god tilgjengelighet i et friluftsområde. Effekter kan være å se på hvor mye friluftsområdet benyttes og videre – det egentlige målet – hvordan mer friluftsliv påvirker brukere: Gir det dem gode opplevelser, får de forbedret/vedlikeholdt psykisk og fysisk helse mv. Dette kan variere for ulike grupper, både mht. alder, funksjonsdyktighet mv. En bør dermed ta hensyn til hvem som er den primære målgruppen.

Gitt at en har en klar formening om programteorien, altså hvordan tiltak skal gi effekter, så bør en evaluering også være åpen for både kort- og langsiktige effekter. Evalueringen må også åpne for intenderte og ikke-intenderte effekter: Kanskje ble tiltaket også brukt av helt andre grupper enn de en tenkte seg, altså at tiltaket gir en mye større effekt?

Et sentralt poeng ved programteori og måling av effekter er hva som skyldes tiltaket og hva som skyldes andre, og kanskje mer allmenne forhold: Allmenne forhold kan være interessant i holdningsskapende arbeid fordi det gjerne er mange ulike strømninger som påvirker et forhold: Det kan for eksempel være at hele arbeidet med universell utforming bygger på generelle trender i samfunnet, i Norge og/eller internasjonalt. Har disse trendene en tyngre påvirkning på de faktiske resultater og effekter av universell utforming enn gjennomføringen av handlingsprogrammet, eller er det en kombinasjon? Dette er noen av spørsmålene som melder seg i den sammenheng. På den annen side vil en del resultater også være klart knyttet til spesifikke tiltak.

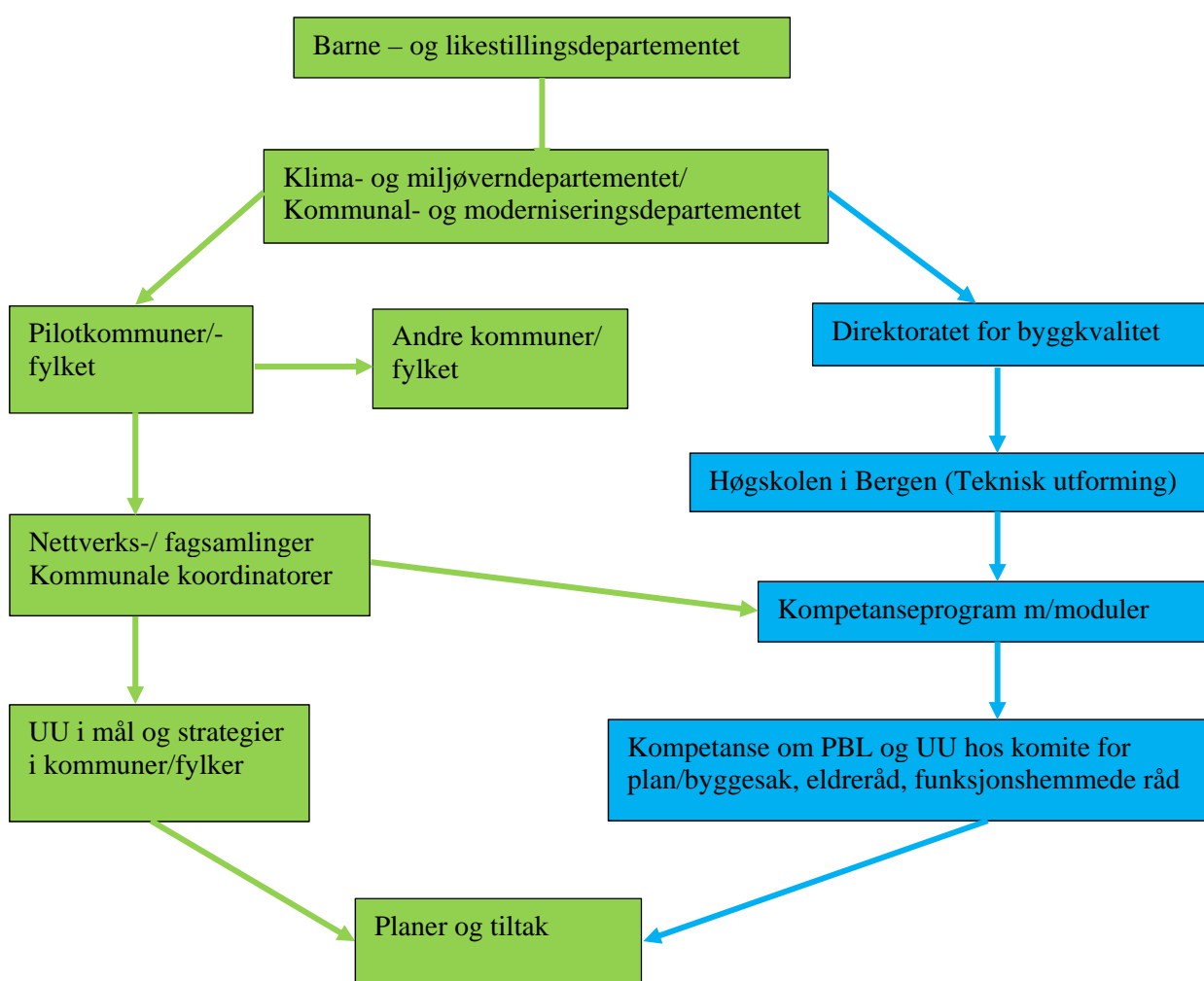
Det vil være slik at generelle trender og samfunnsmessige strømninger for eksempel om inkludering, mangfold, folkehelse, arbeidslinja mv er en god rammebetingelse for oppmerksomhet, gjennomføringskraft og konkrete resultater og restverdi innen universell utforming.



## 5 EVALUERING AV K1 - K2, OG K5

### 5.1 Programteori for K1 - K2, og K5

Figur 1. Modell for programteori K1-K2, og K5.



## 5.2 Mål og problemstillinger for evalueringen av K1-K2

### 5.2.1 Mål for evalueringen av K1 fra Handlingsplan 2009-2013 samt videreføringen K2

Målet med evalueringen av K1- K2 er å dokumentere og vurdere gjennomføring og ressursbruk i forbindelse med organiseringen, resultater i form av tiltak samt effekter av tiltakene.

### 5.2.2 Evalueringens problemstillinger

#### Felles for K1 - K2 og K5

- I hvilken grad påvirket gjennomføringen av K1 og K5 hverandre for å oppnå målene om universell utforming. Dette bør også ses i forhold til de øvrige satsingene på bakgrunn av handlingsplanen; Bygg og anlegg (B), planlegging og uteområder (P), transport (T), IKT (IKT), indikatorutvikling og standarder (IS), Kommunikasjons-politikken (KOM), Barn og Unge (BU) samt forskning og utvikling (FOU).
- Hva legges det vekt på mht. universell utforming, og hvem påvirker valg av tema og vektlegging av de enkelte tema: Er f.eks. valg av tema knyttet til hva som kan redusere bevegelsehindringer, eller er en opptatt av tilrettelegging for personer som har utfordringer mht hørsel eller syn? Fokuseres det på spesielle aldersgrupper og livsfaser? Dette er et bredt tema og det må spesifiseres nærmere.
- Samspill mellom de ulike K-satsingene, er f.eks. K1 brukt til å markedsføre K5?

#### Problemstillinger for K1 – K2

- Hvordan har den overordna og den lokale organiseringen vært innen K1, videreføringen K2 og senere oppfølging, herunder eventuelle endringer og bakgrunnen for endringer?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av henholdsvis K1, K2 og videreføring; Arbeidsinnsats på ulike nivå, tildelte midler – hvordan er «pengestrømmen»?
- Ble det i programperioden(e) satt mål knyttet til ulike arbeidsoppgaver innenfor tiltaket og ble det utviklet en systematisk målrapportering knyttet til disse målene?
- Har det i prosjektperioden for K1 og K2 samt etter avslutningen av K2 vært en systematisk kompetanseoverføring fra deltakende kommuner og fylkeskommuner til ikke-deltakende?
- Ble det i prosjektperioden(e) utviklet rutiner for at kommunale koordinatører skulle spre sin kompetanse videre?
- Hvilke aktiviteter er gjennomført, hvem og hvor mange kommuner, fylkeskommuner og andre har deltatt i K1, K2 og videreføring fram til 2018 (Resultater)

- I hvilken grad er universell utforming tatt inn i strategier i kommuner og fylker; planstrategier, samfunnsplanen, tematiske kommunedelplaner, andre planer og satsinger?
- Er det andre effekter (ikke-intenderte) av K1, K2 og videreføring?
- Hvilken sammenheng er det mellom intensjoner med K1-K2, gjennomføringskraft og restverdi?

## 5.3 Mål og problemstillinger for evalueringen av K5

### 5.3.1 Mål for evalueringen av K5

Målet med evalueringen av K5 er å dokumentere og vurdere gjennomføring og ressursbruk i forbindelse med organiseringen, resultater i form av tiltak, effekter av tiltakene samt grunnlag og forutsetninger for en eventuell videreføring av K5.

#### Problemstillinger for K5

- Hvordan har den overordna og den lokale organiseringen vært innen K5 i prosjektperioden? Herunder hvilke eventuelle endringer er iverksatt og bakgrunnen for endringene, samt forholdet mellom de ulike organisatorene?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av K5; Arbeidsinnsats på ulike nivå, tildelte midler og – hvordan er «pengestrømmen»?
- Hva har faktisk skjedd innen K5 over tid; hva er gjort mht. aktiviteter? Hvorfor er det mest aktivitet mot slutten, når K5 gjelder for perioden 2009-2013?
- Er markedsføringen av K5 blitt klarere og mindre avhengig av kursinstruktørene?
- Hvordan har bruken av de aktuelle modulene vært (deltakelsen i kursene); i hvilken grad er dette knyttet til instruktørene eller ikke?
- Hvordan har utviklingen i antall kursinstruktører vært?
- I hvilken grad er Direktoratet for byggkvalitet sine egne resultatmål oppnådd? Antall kommuner og fylkeskommuner som har gjennomført opplæringstiltak innen PBL sitt virkeområde, om UH sektoren er involvert. Er dette relevante mål?
- I hvilken grad har en nådd målgruppen: politikere som er medlemmer av komite for plan og byggesak, eldreråd og råd for funksjonshemmede?
  - I hvilken grad har de fått økt kompetanse om universell utforming innen pbl sitt virkeområde (effekt)?
  - Har dette påvirket deres påvirkning av relevante mål, strategier, planer og konkrete tiltak (effekt)?
- Hvilken sammenheng er det mellom intensjonen med K5, gjennomføringskraft og restverdi?
- Bør K5 videreføres, evt med hvilke endringer/forbedringer i forhold til praksis i perioden 2009-2013? Er det forutsetninger mht. organisering, tilførsel av ressurser mv

## 5.4 Hoveddesign ved evaluering av K1, K2 og K5

Ved evalueringen bør en så langt det er mulig bruke de samme metoder, utvalg og gjennomføring som Oslo Economics (2013) brukte fordi det gir et sammenligningsgrunnlag. Likevel bør deres metoder og gjennomføring vurderes kritisk, jf. de svakheter de ser ved sin egen undersøkelse. For eksempel hvor mye de kommunale prosjektlederne faktisk vet om aktuelle og relevante uu-tiltak i kommunen.

For å besvare problemstillingene bør det:

- Samles inn data om satsingens bakgrunn, samt hovedtrekk i organisering og gjennomføring av satsingen fra nasjonalt hold, herunder registerdata/andre data som viser «pengestrømmer» innen satsingen.
- Gjennomføres en spørreundersøkelse til alle landets kommuner, eventuelt et utvalg av disse, men slik at ressurskommuner, pilotfylker og de som kom til senere er inkludert.
- Mer detaljerte studier av hvordan arbeidet med universell utforming faktisk har foregått i et utvalg kommuner og fylker.

### 5.4.1 Dokumentasjon av hovedtrekk

For å besvare problemstillingene i en hovedundersøkelse bør det samles inn data om organisering og gjennomføring over tid, både nasjonalt regionalt, herunder gjennomførte tiltak. Dette må inkludere oversikt over pengestrøm på oversiktsnivå, og mer detaljert for K1, K2 og K5. For eksempel; Hvor mye penger er bevilget samlet for alle tiltakene hvert år, hvor kommer pengene fra, hvordan er pengene fordelt videre til ulike aktører; for å dekke administrasjon, til prosjekter mv? Videre hvilke øvrige ressurser er bruk i form av for eksempel årsverk og ukesverk hos ulike aktører, og hvor kommer disse midlene fra?

Dataene må komme fra gjennomgang av *dokumenter*; brev, notater, rapporter mv. Veiledningsmateriell og dokumenter som viser gjennomføringen av nettverkssamlinger og fagsamlinger, herunder deltakelse og presentasjoner. Oversikt over deltakende kommuner og fylker over tid. Årsrapport fra utvalg av de deltakende kommunene.

Det må gjennomføres *intervjuer* med sentrale personer i ulike departementer og direktorater, KS og frivillige organisasjoner.

### 5.4.2 Spørreundersøkelser rettet til kommunene

#### **En spørreundersøkelse til alle kommuner – med unntak av de som omfattes av PU2**

Som vi har vært inne på har alle fylkene, men bare en del av kommunene, vært involvert i tiltakene K1, K2 og K5. Via disse tiltakene skal kommunene få kunnskap som bidrar til universell utforming, særlig via strategier, planer og tiltak etter plan- og bygningsloven.

Samtidig har kommunene og fylkene kommet inn på ulike tidspunkt, og med ulike tilskuddsnivå, hvilket må antas å påvirke gjennomføring. Atter andre kommuner har ikke vært del av den organiserte satsingen, men de kan være påvirket av en bredere tanke i tida om å styrke universell utforming.

Vi har vurdert om det burde vært en kontrollgruppe – altså kommuner som ble antatt å ikke ha deltatt i denne typen satsing. Etter vår vurdering bør det imidlertid *ikke designes en kontrollgruppe* fordi mange kommuner kan nås via ulike tiltak, det gjelder både de aktuelle innen «K» og den senere satsingen på PU 1- PU4. Dermed vil det trolig være nesten umulig å identifisere en kontrollgruppe. For å få med de ulike fasettene, herunder kilder til kunnskap og påvirkning av kommunene, bør den primære metoden være en spørreskjemaundersøkelse som fanger opp bredden i påvirkning. Det kan være aktuelt å gå ut til alle kommuner, eller et stratifisert utvalg, men likevel slik at bredden i mulig påvirkning ivaretas via utvalget. Undersøkelsen må likevel primært gi grunnlag for å kartlegge innsats, resultater og effekter av K1, K2 og K5, men også slik at en fanger opp det bredere bakteppet for satsingen på universell utforming.

Skjemaet bør gå til ulike typer aktører i kommunene slik at en fanger opp målgruppene for K-tiltakene samt de personene i kommunene som skal bidra til dette. Tema og aktører bør avgrenses slik at undersøkelsen blir gjennomførbar og slik at de i hvert fall de antatt viktigste aktører og grupper blir spurt. Frivillige bruker-organisasjoner bør inkluderes.

### **Spørreundersøkelse til kommunene inn PU2**

Vi gjennomgår i kapittel 6 de ulike PU-satsingene og en av disse, PU2, er spesielt rettet mot de fire «storbyregionene» i Norge. I den satsingen er universell utforming en del, men relativt liten (?) del, av en bredere satsing på bærekraftig byutvikling. Dette blir forskjellig fra andre typer tiltak. Kommunene i storbyregionene er trolig også mer sammensatte mht. organisering og aktuelle respondenter enn resten av kommunene i landet. Det gjør at de blir for komplekse sammenlignet med de fleste andre kommuner.

Vi foreslår derfor at kommunene i de fire storbyregionene blir gjenstand for en egen spørreundersøkelse. Den skal inkludere relevante spørsmål i forhold til PU2 og spørsmål som er aktuelle for alle kommuner.

### **5.4.3 Casestudier i et utvalg kommuner og fylker**

Det bør gjennomføres casestudier i et utvalg kommuner og fylker for å få mer inngående kunnskap om arbeidet med universell utforming. Hvordan har arbeidet med uu påvirket holdninger, strategier, planer og tiltak? Utvalget av case bør være slik at vi kan se sammenhengen mellom det som skjer på fylkesnivå og kommunalt nivå.

Casestudiene bør inkludere intervjuer med politikere, ulike typer administrativt ansatte, fylkeskommunale og kommunale råd og frivillige organisasjoner. Videre bør aktuelle dokumenter gjennomgås, herunder plandokumenter og andre skriftlige kilder.

## 6 EVALUERING AV PU1, P2, PU3 OG PU4

I samråd med oppdragsgiver skal underveisevalueringen av tiltakene PU1-PU 4 være av typen «status-rapport» og dokumentasjon av arbeidet til nå. Det inkluderer de elementene som ligger i «gjennomføringskraft», altså i hvilken grad organisering og tiltak bidrar til gjennomføringen av de enkelte PUer. Videre hvilken «restverdi» (effekt) dette så langt har fått i forhold til målgruppene med tiltakene. Tiltakene er i stor grad iverksatt i kommuner, og for evalueringen vil det særlig innebære spørsmålet om i hvilken grad dette har ført til at universell utforming er inkludert i strategier, planer og tiltak. På den annen side er PU-satsingen relativt ny, hvilket kan begrense mulighet til å måle effektene. Dette må det tas hensyn til. Deler av PU-satsingen, særlig innen PU4, er en videreføring av forrige handlingsplan. Det bør dermed være mulig å vurdere gjennomføringskraft og restverdi over tid.

### 6.1 Felles for alle PUer og særlig PU1-PU4

#### Problemstillinger

- Hvordan skal de ulike tiltakene i denne handlingsplanen henge sammen/bygge på hverandre/støtte hverandre slik at det styrker universell utforming?
- Hvordan skal de ulike tiltakene innen planlegging og uteområder henge sammen/bygge på hverandre/støtte hverandre slik at det styrker universell utforming?
- Hva med forholdet til andre virkemidler og tiltak, f.eks. om universell utforming i planlegging?
- Hva legges det vekt på mht. universell utforming, og hvem påvirker valg av tema og vektlegging av de enkelte tema: Er f.eks. valg av tema knyttet til hva som kan redusere bevegelseshindringer, eller er en opptatt av tilrettelegging for personer som har utfordringer mht hørsel eller syn? Fokuseres det på spesielle aldersgrupper og livsfaser? Dette er et bredt tema og det må spesifiseres nærmere.

## 6.2 Problemstillinger og metode for evaluering av PU1

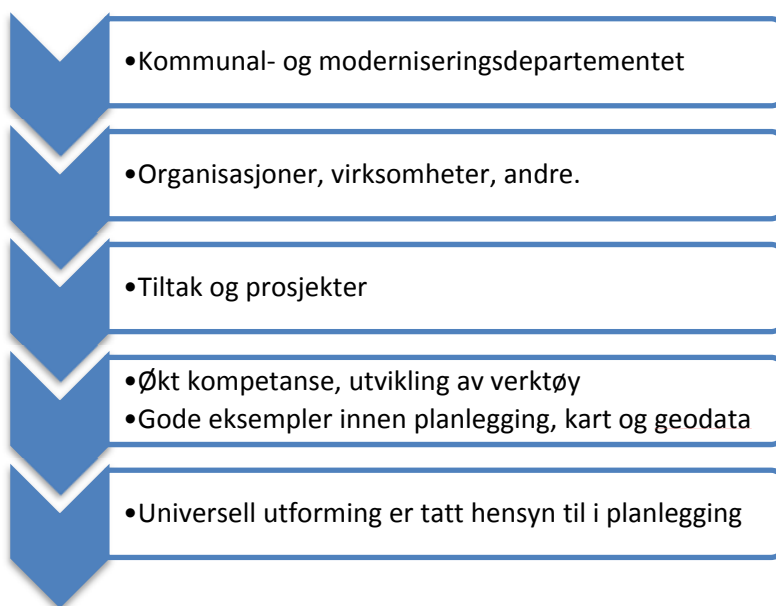
### En programteori for Tilskudd til lokal planlegging og universell utforming (PU1)

Figur 2 skisserer en programteori for PU1. Denne danner utgangspunktet for problemstillingene under dette punktet. Utlysningen er bredere enn universell utforming. Vi fokuserer her på de delene som er relevante i forhold til en «bedre universell utforming».

#### Problemstillinger

- Hvordan hadde ulike aktører tenkt at tiltaket skulle bidra til universell utforming via lokal planlegging?
- Hvordan har gjennomføring av ordningen vært organisert; nasjonalt, regionalt og kommunalt?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av PU1, egne organisatoriske, årlige bevilgninger og tildelinger?
  - Er prosjektene rettet mot universell utforming?
  - Er det satt av prosjekter tilsvarende kr. 600 000 per år i forhold til universell utforming?
- Hvilke organisasjoner, virksomheter mv og prosjekter har fått bevilgning; antall, typer, midler mv (resultater)?
- I hvilken grad har prosjektene bidratt til økt kompetanse, utvikling av verktøy, gode eksempler innen planlegging, kart og geodata? (effekt)
- I hvilken grad har dette styrket UU i lokal planlegging (effekt)?
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for PU1 så langt?

Figur 2. Modell for programteori for PU1: Tilskudd til lokal planlegging og universell utforming.





## Design og metoder

Problemstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører - og berørte grupper, vurderer intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

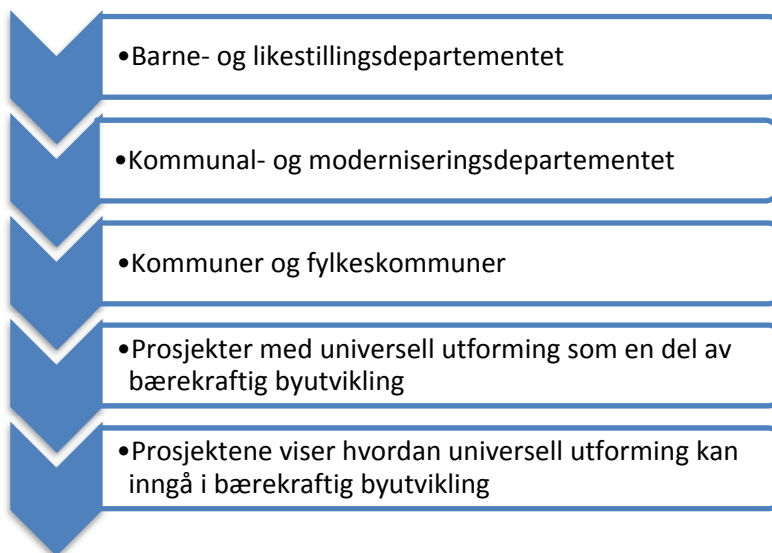
Blant de innvilgede prosjektene bør det gjøres et utvalg for å se i hvilken grad prosjektene følger programteorien og gir de antatte effektene. Utvalget kan f.eks. gjøres utfra type prosjekt og det må fortrinnsvis velges avsluttede prosjekter. Dokumenter bør gjennomgås og aktører intervjues. Temaet bør inngå i en *nasjonal spørreundersøkelse til kommunene*, se også 5.4.2 .

## 6.3 Problemstillinger og metode for evaluering av PU2

### Programteori for bærekraftig byutvikling og områdesatsing i byer<sup>12</sup>

Figur 3 skisserer en programteori for PU2. Universell utforming er en avgrenset (mindre) del av et større fokus på bærekraftig byutvikling. Vi fokuserer her på de delene av PU2 som er relevante i forhold til en «bedre universell utforming» og de fire byregionene.

Figur 3. Modell programteori for PU2: Bærekraftig byutvikling og områdesatsing i byer.



<sup>12</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/kmd-tilskudd/bolig--areal--og-transportplanlegging-for-en-barekraftig-og-attractiv-byutvikling/retningslinjer-for-tilskudd-til-bolig--areal--og-transportplanlegging-for-en-barekraftig-og-attractiv/id2548532/>

## Problemstillinger

- Hvordan hadde ulike aktører tenkt at tiltaket skulle bidra til universell utforming via områdesatsingen?
- Hvordan har gjennomføring av ordningen vært organisert; nasjonalt, regionalt og kommunalt?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av PU2, egne organisatoriske, årlige bevilgninger og tildelinger?
  - I hvilken grad er prosjektene rettet mot universell utforming?
  - Er det satt av prosjekter tilsvarende kr. 500 000 per år i forhold til universell utforming?
- Hvilke kommuner, fylkeskommuner og prosjekter har fått bevilgning; antall, typer, midler mv (resultater)?
- I hvilken grad har prosjektene bidratt til vektlegging av universell utforming innen satsing på bærekraftig byutvikling? (effekt)
- Viser prosjektene hvordan universell utforming kan inngå i bærekraftig byutvikling?
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for PU2 så langt?

## Design og metoder

Problemsstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører, og berørte grupper, vurderer intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

Det bør gjøres et utvalg blant de innvilgede prosjektene for å se i hvilken grad de følger programteorien og gir de antatte effekter. En bør fortrinnsvis velge prosjekter som er avsluttet og utvalget kan eksempelvis være etter prosjekttype. I forbindelse med casene bør dokumenter gjennomgås og aktører intervjues. Temaet bør inngå i en egen spørreundersøkelse som er spesielt rettet til kommunene som inngår i denne avgrensede satsingen.

## 6.4 Problemstillinger og metode for evaluering av PU3

Denne delen er rettet mot fylkesmennenes og fylkeskommunenes oppfølging av universell utforming via planveiledning og planbehandling, jf. Figur 4. Dette er en oppgave som de to aktørene allerede har, men midlene via PU 3 skal bidra til et økt fokus på universell utforming. Temaet er mer generelt berørt via EVAPLAN08. *Vi fokuserer her på de delene av veiledningen som er spesifikt rettet mot universell utforming, men det er viktig å være klar over at temaet også kan/bør i den ordinære planveiledning og – behandling i forhold til PBL og planer.*

## Problemstillinger

- Hvordan hadde ulike aktører tenkt at tiltaket skulle bidra til universell utforming via styrket veiledning fra fylkesmann og fylkeskommune i forhold til planveiledning og -behandling?
- Hvordan har gjennomføring av ordningen vært organisert; nasjonalt, regionalt og kommunalt?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av PU3, egne organisatoriske i ulike instanser, årlige bevilgninger og tildelinger?
- Hvilke kommuner, fylkeskommuner og prosjekter har fått bevilgning; antall, typer, midler mv? (resultater)
  - Er det gjennomført spesifikke tiltak for å styrke fylkeskommunenes og fylkesmennenes kapasitet innen planbehandling og planveiledning, herunder deres arbeid direkte overfor kommunene i plansaker?
  - Er det satt av prosjekter tilsvarende 1 millioner kroner per år merket universell utforming?
- I hvilken grad har prosjektene bidratt til vektlegging av universell utforming innen planbehandling, både ved vurderinger fra fylkesnivået og på kommunalt nivå? (effekt)
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for oppgaven så langt?

## Programteori for universell utforming i planbehandling

Figur 4. Modell for programteori for PU3: Universell utforming i planbehandling.



## Design og metoder

Problemsstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører, fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner og berørte grupper, vurderer

intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

Det bør gjennomføres dokumentstudier og foretas intervjuer med ansatte hos fylkesmann og i fylkeskommune (både politikere og ansatte) i et utvalg fylker. Studien bør kobles til et antall utvalgte plansaker slik at den faktiske planbehandling blir dokumentert og analysert i forhold til universell utforming. Hvorvidt fylkeskommunene og embetene uansett ville lagt vekt på universell utforming på grunnlag av de sterke nasjonale signalene om viktigheten, vil være blant temaene. Temaet universell utforming i planveiledning og -behandling bør inngå i *den nasjonale spørreundersøkelsen* til ulike kommuner, jf 5.4.2.

## 6.5 Problemstilling og metode for evaluering av PU4

### Felles programteori for de fire oppgavene?

Informasjonen i Handlingsplanen gir lite grunnlag for utforming av programteori; altså hvordan skal ulike elementer påvirke hverandre slik at en når målene.

### Felles problemstilling for PU4

PU4 består av fire oppgaver som er utviklet og videreført av Statens kartverk. Dette gir noen aktuelle spørsmål:

- Hvordan tenker en seg at de fire oppgavene eventuelt skal utfylle hverandre for å nå målet om bedre universell utforming?
- Hvem er målgruppen for de fire oppgavene; den enkelte potensielle bruker, politikere, ansatte i kommune mv?
  - Hvordan har disse ulike gruppene vært involvert i prosessen, særlig brukere?
  - Hvem har bestemt hvilke typer data som skal legges inn om hvilken type behov for universell utforming?
- Hva er de data som legges inn basert på; hvordan er de innhentet?
- Hvem har bestemt presentasjon av data?
- Hvordan brukes de aktuelle data i forbindelse med universell utforming, hvem bruker dem, til hvilket formål mv.?
- Bidrar dette til bedre universell utforming: Nærmere om hvilke typer universell utforming?
- Har arbeidet hatt verdi utover dette, f.eks. i form av økt kunnskap?

### Problemstillinger for oppgave 1: Tilgjengelighetsportalen

- Hvordan har en tenkt at opprettelse og drift av tilgjengelighetsportalen skal bidra til bedre universell utforming?
  - Hvem er målgruppen(e)?
- Hvordan er arbeidet med portalen organisert; nasjonalt, regionalt og lokalt?

- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av arbeidet med denne portalen; egne midler – arbeidstimer, årlige bevilgninger og tildelinger til kartverket.
- Hva er gjort? (resultater)
- Hva har bruken av midlene ført til; hvilket/hvilke produkt er utviklet?
- Hvordan brukes tilgjengelighetsportalen og av hvilke typer brukere?
- Har tilgjengelighetsportalen ført til/bidratt til at «de som har behov for det» har hatt nytte av portalen?
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for oppgaven så langt?

### **Design og metoder for oppgave 1**

Problemstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører, og berørte grupper, vurderer intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

For å få kunnskap om den faktiske bruk av portalen bør et utvalg av kommuner som har tatt den i bruk velges for en nærmere gjennomgang av bl.a. egnethet, hva som fremmer/begrenser bruk av den, nytte for kommunen og nytte for brukere. Dokumenter/data løsninger i kommunene bør gjennomgås og relevante aktører intervjues.

Bruk og nytte av tilgjengelighetsportalen bør inngå i den nasjonale spørreundersøkelsen til ulike kommuner, jf 5.4.2. Inkludere hvorfor de eventuelt ikke bruker/har nytte av portalen.

### **Problemstillinger for oppgave 2: Universell utforming i matrikkelen**

Lajord m.fl. (udatert) har vurdert en strategi for bygningsdelen i matrikkelen, herunder om matrikkelen kan brukes i forbindelse med universell utforming. Dette bør bli en del av bakgrunnen for denne delen av evalueringen.

- Hvordan har en tenkt at data om universell utforming i matrikkelen skal bidra til bedre universell utforming?
  - Hvem er målgruppen(e)?
- Hvordan er arbeidet med universell utforming i matrikkelen organisert; nasjonalt, regionalt og lokalt?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av arbeidet med universell utforming i matrikkelen? Egne midler i institusjoner– arbeidstimer, årlige bevilgninger og tildelinger til kartverket.
- Hva er gjort? (resultater)
- Hva har bruken av midlene ført til; hvilket/hvilke produkt innen matrikkelen er utviklet?
  - Er delmålet om en uu indikator for bygninger i 2017 oppnådd?

- I hvor stor grad har en nådd målet om å stedfeste og registerfeste bygningsinformasjon knyttet til universell utforming i andre nasjonale registre (jf at dette er et mål for perioden 2016-2019)?
- Hvordan brukes matrikkelen i arbeidet med universell utforming?
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for oppgaven så langt?

## **Design og metoder for oppgave 2**

Problemsstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører, og berørte grupper, vurderer intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

For å få kunnskap om den faktiske bruk av matrikkelen bør et utvalg av kommuner som har tatt den i bruk velges for en nærmere gjennomgang av bl.a. egnethet, hva som fremmer/begrenser bruk av den, nytte for kommunen og nytte for brukere. Dokumenter/dataløsninger i kommunene bør gjennomgås og relevante aktører intervjues.

## **Problemstillinger for oppgave 3: Universell utforming inkluderes i Felles kartdatabase (FKB)**

- Hvordan har en tenkt at data om universell utforming i Felles kartdatabase skal bidra til bedre universell utforming?
- Hvem er målgruppen(e)?
- Hvordan er arbeidet med universell utforming i Felles kartdatabase organisert; nasjonalt, regionalt og lokalt?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av arbeidet med universell utforming i Felles kartdatabase? Egne midler i institusjoner– arbeidstimer, årlige bevilgninger og tildelinger til kartverket.
- Hva er gjort? (resultater)
- Hva har bruken av midlene ført til; hvilket/hvilke produkt innen Felles kartdatabase er utviklet?
  - Er det utviklet produktspesifikasjoner som gir kommunene grunnlag for å legge inn, føre a-jour og forvalte data om universell utforming i deres ordinære kartgrunnlag?
  - I hvor stor grad har en nådd målet om å slike data er standardisert i KKB gjennom Geovekst-samarbeidet? (jf at dette er et mål for perioden 2016-2019)
- Hvordan brukes Felles kartdatabase i arbeidet med universell utforming?
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for oppgaven så langt?

### Design og metoder for oppgave 3

Problemsstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører, og berørte grupper, vurderer intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

For å få kunnskap om den faktiske bruk av data om universell utforming i Felles kartdatabase bør et utvalg av kommuner som eventuelt har tatt den i bruk velges for en nærmere gjennomgang av bl.a. egnethet, hva som fremmer/begrenser bruk av den, nytte for kommunen og nytte for brukere. Dokumenter/dataløsninger i kommunene bør gjennomgås og relevante aktører intervjues.

### Problemstilling for oppgave 4: Utvikling av indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon

- Hvordan har en tenkt at indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon skal bidra til bedre universell utforming?
  - Hvem er målgruppen(e)?
- Hvordan er arbeidet med indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon organisert; nasjonalt, regionalt og lokalt?
- Hvilke ressurser er brukt på organisering og gjennomføring av arbeidet med indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon? Egne midler i institusjoner– arbeidstimer, årlige bevilgninger og tildelinger til kartverket.
- Hva er gjort? (resultater)
- Hva har bruken av midlene ført til; hvilket/hvilke produkt innen indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon er utviklet?
  - Er registrerte data om tilgjengelighet og universell utforming systematisert slik at det kan hentes ut indikatorer for utviklingstrekk på nasjonalt og lokalt nivå?
  - Hvor langt er en kommet i innsamling, a-jour hold og uttrekk av indikatorer i Norge digitalt-samarbeidet? (jf at dette er et mål for perioden 2016-2019)
- Hvordan brukes indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon i arbeidet med universell utforming?
- Hvilke sentrale faktorer har hemmet/fremmet gjennomføringskraft og restverdi for oppgaven så langt?

### Design og metoder for oppgave 4

Problemsstillingene fordrer dokumentstudier og intervjuer som klargjør hvordan ulike nasjonale aktører, og berørte grupper, vurderer intensjoner, organisering og faktisk ressursbruk. Det skal både gi synspunkt på hva som faktisk har skjedd og hvordan ulike sider vurderes fra forskjellige aktører.

For å få kunnskap om den faktiske bruk av data om universell utforming i Felles kartdatabase bør et utvalg av kommuner som eventuelt har tatt den i bruk velges for en

nærmere gjennomgang av bl.a. egnethet, hva som fremmer/begrenser bruk av den, nytte for kommunen og nytte for brukere. Dokumenter/dataløsninger i kommunene bør gjennomgås og relevante aktører intervjues.



## 7 ETT, TO ELLER FLERE EVALUERINGSPROSJEKTER?

Notatet viser at evalueringen av universell utforming kan deles i tre hovedgrupper, basert på hvem som bør være respondenter for en spørreundersøkelse til ulike kommuner. Vi har summarisk nevnt andre deler av designet og metoder, men dette er mer utførlig behandlet under forslag til evaluering under de enkelte K og PU-tiltak.

- En spørreundersøkelse som er fokusert på oppgavene; universell utforming i matrikkelen, inkludering av universell utforming i Felles kartdatabase, og utvikling av indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon. Disse delene av PU4 er så teknisk rettet, og foreløpig så avgrenset mht. tema og aktører at de ikke er relevante for det bredere utvalget av dem som arbeidet med universell utforming. Dette gjelder også i kommunene.  
Som påpekt i forbindelse med disse tre oppgavene innen PU4 bør de kombineres med dokumentstudier og intervjuer på mer overordna nivå samt enkelte case.
- En spørreundersøkelse som i utgangspunktet omfatter de fleste av landets kommuner, men med unntak av de som er i målgruppen for PU2. Denne skal fange opp bredden mht. gjennomføringskraft og restverdi knyttet til flere aktuelle tiltak som i K1-K2, og K5 og deler av PU-satsingene.  
Ovenstående metodiske grep kombineres med dokumentstudier og intervjuer for ordningen som helhet samt enkelte fylker/kommuner som case.
- En spørreundersøkelse rettet mot kommunene og aktuelle brukergrupper i de fire stor-byregionene som inngår i PU2. Kombinert med intervjuer, dokumenter og casestudier av aktuelle prosjekter.

Det kan også være aktuelt med en avgrenset undersøkelse av prosjekter som har fått bevilgning via PU1. Dette kan kombineres med spørreskjema til kommuner som berøres av de aktuelle PU1 prosjektene, evt. med et utvalg som gir grunnlag for sammenligning.



## 8 REFERANSELISTE

Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet. (2004). *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming av viktige samfunnsområder*. Oslo: Departementene.

Barne- og likestillingsdepartementet. (2009). *Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet (Q-1159 B)*. Oslo: Departementet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2016). *Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019 (Q-1233 B)*. Oslo: Departementet.

Lafjord, A., Hjellum, O., Herdlevær, H., Horjen, F., Bergfjord A. B., Bakken, R.E., Holter, K. & Johnsen, J. (udatert). *Strategi for bygningsdelen i matrikkelen*. Kartverket.

Lund, E. (2014). *Fylkes- og kommunerettet arbeid med universell utforming i 2014. Erfaringer og bakgrunn*. Gardermoen, oppstartsamling 24. november 2014.

Miljøverndepartementet. (2002). *Handlingsprogram for universell utforming*. Oslo: departementet.

Miljøverndepartementet og Sosial- og Helsedepartementet. (1998). *Planlegging for alle. Introduksjon til satsingsområde*. Oslo: Departementene.

Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet. (1999). *Tilgjengelighet for alle*. Rundskriv T-5/99 B. Oslo: Departementene.

Miljøverndepartementet. (2007). *Universell utforming. Begrepsavklaring*. Temarapport T-1468. Oslo: Departementene.

NOU 2001: 22. (2001). *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.

Nørve, S., Knudtzon, L., Lund-Iversen, M. & Dotterud Leiren, M. (2010). *Universell utforming som strategi. Evaluering av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet*. (NIBR-rapport 2010:11). Oslo: NIBR.

Oslo Economics. (2013). *Evaluering av regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*. Prosjekt nummer 2011-269-1020. Oslo.

### **Tittel på notat skal skrives her**

Nasjonale myndigheter i flere ti-år vært arbeidet med en politikk for universell utforming, herunder handlingsplaner for 2009-2013 og 2015-2019. I notatet foreslås det hvordan tiltakene K1 og K5 fra den første perioden og tiltakene PU1 - PU4 fra den siste perioden kan evalueres. Det gjelder også K2 som gikk i årene 2014-15. Det foreslås en evaluering av universell utforming i matrikkelen, inkludering av universell utforming i Felles kartdatabase, og utvikling av indikatorsett for universell utforming i stedfestet informasjon (PU4). En annen evaluering skal fange opp bredden i landets kommuner mht. gjennomføringskraft og restverdi knyttet til K1-K2, K5 og deler av PU-satsingene (unntatt PU4 og PU2). En tredje evaluering rettes mot de fire storbyregionene som inngår i PU2. Alle evalueringene kombinerer spørreundersøkelser med dokumentstudier.

**ØF-notat 05/2018**

**ISSN nr: 0808-4653**