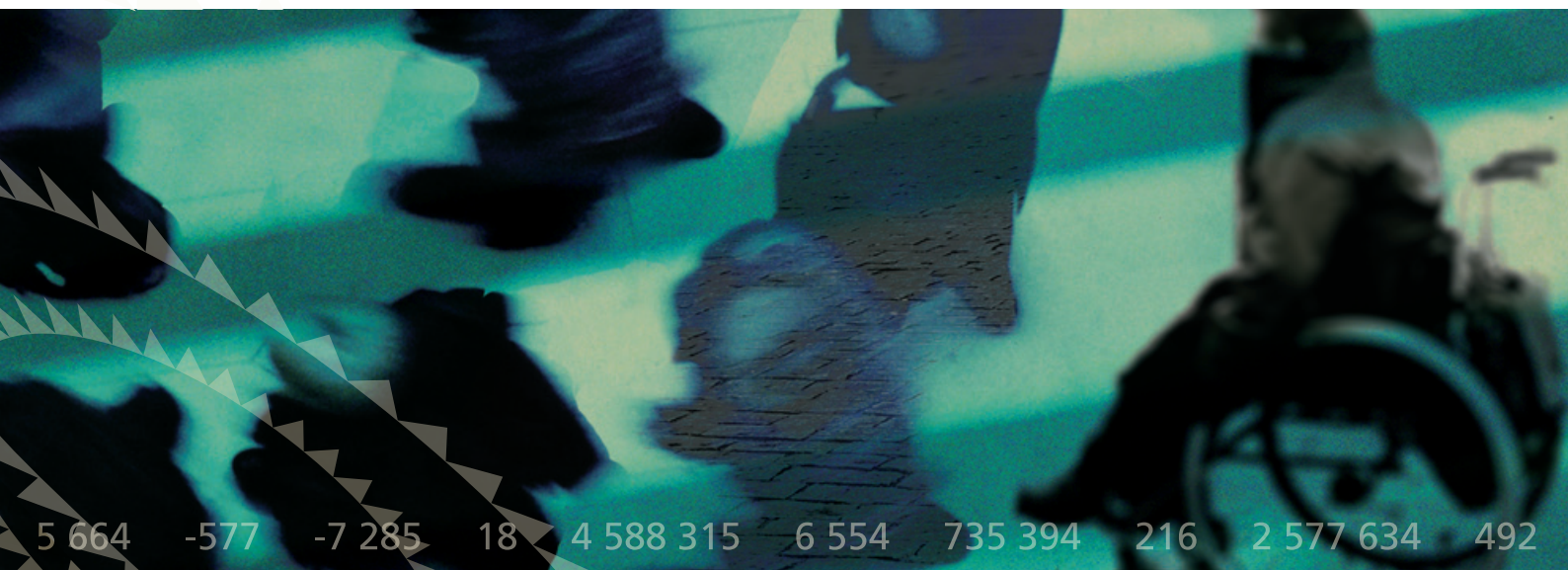




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse

Dokument nr. 3:10 (2008–2009)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-030-2

Alle foto: Riksrevisjonen
Forsideillustrasjon: Lobo Media AS

Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse

Dokument nr. 3:10 (2008–2009)



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (2008–2009)
*Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer
med funksjonsnedsettelse.*

Riksrevisjonen, 7. mai 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
3	Riksrevisjonens bemerkninger	11
4	Svar fra Barne- og likestillingsdepartementet	12
5	Uttalelse fra Riksrevisjonen	14
	Vedlegg: Rapport	17

Barne- og likestillingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse

1 Innledning

Full deltakelse og likestilling for alle uavhengig av funksjonsevne har vært et mål siden tidlig i 1990-årene. Norge sluttet seg til FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming da de kom i 1993, og tok inn målsettingen som en del av den nasjonale politikken.¹

En samlet sosialkomité har pekt på at samfunns-kapte hindringer er årsaken til at mange med nedsatt funksjonsevne ikke har mulighet til deltakelse og likestilling. Det har blitt vist til at en forutsetning for tilgjengelighet i alle deler av samfunnslivet er at fysiske barrierer i bygninger, ute-miljø og transportmidler bygges ned.²

Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner.³ Det er anslått at 17-20 prosent av befolkningen har nedsatt funksjonsevne.⁴ Andelen vil imidlertid variere avhengig av hvilken begrepsforståelse man legger til grunn. Konsekvensene av nedsatt funksjonsevne vil i mange tilfeller være situasjonsbetinget ut fra utformingen av omgivelsene.

I 2004 kom *"Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder"*. Handlingsplanen omfattet nesten 100 tiltak fordelt på 15 departementer, og arbeidet ble koordinert av Miljøvern-departementet. Handlingsplanen var opprinnelig tenkt å gjelde til og med 2009. I forbindelse med tilgjengelighets- og diskrimineringsloven ble det imidlertid startet opp et arbeid med en ny handlingsplan som skal koordineres av Barne- og likestillingsdepartementet. Planen vil bli lagt fram våren 2009.

Det er Barne- og likestillingsdepartementet som har ansvaret for samordning av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at departementet skal være en pådriver for at målene på området nås, og koordinere politikken på tvers av departementene.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang til offentlige bygg, transport og uteområder på lik linje med andre samfunnsborgere, og hvordan de statlige virkemidlene på området forvaltes.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

1. Hvordan er tilgjengeligheten til offentlige bygg, transport og uteområder for bevegelseshemmede, synshemmede og hørselshemmede?
2. I hvilken grad bidrar forvaltningen av de statlige virkemidlene til bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne?

Rapporten, som følger som trykt vedlegg, ble forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøvern-departementet og Samferdselsdepartementet til uttalelse ved Riksrevisjonens brev av 19. februar 2009. Barne- og likestillingsdepartementet har i brev av 13. mars 2009 gitt sine kommentarer til de forhold som er tatt opp i rapporten. I dette brevet er også svarene fra de øvrige berørte departementene innarbeidet. Departementets merknader er i det vesentlige inntatt i rapporten, samt i punkt 2 nedenfor.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst med utgangspunkt i data innhentet ved dokument-analyser, spørreundersøkelser, statistikk, intervjuer, gruppeintervjuer og befaringer.

For å undersøke hvordan personer med nedsatt funksjonsevne vurderer tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder,

1) Standardreglene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 1993. De er ikke juridisk bindende, men kan anvendes som folkerettslig regel. NOU 2001:22, s. 54f.

2) Innst. S. nr. 162 (2003-2004). Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne, s. 7f.

3) St.meld. nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne, s. 8.

4) Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedirektoratet "Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006." Del 1, s. 85.

er det gjennomført gruppeintervjuer med henholdsvis bevegelses -syns- og hørselshemmede personer. I tillegg er det gjennomført intervjuer med følgende fem organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne: Norges Handikapforbund, Norges Døveforbund, Norges Blindforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Hørselshemmedes Landsforbund.

Barne- og likestillingsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet ble intervjuet om sitt arbeid med tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. I tillegg er utvalgte styringsdokumenter analysert for å undersøke styringsdialogen mellom de nevnte departementer og underliggende virksomheter.

Tilgjengeligheten til kollektivtransport og uteområder er blant annet undersøkt gjennom befaringer i Oslo, Bergen, Kristiansand og Tromsø. Byene ble valgt ut fra geografisk spredning og størrelse. Det ble gjennomført befaringer med bevegelses-, syns- og hørselshemmede. Barrierene som deltakerne møtte underveis i befaringene ble dokumentert ved hjelp av befaringsnotater, foto og videoopptak.

For å undersøke tilgjengeligheten til offentlige bygg, er Statsbygg intervjuet. Tilgjengeligheten til NAV-kontorer og styringen på feltet er undersøkt gjennom en spørreundersøkelse blant utvalgte kontorer, intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet samt skriftlig redegjørelse fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Tilgjengeligheten til tog er belyst gjennom intervjuer med NSB og Jernbaneverket. Data om egenskaper ved NSBs togpark er innhentet fra selskapet. Videre er Jernbaneverkets stasjonsoversikt på Internett med informasjon om hvilke fasiliteter som finnes på den enkelte stasjon, gjennomgått.

For å undersøke egenskaper ved bussparken, er det gjennomført en spørreundersøkelse blant busselskaper. Videre er alle fylkeskommuner i brev bedt om å gjøre rede for hvilke krav som stilles til utformingen av bussene som benyttes til rutetransport i fylket. For å få informasjon om bransjens vurdering av tilgjengeligheten til busser, ble Transportbedriftenes Landsforening intervjuet.

For å belyse tilgjengeligheten til uteområder, er det innhentet data om kommunenes og fylkes-

kommunenes rapportering om universell utforming i KOSTRA for 2006 og 2007.

Det er utfordringer knyttet til å ivareta sektoransvaret og samordningen på politikkområdet

Undersøkelsen viser at tilgjengeligheten til sentrale samfunnsarenaer er mangelfull for personer med nedsatt funksjonsevne. Innenfor sektorene bygg, kollektivtransport og uteområder er det betydelig avstand mellom de fastsatte målene og resultatene slik de framkommer i undersøkelsen.

Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for gjennomføringen av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. I dag mangler de berørte departementene jevnt over informasjon om status, utvikling og måloppnåelse når det gjelder tilgjengelighet. Det er i liten grad utviklet relevante indikatorer og pålitelig statistikk, noe som representerer en klar begrensning med hensyn til å vurdere måloppnåelsen. Av undersøkelsen fremgår det at den løpende evalueringen av tiltak som det er lagt opp til i den gjeldende handlingsplanen, bare i liten grad er fulgt opp. Uten at det framskaffes bedre og mer pålitelig styringsinformasjon, mangler grunnlaget for å vurdere hvilke tiltak som gir den ønskede effekt. Til nå er det i liten grad synliggjort hvilke konkrete forbedringer i tilgjengeligheten som er forventet som resultat av satsning innen det enkelte området.

Barne- og likestillingsdepartementets overordnede ansvar for politikkområdet innebærer blant annet å fylle en koordineringsrolle for de sektorspesifikke tiltakene, samt å bidra til utviklingen av styringsverktøy. Det har over flere år vært arbeidet med å utvikle nasjonale indikatorer for tilgjengelighet og universell utforming. Barne- og likestillingsdepartementet har gitt Deltasenteret i oppdrag å koordinere de ulike sektorenes arbeid med utvikling av de nasjonale indikatorene. Departementet har ikke satt frist for når arbeidet skal ferdigstilles, og det er heller ikke skissert en plan for forventet fremdrift. Etter revisjonens vurdering må Barne- og likestillingsdepartementet i større grad skape forpliktende rammer for å sikre god fremdrift i arbeidet som vil danne grunnlag for styringsinformasjon på et område som er av stor betydning for mange brukere.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at det i løpet av våren 2009 vil bli lagt fram en konkret plan med tidsrammer for når et nasjonalt

indikatorsystem for universell utforming skal være operativt.⁵

Brukermedvirkning er en uttalt ambisjon for arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming. Undersøkelsen viser at brukerorganisasjonene opplever at de ofte blir tatt med på råd for sent i prosessene, at det til dels gis korte frister for å komme med innspill og at brukervolveringen i forbindelse med utforming av ny handlingsplan er begrenset. Det kan derfor synes som at prosessene rundt brukermedvirkningen ikke fungerer etter intensjonen. Ut fra ambisjonen om brukermedvirkning må departementene, for å sikre god forankring av de valgte løsningene, i større grad legge vekt på å inkludere brukerne i arbeidet med politikkutforming.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at departementet registrerer Riksrevisjonenes merknader knyttet til at departementene i større grad må legge vekt på å inkludere brukerne i arbeidet med politikk for å sikre god forankring av de valgte løsningene.⁶

Tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder er mangelfull

Når det gjelder offentlige bygg, viser undersøkelsen at syns-, hørsels- og bevegelsehemmede møter barrierer som trapper, trinn, terskler, mangelfull skilting og kontrastmarkering og manglende teleslynger i offentlige bygg. Barrierene gjør det vanskelig for disse brukerne å benytte de offentlige tjenestene som er lokalisert i byggene.

Når det gjelder tilgjengeligheten til offentlige bygg, gir ikke Kommunal- og regionaldepartementet noen føringer utover det som går fram av plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Statsbygg er Norges største eiendomsforvalter i statlig sivil sektor, og har gjennomført kartlegginger av tilgjengeligheten til egne bygg. Ifølge Statsbygg oppfyller ingen bygg i deres bygningsmasse per i dag alle krav til universell utforming. Dessuten er det svært få bygg i Statsbyggs portefølje som oppfyller dagens regelverk til tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Undersøkelsen viser at manglende kompetanse fører til at bygg blir satt opp uten at gjeldende

regelverk blir fulgt. En tydelig indikasjon på behovet for mer kompetanse er opplysninger som framgår av den årlige brukerundersøkelsen som gjennomføres av Statens bygningstekniske etat. For 2008 viser undersøkelsen at 40 prosent av bygg- og anleggsforetakene oppgir at de ikke kjenner til innholdet i begrepet universell utforming i byggsektoren.⁷

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at Husbanken og Statens bygningstekniske etat vil iverksette en rekke tiltak i forbindelse med regjeringens nye handlingsplan for økt tilgjengelighet og universell utforming.⁸ Ifølge departementet vil blant annet følgende tiltak kunne bidra til å styrke kunnskapen om universell utforming:

- Et nytt informasjonsprogram om universell utforming i bolig- og byggsektoren.
- Et kompetanseprogram på universell utforming for ansatte og politikere i kommunene innenfor plan- og bygningslovens virkeområde.
- Fokuserer på kompetanseheving om universell utforming ved iverksetting av tiltak for oppgradering av eksisterende bygningsmasse i kommuner og fylkeskommuner (KOB-programmet).

Etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal NAV-kontorene så langt det er mulig og rimelig utformes ut fra prinsippet om universell utforming. Arbeids- og velferdsetaten har operasjonalisert prinsippet om universell utforming i interne retningslinjer som omhandler den fysiske utformingen av NAV-kontorene. Undersøkelsen viser at utformingen av mange NAV-kontorer ikke tilfredsstiller Arbeids- og velferdsetatens ambisjon om universell utforming slik den er nedfelt i disse retningslinjene. For eksempel mangler 38 prosent av kontorene handikapparkering, 86 prosent har ikke ledelinjer for synshemmede i publikumsarealet som anbefalt, og 67 prosent mangler skrankeslynge for høreapparatbrukere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i liten grad fulgt opp den faktiske utformingen av kontorene, og det rapporteres heller ikke om resultater til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i styringsdialogen med direktoratet ikke etterspurt eller fulgt opp den manglende resultatrapporteringen når det

5) Barne- og likestillingsdepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten i brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

6) Barne- og likestillingsdepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten i brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

7) *Brukerundersøkelse 2008. En kartlegging av kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning av foretak og Statens bygningstekniske etat.* Statens bygningstekniske etat.

8) Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

gjelder bestemmelsen om universell utforming. Etter revisjonens vurdering har Arbeids- og inkluderingsdepartementet i for liten grad gitt føringer og innhentet nødvendig styringsinformasjon for å sikre at lovens intensjon om universell utforming er fulgt opp i praksis.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i brev av 13. mars 2009 at krav til universell utforming ikke alltid kan være absolutt, men vil måtte prioriteres i forhold til andre momenter i den lokale evalueringen av lokaler. Dette gjøres i partnerskap med kommunene og med utleierne. Ifølge departementet har det også vært en stadig tilstramming i krav til universell utforming, noe som gjør at mange lokaler ikke oppfyller dagens krav.

I kommentarene til utkast til hovedanalyserapport opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet at Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjennomføre følgende tiltak:⁹

- Instruere etatens enheter om å gjennomgå alle etablerte NAV-kontor i forhold til etatens "Krav til universell utforming", herunder at enhetene bes om å løse alle forhold som er i strid med minimumskravene, samt at enhetene må lage en plan for øvrige hensiktsmessige tiltak. Dersom enhetene ikke kan tilfredsstille minimumskravene innen den fastsatte tidsfristen, skal det formelt søkes Arbeids- og velferdsdirektoratet om midlertidig dispensasjon slik at en samlet oversikt over avvik utarbeides.
- Sikre at gjeldende krav og retningslinjer som allerede foreligger på området ved inngåelse av nye leieavtaler følges opp av fylkesleddene, samt sikre løpende rapportering knyttet til universell utforming fra enheter under etablering.

I undersøkelsen kommer det fram at kollektivtilbudet når det gjelder tog og buss, er preget av varierende tilgjengelighet. For bevegelses- og synshemmede skaper særlig høydeforskjellen mellom buss og bussholdeplass, og avstand mellom tog og plattform problemer ved på- og avstigning. I tillegg er manglende lesbar og hørbar informasjon sentrale barrierer for hørsels- og synshemmede. Variasjonen i utformingen av infrastruktur og materiell skaper uforutsigbarhet og vanskeliggjør bruk av kollektivtilbudet for personer med nedsatt funksjonsevne.

På jernbanesektoren er hensynet til tilgjengelighet og universell utforming søkt ivarettatt i aktørenes plandokumenter. Ifølge Samferdselsdepartementet vil et universelt utformet transportsystem være kostbart og ligge langt fram i tid. Noen av de største utfordringene på sektoren er lang levetid på mye av materiellet, stort antall holdeplasser og stasjoner og at det er mange aktører og forvaltningsnivåer som er involvert. Undersøkelsen viser at bare et fåtall av landets 360 jernbanestasjoner har god tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. NSBs togmateriell har varierende egenskaper knyttet til tilgjengelighet, noe som gir ulik grad av tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Undersøkelsen viser at det er lite samsvar mellom innstigningshøyden til NSBs rullende materiell og Jernbaneverkets plattformhøyder, og at løsningene i liten grad er i overensstemmelse med valgt standard når det gjelder innstigningshøyde.

Undersøkelsen viser videre at fylkeskommunene i ulik grad stiller krav til tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne når de kjøper busstjenester. Bussparken er i varierende grad tilgjengelig. For eksempel har 35 prosent av bussparken lavgolv/-entré, noe som tilsier at de fleste bussene ikke er tilrettelagt for bevegelseshemmede. Samtidig er bare et fåtall av de om lag 65 000 bussholdeplassene tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

Også når det gjelder offentlige uteområder viser undersøkelsen at tilgjengeligheten er vanskelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Sentrale barrierer er fortauskanter, underlaget på fortauer, manglende ledelinjer, gjenstander plassert på fortau og mangelfull sikring av grave- og byggearbeider. Konsekvensene for brukerne er at framkommeligheten blir uforutsigbar, at deres aksjonsradius kan bli redusert og at potensielt farlige situasjoner kan oppstå.

Når det gjelder offentlige uteområder, har det innenfor kommunal planlegging i nær ti år vært nasjonale mål knyttet til tilgjengelighet og universell utforming. Likevel er dette hensynet i liten grad tatt inn i kommunale og fylkeskommunale planer og retningslinjer. Rapporteringen fra kommunene i KOSTRA viser at det bare er 13 prosent som oppgir å ha universell utforming i sitt planverk. Det synes som om Miljøverndepartementet derfor ikke har klargjort hvilke mål som skal ivaretas gjennom kommunal planlegging, og ikke i tilstrekkelig grad har oppnådd tilslutning til disse målene.

9) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

For brukerne er det summen av barrierene som hindrer dem i å delta på lik linje med andre. Samtidig kan én enkelt barriere utgjøre forskjellen mellom deltakelse og utestengelse. De mange barrierene og uforutsigbarheten de representerer fører til at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad enn andre må bruke mye tid på å planlegge sine aktiviteter. For personer med nedsatt funksjonsevne vil det på grunn av manglende tilgjengelighet også være behov for hjelp av andre for blant annet å betjene en heis, komme seg om bord på et tog eller få tilgang til viktig informasjon.

I det videre arbeidet med politikkområdet må Barne- og likestillingsdepartementet etter revisjonens vurdering sikre bedre samordning gjennom en mer aktiv bruk av tilgjengelige virkemidler. Departementet må i større grad vektlegge sin pådriverrolle overfor sektordepartementene for å styrke det videre arbeidet med dette viktige politikkområdet.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, ny handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet og utvikling av nasjonale indikatorer vil være viktige virkemidler framover for å få et mer universelt utformet og tilgjengelig samfunn.¹⁰ Den nye handlingsplanen skal støtte oppunder implementeringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, ny plan- og bygningslov samt annen ny sektorlovgivning knyttet til universell utforming. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes. Det innføres også en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) og individuell tilrettelegging, og en særskilt plikt til tilrettelegging på noen utvalgte samfunnsområder.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i brevet at departementet i forbindelse med ny handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet vil utarbeide mål, delmål og tidsfaste tiltak for videre arbeid på dette området.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens undersøkelse viser at personer med nedsatt funksjonsevne møter vesentlige bar-

rierer innenfor offentlige bygg, uteområder og kollektivtransport. Disse hindringene gjør at mulighetene til deltakelse og likestilling er begrenset for mange. I sin pådriverrolle har Barne- og likestillingsdepartementet i for liten grad sikret oppmerksomhet om og framdrift i fagdepartementenes sektorvise arbeid på dette området.

Riksrevisjonen har merket seg at departementene som omfattes av undersøkelsen i all hovedsak deler Riksrevisjonens vurderinger, og at flere nå vil iverksette tiltak for å bedre kompetansen og styringen. For å bedre resultatene er det en forutsetning at departementene følger opp tiltak tettere enn de gjør i dag. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om fagdepartementene i tilstrekkelig grad har utnyttet de virkemidlene som er til rådighet for å styrke innsatsen, fra blant andre statlige aktører og kommuner.

Undersøkelsen viser at brukermidvirkningen på dette politikkområdet ikke er i samsvar med ambisjonene. Brukerne opplever at de ikke blir inkludert tidlig nok i prosessene, og at de i begrenset grad har vært involvert i arbeidet med ny handlingsplan. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om prosessene for brukerinvolvering er gode og omfattende nok til å sikre at brukernes behov er tilstrekkelig ivarettatt.

God styring av politikkområdet, herunder målrettet bruk av tiltak, forutsetter systematisk kunnskap om tilstanden på området og virkninger av iverksatte tiltak. Etablering av et nasjonalt indikatorsystem for universell utforming vil bidra til at denne kunnskapen økes. Utviklingsarbeidet med indikatorer har pågått i flere år. Etter Riksrevisjonens vurdering har Barne- og likestillingsdepartementet ikke hatt en styring som har sikret god nok framdrift i arbeidet. Riksrevisjonen har merket seg at Barne- og likestillingsdepartementet i løpet av våren 2009 vil legge fram en konkret plan med tidsrammer for når et slikt system skal være operativt, og understreker nødvendigheten av at også fagdepartementene i større grad enn hittil prioriterer arbeidet med slike sentrale indikatorer.

Den nye handlingsplanen som framlegges våren 2009, vil ifølge Barne- og likestillingsdepartementet understøtte implementeringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Riksrevisjonen vil framheve betydningen av at Barne- og likestillingsdepartementet og de andre fagdepartementene, i sin oppfølging av handlingsplanen

10) Barne- og likestillingsdepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten i brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

og indikatorarbeidet, forvisser seg om at dette arbeidet i praksis fører til færre barrierer og bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

4 Svar fra Barne- og likestillingsdepartementet

Saken har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. april 2009 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonen sitt brev av 27. mars 2009 om undersøkelsen av adgangen til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse.

1. Merknader fra Barne- og likestillingsdepartementet

Barne- og likestillingsdepartementet har følgende merknader til Riksrevisjonens dokument til Stortinget om ovennevnte sak:

Politikkområdet

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) fikk 18. oktober 2007 ansvaret for å koordinere den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Tidligere lå dette ansvaret i Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Koordineringen av arbeidet med universell utforming og oppfølging av den nasjonale handlingsplanen for økt tilgjengelighet og universell utforming har vært forankret i Miljøverndepartementet (MD). BLD overtok koordineringsoppgavene knyttet til universell utforming fra årsskiftet 2008/2009. Det ble i denne sammenheng overført stimuleringsmidler knyttet til arbeidet med universell utforming fra MD til BLD.

Når det i Riksrevisjonens dokument til Stortinget (side 6 og side 12) refereres til styringen av politikkområdet, bør det komme klarere fram at BLD kun har hatt ansvaret for koordineringen av den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne og universell utforming i en kort periode. Riksrevisjonen ser utviklingen over flere år og innenfor en rekke sektorer. Etter min mening blir det da svært unyansert utelukkende å kritisere BLD for pådriverrollen.

Brukermedvirkning

I dokumentet til Stortinget sies det at "Undersøkelsen viser at brukermedvirkning på dette politikkområdet ikke er i samsvar med ambisjonene. Brukerne opplever at de ikke blir inkludert tidlig nok i prosessene, og at de i begrenset grad har

vært involvert i arbeidet med ny handlingsplan. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om prosessene for brukerinvolvering er gode og omfattende nok til å sikre at brukernes behov er tilstrekkelig ivarettatt".

Det kan synes som at Riksrevisjonen generaliserer uttalelser om brukermedvirkning på dette politikkområdet på bakgrunn av et begrenset antall respondenter. Dette er et av de få områdene hvor det er etablert et omfattende system for brukermedvirkning på alle forvaltningsnivåer. Den 10.09.07 trådte Lov om råd eller anna representantskapsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne m.m. i kraft. Dette innebar at alle kommuner og fylkeskommuner fikk en lovmessig plikt til å sikre brukermedvirkning i relevante kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosesser. Videre er det etablert et nasjonalt råd for å gi uttalelser til departementene m. fl. i alle saker som berører personer med nedsatt funksjonsevne. Brukerkompetansen utgjør en viktig del av den samlede kompetansen til Statens råd for likestilling av funksjonshemmede.

Brukermedvirkning er en klar ambisjon i utforming av regjeringens politikk for personer med nedsatt funksjonsevne. Av den grunn er det etablert en rekke formelle fora for kontakt mellom brukerorganisasjonene og regjeringen (Kontaktutvalget) og det enkelte departementet og/eller underliggende etater. I tillegg arrangeres det en rekke ad-hoc møter mellom departementer og brukerorganisasjoner knyttet til avgrensede saker eller større politiske prosesser. Dette kommer i tillegg til samhandling med Statens råd for likestilling av funksjonshemmede.

Jeg vil også peke på at Regjeringen over BLD sitt budsjett tildeler over 150 mill kroner til funksjonshemmedes organisasjoner. Formålet med tilskuddet er blant annet å styrke mulighetene for organisasjonene til å drive interessepolitisk arbeid.

Høsten 2007 ble det arrangert et møte rettet mot funksjonshemmedes organisasjoner hvor formålet var å få organisasjonenes innspill til en ny handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet i en tidlig fase av arbeidet. Etter den tid har det vært avholdt møter med forskjellige organisasjoner en rekke ganger både på politisk og administrativt nivå knyttet til tilgjengelighetsområdet og handlingsplanarbeidet. Høsten 2008 ble det avholdt et nytt møte i BLD med FFO og

SAFO som ble ledet av daværende statssekretær Kjell Erik Øie. På møtet ble det orientert om status i arbeidet med handlingsplanen samt gitt muligheter for organisasjonene til å kommentere arbeidet og å gi ytterligere innspill til tiltak i handlingsplanen.

Jeg registrerer Riksrevisjonens spørsmål ved om prosessene for brukerinvolvering er gode og omfattende nok til å sikre at brukernes behov er tilstrekkelig ivarettatt.

Indikatorer

På side 12, tredje avsnitt, i Riksrevisjonens dokument til Stortinget uttales det at "Utviklingsarbeidet med indikatorer har pågått i flere år."

Jeg ønsker å presisere at arbeidet med indikatorer startet opp senhøsten 2006. Deltasenteret inviterte til oppstartsseminar i Indikatorforumet 24. januar 2007. Første møte i styringsgruppen var 29. mai 2007. Det presise er dermed litt over to år. En rekke indikatorer er allerede på plass og de fleste indikatorer vil være i drift i løpet av 2009. Problemet er imidlertid bygg og uteområder. Disse indikatorene vil komme noe senere på grunn av omfanget av data og målesteder. Det er ca 3,5 millioner bygninger i Norge.

2. Merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

KRD har følgende kommentarer:

Brukermedvirkning

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om prosessene for brukermedvirkning er gode og omfattende nok til å sikre at brukernes behov blir tilstrekkelig ivarettatt.

KRD vil understreke at vi har og har hatt fokus på brukermedvirkning i arbeidet med utvikling av bygningsdelen til ny plan- og bygningslov. I utredningsarbeidet forut for Odelstingsproposisjon nr 45 (2007 – 2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling har Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) samt statens eget rådgivende organ på området, Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (SRLF) vært tatt med på råd. Det har skjedd gjennom medvirkning i referansegrupper til utredningene:

- Kostnader og virkninger av universell utforming (FFO og SRLF)
- Analyse av kostnader ved universell utforming av nye bygninger, anlegg og uteområder for

publikum (FFO)

- Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utforming av undervisningsbygg (FFO, SAFO, SRLF)

Departementet har i tillegg jevnlig dialog med SRLF i arbeidet med ny plan- og bygningslov og ny teknisk forskrift. Statens byggt tekniske etat har i arbeidet med veileder til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven gjennomført en work shop hvor FFO, SAFO og SRLF deltok. Etaten har også rådført enkelte brukerorganisasjoner i arbeidet med særskilte problemstillinger i forskriftsarbeidet. Det er også verd å nevne at brukerorganisasjonene sammen med fagetatene har vært sentrale i arbeidet med utvikling av norsk standard for universell utforming av bygg og tiliggende uteområder.

Kompetanse

Riksrevisjonen viser til Statens bygningstekniske etats brukerundersøkelse rettet mot bygg- og anleggsforetakene i 2008 og til at "...40 prosent..... oppgir at de ikke kjenner innholdet i begrepet universell utforming i byggsektoren."

Kommunal- og regionaldepartementet vil understreke at det har skjedd en svært positiv utvikling hva gjelder kunnskapsnivået om universell utforming i foretakene fra da etaten inkluderte universell utforming i sin årlige brukerundersøkelse i 2006 og fram til i dag. Flertallet av foretakene, 57 prosent kjenner nå til begrepet universell utforming. Dette er en klar forbedring fra at 39 prosent svarte bekreftende på det tilsvarende i 2006. Departementet mener at Statens bygningstekniske etats og Husbankens informasjonsarbeid bidrar til økende kunnskap om universell utforming i næringen.

Kunnskap om tilstand på området

Riksrevisjonen viser til at "god styring av politikkområdet ... forutsetter systematisk kunnskap om tilstanden på området og virkningen av iverksatte tiltak."

KRD ser behovet for bedre statistikk om tilgjengelighetstilstanden i bygningsmassen. Departementet vil derfor ta initiativ til samarbeid med Statens kartverk med det formål å styrke informasjonen om bygningsmassens tilgjengelighet/universelle utforming i matrikkelen. Statens bygningstekniske etat og Husbanken vil medvirke i dette arbeidet.

3. Merknader fra Samferdselsdepartementet (SD)

SD bemerker at innføringen av diskrimineringsloven gis lite oppmerksomhet i hovedanalyse-rapporten. Spesielt i vurderingene i kapittel 6 der det foreslås hvordan departementene skal jobbe videre med feltet, kunne arbeidet med oppfølging av diskrimineringsloven, samt ny plan- og bygningslov kommet tydeligere fram.

Innenfor samferdsel har det skjedd store endringer i løpet av de siste årene. Det er ikke tvil om at det har "stått dårlig til" og at det er langt fram til transportsystemet er universelt utformet, men bevisstheten om dette og viljen/evnen til å gjøre noe med det er økt veldig. Denne utviklingen omtales ikke. Både dette arbeidet, forankret blant annet i St. meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan (2006-2015), og arbeidet med oppfølgingen av diskrimineringsloven burde ha vært omtalt.

Riksrevisjonens utsagn "Undersøkelsen viser at det er lite samsvar mellom innstigningshøyden i NSBs rullende materiell og Jernbaneverkets plattformhøyder, og at løsningene i liten grad er i overensstemmelse med valgt standard når det gjelder innstigningshøyde" gir et galt inntrykk.

Her tegnes et bilde av at det over lengre tid/ i flere år har foreligget en standard, og at de som har besluttet løsninger har ignorert standarden. Dette er ikke riktig. Det har inntil nylig ikke eksistert én standard for plattformhøyde, og dermed heller ikke for innstigningshøyde i materiellet. Jernbaneverket og NSB har nå i fellesskap kommet fram til en standard for plattformhøyder, slik at NSB har kunnet legge den til grunn ved bestillingen av nytt materiell i 2008. Videre har brukermidvirkningen vært forbilledlig både i prosessen med å stille krav til nytt materiell og i arbeidet med å få utarbeidet en plan for hvordan jernbanen kan bli universelt utformet."

5 Uttalelse fra Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at personer med nedsatt funksjonsevne opplever betydelige hindringer på sentrale samfunnsområder. Undersøkelsen viser at tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder fortsatt er vanskelig, til tross for at bedre tilgjengelighet og deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne lenge har vært sentrale politiske mål. Riksrevisjonen mener undersøkelsen dokumenterer at det fortsatt er et langt stykke igjen før

man kan si at personer med nedsatt funksjonsevne har god adgang til disse vesentlige delene av samfunnslivet.

Høyere grad av tilgjengelighet krever at fagdepartementene systematisk følger opp tilstanden og iverksetter tiltak innenfor sine sektorer. I tillegg er sterkere koordinering på tvers av sektorene nødvendig for å oppnå bedre resultater på området. Etter Riksrevisjonens vurdering er Barne- og likestillingsdepartementets pådriverrolle styrket ved at politikkområdet, ny handlingsplan, og forvaltningen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven nå er samlet i ett departement.

Etablering av et nasjonalt indikatorsystem for universell utforming vil bidra til økt kunnskap om tilstanden på området og virkningen av iverksatte tiltak. De siste to årene har arbeidet med indikatorutviklingen vært koordinert på tvers av sektorene. Det har ikke foreligget en konkret plan med tidsrammer for når et nasjonalt indikatorsystem skulle være operativt. Riksrevisjonen har merket seg at Barne- og likestillingsdepartementet nå opplyser at en rekke indikatorer allerede er på plass, og at de fleste indikatorer vil være i drift i løpet av 2009. Departementet opplyser at det fortsatt vil ta noe tid før det vil foreligge indikatorer for bygg og uteområder. Riksrevisjonen mener det er viktig at departementet sikrer god framdrift i det videre arbeidet med ferdigstillelsen og implementeringen av indikatorene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er brukermidvirkning helt avgjørende for å etablere gode løsninger for tilgjengelighet og universell utforming. Riksrevisjonen har merket seg Barne- og likestillingsdepartementets presisering av at det er etablert et omfattende system for brukermidvirkning på alle forvaltningsnivåer. Undersøkelsen viser også at det har vært en positiv utvikling på dette feltet de siste årene, samtidig som brukerorganisasjonene opplever at det fortsatt er et forbedringspotensial. Riksrevisjonen mener det er viktig at forvaltningen kontinuerlig involverer brukerne i prosesser som er viktige for dem, og at brukermidvirkningen evalueres og utvikles videre.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. april 2009

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Morten Lund

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: Adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelser

Vedlegg til Dokument nr. 3:10 (2008–2009)

Innhold

1	Innledning	21	5	I hvilken grad bidrar forvaltningen av de statlige virkemidlene til bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne?	40
1.1	Bakgrunn	21	5.1	Hvordan ivaretas politikkområdet?	40
1.2	Mål og problemstillinger	22	5.1.1	Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne	41
2	Metode og gjennomføring	23	5.2	I hvilken grad finnes det styringsinformasjon på politikkområdet?	43
2.1	Tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder for personer med nedsatt funksjonsevne	23	5.2.1	Hva finnes av tilgjengelig statistikk og styringsinformasjon?	43
2.2	Forvaltningen av de statlige virkemidlene	24	5.2.2	Hvordan arbeides det med nasjonale indikatorer?	44
3	Revisjonskriterier	25	5.2.3	I hvilken grad har det blitt gjennomført evalueringer av iverksatte tiltak?	45
3.1	Generelle krav	25	5.3	Hvilken brukerrettet informasjon finnes det om tilgjengelighetsnivået til offentlige bygg, kollektivtransport og offentlige uteområder?	45
3.2	Krav til offentlige bygg	25	5.4	I hvilken grad involveres brukerne i arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming?	46
3.3	Krav til kollektivtransport	26	5.5	I hvilken grad bidrar de statlige virkemidlene til måloppnåelse når det gjelder tilgjengeligheten til offentlige bygg?	47
3.4	Krav til offentlige uteområder	27	5.5.1	Hvordan sikres universell utforming av NAV-kontorer?	50
4	I hvilken grad har personer med nedsatt funksjonsevne tilgang til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder?	28	5.6	I hvilken grad bidrar de statlige virkemidlene til måloppnåelse når det gjelder tilgjengeligheten til kollektivtransportmidler?	52
4.1	I hvilken grad er offentlige bygg tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?	28	5.6.1	Hvordan sikres tilgjengelighet i jernbanesektoren?	52
4.1.1	Brukernes opplevelse av barrierer i og omkring offentlige bygg	28	5.6.2	Hvordan sikres tilgjengelighet i bussektoren?	54
4.1.2	Status for tilgjengelighet til offentlige bygg	29	5.6.3	Utfordringene i kollektivtransportsektoren ifølge brukerorganisasjonene	55
4.2	I hvilken grad er kollektivtransportmidler tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?	31	5.7	I hvilken grad bidrar de statlige virkemidlene til måloppnåelse når det gjelder tilgjengeligheten til offentlige uteområder?	56
4.2.1	Brukernes opplevelse av barrierer i bruk av kollektivtransportmidler	31	5.7.1	I hvilken grad inngår universell utforming i kommunal planlegging og rapportering?	56
4.2.2	Status for tilgjengeligheten til kollektivtransportmidler	33			
4.3	I hvilken grad er offentlige uteområder tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?	36			
4.3.1	Brukernes opplevelse av barrierer i offentlige uteområder	36			
4.3.2	Status for tilgjengelighet til offentlige uteområder	39			

5.7.2	I hvilken grad inngår universell utforming i regional planlegging og rapportering?	57
5.7.3	Utfordringer knyttet til universell utforming i kommunal og regional planlegging	58
6	Vurderinger	60
6.1	Mangelfull tilgjengelighet til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder	60
6.2	Det er utfordringer knyttet til å ivareta sektoransvaret og samordningen på politikkområdet	60
Referanseliste		63

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Full deltakelse og likestilling for alle uavhengig av funksjonsevne har vært et mål siden tidlig i 1990-årene. Norge sluttet seg til FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemninger da de kom i 1993, og tok inn målsettingen som en del av den nasjonale politikken.¹

En samlet sosialkomité har pekt på at samfunnskapte hindringer er årsaken til at mange med nedsatt funksjonsevne ikke har mulighet til deltakelse og likestilling. Det har blitt vist til at en forutsetning for tilgjengelighet i alle deler av samfunnslivet er at fysiske barrierer i bygninger, utemiljø og transportmidler bygges ned.²

Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner.³ Det er anslått at 17–20 prosent av befolkningen har nedsatt funksjonsevne.⁴ Andelen vil imidlertid variere avhengig av hvilken begrepsforståelse man legger til grunn. Konsekvensene av nedsatt funksjonsevne vil i mange tilfeller være situasjonsbetinget ut fra utformingen av omgivelsene.

Utredningen *Fra bruker til borger* fra 2001 slo fast at det var en betydelig vei å gå før målet om full deltakelse og likestilling ble nådd. I utredningen ble det pekt på at det på de fleste områder var et stort gap mellom de politiske målene og virkeligheten.⁵ Manneråk-utvalget, som sto for utredningen, foreslo en strategi der det blant annet inngikk en antidiskrimineringslov og forpliktende handlingsplaner. Forslaget ble behandlet i St. meld. nr. 40 (2003–2004), der også sektoransvarsprinsippet og universell utforming sto sentralt. Stortinget sluttet seg i stor grad til forsla-

gene i meldingen, og ba regjeringen om å utarbeide en handlingsplan for økt tilgjengelighet.

I 2004 kom *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder*. Handlingsplanen omfattet nesten 100 tiltak fordelt på 15 departementer, og arbeidet ble koordinert av Miljøverndepartementet. Handlingsplanen var opprinnelig tenkt å gjelde til og med 2009. I forbindelse med tilgjengelighets- og diskrimineringsloven ble det imidlertid startet opp et arbeid med en ny handlingsplan som skal koordineres av Barne- og likestillingsdepartementet. Den nye handlingsplanen vil bli lagt fram på våren 2009.

Det er Barne- og likestillingsdepartementet som har ansvaret for samordningen av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at departementet skal være en pådriver for at målene på området nås, og koordinere politikken på tvers av departementene.

Tekstboks 1 FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemning

Regel 5 – Tilgjengelighet

a) Adgang til det fysiske miljøet

1. Statene bør iverksette tiltak for å fjerne barrierer som hindrer funksjonshemmede adgang til det fysiske miljøet. Slike tiltak bør bestå i å utvikle standarder og retningslinjer samt å vurdere innføringen av lover for å sikre tilgjengeligheten til forskjellige samfunnsområder, som f. eks. boliger, bygninger, kollektiv transport og andre transportmidler, gater og andre utendørsmiljøer.
2. Statene bør sikre at arkitekter, bygningsingeniører og andre som er yrkesmessig involvert i utformingen og byggingen av det fysiske miljøet, har tilgang til riktig informasjon om politikken for funksjonshemmede og hva som skal til for å skape tilgjengelighet.
3. Det bør tas hensyn til kravet om tilgjengelighet i utformingen og utbyggingen av det fysiske miljøet allerede fra starten av planleggingen.
4. Funksjonshemmedes organisasjoner bør tas med på råd under utformingen av standarder og normer. De bør også trekkes inn på det lokale plan allerede i starten av planleggingen når offentlige byggeprosjekter skal utarbeides, for på den måten å sikre maksimal tilgjengelighet.

1) Standardreglene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 1993. De er ikke juridisk bindende, men kan brukes som folkerettslig regel. NOU 2001:22, side 54 f.
2) Innst. S. nr. 162 (2003–2004) *Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*, side 7 f.
3) St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*, side 8.
4) Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedirektoratet, *Full deltakelse for alle? Utviklings- trekk 2001–2006*. Del 1, side 85.
5) NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*, side 294.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang til offentlige bygg, transport og uteområder på lik linje med andre samfunnsborgere, og hvordan de statlige virkemidlene på området forvaltes.

Undersøkelsen vil belyse følgende problemstillinger:

1. Hvordan er tilgjengeligheten til offentlige bygg, transport og uteområder for bevegelseshemmede, synshemmede og hørselshemmede?
2. I hvilken grad bidrar forvaltningen av de statlige virkemidlene til bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne?

Tekstboks 2 Eksempler på avisoverskrifter som omhandler manglende tilgjengelighet

- *Blinde falt i usikret hull*
(Aftenposten, 23. november 2008)
- *Dørstokken i barnehagen skaper hver dag trøbbel for CP-rammede Sarah*
(featureartikkel i VG Helg, 10. januar 2009)
- *Operaen håpløs for synshemmede*
(Aftenposten, 11. juli 2008)
- *Toget kjører fra MS-syk*
(Aftenposten, 15. november 2008)
- *Etterlyser teleslynge*
(Troms Folkeblad, 7. mai 2008)

2 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst med utgangspunkt i data innhentet ved dokumentanalyser, spørreundersøkelser, statistikk, intervjuer, gruppeintervjuer og befaringer.

2.1 Tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder for personer med nedsatt funksjonsevne

For å undersøke hvordan personer med nedsatt funksjonsevne vurderer tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder, har det blitt gjennomført grupperintervjuer med bevegelseshemmede, synshemmede og hørselshemmede deltakere. Deltakerne ble bedt om å beskrive egne erfaringer når det gjelder tilgjengelighet generelt, og til offentlige bygg, uteområder og kollektivtransport spesielt. Gruppeintervjuene ble gjennomført i perioden fra november 2007 til januar 2008.

Det har blitt gjennomført intervjuer med fem organisasjoner som representerer interessene til personer med nedsatt funksjonsevne: Norges Handikapforbund, Norges Døveforbund, Norges Blindeforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Hørselshemmedes Landsforbund. Temaer for intervjuene var blant annet organisasjonenes vurdering av tilgjengeligheten til de tre sektorene som inngår i undersøkelsen, årsaker til manglende tilgjengelighet og brukermedvirkning. Intervjuene ble gjennomført i perioden fra mars til november 2008.

Tilgjengeligheten til kollektivtransport og uteområder er blant annet undersøkt gjennom befaringer i Oslo, Bergen, Kristiansand og Tromsø. Byene ble valgt ut fra geografisk spredning og størrelse. Det ble gjennomført befaringer med bevegelseshemmede, synshemmede og hørselshemmede. Deltakerne ble rekruttert gjennom lokallag av Norges Handikapforbund, Norges Døveforbund, Norges Blindeforbund, Norsk Revmatikerforbund og Hørselshemmedes Landsforbund. Barrierene som deltakerne møtte underveis i befaringene, ble dokumentert ved hjelp av befarringsnotater, foto og videoopptak. Befaringene ble gjennomført i april og mai 2008. Foreløpige

funn fra befaringene ble presentert for Barne- og likestillingsdepartementet 23. juni 2008.

Tilgjengeligheten til offentlige bygg har blitt undersøkt gjennom en spørreundersøkelse til NAV-kontorene. Våren 2008 mottok de 147 NAV-kontorene som var planlagt etablert innen 1. januar 2008, spørreskjemaet. 136 av 147 NAV-kontorer svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 93. Spørreundersøkelsen besto av et skjema der kontorene ble bedt om å oppgi detaljerte opplysninger om egenskaper ved inngangsparti, mottaksområde og møterom. I tillegg ble respondentene bedt om å vurdere tilgjengeligheten til lokalene generelt.

På grunn av sin sentrale rolle når det gjelder offentlige bygg, har Statsbygg blitt intervjuet om sitt arbeid med å kartlegge tilgjengeligheten til sine bygg, resultatet av dette arbeidet og vurderinger av årsaker til manglende tilgjengelighet.

NSB og Jernbaneverket har blitt intervjuet om blant annet tilgjengeligheten til togmateriell og infrastruktur, utfordringer knyttet til grenseflatene mellom ansvarsområdene, og gjennomførte og planlagte tiltak for å øke tilgjengeligheten. Data om egenskaper ved NSBs togpark er også hentet inn og systematisert i en tabell som er verifisert av NSB. Videre er Jernbaneverkets stasjonsoversikt på Internett med informasjon om hvilke fasiliteter som finnes på den enkelte stasjon, gjennomgått.

Tilgjengeligheten til busser har blitt undersøkt gjennom en spørreundersøkelse til busselskaper. Formålet med undersøkelsen har vært å få informasjon om egenskaper ved bussparken som i stor grad kan påvirke tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne.⁶ Utvalget er basert på bedrifter som er registrert med rutebiltransport i Bedrifts- og foretaksregistret. Av 175 busselskaper som mottok spørreskjemaet, svarte 115. Dette gir en svarprosent på 66.⁷ For å få ytterligere informasjon om bransjens vurdering av tilgjengeligheten til busser ble Transportbedriftenes Landsforening intervjuet.

6) Spørreskjemaet besto av en tabell som delvis bygger på en SINTEF-spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2003 på oppdrag fra Vegdirektoratet i forbindelse med innføringen av nytt bussdirektiv.

7) Ikke alle respondentene som mottok skjemaet, hadde busser.

Videre inngikk tilgjengeligheten til buss i befaringene. Deltakerne vurderte primært mulighetene for av- og påstigning og om det ble gitt visuell og auditiv informasjon om neste holdeplass.

Tilgjengeligheten til offentlige uteområder har også blitt undersøkt ved befaring. I befaringene ble det særlig lagt vekt på utformingen av sentrumsgater, kryss, fotgjengeroverganger og fortau.

Forskningsrapporter, evalueringer og utredninger som er relevante for undersøkelsen, har også blitt gjennomgått.

2.2 Forvaltningen av de statlige virkemidlene

Barne- og likestillingsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet er intervjuet om sitt arbeid med tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Intervjuene ble gjennomført i perioden fra desember 2008 til januar 2009. Temaene for intervjuene var blant annet departementenes vurdering av virkemidler, resultater og utfordringer på dette feltet. I tillegg har relevante styringsdokumenter blitt analysert for å undersøke styringsdialogen mellom de nevnte departementene og underliggende virksomheter.

Når det gjelder tilgjengeligheten til NAV-kontorene, ble Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev 10. oktober 2008 bedt om å gjøre rede for styringssignaler og hvordan disse har blitt fulgt opp. Departementet svarte i brev til Riksrevisjonen 11. november 2008. Det har også blitt gjennomført intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet om arbeidet med den fysiske utformingen av NAV-kontorene.

For å belyse kommunal og regional planlegging har det blitt innhentet data om kommunenes og fylkeskommunenes rapportering om universell utforming i KOSTRA⁸ for 2006 og 2007.

Videre ble alle fylkeskommuner i brev 25. august 2008 bedt om å gjøre rede for hvilke krav som stilles til utformingen av bussene som blir brukt til rutetransport i fylket.

I tillegg har Samferdselsdepartementets styringsdialog med Jernbaneverket og avtale om kjøp av persontransport av NSB blitt gjennomgått.

8) KOSTRA står for Kommune–Stat–Rapportering. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

3 Revisjonskriterier

3.1 Generelle krav

Ifølge Innst. S. nr. 162 (2003–2004)⁹ er det et offentlig ansvar å legge til rette for at alle ut fra sine forutsetninger får lik mulighet til å skaffe seg gode levekår og til å ivareta sine rettigheter og plikter som samfunnsborgere. Samfunnsskapte hindringer er ifølge innstillingen årsaken til at mange funksjonshemmede ikke har mulighet til deltakelse og likestilling. I innstillingen blir det slått fast at en forutsetning for tilgjengelighet i alle deler av samfunnslivet er at fysiske barrierer i bygninger, utemiljø og transportmidler bygges ned. Som et resultat av dette skal prinsippet om universell utforming legges til grunn for nybygg og nyanskaffelser.

I Innst. S. nr. 162 (2003–2004) ber sosialkomiteen regjeringen om å utarbeide en handlingsplan for å øke funksjonshemmedes tilgjengelighet til transport, bygg, informasjon og andre viktige samfunnsområder. Dette ble vedtatt i Stortinget, og handlingsplanen ble lagt fram i november 2004. Målet for regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne er fullverdig tilgjengelighet med varige virkninger. For å nå målet skal blant annet brukervedvirkning legges til grunn, og arbeidet skal evalueres underveis.

I Innst. S. nr. 162 (2003–2004) sier flertallet i komiteen at en strategi med sektoransvarsprinsippet bare kan lykkes dersom det samtidig stilles konkrete krav om hvilke tiltak som skal settes i verk.

Reglement for økonomistyring i staten¹⁰ krever at alle statlige virksomheter fastsetter mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene skal sikre at de fastsatte målene og resultatkravene oppnås med en effektiv ressursbruk.¹¹

Virksomhetene skal også sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om

effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.¹²

Departementene skal i tildelingsbrevene fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetenes egenart og risiko og vesentlighet.¹³

3.2 Krav til offentlige bygg

Stortinget har lagt vekt på at tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne må bedres, slik at alle funksjonshemmede blir sikret god tilgjengelighet til bygninger. I Innst. S. nr. 162 (2003–2004) uttaler komiteen at prinsippet om universell utforming skal vurderes i alle relevante saker i statlig forvaltning. Statlige virksomheter skal legge prinsippet om universell utforming til grunn ved nybygg, vedlikehold og fornyelse av leieavtaler for å sikre god tilgjengelighet for alle. For å bidra til kompetanseheving og holdningsendringer hos de som er involvert i byggeprosessen, understreker komiteen at det må bli lagt vekt på informasjonstiltak og etter- og videreutdanningstilbud om universell utforming.

Ifølge plan- og bygningsloven er det eier som skal sørge for at byggverk holdes i en slik stand at det ikke oppstår fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom.¹⁴ Videre heter det at ethvert byggearbeid skal utføres fagmessig og teknisk forsvarlig slik at det ferdige byggverket tilfredsstiller de kravene som er satt til sikkerhet, helse, miljø og brukbarhet.¹⁵ Dette innebærer at tiltak på byggverk ikke må utføres hvis det vil føre til at byggverket kommer i strid med bestemmelser som er gitt i eller i medhold av loven, eller som fører til at bygget kommer ytterligere i strid med bestemmelsene enn det allerede er.¹⁶

Departementet kan i forskrift gi regler for plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å gi pålegg om å utbedre byggverk når tungtveiende hensyn

9) Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

10) Fastsatt i kgl.res. 12. desember 2003; trådte i kraft 1. januar 2004.

11) Jf. økonomireglementet § 4.

12) Jf. økonomireglementet § 16.

13) Jf. økonomireglementet § 4.

14) Plan- og bygningsloven § 89.

15) Plan- og bygningsloven § 77.

16) Plan- og bygningsloven § 87.

til helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet gjør det nødvendig.¹⁷

Kravene til tilgjengelighet er definert nærmere i forskrift. I omtalen av de generelle kravene til brukbarhet heter det at "bestemmelsene om brukbarhet skal sikre at enhver bygning kan nyttes til sitt forutsatte formål, og at utformingen av bygningen gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede".¹⁸

Det er kommunene som skal føre tilsyn med at bestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen overholdes.¹⁹ Kommunen har myndighet til å gi varige eller midlertidige dispensasjoner fra bestemmelsene dersom det søkes om det. Dispensasjon er etter plan- og bygningsloven § 7 betinget av at det foreligger særlige grunner for det.²⁰

I arbeids- og velferdsforvaltningsloven er det en egen bestemmelse om universell utforming, og her slås det fast at NAV-kontorene så langt det er mulig og rimelig, skal utformes ut fra prinsippet om universell utforming.²¹ Ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal prinsippet også være styrende ved etablering av NAV-kontorene i kommunene. Formålet er å sikre at NAV-kontorene skal kunne brukes av alle, og at de også skal kunne være arbeidsplass for personer med nedsatt funksjonsevne.

3.3 Krav til kollektivtransport

I innstillingen til St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan* blir det gjort rede for et femte hovedmål for transportpolitikken.²² Dette hovedmålet sier at det skal være et transportsystem som er tilgjengelig for alle og transporttilbudet skal gjøre det mulig for alle å leve et aktivt liv. Ifølge innstillingen må kollektivnettet utformes slik at det blir tilgjengelig for alle grupper av reisende. Dette gjelder også for utformingen av holdeplasser og trafikkterminaler: hele reisekjeden skal være tilgjengelig for alle.

Ifølge Innst. S. nr. 162 (2003–2004)²³ er det prinsippet om universell utforming som skal ligge til grunn i arbeidet og prioriteringene innen samferdselssektoren. Ifølge innstillingen er det viktig med et transporttilbud som er helhetlig, samordnet, rasjonelt og fleksibelt. Dette skal gjøre det mulig for funksjonshemmede å ta seg fram, uavhengig av hvor i landet man bor.

I tilgjengelighetsprogrammet BRA²⁴ er det et viktig prinsipp at arbeidet for bedre tilgjengelighet innrettes slik at nettogevinstene for samfunnet blir størst mulig. Dette prinsippet innebærer ifølge handlingsplanen at universell utforming bør implementeres allerede i planleggingsfasen av ny infrastruktur og anskaffelse av transportmidler. Dette vil føre til vesentlig mindre tilleggs-kostnader enn tilsvarende kostnader ved å oppgradere gammelt utstyr. I tillegg bør det velges enkle og kostnadseffektive løsninger, både når prinsippet om universell utforming ligger til grunn for nye tiltak, og når man utbedrer eksisterende infrastruktur, materiell og øvrige løsninger.

Arbeidet med kollektivtransporten er fordelt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene.²⁵ Samferdselsdepartementet legger føringer for samferdselspolitikken gjennom rammer og overordnede mål. I tillegg har departementet det overordnede ansvaret for at kollektivtransporten utformes og utnyttes effektivt som en del av det totale transportsystemet. Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesintern kollektivtransport og har et overordnet ansvar for planlegging og kjøp av kollektivtransporttjenester på dette forvaltningsnivået. Fylkeskommuneplanene skal gi tjenester som er tilpasset lokale forhold og behov. I tillegg skal større bykommuner legge til rette for kollektivtransport gjennom areal- og transportplanlegging og ved oppgradering av kommunale veier og holdeplasser.

Krav til tilgjengelighet til buss

I Innst. S. nr. 240 (2003–2004) framheves det som viktig at vilkår knyttet til tilgjengelighet blir tatt inn i konsesjonsvilkårene ved anbud. Alvorlige brudd på slike vilkår bør ifølge samferdselskomiteen føre til at konsesjonen blir kalt tilbake.

Etter § 4 i forskrift om anbud i lokal rutetransport kan oppdragsgiveren i anbudskonkurranser

17) Plan- og bygningsloven § 89.

18) Teknisk forskrift § 10-1.

19) Plan- og bygningsloven § 10-1.

20) I veiledningen til teknisk forskrift står det at man generelt kan si at dispensasjon fra minimumskrav til sikkerhet, helse, miljø, tilgjengelighet og brukbarhet ikke er ønskelig, og at det er vanskelig å se for seg hvilke særlige grunner som kan sette til side slike minimumskrav.

21) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13.

22) Innst.S. nr. 240 (2003–2004) *Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006–2015*.

23) *Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*.

24) BRA står for Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring.

25) *Handlingsplanen for tilgjengelighetsprogrammet BRA*.

fastsette at oppdraget skal utføres med materiell av en bestemt standard. Leverandøren som blir tildelt kontrakt, skal legge fram nødvendig dokumentasjon for at kravene til materiell er oppfylt. Hvis det ikke er fastsatt krav etter bestemmelsene, skal det dokumenteres at materiellet oppfyller kravene i loven. Slik dokumentasjon kan for eksempel være utskrift fra motorvognregisteret. Etter forskriften § 8 skal kunngjøringen av anbudskonkurransen inneholde opplysninger om materiellstandard. Valg av leverandør skal etter forskriften § 19 baseres enten utelukkende på laveste pris, eller det kan legges vekt på pris, kvalitet og leveringsdyktighet.

Departementet kan etter § 27 i lov om yrkes-transport med motorvogn og fartøy gjøre endringer i forskriftene for løyvepliktig virksomhet og i vilkår som er satt for et løyve. Hvis innehaveren av løyvet ikke vil fortsette driften etter de nye vilkårene, skal han få rimelig tid til å legge ned virksomheten. Etter § 29 i samme lov kan løyvestyremakten trekke tilbake løyvet når innehaveren ikke fyller de kravene som er satt i forskrifter og vilkår, eller ikke retter seg etter de forskriftene og vilkårene som gjelder for å drive virksomheten.

Krav til tilgjengelighet til tog

Ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Samferdselsdepartementet er det viktig å sørge for god tilgjengelighet til tog for funksjonshemmede. Budsjettproposisjonen framhever universell utforming av infrastruktur og transportmateriell som et verktøy for å fremme tilgjengelig kollektivtransport.

Innkjøp av togmateriell innebærer store investeringer med lang levetid. Ifølge lov om offentlige anskaffelser § 6 skal statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen under planleggingen av den enkelte anskaffelsen.

3.4 Krav til offentlige uteområder

Av plan- og bygningslovens formålsparagraf framgår det at planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Gjennom planleggingen skal det legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den

enkelte og samfunnet.²⁶ Plan- og bygningsloven gir føringer for hvilke prosesser som må gjennomføres før planer kan vedtas. Det er forutsatt at utviklingen skal være basert på en helhetlig planlegging, der overordnede planer skal være utgangspunkt og grunnlag for en mer detaljert planlegging. Det skal bare gis dispensasjon fra planene når det foreligger særlige grunner.²⁷

Kommunene skal utføre en løpende kommunal planlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innen sine områder. Planleggingen skal være i tråd med viktige nasjonale og regionale mål, rammer og retningslinjer. Kommunene har som planmyndighet det primære ansvaret for å legge de nasjonale målene om tilgjengelighet for alle inn som en del av beslutningsgrunnlaget ved kommunal planlegging og enkeltsaksbehandling i forhold til plan.²⁸

Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet og tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Kommunene har ansvar for de kommunale veiene.²⁹ Alle nye prosjekter som planlegges og bygges i regi av Statens vegvesen, skal være basert på prinsipper for universell utforming, og krav til universell utforming skal legges inn i etatens retningslinjer og veiledere.³⁰

Offentlig vei er definert som vei eller gate som er åpen for allmenn ferdsel, og som blir vedlikeholdt av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglene i kapittel IV i vegloven. Parkeringsplasser og holdeplasser faller også inn under definisjonen av vei, jf. vegloven.³¹ Planlegging av riksvei, fylkesvei og kommunal vei skal skje etter reglene om planlegging i plan- og bygningsloven.³²

Krav til brukermedvirkning

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Enkeltpersoner og grupper som blir berørt, skal få anledning til å delta aktivt i planprosessen.³³

26) Plan- og bygningsloven § 2.

27) Plan- og bygningsloven § 7.

28) Rundskrivet *Tilgjengelighet for alle*.

29) Vegloven § 9.

30) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Samferdselsdepartementet, side 40.

31) Vegloven § 1.

32) Vegloven § 12.

33) Plan- og bygningsloven § 16-1.

4 I hvilken grad har personer med nedsatt funksjonsevne tilgang til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder?

4.1 I hvilken grad er offentlige bygg tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?

4.1.1 Brukernes opplevelse av barrierer i og omkring offentlige bygg

Parkeringsplasser

I gruppeintervjuene som ble gjennomført med bevegelseshemmede, kom det fram at tilgjengeligheten til offentlige bygg ofte er redusert som følge av forhold utenfor selve bygget. Flere av deltakerne pekte på at det er et problem at det mangler handikapparkeringsplasser i nærheten av offentlige kontorer. Det ble i den forbindelse vist til at bil er et hjelpemiddel for mange bevegelseshemmede, og at manglende og uhensiktsmessige parkeringsplasser reduserer muligheten til å være selvhjulpne.

Inngangspartier

Av gruppeintervjuer framgikk det at både bevegelses-, syns- og hørselshemmede opplever at mange inngangspartier er utformet på en slik måte at de representerer en barriere. Både de bevegelseshemmede og de synshemmede deltakerne opplyste at svingdører og dører som må åpnes manuelt, utgjør barrierer for dem. De svaksynte deltakerne opplyste videre at glassdører som ikke har kontrastmarkeringer, oppleves som både vanskelige og farlige å bruke. Undersøkelsen viser at også hørselshemmede møter hindringer når de skal inn i offentlige bygg. I gruppeintervju opplyste deltakerne at det for hørselshemmede, og særlig for døve, er utfordrende å komme seg inn i bygg der de må melde sin ankomst gjennom et callinganlegg for å få åpnet inngangsdøren.

Trapper, trinn og terskler

I gruppeintervjuene opplyste både bevegelseshemmede og synshemmede brukere at trapper, trinn og terskler i tilknytning til offentlige bygg utgjør barrierer. For synshemmede er det i tillegg en barriere at slike hindringer sjelden er kontrastmerket, noe som gjør at de blir vanskelige å identifisere.

Heiser

De bevegelses- og synshemmede som deltok i gruppeintervjuene, opplyste at heiser kan være

utformet på en måte som representerer en barriere. Mange av de bevegelseshemmede deltakerne har opplevd at heisene er for smale til at det lar seg gjøre å bruke dem. Dette er særlig et problem for dem som bruker store elektriske rullestoler. Når det gjelder de synshemmede, forteller disse i gruppeintervju at betjeningspaneler med knapper ofte er utformet på en måte som innebærer at synshemmede vanskelig kan bruke dem, og at de fleste heisene mangler etasjeangivelse med lyd.

Handikaptoaletter

Flere av de bevegelseshemmede deltakerne i gruppeintervjuene mener at mange handikaptoaletter har en utforming som innebærer at de er vanskelige å bruke. For eksempel nevner rullestolbrukere at de kan ha vanskeligheter med å komme til toalettskålen og vasken. Flere av rullestolbrukerne viste også til erfaringer med at handikaptoaletter er plassert i en etasje som bare kan nås via trapp.

Skilt og markeringer

I gruppeintervjuene forteller de svaksynte at en av de største utfordringene i offentlige bygg er mangelfull skilting og markering. De peker på at vanlige problemer er at tekst ikke har god nok kontrast til bakgrunn, at størrelsen på skriften er for liten, og at skilt plasseres for høyt. I tillegg kan dårlige lysforhold og motlys føre til at det er vanskelig å orientere seg i omgivelsene.

Også hørselshemmede oppgir i gruppeintervju at mangelfull skilting er en barriere. Deltakerne peker på at skriftlig informasjon er ekstra viktig for dem siden de har erfart at det kan være vanskelig å kommunisere med andre, for eksempel når det er nødvendig å spørre om informasjon om en tjeneste. De hørselshemmede viser også til at bakgrunnsstøy, gjenklang og dårlig lyddemping vanskeliggjør muntlig kommunikasjon i offentlige kontorer.

Teleslynger/skrankeslynger

Høreapparatbrukerne som deltok i gruppeintervju, har erfart at det ofte mangler teleslynger/skrankeslynger³⁴ ved offentlige servicekontorer, og at det dermed blir vanskelig å få med seg det

³⁴) Teleslyngenanlegg innebærer at tale som går inn i en mikrofon, overføres og forsterkes til høreapparater.

som blir sagt. De pekte videre på at det er vanlig at teleslyngeanlegg ikke blir vedlikeholdt, og at ansatte ikke kan bruke dem.

Ledelinjer

De synshemmede deltakerne i gruppeintervjuene opplyser at manglende ledelinjer³⁵ oppleves som en barriere. Disse deltakerne har erfart at det er svært sjelden at slike ledelinjer finnes, og de har også opplevd at ledelinjer ikke vedlikeholdes og/eller oppdateres ved endringer i bygg.

Køordningssystemer

De synshemmede deltakerne i gruppeintervjuene opplyser at køordningssystemer er en barriere. De beskriver at de kan ha problemer med å finne automaten, velge riktig knapp og følge med på hvilket nummer som betjenes.

Brannsikkerhet

Deltakerne i gruppeintervjuet for hørselshemmede mente at brannsikkerheten i offentlige bygg vanligvis er dårligere for hørselshemmede enn for andre. De viser til at det vanlige er varslingslyd, uten at det er visuell varslingslyd i tillegg. I intervjuet ble det vist til eksempler på evakueringsplaner ved blant annet brannøvelser der hørselshemmede ikke har fått med seg varslingslyden.

4.1.2 Status for tilgjengelighet til offentlige bygg

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 9. desember 2008 at det ikke finnes systematisk informasjon om utformingen av bygningsmassen. Det er derfor vanskelig å anslå andelen bygg som i dag er henholdsvis tilgjengelige og universelt utformet. Departementet er imidlertid kjent med at mange bygg ikke tilfredsstiller kravene i dagens regelverk, og at dette kan innebære at tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne er mangelfull.

I hvilken grad er Statsbyggs bygningsportefølje tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne?

Statsbygg er Norges største eiendomsforvalter i statlig sivil sektor. Totalt forvalter Statsbygg ca. 2,6 mill. kvadratmeter bygningsareal fordelt på over 2200 bygninger i Norge.³⁶ Eiendomsmassen består av høgskoler, tinghus, kulturbygg, vei- og trafikkstasjoner og andre formålsbygg. Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendoms-

saker, og den statlige forvaltningsbedriften er også en stor aktør som byggherre og eiendomsutvikler.

Statsbygg har siden 1998 arbeidet med å kartlegge tilgjengeligheten til sin bygningsmasse. I 2004–2005 ble det satt i gang et omfattende registreringsarbeid som omfattet 1,6 mill. kvadratmeter av Statsbyggs bygninger. I møte med Riksrevisjonen 14. januar 2008 opplyser Statsbygg at den gjennomførte kartleggingen har vist at ingen bygg i Statsbyggs bygningsmasse per i dag oppfyller alle krav til universell utforming, og at svært få av byggene oppfyller kravene som er satt i teknisk forskrift når det gjelder brukbarhet for personer med nedsatt funksjonsevne.

I hvilken grad er NAV-kontorer tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?

Ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal NAV-kontorene "så langt det er mulig og rimelig utformes ut fra prinsippet om universell utforming".³⁷ I innstillingen til loven understreket flertallet i arbeids- og sosialkomiteen at avvik fra dette prinsippet bare skulle skje helt unntaksvis.³⁸ Flertallet i komiteen la til grunn at dersom prinsippet om universell utforming fravikes, må dette godkjennes av kommunestyret og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Unntak kan bare gis for et avgrenset tidsrom ved innredning av kontorer i eksisterende bygningsmasse, mens kravet til universell utforming skal gjelde fullt ut ved nybygg.

På bakgrunn av kravet om at NAV-kontor skal utformes etter prinsippet om universell utforming, har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet flere dokumenter som omhandler kontorenes utforming. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet er veilederen *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak, Dokument D. Krav til universell utforming*, etatens standard husleiekontrakt, etatens standard kravspesifikasjon og *Håndbok for etablering av NAV-kontor* styrende dokumenter for universell utforming av kontorene (jf. nærmere omtale i pkt. 5.5.1). Arbeids- og velferdsdirektoratet forutsetter at minimumsytelsene angitt i veiledning til teknisk forskrift oppfylles ved det enkelte kontor. I tillegg har etaten flere spesielle krav til tilgjengelighet, som til dels går utover minimumsytelsene.³⁹

35) En ledelinje er en synlig og/eller følbar markering i underlaget som synshemmede kan følge for å orientere seg fra ett punkt til et annet, for eksempel fra inngangsdør til skranke.

36) Opplysningene er hentet fra nettsidene til Statsbygg.

37) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13.

38) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.

39) *Dokument D. Krav til universell utforming*. NAV Drift og utvikling, desember 2007.

Ifølge NAVs interne retningslinjer skal det være minst to parkeringsplasser som er reservert for bevegelseshemmede i nærheten av hvert kontor. Den gjennomførte spørreundersøkelsen til NAV-kontorene viser at langt fra alle kontorene har handikapparkering. 84 av de 136 kontorene som besvarte undersøkelsen, sier at kontoret har slike parkeringsplasser. Det vil si at rundt 38 prosent av NAV-kontorene mangler handikapparkering. NAVs interne retningslinjer stiller også krav til minimumsmål for parkeringsplassene.⁴⁰ Blant de 84 kontorene som har handikapparkeringsplasser, er det bare ett kontor som oppfyller minimumsmålene til bredde og lengde. For små parkeringsplasser vil blant annet kunne hindre bruk av rullestolheis i biler.

Ledelinjer er et nyttig hjelpemiddel når synshemmede skal orientere seg i omgivelsene. En uten-dørs ledelinje kan være et bånd på fortauet med en høyde og overflatestruktur i et annet materiale enn fortauet for øvrig. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at ledelinjer til inngangsparti er et anbefalt tiltak i NAVs interne retningslinjer.⁴¹ I spørreundersøkelsen ble NAV-kontorene spurt om de hadde ledelinjer inn mot kontoret. 125 av de 133 kontorene (95 prosent) som besvarte spørsmålet, hadde ikke slike ledelinjer.

70 av kontorene som inngikk i spørreundersøkelsen, oppgir at det er mulig å benytte heis ved deres kontor. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet er et anbefalt tiltak for betjeningspanel ved og i heiser at det er store tydelige tall og punktskrift/relieff.⁴² Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at bare 13 av kontorene har heis med punktskrift for blinde. Et annet tiltak som avhjelper synshemmedes problemer ved bruk av heis er etasjeangivelse ved hjelp av lyd. Bare tre kontorer har heis med denne formen for lydsignal.

For at synshemmede skal kunne orientere seg fram til skranken på NAV-kontorene, er det en fordel med ledelinjer. En innendørs ledelinje kan være en følbar linje i en farge med kontrast til gulvet for øvrig, som går fra inngangspartiet til skranken. Linjen kan være innfelt i selve gulvet eller være en gummimatte som er lagt over

gulvet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at innendørs ledelinjer er et anbefalt tiltak for utforming av NAV-kontorene.⁴³ Svarene på spørreundersøkelsen som ble sendt ut til NAV-kontorene, viser at få av kontorene har slike ledelinjer. 17 kontorer (14 prosent) har ledelinjer, mens de resterende 119 ikke har det.

For brukere som sitter i rullestol, er det en stor fordel for kommunikasjonen med saksbehandlere at skrankene inne på NAV-kontoret har flere høyder. Det fremgår av NAVs retningslinjer for universell utforming at informasjonsskranke ved NAV-kontorene skal være utformet for flere betjeningshøyder.⁴⁴ Blant de 136 NAV-kontorene som inngikk i spørreundersøkelsen oppfyller 116 kontorer det anbefalte utformingen av skrankene. Av kontorene som oppfyller anbefalt utforming oppga 110 kontorer at de hadde regulerbare skranker, mens seks kontorer opplyste at de har faste skranker med flere betjeningshøyder.

For å ivareta behovet til hørselshemmede som bruker høreapparat, bør NAV-kontorene ha teleslyngeutstyr. Utstyret bidrar til at brukeren og saksbehandleren kan føre samtaler med vanlig stemmevolum. Dersom det mangler slikt utstyr, vil gjerne saksbehandleren måtte snakke høyere, noe som kan ha konsekvenser for diskresjonen. Manglende teleslynge kan også føre til at det ikke lar seg gjøre å kommunisere i det hele tatt. Teleslynger som er montert ved ekspedisjonsluker/skranker, omtales som skrankeslynge, og gir lydforsterkning til brukernes høreapparat via en mikrofon som saksbehandleren snakker inn i. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det et krav at NAV-kontorene skal være utstyrt med skrankeslynge.⁴⁵ Blant NAV-kontorene som inngikk i spørreundersøkelsen, opplyste to tredeler av kontorene (89 kontorer) at de ikke hadde skrankeslynger. Av de 44 kontorene som oppfylte NAVs interne krav til utforming, oppga 23 kontorer at de hadde skrankeslynge installert i alle skranker.

Lengre samtaler mellom brukere og saksbehandlere på NAV-kontorer blir ofte gjennomført på egne møterom. I tillegg til NAVs interne krav om skrankeslynge, er det også et krav om teleslynge på møterom. I spørreundersøkelsen ble kontorene spurt om de hadde installert teleslyngeanlegg på

40) Kravet er at parkeringsplasser for bevegelseshemmede skal være minimum 4,5 x 6,0 m. *Dokument D. Krav til universell utforming*. NAV Drift og utvikling, desember 2007.

41) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

42) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

43) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

44) *Dokument D. Krav til universell utforming*. NAV Drift og utvikling, desember 2007.

45) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

slike rom. Tre firedeler av kontorene i utvalget (102 kontorer) har ikke installert dette i noen av møterommene. Av kontorene som har installert teleslynge på møterom, er det ti kontorer som har teleslynge installert i alle slike rom.

I NAVs interne retningslinjer er det et krav om at alle lokaler skal være utstyrt med handikaptoalett.⁴⁶ I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir likevel 11 NAV-kontorer at de ikke har handikaptoalett.

I tillegg til de mer tekniske spørsmålene i spørreundersøkelsen ble NAV-kontorene bedt om å gi en vurdering av i hvilken grad kontoret er tilrettelagt for personer med henholdsvis nedsatt syn, hørsel og bevegelse. Svarene viser at det er langt flere som mener at tilgjengeligheten for bevegelseshemmede er god, enn det som er tilfellet for syns- og hørselshemmede. Når det gjelder bevegelseshemmede, oppgir 107 av 133 kontorer at lokalene i stor grad er tilgjengelige. Til sammenligning er det henholdsvis 33 kontorer som mener at lokalene i stor grad er tilgjengelige for synshemmede, og 37 kontorer som mener at lokalene er tilgjengelige for hørselshemmede.

I spørreundersøkelsen ble NAV-kontorene også bedt om å vurdere hvilke tiltak som ville kunne bedre tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne. De tiltakene som flest pekte på, var henholdsvis installasjon av tele-/skrankeslynge (23 kontorer), ledelinjer/oppmerksomhetsfelt (19 kontorer) og bedre skilting/kontrastmarkering (17 kontorer). Andre tiltak som ble trukket fram, var å fjerne eller senke terskler og dørstokker, og å sette inn ny / utbedre eksisterende heis. Også tiltak som rampe, automatisk døråpner, PC tilpasset synshemmede, skrankehøyde, bedre handikapparkering og bedre handikaptoalett ble trukket fram i undersøkelsen.

4.2 I hvilken grad er kollektivtransportmidler tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?

4.2.1 Brukernes opplevelse av barrierer i bruk av kollektivtransportmidler

Holdeplasser og stasjoner

Når det gjelder togstasjoner, ble det i gruppeintervjuene med synshemmede pekt på at billett-



Eksempel på holdeplass der skriften som indikerer hvilke ruter som går, er liten og plassert i en høyde som gjør den vanskelig å lese for synshemmede.

Foto: Riksrevisjonen

automater er vanskelig å betjene. De opplyste at automatene for togbilletter har såkalt touch screen, og at automatene mangler taleløsninger, noe som gjør dem vanskelige eller umulige å bruke for svaksynte og blinde.

De svaksynte deltakerne i gruppeintervjuene for synshemmede opplyste at utformingen av visuell informasjon på holdeplasser er en barriere for dem. Deltakerne oppgir at utfordringene særlig er knyttet til at informasjonen ofte har liten skrift, at teksten har dårlig kontrast til bakgrunnen, og at belysningen er mangelfull. Flere av de som deltok på befaringene, hadde betydelige problemer med å lese informasjonen om hvilke busser som trafikkerte de ulike holdeplassene, og med å lese rutetabellene. På holdeplasser som trafikkøres av flere ruter, viste befaringene at de blinde og svaksynte hadde problemer med å identifisere hvilke busser som kom, siden det ikke var utvendig annonsering med lyd av hvilken rute de enkelte bussene kjørte.

På befaringene med de bevegelseshemmede kom det fram at ruteinformasjon i mange tilfeller er plassert i en høyde som gjør det vanskelig for rullestolbrukere å lese den. Bevegelseshemmede deltakere i gruppeintervjuene sier også at det er så dårlig plass på noen holdeplasser at det er

46) Dokument D. Krav til universell utforming. NAV Drift og utvikling, desember 2007.



Eksempel på bussholdeplass med lite manøvreringsrom for rullestolbrukere.

Foto: Riksrevisjonen

vanskelig å manøvrere en rullestol av og på busser. Befaringene viser at dette særlig gjelder i tilfeller der bussholdeplasser er plassert på trafikkøyer og/eller har leskur.

Av- og påstigning

De bevegelseshemmede deltakerne i gruppeintervjuene opplyste at den største utfordringen når det gjelder buss, er av- og påstigning. På befaringene i to av byene kom ikke deltakerne i rullestol seg om bord på noen av bussene som trafikkerte holdeplassen, fordi bussene hadde høy innstigningshøyde og trapper. Flere av deltakerne i gruppeintervjuene for bevegelseshemmede viste til lignende erfaringer. Befaringene viste at også bevegelseshemmede med gangfunksjon hadde vanskeligheter med å komme seg av og på busser med høy innstigningshøyde og trapper. Også nivåforskjeller inne i bussene viste seg å være problematisk for disse deltakerne.

Når det gjelder tog, opplyser de bevegelseshemmede deltakerne i gruppeintervjuene at høydeforskjell mellom tog og plattform ofte skaper problemer ved av- og påstigning. Høydeforskjellen innebærer at rullestolbrukere i mange tilfeller trenger rampe for å komme seg på toget. Mens enkelte av gruppeintervjudeltakerne opplyser at

rampe kan være et godt hjelpemiddel, har andre deltakere hatt dårlige erfaringer med bruk av rampe. Det blir også påpekt at det ikke finnes ramper på alle stasjoner, og at rullestolbrukere derfor ikke kan velge fritt hvilken stasjon de skal reise fra eller til.

Også deltakerne i gruppeintervjuene for synshemmede peker på at den horisontale avstanden mellom tog og plattform er en barriere for dem. De viser til at avstanden ved enkelte stasjoner er så stor at man risikerer å falle ned mellom tog og plattform. I gruppeintervjuene kom det fram at to av deltakerne hadde opplevd dette.

Holdeplassinformasjon

De synshemmede deltakerne i gruppeintervjuene opplyste at en av de mest sentrale barrierene når det gjelder bruk av buss, er manglende hørbar informasjon. Deltakerne viser til at uten høyttalerannonsering av neste holdeplass, vil særlig blinde ha vanskeligheter med å komme seg av på riktig sted. Befaringene viste at bussene i tre av de fire byene ikke hadde systematisk annonsering av holdeplassene over høyttaleranlegg. I de tilfellene der de synshemmede deltakerne på befaringene ba sjåføren om å varsle dem om når bussen var på riktig holdeplass for avstigning, ble ikke dette gjort. Det var bare i Oslo at bussene som inngikk i befaringen, hadde automatisk annonsering over høyttaler.

En av de største barrierene for hørselshemmedes bruk av buss og tog er ifølge deltakerne i gruppeintervjuet manglende eller mangelfull informasjon på skilt og/eller elektronisk tavle. De hørselshemmede forklarer at når det mangler annonsering av neste holdeplass eller stasjon, blir det



Eksempel på ombordstigning med elektrisk rullestol på buss.

Foto: Riksrevisjonen

vanskelig for dem å komme seg av på riktig sted. De viser til at det er vanskelig å kompensere for manglende lesbar informasjon gjennom å spørre sjåfører/konduktører eller medpassasjerer fordi hørselshemmede kan ha problemer med å kommunisere muntlig. På befaringene var det bare bussene i Oslo som hadde varsling av holdplasser på elektronisk tavle.

4.2.2 Status for tilgjengeligheten til kollektivtransportmidler

Jernbanestasjoner

Jernbaneverket opplyser i møte med Riksrevisjonen 10. november 2008 at det per i dag ikke finnes en samlet oversikt over tilgjengelighetsnivået ved de forskjellige jernbanestasjonene i Norge.

En stor utfordring ved tilgjengeligheten til jernbanetilbudet er at plattformhøyden ved jernbanestasjonene varierer.⁴⁷ Jernbaneverket opplyser at det per desember 2008 er seks stasjoner som har plattform med høyde på 76 cm, som er vedtatt plattformhøyde.⁴⁸ Utover disse seks stasjonene har et fåtall andre stasjoner plattformhøyde på 70 cm, mens plattformene i det øvrige nettet varierer mellom 25 og 52 cm. I tillegg ligger sporet ved rundt 30 prosent av jernbanestasjonene i Norge i bue, noe som skaper avstand mellom tog og plattform.⁴⁹

Jernbaneverket opplyser i møte med Riksrevisjonen at det med utgangspunkt i dagens variasjon i høyde på tog og plattform er satt ut mobile ramper ved om lag 90 stasjoner. De mobile rampene benyttes til av- og påstigning for bevegelseshemmede i rullestol.

I møte opplyser Jernbaneverket at tilgjengelighet til informasjon er dårligere enn når det gjelder fysiske atkomstforhold. I møte med Riksrevisjo-

nen opplyste Jernbaneverket at når det gjelder tilrettelegging for bevegelseshemmede, finnes det eksempler på stasjoner som er gode, blant andre Lysaker stasjon. Status for tilgjengeligheten for orientershemmede er dårligere. Det vanlige er ifølge Jernbaneverket at det gis informasjon både ved skilt/monitører og over høyttaler, men ikke begge deler samtidig. Oslo S er den stasjonen som skiller seg ut som best når det gjelder informasjon, men heller ikke der er det utstyr for informasjonsformidling i to kanaler samtidig (både lesbar informasjon og informasjon over høyttaleranlegg). Når det gjelder ledelinjer og følbare kart, finnes slike på et fåtall av stasjonene.

På Jernbaneverkets hjemmesider finnes det en stasjonsoversikt, *Stasjonssøk*, som gir noe informasjon om tilgjengeligheten ved den enkelte stasjon. Tabell 4.1 viser noe av informasjonen som er lagt ut om jernbanestasjonene.⁵⁰

Tabellen viser at det totalt var registrert 360 stasjoner i *Stasjonssøk* i februar 2008, og at det for 59 av stasjonene ikke var gitt noen informasjon i feltet "for funksjonshemmede". 69 stasjoner er oppgitt å ha handikapparkering, mens fem stasjoner oppgis å ha ledsagertjeneste. Dette gjelder stasjoner i fire av de store byene (Oslo S, Gardermoen (Oslo Lufthavn), Bergen, Kristiansand og Trondheim S). Det framgår videre av tabellen at det er rullestolatkost til 299 plattformer. Registreringene i *Stasjonssøk* viser videre at det er utplassert 33 mobile ramper ved stasjonene, og at innstigningshøyden er tilpasset togets innstigningshøyde ved ti stasjoner.⁵¹

I tillegg til informasjonen som er gjengitt i tabell 4.1, inneholder databasen *Stasjonssøk* også opplysninger om at det finnes informasjon for synshemmede på to stasjoner. Den ene stasjonen (Kongsberg) har oppgitt at "plattformer og

Tabell 4.1 Egenskaper ved stasjoner i det norske jernbanenettet (februar 2008)

Totalt antall stasjoner	Ingen informasjon	HC-parkering	Ledsagertjeneste	Rullestolatkost til plattform	Mobil rampe	Innstigningshøyde tilpasset
360	59	69	5	299	33	10

Kilde: Stasjonssøk

47) Forslag til strategi for utvikling av universell utforming. Jernbaneverket 2007.

48) Jernbaneverket opplyser i e-post 3. desember 2008 at følgende stasjoner har plattformhøyde 76 cm: Strømmen (to plattformer), Haugenstua, Hunderfossen, Kjelsås, Stoa og Jåttåvågen.

49) Forslag til strategi for utvikling av universell utforming. Jernbaneverket 2007.

50) Informasjonen i tabellen er basert på opplysninger som var registrert i *Stasjonssøk* per 1. februar 2008.

51) Alle stasjonene der innstigningshøyden opplyses å være tilpasset, ligger på Jærbanen, på strekningen mellom Stavanger og Egersund (Varhaug, Sirevåg, Sandnes, Ogna, Mariero, Klepp, Hillevåg, Hellvik, Bryne og Brusand).

Tabell 4.2 NSBs materiell og egenskaper ved den enkelte togtype (mai 2008)

Togtype	Antall	Årsmodell	HC-toalett	Rullestol- plass	Trinnfri atkomst	Rullestolheis	Elektrisk rullestol- rampe	Rullestol- skinner i stigtrinn	Adgang for rullestol ved hjelp av løse skinner
Type 69	68	1970–1993		Ikke alle togsett					X
Type 69 G	9	1970–1993	X	1		X			
Type 72	36	2002–2005	X	1	v/ 70 cm plattform- høyde		X		
Type 92	14	1984–1985	X	2					X
Type 70	16	1991–1996	X	1					X
Type 73 + type 73 B	22	1999–2001	X	2				X	
Type 93	15	2000–2002	X	1	v/ 82 cm plattform- høyde	X			
Type 5 (vogn)	56	1975–1977	X	2		Skal monteres i 2008/2009			
Type 7 (vogn)	59	1982–1985	X	2		Skal monteres i 2008/2009			
WLAB 2 (vogn)	20	1985–1986	X	Én kupe per vogn					X

Kilde: NSB

gangareal er merket for synshemmede", mens den andre (Oslo S) har "kart i punktskrift ved hovedinngangen".

Egenskaper ved togparken til NSB

Tabell 4.2 viser en oversikt over materiell som inngår i togparken til NSB, og ulike egenskaper ved de forskjellige togene. Tabellen viser at NSBs togmateriell har varierende egenskaper som angår tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne. Av tabellen framgår det at det er stor aldersmessig spredning i NSBs togmateriell, ved at det er 35 år mellom det eldste og det nyeste toget. Enkelte togtyper har blitt kjøpt inn i stort antall over lengre perioder og varierer betydelig i alder (type 69), mens andre togtyper har blitt kjøpt inn i lavere antall i mer konsentrerte tidsperioder.

For alle togtypene opplyses det at det er rullestolplass om bord, og for alle unntatt én togtype (type 69) opplyses det at det er handikaptaolett på toget.

Innstigningsforholdene er en av de sentrale utfordringene for personer med nedsatt funksjonsevne, både for rullestolbrukere og andre grupper. Tabell 4.2 viser at to av togtypene gir mulighet for trinnfri innstigning forutsatt at plattformen er henholdsvis 70 og 82 cm høy.

Tabell 4.2 gir videre en oversikt over egenskaper ved de forskjellige togtypene som skal kompensere for manglende trinnfri atkomst mellom tog og perrong. Tabellen viser at to togtyper har montert heis, mens ytterligere to togtyper skal få montert heis i løpet av 2008/2009. En togtype har elektrisk rullestolrampe, én har fastmonterte rullestolskinner i stigtrinet, og seks togtyper har løse skinner som kan benyttes ved av- og påstigning med rullestol.

I tillegg til innstigningsproblematikk og tiltak for å avhjelpe dette problemet er det også gjennomført andre tiltak som skal gjøre togtransport tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Tabell 4.3 gir en oversikt over noen av disse egenskapene ved den eksisterende togparken.

Tabell 4.3 viser at det per i dag er tre togtyper som har montert lydvarsel ved åpning og lukking av dører, skjerm med informasjon om stoppesteder og automatisert høyttalerinformasjon om stoppesteder. I tillegg er det planlagt oppgradering av to typer togvogner (type 5 og 7) som omfatter de samme tre tiltakene. Disse oppgraderingstiltakene er planlagt ferdigstilt i 2010. Bare

Tabell 4.3 NSBs materiell og egenskaper ved den enkelte togtype (mai 2008)

Togtype	Antall	Årsmodell	Varsellyd ved åpning/lukking av dører	Lydsignal ved åpen dør	Informasjon på skjerm	Informasjon på høyttaler	Teleslynge
Type 69	68	1970–1993		Noen			
Type 69 G	9	1970–1993					
Type 72	36	2002–2005	X	X	X	X	
Type 92	14	1984–1985					
Type 70	16	1991–1996	Skal monteres i 2008				
Type 73 + type 73 B	22	1999–2001	X		X	X	X
Type 93	15	2000–2002	X		X	X	
Type 5 (vogn)	56	1975–1977	Skal monteres i 2008-2010		Skal monteres i 2008-2010	Skal monteres i 2008-2010	Skal monteres i HC-område i 2008-2010
Type 7 (vogn)	59	1982–1985	Skal monteres i 2008/2009		Skal monteres i 2008/2009	Skal monteres i 2008/2009	Skal monteres i HC-område i 2008/2009
WLAB 2 (vogn)	20	1985–1986					

Kilde: NSB

én togtype har per i dag montert teleslynge,⁵² men det foreligger planer om at også dette skal monteres i forbindelse med oppgraderingen av togvogner av typene 5 og 7. Tabellen viser at det er fem togtyper som ikke har noen av de utvalgte egenskapene, og at det for disse togene heller ikke foreligger planer om oppgradering og installering.

Undersøkelse om utformingen av bussparken

Siden EUs bussdirektiv ble implementert i februar 2004, har staten gjennom forskrift stilt krav til utforming av bybusser (bussklasse 1).⁵³ Bussdirektivet stiller krav til blant annet innstigningshøyde, areal for rullestoler, skilting og festeanordning for rullestol.

Tekstboks 3 Bussklasser

Bussklasse 1: Busser som er innrettet med ståplasser for å gi mulighet til hyppig av- og påstigning (bybusser)

Bussklasse 2: Busser som hovedsakelig er innrettet med sitteplasser og er konstruert for å ta med stående passasjerer i midtgangen og/eller i et område som ikke er større enn hva som er avsatt til to dobbeltseter (forstadsbusser)

Bussklasse 3: Busser som utelukkende er innrettet med sitteplasser (ekspres- og turbusser)

I møte med Riksrevisjonen 25. mars 2008 forklarer Transportbedriftenes Landsforening at busser har en levetid på mellom 15 og 20 år. Transportbedriftenes Landsforening anslår at det er mellom 7000 og 8000 busser i Norge, og at halvparten av disse er 1999-modeller eller eldre. Transportbedriftenes Landsforening opplyser også at det hvert år kjøpes inn mellom 500 og 600 nye busser.

Det finnes ingen offentlig statistikk som beskriver egenskapene ved den totale bussparken. Riksrevisjonen har derfor innhentet data gjennom en spørreundersøkelse, som er besvart av 115 busselskaper. Tabell 4.4 viser en oversikt over størrelsen på de busselskapene som har besvart spørreundersøkelsen, målt i antall busser.

Tabellen viser at over halvparten av selskapene har bussparker som består av ni busser eller færre. 26 av selskapene (23 prosent) har 50 eller flere busser. Det er i de større tettstedene man i hovedsak finner de store ruteoperatørene, mens det utenom de større tettstedene er mindre og til dels små busselskaper som opererer rutetrafikken.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om egenskaper ved bussene som påvirker tilgjengeligheten, og svarfordelingen framgår av tabell 4.5.

52) Type 73 og 73 B skiller seg bare fra hverandre med forskjellig interiørmessig utforming. Når det gjelder tilgjengelighet, er togene likt utformet (jf. *NSBs tilgjengelighetsplan 2007*).

53) Kjøretøyforskriften, kap. 8.

Tabell 4.4 Busselskapenes størrelse etter antall busser

Antall busser	< = 9	10–19	20–49	50–99	100–499	> = 500
Antall selskap	65	10	14	7	17	2

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til busselskaper

Tabell 4.5 Busser med ulike egenskaper fordelt på bussklasser (antall og prosent)

	Antall busser totalt	Med trappe-inngang	Med lavgolv/laventré	Med heis	Med rampe	Med varsling av neste holdeplass på elektronisk tavle	Med automatisk varsling av neste holdeplass over høyttaleranlegg
Klasse 1 – bybuss	1944	438	1506	–	1307	573	567
		23 %	77 %	–	67 %	29 %	29 %
Klasse 2 – forstadsbuss	3496	2888	608	55	510	467	477
		83 %	17 %	2 %	15 %	13 %	14 %
Klasse 3 – tur-/ekspressbuss	662	662	–	17	18	4	1
			–	3 %	3 %	< 1 %	< 1 %
SUM	6102	3988	2114	72	1835	1044	1045

Tabellen gir en oversikt over hvordan bussparken til de 115 busselskapene fordeler seg mellom de tre bussklassene.⁵⁴ Av tabellen går det fram at 23 prosent av bussene i klasse 1 har trappeinngang, mens 77 prosent har lavgolv eller laventré. 67 prosent av disse bussene har rampe. Når det gjelder varsling av neste holdeplass, har 29 prosent henholdsvis lesbar og hørbar varsling.

Når det gjelder bussene i klasse 2, forstadsbusser, går det fram av tabellen at et stort flertall av disse (82 prosent) har trappeinngang. Andelen busser i denne klassen som har heis eller rampe, er henholdsvis 2 og 14 prosent. 13 prosent av bussene har lesbar varsling, mens 14 prosent har varsling over høyttaleranlegg.

I klasse 3, ekspress- og turbusser, har alle bussene trappeinngang. Noen få busser i denne klassen har heis, rampe, og lesbar eller hørbar varsling.

Bussholdeplasser

Det er anslått at det i Norge finnes ca. 65 000 bussholdeplasser fordelt på riksveier, fylkesveier og kommunale veier.⁵⁵ I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Samferdselsdepartementet er det anslått at Statens vegvesen har ansvar for om lag 21 000 bussholdeplasser, og at bare et fåtall av disse er

utformet slik at de er lett tilgjengelige for bevegelseshemmede.⁵⁶

4.3 I hvilken grad er offentlige uteområder tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne?

4.3.1 Brukernes opplevelse av barrierer i offentlige uteområder⁵⁷

Fortau

I gruppeintervjuene og på befaringene med syns- og bevegelseshemmede kom det fram at begge gruppene opplever ujevnt underlag på fortau som en barriere. Når det gjelder synshemmede, orienterer mange seg blant annet etter hvilken type underlag de går på, og for eksempel vil gater ofte ha et annet underlag enn fortau. Befaringene viste at ujevnt og varierende underlag reduserte deltakernes muligheter til å orientere seg i omgivelsene.

Befaringene med bevegelseshemmede viste at ujevne overflater på fortau, som brostein og vannrenner, i flere tilfeller var til hinder for framkommeligheten. For deltakerne med gangfunksjon førte ujevnt underlag til at de måtte være

54) Busselskapene har også noe annet materiell som ikke tilhører en av de tre klassene, som for eksempel minibusser. Disse er holdt utenfor i denne framstillingen.

55) Forslag til *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Avinor, Jernbaneløst, Kystverket, Statens vegvesen. Januar 2008.

56) Omtalen gitt under programkategori 21.30 Vegformål.

57) Data fra de gjennomførte gruppeintervjuene, befaringene og intervjuene med hørselshemmedes interesseorganisasjoner viser at hørselshemmede i liten grad møter fysiske barrierer i uteområder. I det følgende vil derfor presentasjonen omhandle bevegelseshemmede og synshemmede.

betydelig mer oppmerksomme enn det som var tilfellet når de gikk på asfalt. Rullestolbrukerne som deltok i befaringene, erfarte at ujevnt underlag og sidefall⁵⁸ gjorde at rullestolene ble vanskeligere å manøvrere. Videre viste befaringene at hull og skader i underlaget hindret framkommeligheten for både syns- og bevegelseshemmede deltakere. I gruppeintervjuene opplyste både syns- og bevegelseshemmede at mangelfull snørydding og strøing er en tilleggsbarriere i vinterhalvåret.

Hindringer plassert på fortau og i gågater

I gruppeintervjuene med både syns- og bevegelseshemmede ble det opplyst at bymøbler og andre gjenstander på fortau og i gågater utgjør en stor barriere. På befaringene i alle de fire byene var det flere eksempler på at framkommeligheten ble betydelig redusert av hindringer som skilt, varestativer, kafémøblement og lignende. Deltakerne som satt i rullestol, fikk problemer med å ta seg fram på fortau med slike hindringer, mens deltakerne med sterkt nedsatt syn i enkelte tilfeller kolliderte med hindringene.



Eksempel på hindring som er plassert på fortau.

Foto: Riksrevisjonen

58) Sidefall innebærer at fortauet har en sideveis helling for at vannet skal renne vekk.



Eksempel på hindring som er plassert på fortau.

Foto: Riksrevisjonen



Eksempel på hindring som er plassert på fortau.

Foto: Riksrevisjonen

I tillegg til at blinde møter hindringer i form av vilkårlig plasserte gjenstander på fortau, ble det i gruppeintervjuene opplyst at de også har problemer knyttet til uforutsette hindringer som midlertidige grave- og byggearbeider. Deltakerne opplyste at dersom slike hindringer er usikrede, kan det føre til farlige situasjoner. To deltakere fortalte at de hadde falt ned i hull som ikke var sikret i forbindelse med gravearbeid, mens en annen deltaker hadde skadet seg ved å gå på en container. I to av byene som inngikk i befaringene, var det eksempler på grave- og byggearbeider som var mangelfullt sikret. En annen hindring som ble belyst i befaringene, er knyttet til



Varebil med utslått lasterampe parkert over ledelinje.

Foto: Riksrevisjonen

varelevering. Det var flere eksempler på at lastebiler sto parkert på fortau og i gågater. I ett tilfelle var en lastebil parkert over en ledelinje med utslått lasterampe i brysthøyde for gående.

Fortauskanter

Befaringene med de bevegelseshemmede viste at både deltakerne med gangfunksjon og rullestolbrukere hadde utfordringer med å forsere fortauskanter i tilknytning til fotgjengeroverganger. Befaringene i alle de fire byene viste at rullestolbrukerne hadde problemer med å forsere fortauskanter som var for høye, og i flere tilfeller kom ikke deltakerne seg opp på fortauene uten assistanse. To av de bevegelseshemmede deltakerne med gangfunksjon måtte gå sidelengs eller holde seg fast i ledsager for å komme seg opp på fortau med høye fortauskanter. Både for de med gangfunksjon og for rullestolbrukerne var høye fortauskanter særlig et problem i tett trafikkerte områder, fordi de måtte oppholde seg lenge i veibanen mens de prøvde å komme seg opp på fortauet.

Både gruppeintervjuene og befaringene viste at lave og nedsenkede fortauskanter gjør det vanskelig for synshemmede å vite om de beveger seg på fortauet eller ute i gata. Befaringen i én av

byene viste at bruk av oppmerksomhetsfelt⁵⁹ i tilknytning til fotgjengeroverganger med nedsenkede fortauskanter kan gjøre det lettere for synshemmede å orientere seg.

Lysregulerte kryss

I gruppeintervjuene for de synshemmede ble det opplyst at lysregulerte kryss er en barriere, særlig for blinde. Dette ble også illustrert på befaringene. For flere av deltakerne med sterkt nedsatt eller manglende syn var det vanskelig å vite om et kryss i det hele tatt var lysregulert. På befaringene var det også flere eksempler på at lysregulerte kryss manglet varsling med lyd som indikerte grønt lys for fotgjengere. I enkelte kryss med lydvarsling var det fotgjengeroverganger i flere retninger, og det var da vanskelig for deltakerne å vite hvilken av overgangene som hadde fått grønt lys. Deltakerne på befaringene opplyste at de i slike kryss forsøker å lytte seg fram til om det kommer biler, og går over veien når de antar at det er trygt.

Trinn og trapper

På befaringene med både syns- og bevegelseshemmede deltakere kom det fram at trinn og



Eksempel på at også nedsenkede fortauskanter kan være vanskelig å forsere med manuell rullestol.

Foto: Riksrevisjonen

59) Oppmerksomhetsfelt består av følbare knotter i underlaget og benyttes for å varsle endringer i miljøet, for eksempel slutt på fortau ved gatekryss.



Skilt plassert på ledelinje.

Foto: Riksrevisjonen

trapper er en barriere i uteområder. Ingen av trinnene eller trappene som var omfattet av befaringene, hadde følbar merking eller merking med kontrastfarge slik at synshemmede kunne identifisere dem. I tillegg viste befaringene at det sjelden var rekkverk i tilknytning til trapper, noe som gjorde det vanskeligere for de syns- og bevegelseshemmede deltakerne med gangfunksjon å bruke dem.

Ledelinjer

I gruppeintervjuene med synshemmede ble det opplyst at det i liten grad er lagt ledelinjer i uteområder, og at de ledelinjene som finnes, er utformet på en rekke forskjellige måter.

Befaringene i de fire byene viste at det finnes få ledelinjer som synshemmede kan orientere seg etter. På én av de få ledelinjene som ble observert under befaringene, var det plassert flere hindringer.

4.3.2 Status for tilgjengelighet til offentlige uteområder

Miljøverndepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 13. januar 2009 at det ikke finnes systematisk informasjon om utformingen av offentlige uteområder.

5 I hvilken grad bidrar forvaltningen av de statlige virkemidlene til bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne?

5.1 Hvordan ivaretas politikkområdet?

Det er Barne- og likestillingsdepartementet som har ansvaret for å koordinere politikkområdet som omhandler personer med nedsatt funksjonsevne. Høsten 2007 ble ansvaret for politikkområdet overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Barne- og likestillingsdepartementet.⁶⁰ Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i møte 12. desember 2008 at formålet med overføringen av ansvaret for dette politikkområdet var å samle arbeidet med alle diskrimineringsgrunnlagene i samme departement. Dette skal gjøre det lettere å bygge erfaringer og styrke koordineringen og utviklingen av styrings- og pådriververktøy på alle feltene.

Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for gjennomføring av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Sektoransvarsprinsippet innebærer at hvert fagdepartement og deres underliggende etater selv har ansvaret for å innarbeide strategier og tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne innen sine respektive ansvarsområder. Barne- og likestillingsdepartementets overordnede ansvar for politikkområdet innebærer å fylle en koordineringsrolle for de mange sektorspesifikke tiltakene som utgjør dette politikkområdet.

Koordineringen av politikkområdet skjer gjennom et statssekretærutvalg og en administrativ koordineringsgruppe. I statssekretærutvalget for den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne er 11 departementer representert, og utvalget legger de overordnede politiske rammene for saksfeltet. Statssekretærutvalget har eksistert siden 1993, men har ikke status som et permanent utvalg. Hver enkelt regjering har tatt en selvstendig vurdering når det gjelder oppnevningen av utvalget. Barne- og likestillingsdepartementet har en sekretariatsfunksjon for utvalget. Departementet oppgir i møte at statssekretærutvalget skal sikre helhet og samordning på politikkområdet, og sørge for at de departementene som deltar, holder hverandre orientert om politikken som føres på området.

Koordineringsgruppen som består av administrativt ansatte i departementene, koordinerer det faglige arbeidet og tar for seg saker der det ikke er behov for politisk behandling. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at aktiviteten i denne gruppen har vært varierende, og at det har vært liten aktivitet i løpet av det siste året på grunn av det omfattende arbeidet i departementet med ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at utfordringene i arbeidet med å koordinere politikken for personer med nedsatt funksjonsevne er knyttet til å sikre helhet og gode prosedyrer for samhandling mellom departementene. Departementet viser også til at sektoransvarsprinsippet forutsetter at de forskjellige departementene involverer seg i arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming for at systemet skal fungere etter intensjonen. I rollen som koordinator har Barne- og likestillingsdepartementet imidlertid erfart varierende engasjement hos de forskjellige departementene.

Koordineringen mellom departementene har også vært tema i Riksrevisjonens møter med Norges Handikapforbund, Norges Døveforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Organisasjonene ser det som positivt at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne skal være en integrert del av arbeidet på de ulike departementenes ansvarsområder.

Samtidig peker organisasjonene på at samordningen mellom departementene ikke er god nok. For eksempel mener Norges Døveforbund at helheten kan gå tapt når fagdepartementene har sitt begrensede ansvar, noe som tilsier at det er behov for mer koordinering på tvers. Norges Handikapforbund understreker hvor viktig det er å ha et departement med spesialkompetanse som kan fungere som en pådriver for å sikre god progresjon i arbeidet på tvers av sektorene.

Når det gjelder organiseringen av myndighetenes arbeid med tilgjengelighet og universell utforming, mener Norges Handikapforbund at det er en utfordring at det er mange aktører med uklare roller. Det ses som både positivt og nødvendig at ulike departementer, etater og virksomheter

⁶⁰) Oppgavene ble formelt overført 1. januar 2008, men Barne- og likestillingsdepartementets statsråd fikk ansvar for å bestyre saksfeltene fra 18. oktober 2007.

arbeider med universell utforming, men det stiller også store krav til samordning og koordinering. Hvordan denne rollen skal utvikles og ivaretas, er ifølge forbundet ikke avklart.

5.1.1 Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne

Handlingsplaner har i mange år vært et sentralt virkemiddel for å sikre deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Resultater og erfaringer fra disse viser at det har vært utfordringer knyttet til sektoransvarsprinsippet, arbeidet med å inkludere hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne i planleggingen, å øke kunnskapen og bevisstheten hos viktige aktører, å løfte fram prinsippet om universell utforming og å øke bevisstheten omkring brukermedvirkning.⁶¹

Tekstboks 4 Nærmere om tilgjengelighet og universell utforming

Begrepene tilgjengelighet og universell utforming handler om spillet mellom individet og de fysiske omgivelsene. Tilgjengelighet kan oppnås gjennom kompenserende spesielløsninger, mens universell utforming handler om hovedløsningene. Sagt på en annen måte vil universell utforming i større grad ha som mål at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha en likestilt tilgang til og bruk av omgivelsene.

I handlingsplanen for økt tilgjengelighet ble det lagt til grunn at universell utforming "betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes på en slik måte at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler".⁶²

Den gjeldende handlingsplanen⁶³ omfatter satsninger fordelt på 15 departementer. Ansvaret for å koordinere handlingsplanen er lagt til Miljøverndepartementet. I planen legges det til grunn at alle viktige samfunnsområder skal omfattes, at sektoransvarsprinsippet skal gjelde, at statens innsats skal være koordinert, at det skal være medvirkning på alle nivåer, og at virkningene skal evalueres.

Sentrale virkemidler i handlingsplanen har vært å integrere universell utforming som strategi i forvaltningen, sette i gang pilotprosjekter, og å skape økt bevissthet gjennom kompetanseoppbygging, informasjonsvirksomhet og veiledning. Handlingsplanen inneholdt i utgangspunktet 97 tiltak innen transport, bygg- og uteområder, IKT og andre samfunnsområder, og har senere blitt utvidet med flere tiltak.⁶⁴

I handlingsplanen opplyses det at det er vanskelig å tallfeste hvor mye som faktisk brukes til økt tilgjengelighet og universell utforming innenfor generelle budsjettposter. Da handlingsplanen ble lagt fram, ble det anslått at den økonomiske innsatsen utgjorde rundt 186 mill. kroner i budsjettet for 2005. På enkelte områder angir handlingsplanen øremerkede midler til tilgjengelighetstiltak.

Blant de bevilgningene som er nevnt i handlingsplanen, inngår 20 mill. i form av stimuleringsmidler som forvaltes av Miljøverndepartementet.⁶⁵ Formålet med stimuleringsmidlene har vært å støtte opp under mål, strategier og prioriterte tiltak i handlingsplanen, særlig sektorovergripende tiltak. Målgruppene er ulike forvaltningsnivåer, organisasjoner og offentlige og private instanser, og midlene tildeles etter søknad.

Miljøverndepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 13. januar 2009 at stimuleringsmidlene knyttet til handlingsplanen har vært et viktig virkemiddel, selv om disse midlene i en større sammenheng er nokså begrensede. En stor del av stimuleringsmidlene har blitt brukt til kompetansehevende tiltak styrt av de øvrige departementene, noe Miljøverndepartementet opplever som positivt for den videre utviklingen på området.

Tabell 5.1 gir en oversikt over fordelingen av stimuleringsmidlene mellom de ulike sektordepartementene. Tabellen viser at det er stor variasjon i fordelingen av stimuleringsmidlene mellom de ulike departementsområdene. Størstedelen av midlene har gjennomgående gått til tiltak organisert av eller initiert av Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet opplyser at en del av disse tiltakene er iverksatt på andre

61) I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.

62) *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder*. Arbeids- og sosialdepartementet og Miljødepartementet (2004). Begrepet universell utforming er senere definert i henholdsvis Miljøverndepartementets temarapport *Universell utforming. Begrepsavklaring* og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

63) *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder*. Arbeids- og sosialdepartementet og Miljødepartementet (2004).

64) Miljøverndepartementet opplyser at det per desember 2008 er ca. 300 registrerte tiltak

65) St.prp. nr. 1 for Miljøverndepartementet for budsjetterminene 2005–2006, 2006–2007 og 2007–2008. Kapittel 1400 *Miljøverndepartementet*, post 80 *Tilskot til universell utforming og tilgjenge for alle*.

Tabell 5.1 Fordeling av stimuleringsmidlene etter departementsområder, tall i 1000 kroner⁶⁷

	2005	2006	2007	2008
Miljøverndept.	11257	13133	11961	13244
Kommunal- og regionaldept.	1600	2476	5170	2100
Fornyings- og administrasjonsdept.	500	800	18	
Nærings- og handelsdept.	800	800	1000	800
Kunnskapsdept.	100	400	1000	700
Helse- og omsorgsdept.	400	400	600	500
Samferdselsdept.	800			133
Kultur- og kirkedept.			300	100
Utenriksdept.	150			
Justis- og politidept.	22	64	100	
Arbeids- inkluderingsdept.				
Barne- og likestillingsdept.				590
Landbruks- og matdept.				
Forsvarsdept.				
Fiskeri- og kystdept.				
Finansdept.				
Olje- og energidept.				
Helsedir.				1000
Sum	15629	18073	20149	18167
Budsjettramme	19400	20000	20000	20000

Kilde: Miljøverndepartementet

departementers områder.⁶⁶ I tillegg har en relativt stor del av midlene gått til Kommunal- og regionaldepartementets område. Samtidig viser tabellen at det på enkelte departementsområder ikke er tildelt stimuleringsmidler.

Miljøverndepartementet opplyser at det har vært utfordrende å få til helhetlige resultater av handlingsplanen, siden gjennomføringen av tiltakene er avhengig av prioriteringene til de 15 sektordepartementene. Miljøverndepartementet viser til at det har erfaring med at det i enkelte departementer har vært vanskelig å forankre arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming, fordi de ikke oppfatter dette som relevant for sitt sektoransvar.

Brukerorganisasjonene som er intervjuet, har i utgangspunktet vært positive til den gjeldende handlingsplanen, men har samtidig pekt på det de mener er sentrale svakheter. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon mener at handlingsplanen ikke har fungert som et effektivt virkemiddel for å nå uttalte mål og ambisjoner på området. Etter organisasjonens oppfatning er noe av årsaken til dette

generell mangel på politisk vilje til å bevilge nødvendige midler og til å følge opp målene med konkrete tiltak. I tillegg viser organisasjonen til at de har erfart at Miljøverndepartementet har hatt problemer med å få gjennomslag for arbeidet i de øvrige departementene som har ansvar på området.

Norges Handikapforbund peker på at det er vanskelig å vurdere måloppnåelse og effekter på overordnet nivå, fordi tiltakene er så mange og fragmenterte. Organisasjonen savner en mer helhetlig og prioritert tilnærming i arbeidet med universell utforming, og mener at gode eksempler på arbeid med universell utforming i dag som oftest hovedsakelig er et resultat av enkeltpersoners eller enkeltmiljøers engasjement for saken. Også Norges Blindforbund peker på at det burde ha vært en mer helhetlig strategi med mer sammenheng, kontinuitet og slagkraftig satsning, og at det i tillegg må settes av tilstrekkelige midler til å gjennomføre planene.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) rapporterer Miljøverndepartementet at om lag 65 prosent av tiltakene som fra starten av inngikk i handlingsplanen, var gjennomført ved utgangen av 2007. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Miljøverndepartementet opplyses det videre at handlingsplanen fases ut i 2008. Størstedelen av midlene som er knyttet til

66) Miljøverndepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

67) Tabellen viser regnskapstall. Årlig budsjettramme inkluderer ikke overførte midler fra forrige år.

koordineringen av planen, blir overført til Barne- og likestillingsdepartementet, som arbeider med en ny handlingsplan for universell utforming. Det er også Barne- og likestillingsdepartementet som skal ha koordineringsansvaret for den nye handlingsplanen. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Barne- og likestillingsdepartementet opplyses det at ny handlingsplan vil bli lagt fram på nyåret 2009.

I møte med Riksrevisjonen viser Miljøverndepartementet til at Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) arbeider med en evaluering av måloppnåelse og virkninger av handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Miljøverndepartementet opplyser at det ikke er mulig å måle effekten av handlingsplanen direkte, og at målet med evalueringen i større grad har vært å følge departementenes arbeid med å iverksette planen. Underveis i evalueringen har Miljøverndepartementet mottatt delrapporter som blant annet omhandler erfaringer med enkelttiltak. Den samlede evalueringen vil bli ferdigstilt sommeren 2009, etter at ny handlingsplan har trådt i kraft.

I møte med Riksrevisjonen 12. desember 2008 opplyser Barne- og likestillingsdepartementet at den nye handlingsplanen kommer som en erkjennelse av at det er behov for langvarig systematisk arbeid og innsats over tid for å nå de ambisiøse målene som er satt på dette feltet. Med handlingsplanen vil man ifølge departementet synliggjøre behov og virkemidler på dette området, og støtte opp om diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny plan- og bygningslov.

5.2 I hvilken grad finnes det styringsinformasjon på politikkområdet?

5.2.1 Hva finnes av tilgjengelig statistikk og styringsinformasjon?

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 9. desember 2008 at det ikke finnes noen nasjonale indikatorer for tilgjengeligheten til offentlige bygg. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at det har blitt startet opp arbeid med å utvikle slike indikatorer, men at det ennå ikke foreligger noen konkrete forslag.

I møte viste Kommunal- og regionaldepartementet til en rapport om kostnader og virkninger ved

universell utforming som NIBR og SINTEF Byggforsk utarbeidet i 2007 på oppdrag fra departementet. Ett av formålene med rapporten var å kartlegge i hvilken grad eksisterende bygg, anlegg og uteområder som er rettet mot allmennheten, er universelt utformet. Resultatet fra denne kartleggingen viste at andelen bygg som oppfyller kravene til universell utforming, sannsynligvis er tilnærmet lik null.

Kommunal- og regionaldepartementet peker på at det er metodiske utfordringer knyttet til å kartlegge status for tilgjengeligheten til bygningsmassen. I tillegg til at det totale antallet bygg er stort, viser departementet til at kartlegginger bare kan gi et øyeblikksbilde. Ombygninger kan innebære at løsninger som i utgangspunktet er gode for personer med nedsatt funksjonsevne, forsvinner. Videre peker departementet på at teknisk forskrift er funksjonsbasert,⁶⁸ og at forventningene til konkrete løsninger kan forandre seg over tid i tråd med blant annet teknologisk utvikling.

Når det gjelder kollektivtransport, opplyser Samferdselsdepartementet i møte med Riksrevisjonen 2. desember 2008 at det i dag ikke finnes nasjonale indikatorer for tilgjengelighet. Samferdselsdepartementet sier i møtet at det siden 2006 har vært arbeidet med utvikling av indikatorer for samferdselssektoren, men at det er usikkert når dette arbeidet vil være ferdigstilt.

I Jernbaneverkets årsrapportering for 2007 til Samferdselsdepartementet inngår det en målmatrise for virksomhetsmål for perioden 2005–2009.⁶⁹ Av matrisen framgår det at status for tilgjengelighet ikke er målt, og at det heller ikke er satt mål på området. Jernbaneverket opplyser i møte med Riksrevisjonen 10. november 2008 at det i dag ikke finnes en samlet oversikt over tilgjengelighetsnivået ved de enkelte jernbanestasjonene. Det finnes data om ulike egenskaper ved stasjonene, men disse er til dels knyttet til eiendomsforvaltningsformål, og til dels til togoperatørenes særlige behov. I forbindelse med utarbeidelse av strategidokumenter har det ifølge forvaltningsbedriften blitt gjennomført noen kartlegginger av tilgjengeligheten ved stasjonene. Disse kartleggingene var registreringer som ga øyeblikksbilder av faktiske forhold og gir ikke systematisk og fullstendig oversikt over tilgjengeligheten ved stasjonene i jernbanenettet.

68) Teknisk forskrift stiller overordnede krav til brukbarhet som gir stor frihet til utforming av bygninger, og ikke detaljkrav til utforming og utførelse.

69) *Målmatrisen mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket*, Jernbaneverkets årsrapport for 2007.

NSB har en tilgjengelighetsplan som inngår i rapporteringen til Samferdselsdepartementet, i tråd med avtalen om kjøp av persontransport med tog. Tilgjengelighetsplanen skal inneholde opplysninger om togparkens utforming og tiltak som skal iverksettes for å bedre tilgjengeligheten til togtilbudet. I tilgjengelighetsplanen for 2007 er presentasjonen av togparken til NSB ikke systematisert på en slik måte at det framgår hvilke egenskaper den totale togparken har. For eksempel er det ikke for alle togtypene oppgitt hvor mange togsett eller vogner NSB disponerer, og det finnes heller ikke sammenlignbare opplysninger om hvilke egenskaper disse har. Videre er opplysningene om planlagte oppgraderinger av materiell ikke presist tidsfestet, og det er ikke nevnt hvor stor andel av hver togtype det enkelte prosjektet omfatter.

Når det gjelder uteområder, opplyser Miljøverndepartementet i møte med Riksrevisjonen 13. januar 2009 at det ikke finnes nasjonale indikatorer for tilgjengelighet. Departementet opplyser at det har blitt startet opp arbeid med å utvikle slike indikatorer, men at indikatorarbeidet er komplisert og tidkrevende. Utgangspunktet for arbeidet med indikatorene i sektoren har vært at man vil benytte de rapporteringsordningene og registrene som finnes, for å kartlegge tilgjengelighet og universell utforming. Det har blant annet blitt vurdert å øke kommunenes rapportering om universell utforming i KOSTRA. Statens kartverk arbeider også med å avklare hvordan Norge digitalt⁷⁰ og Matrikkel⁷¹ kan bidra til å angi status og utvikling for tilgjengeligheten til bygg og uteområder. Miljøverndepartementet opplyser at det vil ta om lag tre år før dette arbeidet er ferdigstilt, forutsatt at det blir prioritert slik i ny handlingsplan.⁷²

Miljøverndepartementet viser til at det i dag rapporteres om universell utforming i KOSTRA. Kommunene har siden 2006 rapportert om hvorvidt universell utforming inngår i deres planarbeid eller ikke. Departementet opplyser i møte at denne rapporteringen belyser kommunenes intensjoner på dette saksfeltet, men at rapporteringen ikke er egnet til å gi informasjon om den faktiske tilgjengeligheten. Rapporteringen i KOSTRA er nærmere behandlet i punkt 5.7.1.

5.2.2 Hvordan arbeides det med nasjonale indikatorer?

Som det framgår av punkt 5.2.1, pågår det i flere sektorer arbeid med å utvikle nasjonale indikatorer for tilgjengelighet og universell utforming. Arbeidet med utvikling av indikatorer har opprinnelig blitt initiert og drevet innenfor enkeltsektorer. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga 3. mai 2007 Deltasenteret⁷³ i oppdrag å koordinere arbeidet med å utarbeide nasjonale indikatorer. Barne- og likestillingsdepartementet overtok høsten 2007 ansvaret som oppdragsgiver. Deltasenteret har i kraft av sin pådriverrolle opprettet et kontaktforum med deltakere fra statlige virksomheter (primært på direktoratnivå), fagmiljøer og brukerorganisasjoner.

På departementsnivå har det blitt etablert en styringsgruppe for indikatorarbeidet med representanter fra Barne- og likestillingsdepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Styringsgruppen har møter to til tre ganger i året. Deltasenteret rapporterer til styringsgruppen.

I møte med Riksrevisjonen 12. desember 2008 opplyser Barne- og likestillingsdepartementet at det ikke foreligger noen målsetting om når arbeidet skal være ferdigstilt, og at det heller ikke foreligger noen plan for forventet framdrift i prosjektet. Begrunnelsen for dette er målsettingen om at indikatorene skal utvikles og forankres i de ulike sektorene, og at det dermed er vanskelig å sette en felles frist. Utviklingsarbeidet antas å ville pågå over lengre tid, og det vil bli avsluttet når Barne- og likestillingsdepartementet vurderer at formålet er oppfylt. Barne- og likestillingsdepartementet har nylig bedt Deltasenteret avlegge en rapport for status i arbeidet med indikatorene per i dag. Departementet opplyser i møte at det ønsker å få fortgang i arbeidet, og at det nå vurderer blant annet å innføre en mer forpliktende tidsplan.

Når det gjelder framdriften i indikatorarbeidet, opplyser Barne- og likestillingsdepartementet at de som koordinerende departement er avhengig av de andre departementene og deres prioriteringer og bevilgninger.

Brukerorganisasjonene som har erfaring fra arbeidet med å utvikle nasjonale indikatorer,

70) Norge digitalt er en nasjonal geografisk portal for opplysninger om geografiske data, digitale kart, online karttjenester, andre geografiske tjenester og kartapplikasjoner.

71) Matrikkelen er et register for eiendomsinformasjon som forvaltes av Statens kartverk.

72) Miljøverndepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

73) Deltasenteret er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med funksjonshemming. Senteret er tilknyttet Helsedirektoratet.

peker i møte med Riksrevisjonen på noen utfordringer de har erfart gjennom sin deltakelse. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon opplyser at framdriften i arbeidet hittil har vært lav, og at resultatene har vært få. Etter organisasjonens vurdering ligger noe av problemet med å utvikle indikatorer i ambisjonen om å oppnå en felles forståelse innen alle fagmiljøer om hva indikatorer er, og hvordan disse skal se ut.

Norges Handikapforbund peker på at det er fare for at indikatorarbeid for å måle kvaliteten / universell utforming kan føre til at det brukes uhen-siktsmessig mye tid på å utvikle indikatorer og deretter på å måle status. Dette kan ifølge forbundet ta fokus og midler bort fra praktiske tiltak for universell utforming. Norges Blindforbund mener at representantene fra organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne burde hatt mer innflytelse i prosessen enn det som har vært tilfellet fram til i dag. Flertallet av deltakerne i arbeidet representerer myndighetssiden, og forbundet mener at dette svekker brukerrepresentan-tenes rolle som premissleverandør.

5.2.3 I hvilken grad har det blitt gjennomført evalueringer av iverksatte tiltak?

I den gjeldende handlingsplanen er det lagt opp til løpende evaluering av tiltakene som iverksettes. Evaluering av tiltakene skal gi informasjon om effekt og utvikling i arbeidet med universell utforming.

Som nevnt i punkt 5.1, arbeides det med en samlet evaluering av gjeldende handlingsplan, som skal foreligge sommeren 2009. I Riksrevisjonens møter med de ulike sektordepartementene⁷⁴ har det kommet fram at det i få tilfeller har blitt gjennomført evalueringer av tiltak og virkemidler. Samtlige av departementene som er intervjuet av Riksrevisjonen, oppgir at det i liten grad har blitt gjennomført evalueringer som tar for seg tiltakene i deres sektor, eller som kan gi informasjon om effekten av tiltakene. Det finnes imidlertid eksempler på evalueringer av enkelttiltak under handlingsplanen, som for eksempel evalueringen av tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet til kollektivtransport i kommunesektoren.⁷⁵ Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen at det generelt er en utfordring å vite om virkemidlene som er brukt,

og de tiltakene som er iverksatt, faktisk virker etter intensjonen.

Norges Handikapforbund uttaler i møte med Riksrevisjonen 17. november 2008 at organisasjonen er kritisk til at tiltak som skal bidra til økt tilgjengelighet og universell utforming, i svært liten grad evalueres. Siden virkningen av tiltakene ikke er dokumentert, risikerer man at virkemidlene som velges, ikke er hensiktsmessige for å nå målene.

I tillegg til løpende evalueringer var etableringen av Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne et tiltak under regjeringens handlingsplan som hadde som formål å skaffe til veie mer og bedre informasjon om arbeidet med universell utforming og tilgjengelighet. Dokumentasjonssenteret har blant annet gitt ut flere statusrapporter om samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne.⁷⁶ Senteret ble nedlagt som selvstendig forvaltningsorgan 31. desember 2008, og ressurser og funksjoner ble innlemmet i Likestillings- og diskrimineringsombudet fra og med 1. januar 2009.

5.3 Hvilken brukerrettet informasjon finnes det om tilgjengelighetsnivået til offentlige bygg, kollektivtransport og offentlige uteområder?

Det finnes ingen helhetlig informasjon til brukere om tilgjengelighetsnivået til offentlige bygg, kollektivtransport eller offentlige uteområder. Det finnes imidlertid eksempler på enkeltaktører som gir noe informasjon om tilgjengelighet, innen sitt område.

Når det gjelder offentlige bygg, har Statsbygg gjort kartleggingene av egne bygg allment tilgjengelig på Internett.⁷⁷ Publikum skal dermed kunne søke opp tilgjengeligheten til publikumsrommene i bygg som Statsbygg forvalter. Data-basen angir detaljer om de enkelte lokalene og om mulige hindringer på veien til besøksmålet. Statsbygg opplyser i møte med Riksrevisjonen 14. januar 2008 at det så langt er 200 "prioritet 1-bygninger" som er søkbare, det vil si bygninger med viktige samfunnsfunksjoner. På sikt er det planer om at alle publikumsbygninger i Statsbyggs bygningsmasse skal inn i portalen. Statsbygg opplyser videre at en stor del av de gjennomførte registreringene har fokusert på

74) Riksrevisjonens møter med Samferdselsdepartementet 2. desember 2008, Kommunal og regionaldepartementet 9. desember 2008, Barne- og likestillingsdepartementet 12. desember 2008 og Miljøverndepartementet 13. januar 2009.

75) Undersøkelsen er gjennomført av Urbanet Analyse på oppdrag fra Vegdirektoratet.

76) Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006, del 2 og Statusrapport 07. Samfunnsutvikling for personer med nedsatt funksjonsevne.

77) Kartleggingene finnes på www.byggforalle.no.

barrierer for bevegelseshemmede. Når nye registreringer blir gjort, vil også registreringer for hørsels- og miljøhemmede synshemmede i større grad tas med.

Samferdselsdepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 9. desember 2008 at det per i dag ikke foreligger noen nasjonal reiseplanlegger når det gjelder kollektivtransport. Departementet viser til at det har vært en klar og langvarig ambisjon om etablering av en slik nasjonal reiseplanlegger. Det har imidlertid vært utfordringer med å forankre dette arbeidet i fylkeskommunene og i transportselskapene som skal eie og ha ansvar for drift av reiseplanleggeren. Ifølge departementet har disse aktørene ikke prioritert arbeidet i tilstrekkelig grad. Videre opplyser departementet at det for 2009 er bevilget midler til å etablere en reiseplanlegger for å få fortgang i arbeidet.⁷⁸

På jernbanesektoren har Jernbaneverket og NSB på sine nettsider oversikt over servicetilbudet ved togstasjoner, og i disse oversiktene inngår det også noe informasjon om tilgjengeligheten ved den enkelte stasjon. Jernbaneverkets informasjonstjeneste om stasjonene kalles *Stasjonssøk*. I møte med Riksrevisjonen opplyser Jernbaneverket at stasjonsoversikten er egnet til å informere om hvorvidt det er mulig for funksjonshemmede å reise fra stasjonen eller ikke. For eksempel gis det informasjon om det finnes rampe på en stasjon, men ikke informasjon om hvorledes rampen fungerer for ulike typer rullestoler.

Når det gjelder uteområder, finnes det eksempler på lokale prosjekter som har kartlagt tilgjengeligheten til uteområder og gjort resultatene tilgjengelige på Internett. For eksempel har det blitt utarbeidet et tilgjengelighetskart for Oslo sentrum.⁷⁹

5.4 I hvilken grad involveres brukerne i arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming?

Regjeringens handlingsplan har som mål at brukerorganisasjonene skal komme til orde, og at arbeidet med universell utforming skal drives fram i dialog mellom myndigheter, fagmiljøer og brukerorganisasjoner. I tilknytning til handlings-

planen har det vært en referansegruppe med deltakere fra blant annet brukerorganisasjonene.

De departementene som Riksrevisjonen har hatt møte med, opplyser at brukerorganisasjonene er sterkt involvert i arbeidet med universell utforming og tilgjengelighet, og at de bidrar til arbeidet med fagkunnskap fra et brukerperspektiv. Det er etablert flere fora for kontakt mellom brukerorganisasjonene og regjeringen, og det enkelte departement og/eller underliggende etater. Ifølge Barne- og likestillingsdepartementet er det i tillegg arrangert en rekke ad hoc-møter mellom departementer og brukerorganisasjoner knyttet til avgrensede saker eller større politiske prosesser.⁸⁰

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser videre at paraplyorganisasjonene i forbindelse med oppstarten av arbeidet med ny handlingsplan for økt tilgjengelighet og universell utforming ble invitert til møte for at de kunne komme med innspill til planen. Dette ble senere fulgt opp med nytt møte hvor paraplyorganisasjonene ble orientert om arbeidet med planen og fikk muligheter til ytterligere kommentarer og innspill. Parallelt med dette ble det arrangert en rekke bilaterale møter med noen av de større brukerorganisasjonene.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede er et rådgivende organ for offentlige instanser og institusjoner, særlig departementene og statsforvaltningen for øvrig. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at rådet trekkes inn i alle større saker departementene jobber med av betydning for dette politikkområdet.⁸¹

Brukerorganisasjonene opplever også at det finnes arenaer der de får komme til orde, og flere peker på at det har vært en positiv utvikling på dette feltet de siste årene. For eksempel viser Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon til at brukerorganisasjonene blir hørt, selv om de ikke alltid får gjennomslag for sine forslag. Brukerorganisasjonene mener imidlertid at de ofte blir tatt med på råd for sent i prosessene. Norges Handikapforbund og Norges Blindforbund peker på at de stadig opplever dette. Ifølge organisasjonene fører sen involvering til at mye er fastlagt før de kommer til, og at det er begrenset hvor stor reell innvirkning organisasjonene da har på det endelige utfallet. Norges Handikapforbund peker også på at det i noen tilfeller gis svært korte

78) Det foreslås bevilget inntil 5 mill. kroner til nasjonal reiseplanlegger og elektronisk billettering. Kapittel 1330 *Særskilte transporttiltak*, post 60 *Særskilt tilskudd til kollektivtransport*. St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Samferdselsdepartementet.

79) Tilgjengelighetskartet for Oslo sentrum er lagt ut på www.tilgjengelighetsportalen.no.

80) Barne- og likestillingsdepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten, jf. brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

81) Barne- og likestillingsdepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten, jf. brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

frister for å komme med innspill, og dette tolkes som et tegn på at mange ansvarlige aktører ikke er seriøse nok i arbeidet med universell utforming.

I møte med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbund opplyser organisasjonene at de har vært i kontakt med Miljøverndepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet i forbindelse med henholdsvis gjeldende og kommende handlingsplan. Begge organisasjonene forteller imidlertid at de har vært lite involvert i arbeidet med ny handlingsplan. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har oppfattet det som uavklart fra Barne- og likestillingsdepartementets side om referansegruppen skal videreføres eller ikke. Norges Handikapforbund viser til at prosessene rundt å utarbeide ny handlingsplan har blitt mer lukket etter at Barne- og likestillingsdepartementet overtok koordineringsansvaret fra Miljøverndepartementet.

5.5 I hvilken grad bidrar de statlige virkemidlene til måloppnåelse når det gjelder tilgjengeligheten til offentlige bygg?

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for bolig- og bygningspolitikken, og for programområdet Bolig, bomiljø og bygg. "Flere miljøvennlige og universelt utformede boliger og bygg på attraktive steder" er ett av fire hovedmål, og ett av arbeidsmålene er "økt antall universelt utformede boliger, bygg og uteområder".⁸²

For å nå målene for bolig- og bygningspolitikken benytter Kommunal- og regionaldepartementet økonomiske, organisatoriske, juridiske og pedagogiske virkemidler. Det sentrale juridiske virkemiddelet er plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Det organisatoriske virkemiddelet på feltet er styringsdialogen med de underliggende etatene, som Husbanken og Statens bygningstekniske etat. Når det gjelder pedagogiske virkemidler, gjennomføres det informasjons- og kompetanseoppbyggingstiltak om universell utforming overfor bransjer og kommuner. Blant annet har Husbanken og Statens bygningstekniske etat et informasjonsprogram om universell utforming i byggsektoren. Husbanken forvalter lån og tilskudd som skal fremme universell utforming når det gjelder sykehjem og omsorgsboliger, og forvalter to rentekompensasjonsordninger for skole- og svømmeanlegg og kirke-

bygg. Utover Husbankens ordninger er det i liten grad økonomiske virkemidler knyttet til tilgjengeligheten til offentlige bygg.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 9. desember 2008 at departementet ikke gir noen føringer når det gjelder tilgjengeligheten til offentlige bygg utover det som går fram av plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne er i begrenset grad eksplisitt behandlet i dagens lovverk, utover omtale i teknisk forskrift av brukbarhet, atkomst til bygg og krav om heis. Formålsbestemmelsen i gjeldende plan- og bygningslov gir adgang til, men ingen plikt til å ivareta tilgjengelighets- og brukbarhetshensyn eller å tillegge dem særlig vekt.⁸³ Prinsippet om universell utforming er tatt inn i formålsbestemmelsen i forslag til ny plan- og bygningslov. Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet vil regjeringen i sitt forslag til plan- og bygningslov med tilhørende forskrifter sette krav til universell utforming for nye bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten, herunder offentlige bygg.⁸⁴ Etter bygningslovgivningen er det imidlertid ikke plikt til løpende å tilpasse eksisterende bygninger til nye krav i lov eller forskrift.

Eksisterende bygningsmasse og økonomi

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen at den største utfordringen når det gjelder tilgjengelighet til bygninger, er at store deler av den eksisterende bygningsmassen er bygget uten gode løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet peker på at mange bygg ble oppført før hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne ble tatt inn i regelverket, men at det også er utfordringer knyttet til bygningsmassen som er satt opp uten å følge det gjeldende regelverket. Denne situasjonen innebærer at det vil være store kostnader forbundet med å få bygningsmassen universelt utformet. Kommunal- og regionaldepartementet viste i møtet med Riksrevisjonen til en rapport fra NIBR og SINTEF Byggforsk som anslår at kostnadene ved universell utforming av eksisterende bygg som er rettet mot allmennheten, varierer fra 14,3 til 23,4 mrd. kroner.⁸⁵

82) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kommunal- og regionaldepartementet, side 115.

83) Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*, side 196.

84) Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer til hovedanalyse-rapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

85) Medby mfl. (2007) *Kostnader og virkninger ved universell utforming. Bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten*. Samarbeidsrapport, NIBR / SINTEF Byggforsk, side 13.

Statsbygg peker i møte med Riksrevisjonen 14. januar 2008 på at mange av deres bygg er reist i en tid da de gjeldende kravene til tilgjengelighet var færre enn i dag, og at en stor del av den eksisterende bygningsmassen derfor har mangelfull tilgjengelighet. I møtet ble det også opplyst at det har blitt utarbeidet kostnadsberegninger for oppgradering til ulike tilgjengelighetsnivåer av Statsbyggs totale bygningsmasse. Beregningene tilsier at dersom hele bygningsmassen skal tilfredsstille kravene i veilederen til teknisk forskrift, vil dette ha en kostnadsramme på 150 mill. kroner eksklusiv merverdiavgift. En oppgradering som tilfredsstiller kravene til universell utforming, vil utgjøre kostnader på ytterligere 200 mill. kroner.

Norges Handikapforbund og Norges Blindforbund opplyser i møte med Riksrevisjonen at de opplever at det er et kostnadsfokus i tilnærmingen til universell utforming, og at nytten ikke blir vektlagt i samme grad. Norges Handikapforbund mener også at det er problematisk at kostnadsberegningene ofte omfatter hva det vil koste å få byggene i forskriftsmessig stand, og at tidligere unnlattessynder dermed innberegnes i kostnadene ved universell utforming.

Bevissthet og kompetanse

En annen faktor som både Kommunal- og regionaldepartementet og brukerorganisasjonene peker på som en utfordring, er manglende bevissthet og kompetanse om tilgjengelighet og universell utforming. I møte med Riksrevisjonen 9. desember 2008 viser Kommunal- og regionaldepartementet til at alle aktørene som er involvert fra planlegging til ferdig bygg, må legge vekt på tilgjengelighet for at bygninger skal få gode løsningsalternativer for personer med nedsatt funksjonsevne. Det er ifølge departementet ikke tilfellet i dag. Departementet peker på at det blant annet er manglende etterspørsel etter universell utforming blant oppdragsgivere, og at det i byggebransjen er mange mindre aktører med begrenset kompetanse på universell utforming. Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering er den viktigste årsaken til at regelverket ikke følges, at det er mangelfull bevissthet og manglende kompetanse i byggebransjen og i kommunene. Også Statsbygg peker i møte med Riksrevisjonen på manglende kunnskap om regelverket som en forklaring på at bygg settes opp uten å oppfylle kravene i det gjeldende regelverket.

Kommunal- og regionaldepartementet er i handlingsplanen for økt tilgjengelighet ansvarlig departement for et kompetansetiltak om tiljen-

gelighet og universell utforming i byggsektoren. Tiltaket gjennomføres av Statens bygningsteknisk etat og Husbanken. Informasjons- og opplæringsprogrammet skal øke bevisstheten om begrepet universell utforming og gi tilbud om etterutdanning for fagpersoner som er ansatt i byggebransjen og i kommunene. Statens bygningstekniske etat gjennomfører hvert år en brukerundersøkelse basert på spørreskjemaer til kommuner og bygg- og anleggsforetak. Spørreundersøkelsen omhandler blant annet kompetanse om universell utforming.⁸⁶ Av brukerundersøkelsen for 2006 går det fram at 50 prosent av foretakene ikke kjenner til innholdet i begrepet universell utforming i byggsektoren. Den tilsvarende andelen i brukerundersøkelsen for 2008 er 40 prosent.

I Riksrevisjonens møter med brukerorganisasjonene argumenterer flere av dem for at en sentral årsak til dårlig tilgjengelighet til bygg er manglende bevissthet om behovene til personer med nedsatt funksjonsevne. I de tilfellene brukerrepresentanter blir bedt om å komme med innspill til utformingen av bygg, har mange erfart at de viktigste rammene allerede er fastlagt når de blir involvert. Planlegging av bygg forutsetter også teknisk kompetanse som ikke alle brukere har. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon viser til at representanter for brukerorganisasjonene deltar i kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede, og at disse rådene ofte blir bedt om å komme med uttalelser om planlagte byggeprosjekter. Brukerrepresentanter har ofte ikke fagkompetanse, men bidrar med erfaringer og behovsbeskrivelser. Ofte byr det på problemer å vurdere tilgjengeligheten til et bygg før det er satt opp og man kan teste funksjonene i praksis.

Kommunal- og regionaldepartementet viser i møte med Riksrevisjonen til at regelverket i like stor grad tar hensyn til de ulike gruppene av personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet har imidlertid indikasjoner på at løsningene som har blitt valgt, i større grad tar hensyn til bevegelseshemmede enn til hørsels- og synshemmede. I brukerundersøkelsen til Statens bygningstekniske etat blir bygg- og anleggssnøringen bedt om å vurdere sin egen kompetanse, blant annet når det gjelder tilgjengelighet for ulike grupper med nedsatt funksjonsevne.⁸⁷ Foretakene oppgir at de har størst kompetanse når det gjelder å

86) Brukerundersøkelse 2008. En kartlegging av kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning av foretak og Statens bygningstekniske etat. Statens bygningstekniske etat.

87) Brukerundersøkelse 2008. En kartlegging av kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning av foretak og Statens bygningstekniske etat. Statens bygningstekniske etat.

prosjektene eller utforme byggverk som tilfredsstiller kravene til bevegelsehemmede, mens de har lavere kompetanse når det gjelder tilrettelegging for hørsels- og synshemmede.

Hørselshemmedes Landsforbund mener at organisasjonen ikke er så godt kjent som andre brukerorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse. Dette kan ifølge forbundet føre til at hensynet til hørselshemmede ikke blir godt nok ivarettatt, selv om utbygger mener at det har vært god brukermedvirkning. Organisasjonen mener at hovedårsaken til manglende tilrettelegging for hørselshemmede er uvitenhet og manglende bevissthet om hvilke hjelpemidler og virkemidler som finnes. Norges Blindforbund opplever at det oftest er bevegelsehemmedes behov for tilgjengelighetsløsninger som prioriteres.

Manglende operasjonalisering av universell utforming

Teknisk forskrift gir stor frihet ved utforming av bygninger, men det finnes en veiledning til teknisk forskrift som angir et minimumsnivå som myndighetene mener vil tilfredsstille forskriftens funksjonskrav. Teknisk forskrift og veiledning til teknisk forskrift omtaler imidlertid ikke universell utforming av bygninger. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i møte at det først og fremst er temaveiledningen *Bygg for alle*⁸⁸ som angir anbefalte ytelser for universell utforming.

I arbeidet med å kartlegge tilgjengeligheten til egne bygg har Statsbygg møtt noen utfordringer når det gjelder operasjonalisering av universell utforming. Statsbygg opplyser i møte med Riksrevisjonen 14. januar 2008 at de gjennomførte registreringene ble vurdert opp mot anbefalte løsninger i temaveiledningen *Bygg for alle* og anbefalinger fra brukerorganisasjoner. Det var imidlertid en utfordring at kravene til universell utforming ikke er like godt operasjonalisert på alle felt. For eksempel er det i liten grad definerte krav til utforming av skilt og til inneklima.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at Standard Norge har satt i gang et standardiseringsarbeid i tilknytning til universell utforming. Forslag til standarder for universell utforming av henholdsvis publikumsbygg/arbeidsbygg og boliger ble i januar 2009 sendt ut på høring.

Manglende kontroll og tilsyn

Med utgangspunkt i plan- og bygningslovgivningen er kontroll og tilsyn sentrale virkemidler for å redusere omfanget av feil og skader. Egenkontroll kan være en del av det utførende foretakets kvalitetssikring, men kommunen kan også kreve uavhengig kontroll. Egenkontroll har imidlertid i større utstrekning enn tiltenkt blitt den vanligste kontrollformen, og kommunene krever mer unntaksvis uavhengig kontroll.⁸⁹ Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen at systemet med egenkontroll ikke har fungert tilfredsstillende. Departementet mener at kommunene har oppfattet krav om uavhengig kontroll mer som et sanksjonsmiddel enn som et virkemiddel for å sikre at regelverket blir fulgt.

Flere brukerorganisasjoner peker på at det er en utfordring at regelverket ikke følges, og at manglende etterlevelse i liten grad får konsekvenser. Norges Handikapforbund vurderer bestemmelsene om tilgjengelighet i dagens bygningslovgivning som gode, men mener problemet ligger i at bestemmelsene ikke følges opp. Organisasjonene peker på at systemet med foretakenes egenkontroll av bygg har vært uheldig, fordi dette i praksis fører til at mangelfull etterlevelse av lovens bestemmelser ikke blir sanksjonert. For at det skal bli konkrete resultater i byggsektoren, ser Norges Handikapforbund det som avgjørende at det etableres et bedre tilsyn med at utbygges etterlevelse av lovverket.

I møte med Riksrevisjonen opplyser Statsbygg at universell utforming ikke alltid blir fulgt opp godt nok i byggeprosessen, selv om Statsbygg forutsetter at dette skal prioriteres i prosjektene. I den grad dette skjer, får det ikke konsekvenser for arkitekt eller entreprenør. Det er svært sjelden at arkitekt eller entreprenør byttes ut underveis i et byggeprosjekt. Det er også en utfordring at sluttkontrollen av det ferdige bygget utføres av utbyggeren selv. Statsbygg har få sanksjonsmuligheter når bygget står ferdig, og mener derfor at det er nødvendig med tettere oppfølging underveis i prosjektene for å sikre at bygget blir tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse.

Avveining av tilgjengelighet og universell utforming mot andre hensyn

I møte med Riksrevisjonen ble Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å vurdere i hvilken grad hensynet til tilgjengeligheten for

88) *Bygg for alle. Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder*. Statens bygningstekniske etat og Husbanken.

89) Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*, kapittel 11 *Kontroll og kontrollansvar*.

personer med nedsatt funksjonsevne kan stå i motstrid til andre hensyn. Departementet peker på at blant annet brannsikkerhet og estetiske hensyn kan betraktes som utfordringer. Særlig når det gjelder eksisterende bygningsmasse, har det i tillegg blitt pekt på vernehensyn og kostnadene ved oppgradering. Departementet mener at det i liten grad er et problem for arbeidet med tilgjengelighet at de ulike hensynene må veies opp mot hverandre.

Statsbygg opplyser i møte med Riksrevisjonen at en sentral føring i utformingen av et bygg vil være ønsker fra de statlige virksomhetene som skal holde til i lokalene. Virksomhetene har gjerne krav til størrelse og funksjonalitet i byggene, og kan prioritere disse høyere enn hensynet til tilgjengelighet. Dette henger blant annet sammen med at universelt utformede løsninger kan være arealkrevende, og dermed kostnads-krevende.

En annen utfordring som Statsbygg mener kan ha konsekvenser for tilgjengeligheten, er endringer som skjer fra et bygg tegnes, til det står ferdig. Det er mange hensyn som skal tas i utformingen av bygninger, og universell utforming er et av flere elementer. De ulike, og delvis motstridende hensynene, kan gjøre at både arkitekter og entreprenører velger løsninger som ikke gir best mulig tilgjengelighet. Et eksempel på dette er at krav til brannvern kan stå i motstrid til tilgjengelighet når det gjelder valg av dører i et bygg.⁹⁰ I tillegg kan det være andre samfunnsmessige hensyn som ikke er i overensstemmelse med hensynet til tilgjengelighet. For eksempel kan antikvariske restriksjoner i noen tilfeller gjøre utbedringstiltak vanskelige i eksisterende bygg.

5.5.1 Hvordan sikres universell utforming av NAV-kontorer?

I tildelingsbrevene for 2007 og 2008 til Arbeids- og velferdsdirektoratet har Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt føringer knyttet til universell utforming. Her heter det blant annet at utforming av bygningene skal være tilpasset personer med ulike typer funksjonsnedsettelse, og det henvises til formuleringen om universell utforming i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Rapporteringskravet som omhandler universell utforming, er både i 2007 og 2008 "status for gjennomføring av løsninger basert på universell

utforming av kontorene, i utforming av IKT-løsninger og informasjonsløsninger generelt".

Internt i NAV er det flere dokumenter med ulik status som omtaler at NAV-kontorene skal være universelt utformet. Det er imidlertid to sentrale dokumenter som omhandler operasjonaliseringen av universell utforming av NAV-kontorer direkte, og som utgjør de interne retningslinjene på området: *Dokument D. Krav til universell utforming*⁹¹ som inngår i standard kravspesifikasjon/konkurransegrunnlag for eiendomsanskaffelser og veilederen *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak*⁹².

I tillegg opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet at etatens standard husleiekontrakt, etatens standard kravspesifikasjon og *Håndbok for etablering av NAV-kontor* omhandler krav til universell utforming. Dokumentene er publisert på etatens intranettside og er ifølge departementet kommunisert som styrende dokumenter til styringslinjene og fylkesetableringsprosjektene.⁹³

Dokument D. Krav til universell utforming og veilederen *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak* bygger på retningslinjer som gjelder for staten for øvrig, dokumenter på området fra tidligere Trygdeetaten og Aetat, og temaveilederen *Bygg for alle* som er utarbeidet av Statens bygningstekniske etat og Husbanken.

I *Dokument D. Krav til universell utforming* forutsettes det at minimumsyttelsene angitt i veiledning til teknisk forskrift oppfylles ved det enkelte kontor. I tillegg angir dokumentet spesielle krav til tilgjengelighet som til dels går utover minimumsyttelsene. I dokumentet fremgår det blant annet krav knyttet til beliggenhet, parkering, atkomstvei, hovedinngangsdør og lokalene.

Veilederen *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak* ble utarbeidet i 2007 på bestilling fra etableringsprogrammet i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Veilederen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe som var satt sammen av ansatte fra ulike deler av direktoratet. I tillegg fikk arbeidsgruppen innspill fra blant andre en representant fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og fra ulike brukerorganisasjoner.

90) Ut fra brannvern hensyn ønsker man at dører skal ha dørpumper slik at de lukker seg av seg selv. Slike dører kan imidlertid være tunge å åpne for personer med nedsatt funksjonsevne.

91) *Dokument D. Krav til universell utforming*. NAV Drift og utvikling, desember 2007.

92) *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak*. Veileder. Arbeids- og velferdsdirektoratet Versjon 1.0, 21. august 2007.

93) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er veilederen å betrakte som statens forslag til hvordan NAV-kontorene bør utformes fysisk, og operasjonaliserer universell utforming. Målet med veilederen var ikke å komme med nye krav, den er heller å betrakte som en oppsummering av allerede eksisterende føringer for utforming av lokalene. Veilederen er utformet slik at informasjon om universell utforming blir lett tilgjengelig, først og fremst gjennom å vise eksempler på løsninger. Veilederen ble utformet som en praktisk gjennomgang av løsninger for universell utforming på bakgrunn av en erkjennelse av at det er svært ulik kompetanse og ressurstilgang på lokalt nivå.

Etterlevelsen av de interne retningslinjene knyttet til blant annet universell utforming inngikk i en undersøkelse som internrevisjonen i NAV gjennomførte våren 2008.⁹⁴ Revisjonen tok for seg eiendomsforvaltningen i forbindelse med etableringen av NAV-kontorer i fire fylker, og prosessen med anskaffelse og etablering av nye lokaler for NAV-kontorer og avvikling av eksisterende leieforhold ble gjennomgått. Målet var å evaluere etterlevelsen av lover og interne retningslinjer. Av revisjonsrapporten går det fram at flere kontorer hadde større eller mindre mangler når det gjelder kravet til universell utforming. I noen tilfeller har også brukere gitt tilbakemelding til kontorene om slike mangler. I revisjonsrapporten opplyses det at det er planlagt ombygging eller andre tiltak for å imøtekomme kravene etter hvert.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte med Riksrevisjonen 29. oktober 2008 at det utover internrevisjonens rapport, ikke er noen systematisk informasjonsinnhenting når det gjelder den fysiske utformingen av NAV-kontorene.⁹⁵ Direktoratet har derfor ikke grunnlag for å gi en vurdering av i hvilken grad de etablerte NAV-kontorene er universelt utformet. Direktoratet kjenner imidlertid til enkeltkontorer som har jobbet systematisk med tiltak som skal bidra til god tilgjengelighet, og opplyser at det finnes flere eksempler på publikumsområder i NAV-kontorer som er universelt utformet.

Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet skjer operasjonaliseringen av styringssignalene

ute i etaten i partnerskap med kommune og med utleiende av eksisterende og nye leieforhold.⁹⁶ I innstillingen til arbeids- og velferdsforvaltningsloven framgår det at kommunestyret og Arbeids- og velferdsdirektoratet skal godkjenne eventuelle lokale avtaler der man fraviker prinsippet om universell utforming.⁹⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet har i møte opplyst at de ikke har mottatt noen søknader om slik dispensasjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer om arbeidet med universell utforming i årsrapporter og tertialrapporter til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I rapporten for 1. tertial 2007 henviser Arbeids- og velferdsdirektoratet til at veilederen *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak* har blitt utarbeidet. I omtalen presenteres formålet med og oppbygningen av veilederen kort. Generelle målsettinger for den fysiske utformingen av lokalene ved NAV-kontorene blir også omtalt.

Også i de etterfølgende rapportene for henholdsvis 2. tertial 2007, årsrapporten for 2007 og 1. tertialrapport 2008 henviser Arbeids- og velferdsdirektoratet til *Konsept for fysisk utforming av publikumsmottak* og formålet med denne. Det er ikke rapportert om forhold som angår den faktiske utformingen av kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet presisert at rapporteringen knyttet til universell utforming ikke har hatt tilstrekkelig detaljeringsgrad.⁹⁸

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen 11. november 2008 at det ut fra en samlet vurdering av risiko basert på mottatt informasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har vært grunnlag for ytterligere oppfølging av arbeidet med universell utforming av NAV-kontorer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte 29. oktober 2008 at det er utfordringer knyttet til at NAV-kontorene etableres i et partnerskap med kommunene. Dette innebærer at det er to styringslinjer for NAV-kontorene, og dette har konsekvenser for eiendomsforvaltningen. Direktoratet har erfart at kommunale forhold er styrende

94) *Revisjonsrapport – Eiendomsforvaltning ifm etablering av NAV-kontor i fire fylker.* NAV Internrevisjonen, 20. juni 2008.

95) Det opplyses også i møte at NAV Drift og utvikling jobber med å utvikle en database om eiendomsforvaltningen. Informasjonen i databasen er først og fremst ment å belyse kontraktsmessige forhold, og vil derfor ikke omfatte informasjon om kontorenes egenskaper når det gjelder universell utforming.

96) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

97) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*, side 13.

98) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten, jf. Barne- og likestillingsdepartementets brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen.

for utviklingen lokalt. Sett fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side innebærer samarbeidet med kommunene utfordringer når det gjelder den fysiske utformingen av kontorene. Utfordringene er blant annet knyttet til ulike økonomiske prioriteringer.

Utfordringen knyttet til økonomi henger sammen med at kostnadene ved etableringen av NAV-kontorene skal deles likt mellom den statlige etaten og kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at mange kommuner argumenterer med at de har svært begrensede budsjetter. Både stat og kommune har i enkelte tilfeller begrensede økonomiske muligheter til fullstendig å oppgradere eksisterende lokaler, eller anskaffe nye lokaler, som fullt ut tilfredsstiller kravene til universell utforming.

5.6 I hvilken grad bidrar de statlige virkemidlene til måloppnåelse når det gjelder tilgjengeligheten til kollektivtransportmidler?

Målene for arbeidet i transportsektoren tar utgangspunkt i *Nasjonal transportplan* for perioden 2006–2015.⁹⁹ I forbindelse med Stortingets behandling av *Nasjonal transportplan* ble det lagt til et femte hovedmål om at transportpolitikken skal bidra til "eit transportsystem som er tilgjengeleg for alle og eit transporttilbod som gjer det mogleg for alle å leva eit aktivt liv", jf. Innst. S. nr. 240 (2003–2004) *Innstilling frå samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006–2015*. Oppfølgingen av *Nasjonal transportplan* skjer blant annet gjennom de årlige bevilgningene over statsbudsjettet.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samferdselssektoren, herunder for arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming på området. Departementets viktigste virkemidler i dette arbeidet er de årlige bevilgningene over statsbudsjettet, rettslige reguleringer, styring av de underliggende etatene Jernbaneverket og Statens vegvesen, og kontraktsstyring ved kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

I tillegg til de nevnte virkemidlene finnes det et tilgjengelighetsprogram i samferdselssektoren. BRA-programmet tar for seg tiltak og virkemidler som er ment å bidra til et mer tilgjengelig kollektivtilbud, og inngår som en del av handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

99) St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*.

I møte med Riksrevisjonen 9. desember 2008 opplyser Samferdselsdepartementet at transport-systemene blir mer og mer tilgjengelige, men at et universelt utformet transportsystem vil være kostbart og ligger langt fram i tid. Departementet viser til at det er lang levetid på mye av materiellet innen samferdsel, at det er et stort antall holdeplasser og stasjoner, og at det er mange aktører og forvaltningsnivåer som er involvert.

5.6.1 Hvordan sikres tilgjengelighet i jernbanesektoren?

I jernbanesektoren gir Samferdselsdepartementet styringssignaler om tilgjengelighet og universell utforming i etatsstyringen av Jernbaneverket og ved kjøp av persontransporttjenester fra NSB. I departementets budsjett utgjør Jernbaneverkets arbeid med tilgjengelighet til stasjoner og knutepunkter et eget programområde. Bevilgningene utgjorde i 2007 og 2008 henholdsvis 80 og 100 mill. kroner.¹⁰⁰ Programområdet omfatter tiltak for å forbedre publikumsrettede fasiliteter, med vekt på sikkerhet, informasjon, universell utforming og tilgjengelighet for alle, i tillegg til annen service. I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbaneverket for 2007 og 2008 heter det at prinsippet om universell utforming skal legges til grunn for planlegging av alle nye investeringstiltak. I tildelingsbrevet for 2007 er det oppgitt at Jernbaneverket skal utarbeide forslag til plan for universell utforming av jernbaneinfrastruktur.

I Jernbaneverkets forslag til langsiktig plan presenteres det en strategi der det skilles mellom ny og eksisterende infrastruktur.¹⁰¹ Krav til universell utforming skal legges til grunn ved nybygging. Når det gjelder eksisterende infrastruktur, er strategien å gjennomføre tiltak som sikrer tilgjengelighet for alle før man på sikt etablerer universell utforming. Rekkefølgen på stasjonene som skal utvikles eller bygges om, bestemmes i stor grad av trafikkmengden, ved at stasjonene med størst andel av den totale trafikken skal prioriteres først.

I møte med Riksrevisjonen 10. november 2008 viser Jernbaneverket til at tilgjengelighet og universell utforming gir forskjellige løsninger, noe som særlig illustreres ved ombordstigning til tog. En tilgjengelig løsning vil gjerne være at rullestolbrukere kan komme om bord ved hjelp av en

100) Bevilgningene inngår i budsjettkapittel 1330 *Jernbaneverket*, post 30 *Investeringer i linjen*. St.prp. nr. 1 (2006–2007) og (2007–2008) for Samferdselsdepartementet.

101) *Forslag til strategi for utvikling av universell utforming*. Versjon 1.0, 29. juni 2007. Jernbaneverket.

spesialløsning, som for eksempel en heis som er montert ved en av togets dører. En universell utformet løsning vil innebære nivålikhet mellom tog og plattform, slik at rullestoler og barnevogner kan kjøres rett om bord. Jernbaneverket opplyser at for å få til universell utforming kreves det tiltak i form av nye eller ombygde tog og tilpasning av plattformer.

Jernbaneverket opplyser at det har vært og fortsatt er et problem at tog og plattformer har ulik høyde, slik at ombordstigning vanskeliggjøres. Jernbaneverket har fullmakt til å beslutte hva som skal være standard plattformhøyde i Norge, innenfor direktiver som gis av EU, og som Norge er forpliktet til å følge gjennom EØS-avtalen. Standard plattformhøyde er satt til å være 76 cm. Jernbaneverket opplyser at denne høyden ble valgt fordi den gir mulighet for at en større del av gulvarealet i togene kan være tilgjengelig enn det lavere plattformhøyder tillater. Som nevnt i kapittel 4 er det i dag bare seks stasjoner som har denne plattformhøyden.

I møte med Riksrevisjonen understreker Jernbaneverket at det økonomiske aspektet er tungtveiende når det gjelder endring av plattformhøyde. Jernbaneverket opplyser at de har anslått kostnadene ved tilpasning av all eksisterende stasjonsinfrastruktur i jernbanenettet til å være mellom 8 og 10 mrd. kroner.¹⁰² Med dagens bevilgninger vil det ifølge forvaltningsbedriften ta lang tid før dette arbeidet er ferdigstilt. I Jernbaneverkets virksomhetsplan for 2008 framgår det at "Jernbaneverkets budsjett for 2008 og 2009 tar liten eller ingen høyde for tilgjengelighetsproblematikken".¹⁰³

Utformingen av informasjonen på stasjonene påvirker også tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne. Jernbaneverket opplyser i møte med Riksrevisjonen at tilgjengelighet til informasjon er dårligere enn tilgjengeligheten når det gjelder fysiske atkomstforhold. Det finnes tekniske løsninger som muliggjør universell utforming av informasjonssystemer til orienteringshemmede, og disse er relativt billige. Samtidig er det en utfordring at gode informasjonssystemer forutsetter systematisk arbeid på flere stasjoner langs samme linje, mer enn isolerte enkelttiltak ved hver stasjon.

Jernbaneverket opplyser videre at det i forbindelse med utarbeiding av forslaget til langsiktig

plan for universell utforming ble gjennomført noen kartlegginger av tilgjengeligheten til stasjonene (jf. punkt 5.2.1). Med utgangspunkt i erfaringene med disse kartleggingene, mener Jernbaneverket at det i registreringsarbeid er en utfordring at normene for tilgjengelighet/universell utforming er flytende.

Samferdselsdepartementets kjøp av persontransport med tog utgjorde om lag 1,6 mrd. kroner i 2008. Størstedelen av disse kjøpene er fra NSB, og reguleres gjennom en flerårig rammeavtale og årlige kjøpsavtaler.¹⁰⁴ Rammeavtalen inneholder et eget kapittel som omhandler NSBs plikter når det gjelder universell utforming og tilgjengelighet. Her heter det blant annet at NSB skal utforme togproduktene på en måte som gjør at flest mulig skal kunne benytte dem på en ordinær og likeverdig måte, ha en tilgjengelighetsplan som revideres årlig, delta i "Kontaktgruppen for funksjonshemmede på tog" og sikre at de reisende før reisen på en enkel måte kan søke informasjon om eventuelle begrensninger i tilgjengelighet. I tillegg inngår universell utforming og tilgjengelighet i avtalens kapittel om restverdisikring.

En sentral utfordring når det gjelder utforming av rullende togmateriell, er lang levetid. I møte med Riksrevisjonen 16. oktober 2008 anslår NSB at et tog er i drift i 35–40 år. NSB opplyser at den lange levetiden tilsier at det vil oppstå behov for flere oppgraderinger i løpet av materiellets levetid.

Oppgraderinger vil i ulik grad kunne møte behovene til henholdsvis syns-, hørsels- og bevegelseshemmede. NSB opplyser at eksisterende tog kan få auditiv og visuell varsling med samme standard som det er på helt nye tog. Når det gjelder tilgjengeligheten for personer med bevegelseshemminger, er det i større grad praktiske begrensninger knyttet til togets konstruksjon. Det vil for eksempel ikke være mulig å senke gulvene på eksisterende tog, og ifølge NSB kan derfor ikke eksisterende tog bli fullt ut universelt utformet gjennom oppgraderinger.

NSB kjøpte i 2008 inn 50 nye togsett, og de første skal leveres i 2012. NSB opplyser i møte

¹⁰²) Beregningene tar utgangspunkt i prisnivået i 2007.

¹⁰³) *Overordnet plan for virksomheten. Virksomhetsplan for 2008. Forslag 2009–2011*. Jernbaneverket.

¹⁰⁴) Rammeavtalen for kjøp av persontransport, *Trafikkavtalen*, er flerårig og inneholder de sentrale prinsippene for statens kjøp av persontransport med tog fra NSB, krav til togtilbudet for hele perioden og opplysninger om vederlaget staten skal betale for den avtalte produksjonen. Den årlige avtalen, *Kjøpsavtalen*, skal inneholde avtalt togproduksjon, avtalt vederlag, endringer i den flerårige rammeavtalen (skal avtales skriftlig og nedfelles i *Kjøpsavtalen*) og andre forhold som gjelder for det enkelte år.

med Riksrevisjonen at det ikke vil være gjennomgående lavgulv i togsettene, men at de nye togene vil ha lavgulvinnangang. NSB understreker at tilgjengelighet til tog ikke bare er avhengig av det rullende materiellet, men også infrastrukturen rundt. På grunn av ulike høyder på plattformene vil det med de nye togene fortsatt være behov for hjelpemidler for av- og påstigning.

I møtet opplyser NSB at det per i dag ikke finnes en entydig operasjonalisering av begrepet universell utforming for tog i form av norske krav og standarder. I arbeidet med sine oppgraderings-/innkjøpsprosjekter har NSB lagt til grunn de kravene som finnes om tilgjengelighet i gjeldende europeisk regelverk. De har også vært i dialog med brukerorganisasjoner for å komme fram til løsninger som kan bidra til økt tilgjengelighet og universell utforming.

5.6.2 Hvordan sikres tilgjengelighet i bussektoren?

Når det gjelder tilgjengelighet til buss, har staten først og fremst juridiske virkemidler. Gjennom vegtrafikkloven, vegloven og yrkestransportloven med tilhørende forskrifter reguleres blant annet veimyndighet, løyver og krav til utforming av busser. Innen de statlige rammebetingelsene er den lokale kollektivtransporten primært et fylkeskommunalt ansvar. Ansvaret for veinettet og infrastruktur for buss er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune.¹⁰⁵

I tillegg til de juridiske virkemidlene etablerte Samferdselsdepartementet i 2006 en tilskuddsordning i tilknytning til BRA-programmet. Formålet med tilskuddet er å stimulere fylkeskommunenes og kommunenes arbeid for et mer tilgjengelig kollektivtilbud.¹⁰⁶ I 2008 ble det bevilget 52,1 mill. kroner til dette formålet. Samferdselsdepartementet har lagt føringer for at enkle og kostnadseffektive løsninger skal prioriteres, og at innsatsen skal konsentreres til trafikkunge strekninger og knutepunkter.

Det er busselskapene i hvert enkelt fylke som innenfor rammen av gjeldende regelverk avgjør hva slags busser som skal brukes til ruteproduksjon. Fylkeskommunene kan imidlertid stille betingelser om valg av busstyper i forbindelse

med tildeling av konsesjoner/løyver eller som premiss i anbudsutlysninger. I møte med Riksrevisjonen opplyser Samferdselsdepartementet at det ikke innhenter systematisk informasjon om hvilke krav fylkeskommunene stiller. Departementet viser imidlertid til at det er kjent med at enkelte fylker er mer aktive enn andre på dette feltet.

I forbindelse med undersøkelsen er alle fylkeskommunene og Oslo¹⁰⁷ i brev blitt spurt om å beskrive sitt arbeid med tilgjengelighet og universell utforming av busstilbudet i eget fylke. Et av spørsmålene som fylkeskommunene ble bedt om å besvare, omhandler hvilke krav som eventuelt stilles til tilgjengelighet i forbindelse med tildeling av konsesjon/løyve for rutetrafikk eller i forbindelse med anbud. I svarene er det 14 fylkeskommuner som opplyser at de har stilt krav som omhandler tilgjengelighet.

Alle fylkeskommunene som har stilt krav om tilgjengelighet opplyser at kravene er knyttet til visse deler av ruteproduksjonen, i form av avgrensede strekninger eller ruteområder. Bare Oslo kommune opplyser at krav til tilgjengelighet er knyttet til all ruteproduksjon.

Krav knyttet til tilgjengelighetsnivået til bussene som skal benyttes til rutetrafikk, vil kunne være kostnadsdrivende.¹⁰⁸ Fylkeskommunene har derfor blitt bedt om å gjøre rede for hvordan spesifikke krav til tilgjengeligheten ved bussmateriell blir finansiert. 11 av fylkeskommunene opplyser at disse kostnadene er forutsatt dekket av summen som fylkeskommunene betaler når de kjøper ruteproduksjon av bussoperatørene. Fem fylkeskommuner opplyser at de gir direkte kompensasjon for enkelte tiltak, som for eksempel montering av heis.

Transportbedriftenes Landsforening oppgir i møte med Riksrevisjonen 25. mars 2008 at foreningen er positiv til at det stilles krav til tilgjengelighet for funksjonshemmede, men at det er et problem at det ikke følger penger med de sentrale føringene og de politiske målsettingene. Foreningen viser til at tilrettelegging som medfører utgifter eller tapte inntekter for bussoperatørene, ikke blir fullt ut kompensert, og at dette kan ha store

105) Statens vegvesen har ansvaret for infrastruktur for kollektivtrafikken langs riks- og fylkesveinettet, mens det tilsvarende ansvaret langs kommunale veier er lagt til den enkelte kommune. I fylkesveispørsmål er regionveikontorene underlagt den aktuelle fylkeskommunen (*Statens vegvesen nøkkeltallrapport 2007*).

106) Kapittel 1330 *Særskilte transportiltak*, post 60 *Særskilt tilskudd til kollektivtransport* i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Samferdselsdepartementet.

107) I den videre omtalen vil fylkeskommuner referere til fylkeskommunene og Oslo samlet.

108) SINTEF utarbeidet i 2004 en rapport på oppdrag fra Statens vegvesen og Vegdirektoratet der det blant annet ble konkludert med at det vil medføre betydelige kostnader å gjøre bussparken mer tilgjengelig. Kostnaden påløper både i forbindelse med investering og som følge av økte vedlikeholdskostnader. *Buss for alle* (2004), SINTEF.

konsekvenser for en bransje som ifølge foreningen har små marginer.

Når det gjelder holdeplasser, er fylkeskommunene bedt om å gjøre rede for om det i løpet av de siste fem årene har blitt iverksatt konkrete tiltak for å oppgradere tilgjengeligheten til holdeplasser i fylket. 16 fylkeskommuner opplyser at det er iverksatt slike tiltak. Av disse er det ti fylkeskommuner som opplyser å ha prioritert trafikkknutepunkter og holdeplasser med stor trafikk¹⁰⁹, mens de resterende seks opplyser å ha prioritert enkelte ruter og tilgjengeligheten til holdeplasser langs disse. Flere fylkeskommuner oppgir at det er det såkalte BRA-tilskuddet som har gjort det mulig å gjennomføre infrastrukturtiltakene.

På spørsmål om det foreligger planer om ytterligere oppgradering av holdeplasser i fylkene, opplyser 11 fylkeskommuner at det foreligger slike planer. Blant de fylkeskommunene som ikke har slike planer, er det to fylkeskommuner som påpeker at de ikke betrakter dette som et fylkeskommunalt ansvar. Fylkeskommunene som har planer om nye tilgjengelighetstiltak, opplyser at tiltakene i hovedsak vil følge samme prioritering som tiltak som allerede har blitt satt i gang, og at gjennomføringen av tiltak i stor grad forutsetter tilsagn om BRA-midler.

Tilgjengeligheten til holdeplasser er tatt opp i transportetatens forslag til *Nasjonal transportplan* for perioden 2010–2019.¹¹⁰ Her går det fram at det totalt er om lag 65 000 bussholdeplasser og knutepunkter i Norge, og det anslås at om lag 60 000 trenger oppgradering for å tilfredsstille kravene til universell utforming. Kostnadene knyttet til oppgradering av holdeplassene på hele veinettet anslås å være om lag 15 mrd. kroner.

Samferdselsdepartementet oppgir i møte med Riksrevisjonen 2. desember 2008 at veisektorens store volum er en utfordring når det gjelder å gjøre holdeplasser mer tilgjengelige. Departementet opplyser at det er valgt en strategi der de holdeplassene med størst andel av trafikken prioriteres først når holdeplasser skal oppgraderes. Vegdirektoratet har innarbeidet hensynet til uni-

versell utforming i flere av sine håndbøker for bygging av infrastruktur. Ifølge departementet er det en utfordring at mange holdeplasser ligger langs kommunale og fylkeskommunale veier, og at fylkeskommunene og kommunene ikke er forpliktet til å bruke Vegdirektoratets håndbøker når de utformer holdeplasser.

5.6.3 Utfordringene i kollektivtransportsektoren ifølge brukerorganisasjonene

Flere av brukerorganisasjonene som Riksrevisjonen har hatt møter med, er kritiske til at det innenfor samferdselssektoren er mange aktører som i for liten grad samordner sin innsats. Norges Døveforbund mener at NSB og Jernbaneverket i liten grad samarbeider om informasjon som gis henholdsvis på stasjonene og på togene, og at det bør gjøres noe med organiseringen av jernbanesektoren i Norge for å sikre mer helhetlig tilgjengelighet. Norges Handikapforbund mener at organiseringen ofte er utilstrekkelig både når det gjelder tog og buss. Organisasjonen viser til at ansvaret for transportmidler og infrastruktur ligger hos ulike aktører med ulike plan- og budsjettstrukturer, og at det derfor altfor ofte skjer at beslutninger, strategier og investeringer ett sted gjøres uten samhandling med øvrige aktører som et godt transporttilbud er avhengig av.

Norges Handikapforbund mener det er viktig å ha ambisiøse mål når det gjelder universell utforming, men at man også må ha evne til å prioritere. En illustrasjon på dette er målsettingen om å gjøre alle holdeplasser i Norge universelt utformet. Norges Handikapforbund mener at det vil være mulig å få dekket det meste av behovet ved å prioritere holdeplassene på de mest trafikkerte strekningene. Forbundet mener at de høye tallene som ofte presenteres i forbindelse med kostnadsberegninger, bidrar til å ytterligere forsterke inntrykket av at universell utforming er svært kostnadskreven og nærmest umulig å gjennomføre i praksis.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon opplyser at transportsektoren har jobbet mye og over lang tid med tilgjengelighet og universell utforming, men at utfordringene har vært at det stilles få krav i sektorlovgivningen, og at det har manglet standarder på området. Mange av de kravene som finnes, er initiert av EU. Ifølge organisasjonen har Samferdselsdepartementet i liten grad utarbeidet krav til de ulike sektorene og aktørene, og det har derfor vært opp til de enkelte aktørene på samferdselsområdet å operasjonalisere universell

109) Transportøkonomisk institutt (TØI) har pekt på at det gjennomgående er i byområder man finner de beste eksemplene på tiltak som skal gjøre kollektivtransportsystemet mer tilgjengelig. TØI peker på at dette kan ses i sammenheng med kriteriene for tildeling av BRA-midler som vektlegger kostnadseffektivitet i tiltakene, og derfor fokuseres rundt ruter med mange reisende. Leiren og Kolbjørnsen (2008). *Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming av kollektivtransporten*, Transportøkonomisk institutt 980/2008.

110) Forslag til *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen. Januar 2008, side 181.

utforming i samarbeid med brukerorganisasjonene.

5.7 I hvilken grad bidrar de statlige virkemidlene til måloppnåelse når det gjelder tilgjengeligheten til offentlige uteområder?

Det er Miljøverndepartementet som i kraft av å være planleggingsdepartement har sektoransvaret for uteområder. Departementets arbeid med tilgjengelighet og universell utforming er knyttet til resultatområdet som omhandler planlegging for en bærekraftig utvikling. Departementet har i St. prp. nr. 1 (2007–2008) for underområdet arealpolitikk og samfunnsutvikling satt et arbeidsmål som direkte omhandler universell utforming. Arbeidsmålet er å "styrke universell utforming i all planlegging og utbygging ved å setje i verk og følge opp RPR¹¹¹ for universell utforming, og koordinere handlingsplanen for auka tilgjenge for alle". I tillegg er universell utforming omhandlet i arbeidsmålene ved at departementet skal sikre at kommunene og fylkeskommunene følger opp nasjonalt prioriterte områder i sine planer.

Det mest sentrale virkemiddelet på dette feltet er juridiske virkemidler, i form av plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk. Utover stimuleringstilskuddet som er knyttet til departementets koordinering av handlingsplanen for økt tilgjengelighet, bruker Miljøverndepartementet i liten grad økonomiske virkemidler på området. Departementets virkemidler omfatter også et stort antall tiltak¹¹² som inngår i handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene er av ulik karakter, fra regelverksarbeid med ny plandel av plan- og bygningsloven til lokale tiltak som sentrumsutvikling i Tvedestrand.

Med utgangspunkt i plan- og bygningsloven skal Miljøverndepartementet utvikle og formidle nasjonale mål for planlegging i fylker og kommuner. I møte med Riksrevisjonen 13. januar 2009 peker Miljøverndepartementet på at det er styringsmessige utfordringer knyttet til planlovgivningen. Siden det er lokal selvråderett når det gjelder arealpolitikken, er Miljøverndepartementets virkemidler begrensede.

Miljøverndepartementet peker på at plan- og bygningsloven er å betrakte som en sektorover-

gripende rammelov som er ment å legge til rette for helhetlig avveining av hensyn i planleggingen. De konkrete resultatene vil avhenge av den lokale iverksettingen. I 1999 utarbeidet Miljøverndepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet et rundskriv, *Tilgjengelighet for alle*, som går nærmere inn på hvordan hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne kan sikres gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven.¹¹³ Rundskrivet klargjør også nasjonale målsettinger på området, som er å sikre at planleggingen virker inkluderende, slik at alle kan benytte bebyggelse og uterom på en likestilt måte, og å ivareta det offentlige ansvaret for å sikre brukbar utforming av bebyggelse og uterom for alle.

5.7.1 I hvilken grad inngår universell utforming i kommunal planlegging og rapportering?

Det følger av rundskrivet *Tilgjengelighet for alle* at kommunene som planmyndighet har det primære ansvaret for å legge de nasjonale målene om tilgjengelighet for alle inn som en del av beslutningsgrunnlaget ved kommunal planlegging og enkeltsaksbehandling i forhold til plan. Det vises til at kommuneplanen er et viktig redskap for å innarbeide økt tilgjengelighet på en helhetlig måte, fordi den skal samordne kommunens virksomhet og legge føringer på enkeltsaker. I rundskrivet heter det at prinsippet om universell utforming bør legges til grunn for planlegging i kommunene, og at det kan benyttes både på overordnet og detaljert plannivå.

Kommunenes rapportering i KOSTRA-systemet indikerer i hvilken grad kommunene har fulgt opp universell utforming i sitt planarbeid, gjennom variabelen "Finnes vedtatt plan/retningslinjer m./spes. fokus på universell utforming". Denne variabelen blir også brukt som resultatindikator for to av Miljøverndepartementets arbeidsmål knyttet til arealpolitikk og samfunnsutvikling. Tabell 5.2 viser kommunenes rapportering for 2006 og 2007.

Det framgår av tabell 5.2 at ikke alle kommunene har rapportert på denne variabelen de to aktuelle årene.¹¹⁴ Tabellen viser videre at det blant kommunene som har rapportert, er forholdsvis få som oppgir at de har slike planer/retningslinjer. Samtidig har det vært en viss økning i denne andelen. Mens det i 2006 var 8 prosent av kommunene

111) RPR er en forkortelse for rikspolitiske retningslinjer.

112) Da handlingsplanen ble lagt fram, hadde Miljøverndepartementet ansvar for 26 tiltak. Antallet tiltak har økt i løpet av handlingsplanperioden.

113) Rundskrivet *"Tilgjengelighet for alle"*. Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

114) I 2008 var det 431 kommuner i Norge.

Tabell 5.2 Kommunenes rapportering i KOSTRA for 2006 og 2007 om planer/retningslinjer for universell utforming

	Totalt antall kommuner som har rapportert i KOSTRA	Antall kommuner som har rapportert at de har planer/retningslinjer	Antall kommuner som har rapportert at de ikke har planer/retningslinjer
2006	370	29 (8 %)	341 (92 %)
2007	364	48 (13 %)	316 (87 %)

Kilde: KOSTRA

som rapporterte å ha planer/retningslinjer, var den tilsvarende andelen 13 prosent i 2007.

Blant de kommunene som har planer eller retningslinjer med spesielt fokus på universell utforming, viser rapporteringen at disse hovedsakelig sist ble vedtatt i 2006 og 2007.

KOSTRA-tallene var tema i Riksrevisjonens møte 13. januar 2009 med Miljøverndepartementet. Departementet vurderer i utgangspunktet andelen kommuner som har planer/retningslinjer for universell utforming, som lav. Samtidig peker departementet på at det har vært en relativt betydelig økning i rapporteringen for 2007 sammenlignet med 2006. Departementet viser til at kommunale planperioder er lange, og at det derfor kan ta tid før man ser resultater når nasjonale føringer skal implementeres lokalt. I lys av dette er det ifølge departementet positivt at utviklingen har gått i ønsket retning, og rapporteringen tyder på at fokuset på universell utforming er økende.

Miljøverndepartementet viser videre til at begrepsbruken på dette feltet kan ha hatt betydning for rapporteringen. I KOSTRA har kommunene tidligere rapportert med utgangspunkt i begrepet tilgjengelighet. Da man begynte å rapportere med utgangspunkt i begrepet universell utforming, ble det en nedgang i antall kommuner som rapporterte at de hadde planer som omfattet dette hensynet. Miljøverndepartementet mener dette indikerer at det er flere kommuner enn det rapporteringen skulle tilsi, som har planer som fanger opp intensjonene i de nasjonale føringene om universell utforming.

I handlingsplanen for økt tilgjengelighet har Miljøverndepartementet blant annet ansvar for tiltaket som omhandler styrking av universell utforming i kommunal virksomhet. Tiltaket innebærer støtte til 17 pilotkommuner av varierende størrelse, og skal bidra til å skaffe lokale erfaringer som man kan bygge videre på i nasjonale

strategier.¹¹⁵ Kommunal planlegging har vært en sentral del av innholdet i tiltaket. I møte 13. januar 2009 med Riksrevisjonen viser Miljøverndepartementet til at erfaringene med pilotkommunesatsningen har vært gode. Gjennom satsningen har det kommet fram eksempler på at det innenfor dagens virkemidler er mulig å gjennomføre tiltak som bedrer tilgjengeligheten.

Pilotkommunesatsningen var ett av temaene som ble tatt opp i møtet med Norges Handikapforbund 17. november 2008. Organisasjonen er positiv til arbeidet som gjøres med pilotkommunesatsningen, men opplever ikke at satsningen i særlig grad resulterer i overføring av kunnskap og erfaringer til andre kommuner. Også Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon peker på at det over flere år har vært fokus på universell utforming av uteområder, men i praksis varierer det sterkt på gjennomføringen mellom kommunene, og mellom prosjektene i samme kommune.

5.7.2 I hvilken grad inngår universell utforming i regional planlegging og rapportering?

Fylkeskommunene har ansvaret for planleggingen i fylket. Av rundskrivet *Tilgjengelighet for alle* går det fram at fylkeskommunene i forbindelse med dette har ansvaret for å ta opp spørsmålet om tilgjengelighet, og at prinsippet om universell utforming bør legges til grunn i planleggingsarbeidet.

I KOSTRA skal fylkeskommunene rapportere på om det finnes en plan for universell utforming i fylket. Rapporteringen for 2006 viser at bare 3 av de totalt 19 fylkene har rapportert at de hadde en slik plan. For 2007 har antallet fylker som har slike planer, økt til seks.

På regionalt nivå skal også fylkesmannen, i samråd med fylkeskommunen, veilede og gi kommunene nødvendig støtte for å sikre at

¹¹⁵) Det har også vært et mål at pilotkommunene til sammen skal utgjøre et nettverk for læring, blant annet gjennom fagsamlinger og nettstedet *Universell utforming* på Miljøverndepartementets hjemmeside. *Tiltak BU 31 Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet. Prosjektbeskrivelse for pilotkommunesatsningen*. Versjon 1. mars 2006. Miljøverndepartementet.

hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne blir ivaretatt i kommunenes planarbeid. I tildelingsbrevet fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet heter det at fylkesmannen skal "integrere universell utforming som strategi i si virksomhet og særleg leggje vekt på å rettleie kommunane om universell utforming på alle relevante politikkområde".¹¹⁶ I embetsoppdragene til fylkesmannen blir det blant annet stilt krav om at fylkesmennene skal rapportere på strategier, tiltak og resultater når det gjelder universell utforming.

Miljøverndepartementet viser i møte med Riksrevisjonen 13. januar 2009 til at fylkesmennene og fylkeskommunene lenge har hatt ansvar for den regionale oppfølgingen av tilgjengelighet og universell utforming. Miljøverndepartementet peker på at enkelte virksomheter har jobbet aktivt med dette, men at oppfølgingen totalt sett har vært for svak.¹¹⁷

Fylkesmennenes og fylkeskommunenes ansvar har derfor blitt presisert i etterkant av rundskrivet *Tilgjengelighet for alle*. I forbindelse med at handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne ble lagt fram, ble det i 2005 sendt ut et brev til fylkesmennene og fylkeskommunene der deres roller for å fremme universell utforming ble beskrevet.¹¹⁸ Blant annet ble fylkeskommunenes ansvar for fylkesplanleggingen understreket. For fylkesmennenes del ble det også i Miljøverndepartementets oppdragsbrev for 2006 under punktet "spesielt oppdrag for 2006" presisert at fylkesmennene aktivt skal formidle innholdet i rundskrivet om tilgjengelighet for alle.

Etter Miljøverndepartementets vurdering har det de siste to årene blitt større aktivitet i fylkeskommunene og fylkesmannsembetene når det gjelder arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming. Ifølge Miljøverndepartementet har det økende fokuset også gjenspeilet seg i praksisen når det gjelder innsigelser. Dersom kommunene legger opp til løsninger som ikke ivaretar hensynene til tilgjengelighet, vil det etter en helhets-

vurdering kunne utløse innsigelse fra fylkesmannen og/eller fylkeskommunen.¹¹⁹ Miljøverndepartementet opplyser at det er først i 2007 at det er eksempler på innsigelser som er fremmet på dette grunnlaget.

5.7.3 Utfordringer knyttet til universell utforming i kommunal og regional planlegging

Etter departementets vurdering er mangelfull kompetanse i kommunene og fylkeskommunene en av de største utfordringene når det gjelder universell utforming og planlegging. Dette er også bakgrunnen for at en rekke av Miljøverndepartementets tiltak i handlingsplanen for økt tilgjengelighet har vært nettopp kompetansetiltak. Departementet har erfart at det er tidkrevende å bygge opp kompetanse hos administrativt ansatte i alle kommuner.

Norsk Kommunalteknisk Forening har gjennomført en undersøkelse der formålet har vært å kartlegge hvilken kompetanse som finnes om universell utforming i kommuner og fylkeskommuner, og hvilke kompetansebehov de ansatte har.¹²⁰ Undersøkelsen viser at mange ansatte har erfart å ikke har tilstrekkelig kompetanse om universell utforming.

Miljøverndepartementet viser også til at det er utfordringer knyttet til å forankre tenkningen omkring universell utforming i den lokale politiken. Siden kompetansetiltak gjerne er rettet mot de administrativt ansatte, er det større risiko for at politikerne ikke har den samme bevisstheten om temaet. Politisk vilje har ifølge departementet vist seg å være et viktig element i lokale prosjekter som har hatt gode resultater.

Hensynet til tilgjengelighet og universell utforming kan ifølge Miljøverndepartementet også til en viss grad stå i et motsetningsforhold til andre hensyn, som for eksempel vern av friluftsområder og kulturminner. Når det gjelder friluftsområder, kan ønsket om tilrettelagte veier eller motorisert ferdsel for bevegelseshemmede stå i motsetning til ønsket om minst mulig inngrep i naturen. Dette kan også gjelde for kulturminner, ved at hensynet til tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne kan innebære inngrep i fredede bygninger og uteområder.

116) Tildelingsbrev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til fylkesmennene og Møre og Romsdal fylke 2007. Punkt 2.1 Generelle samordningsoppgåver. Fornyning av offentlig sektor.

117) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene fra 2007 viste at utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning av kommunene på flere områder blir nedprioritert til fordel for kvantitative krav til for eksempel klagesaksbehandling og tilsyn (Dokument nr. 3:14 (2006–2007)).

118) Brev fra Miljøverndepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet til fylkeskommunene og fylkesmennene (udatert), med tittelen *Regjeringens handlingsplan for å øke tilgjengelighet for personer med nedsett funksjonsevne – plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder. Samarbeid på regionalt nivå*.

119) Rundskrivet *Tilgjengelighet for alle*. Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

120) Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag fra Deltasenteret, Husbanken, Statens bygningstekniske etat i samråd med Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund. Undersøkelsen skal bidra til utviklingen av et statlig samordnet kompetanseprogram om universell utforming.

Miljøverndepartementet har i tilknytning til handlingsplanen hatt ansvaret for å utarbeide rikspolitiske retningslinjer for universell utforming i planlegging. Formålet med retningslinjene er å klargjøre og sikre at hensynet til universell utforming blir ivaretatt i planleggingen, og at universell utforming får større tyngde i de kontinuerlige avveiningene som foregår i planleggingen.¹²¹ Da handlingsplanen ble lagt fram i 2004, var tidsperspektivet for gjennomføring av dette tiltaket årene 2005 og 2006. Utkast til retningslinjer ble sendt på høring i desember 2007, med høringsfrist i mars 2008. Miljøverndepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 13. januar 2009 at det i etterkant av høringsrunden foreligger et bearbeidet utkast til retningslinjer, som i løpet av første halvår 2009 skal på høring i departementene.

121) Utdypende forklaring og veiledning til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming.

6 Vurderinger

6.1 Mangelfull tilgjengelighet til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder

Undersøkelsen viser at tilgjengeligheten til sentrale samfunnsarenaer er mangelfull for personer med nedsatt funksjonsevne. Innenfor sektorene bygg, kollektivtransport og uteområder er det betydelig avstand mellom de fastsatte målene og resultater slik de framkommer i undersøkelsen.

Når det gjelder offentlige bygg, viser undersøkelsen at graden av universell utforming er svært lav. Det er også et betydelig avvik mellom eksisterende bygningsmasse og kravene til brukbarhet i dagens regelverk. Dette reflekteres også i brukernes opplevelser. De gjennomførte gruppeintervjuene og befaringene viser at syns-, hørsels- og bevegelseshemmede møter barrierer i bruken av offentlige bygg. Undersøkelsen viser at trapper, trinn og terskler, mangelfull skilting/kontrastmarkering og manglende teleslynger er utfordringer som brukerne stadig møter. Barrierene gjør at det blir vanskelig for disse brukerne å benytte de offentlige tjenestene som er lokalisert i byggene.

I arbeids- og velferdsforvaltningsloven er det stilt krav om at NAV-kontorene så langt det er mulig og rimelig, skal utformes ut fra prinsippet om universell utforming. Dette tilsier at brukerne bør kunne forvente et høyt tilgjengelighetsnivå for denne bygningsmassen sammenlignet med bygningsmassen sett under ett. Undersøkelsen viser imidlertid at NAV-kontorenes utforming ikke tilfredsstiller Arbeids- og velferdsetatens ambisjon om universell utforming slik denne kommer til uttrykk gjennom interne retningslinjer. For eksempel mangler 38 prosent av kontorene handikapparkering, 86 prosent har ikke ledelinjer i publikumsarealet som anbefalt, og 67 prosent mangler skrankeslynge.

Undersøkelsen viser at kollektivtilbudet når det gjelder tog og buss, er preget av varierende tilgjengelighet. For bevegelseshemmede og synshemmede skaper avstanden mellom henholdsvis buss og bussholdeplass, og mellom tog og plattform problemer ved av- og påstigning. I tillegg er manglende lesbar og hørbar informasjon sentrale barrierer for hørsels- og synshemmede. Variasjonen i utformingen av infrastruktur og materiell

skaper uforutsigbarhet og vanskeliggjør bruk av kollektivtilbudet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Også når det gjelder offentlige uteområder, viser undersøkelsen at tilgjengeligheten er vanskelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Sentrale barrierer er fortauskanter, underlaget på fortau, manglende ledelinjer, gjenstander som er plassert på fortau, og mangelfull sikring av grave- og byggearbeider. Konsekvensene for brukerne er at framkommeligheten blir utforutsigbar, at deres aksjonsradius kan bli redusert, og at potensielt farlige situasjoner kan oppstå.

For brukerne er det summen av barrierene som hindrer dem i å delta på lik linje med andre. Samtidig kan én enkelt barriere utgjøre forskjellen mellom deltakelse og utestengelse. De mange barrierene og uforutsigbarheten de representerer, fører til at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad enn andre må bruke mye tid på å planlegge sine aktiviteter. Personer med nedsatt funksjonsevne vil på grunn av manglende tilgjengelighet også ha behov for hjelp fra andre for blant annet å betjene en heis, komme seg om bord på et tog eller få tilgang til viktig informasjon.

6.2 Det er utfordringer knyttet til å ivareta sektoransvaret og samordningen på politikkområdet

Politikkområdet er preget av at målene er ambisiøse og lite konkrete. Departementene har i liten grad evnet å sette delmål og synliggjøre prioriteringene innen de definerte rammene. I for stor grad blir det opp til underliggende virksomheter og andre forvaltningsnivåer å operasjonalisere føringene fra departementene. For å få en helhetlig utvikling mot et mer tilgjengelig samfunn er det viktig at departementene formulerer delmål og beskriver hvordan og når disse delmålene skal nås. Til nå er det i liten grad synliggjort hvilke konkrete forbedringer i tilgjengeligheten som er forventet som resultat av satsningen. De ansvarlige fagdepartementene bør arbeide videre med planer som synliggjør disse sammenhengene, og kreve rapportering om forventet resultat.

God styringsinformasjon er en forutsetning for effektiv bruk av virkemidler. I dag mangler de berørte departementene jevnt over informasjon om status, utvikling og måloppnåelse når det gjelder tilgjengelighet. Det er i liten grad utviklet relevante indikatorer eller pålitelig statistikk, noe som begrenser muligheten til å vurdere måloppnåelsen. Blant annet mangler man langt på vei et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres, og det blir vanskelig å styre ressursene mot områdene der det er størst behov.

Deltasenteret koordinerer de ulike sektorenes arbeid med å utvikle indikatorer for tilgjengelighet og universell utforming. Barne- og likestillingsdepartementet har ikke satt noen frist for når dette arbeidet skal være ferdig, og det finnes heller ikke noen plan for forventet framdrift. Dette gjør at det er grunn til å stille spørsmål ved om arbeidet med å utvikle sentrale indikatorer på et område av stor betydning for mange brukere, er tilstrekkelig styrt og målrettet fra departementets side. Etter revisjonens vurdering er det Barne- og likestillingsdepartementets ansvar å sørge for god framdrift i dette arbeidet, samtidig som sektordepartementene i større grad må følge opp indikatorarbeidet innenfor sine sektorer.

I den gjeldende handlingsplanen for økt tilgjengelighet legges det opp til løpende evalueringer. Det synes som om dette i liten grad har blitt fulgt opp. Når man skal styre et område der det er vanskelig å vurdere måloppnåelse løpende, må det gjennomføres evalueringer oftere for å få kunnskap om effekten av de iverksatte tiltakene.

Brukermedvirkning er en klar ambisjon for arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming. Undersøkelsen viser at brukerorganisasjonene opplever at de ofte blir tatt med på råd for sent i prosessene, at det til dels gis korte frister for å komme med innspill, og at brukerinvolveringen i forbindelse med utforming av ny handlingsplan er begrenset. Det kan derfor synes som om prosessene rundt brukermedvirkning ikke fungerer etter intensjonen. Ut fra ambisjonen om brukermedvirkning må departementene i større grad legge vekt på å inkludere brukerne i arbeidet med politikkutformingen for å sikre god forankring av løsningene som blir valgt.

I byggsektoren viser Riksrevisjonens undersøkelse at manglende kompetanse fører til at bygg blir satt opp uten at gjeldende regelverk blir fulgt. Undersøkelsen viser at 40 prosent av bygg- og anleggsforetakene oppgir at de ikke kjenner til

innholdet i begrepet universell utforming i byggsektoren,¹²² noe som indikerer et stort behov for mer kompetanse. Det synes som om Kommunal- og regionaldepartementet ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med kunnskapsoverføring til aktører innen byggebransjen og kommunale myndigheter. Kommunene krever i liten grad uavhengig kontroll av bygninger, og manglende etterlevelse av reglene blir dermed i liten grad sanksjonert. Undersøkelsen viser videre at det vil kreve bevisstgjøring og betydelige investeringer dersom den eksisterende bygningsmassen skal bli universelt utformet.

NAV-kontorer må i større grad enn mange andre offentlige kontorer påregne at personer med nedsatt funksjonsevne er brukere av deres tjenester, og dette er reflektert i lovkravet om at kontorene skal være universelt utformet. Nyetablering av kontorene i forbindelse med NAV-reformen ga en unik mulighet til å utforme kontorene i tråd med kravene i loven. Undersøkelsen viser likevel at kontorene på flere områder ikke oppfyller interne retningslinjer for universell utforming, og at ingen kontorer har søkt Arbeids- og velferdsdirektoratet om nødvendig godkjenning for å fravike prinsippet om universell utforming.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i svært liten grad har fulgt opp den faktiske utformingen av kontorene, og det rapporteres heller ikke om resultater til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Departementet har i styringsdialogen med direktoratet ikke etterspurt eller fulgt opp den manglende resultatrapporteringen når det gjelder bestemmelsen om universell utforming.

Forutsetningen for et universelt utformet kollektivtilbud er at innsatsen i sektoren er rettet mot hele reisekjeden. Både variasjon i plattformhøyde og togmateriellets egenskaper fører til at togtilbudet i dag ikke har god tilgjengelighet. Med dagens utbyggingstakt for infrastrukturen og togenes lange levetid vil det ta lang tid å få til universell utforming på dette feltet. Jernbaneverket og NSB har lagt planer for det langsiktige arbeidet med tilgjengelighet og universell utforming. Etter revisjonens vurdering vil det imidlertid på kortere sikt være mulig å iverksette tiltak på informasjonssiden som gjør togtilbudet mer tilgjengelig.

122) Brukerundersøkelse 2008. En kartlegging av kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning av foretak og Statens bygningstekniske etat. Statens bygningstekniske etat.

Undersøkelsen viser videre at fylkeskommunene i varierende grad stiller krav til tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne når de kjøper busstjenester. Dessuten har store deler av bussparken en utforming som gir dårlig tilgjengelighet. I tillegg er få av de om lag 65 000 bussholdeplassene tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Det vil derfor ta lang tid før busstilbudet vil være universelt utformet.

Når det gjelder offentlige uteområder, har det innenfor kommunal planlegging i nær ti år vært nasjonale mål knyttet til tilgjengelighet og universell utforming. Til tross for dette er hensynet i liten grad tatt inn i kommunale og fylkeskommunale planer og retningslinjer. Rapporteringen fra kommunene i KOSTRA viser at det bare er 13 prosent som oppgir å ha universell utforming i sitt planverk. Det synes som om Miljøverndepartementet derfor ikke har klargjort hvilke mål som skal ivaretas gjennom kommunal planlegging, og ikke i tilstrekkelig grad har oppnådd tilslutning til disse målene.

I det videre arbeidet med politikkområdet må Barne- og likestillingsdepartementet sikre bedre samordning gjennom en mer aktiv bruk av tilgjengelige virkemidler. Etter revisjonens vurdering bør Barne- og likestillingsdepartementet følge arbeidet med den nye handlingsplanen tett. Departementet må i større grad vektlegge sin pådriverrolle overfor sektordepartementene for å styrke det videre arbeidet med dette viktige politikkområdet. Departementene må blant annet forpliktes til en framdriftsplan der det inngår klarere krav til rapportering i forhold til fastsatte milepæler i arbeidet på feltet.

Referanseliste

Proposisjoner

St.prp. nr. 1 for perioden (2006-2007) - (2008-2009) for Barne- og likestillingsdepartementet.

St.prp. nr. 1 for perioden (2005-2006) - (2008-2009) for Miljøverndepartementet.

St.prp. nr. 1 for perioden (2006-2007) - (2008-2009) for Samferdselsdepartementet.

St.prp. nr. 1 for perioden (2006-2007) - (2008-2009) for Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 1 for perioden (2006-2007) - (2007-2008) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*

Innstillinger

Innst. S. nr. 162 (2003-2004). *Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.*

Innst. S. nr. 240 (2003-2004) *Innstilling frå samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006-2015.*

Innst. O. nr. 55 (2005-2006). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).*

Meldinger

St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.*

St.meld. nr. 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015. Samferdselsdepartementet.*

Dokumenter til Stortinget

Dok 3:14 (2006-2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene.*

Lover og forskrifter

Lov av 21. juni 1963: *Veglov.*

Lov av 14. juni 1985 nr 77: *Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven).*

Lov av 16. juli 1999 nr 69: *Lov om offentlige anskaffelser.*

Lov av 21. juni 2002 nr 45: *Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova).*

Lov av 16. juni 2006 nr 20: *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).*

Lov av 20. juni 2008 nr 42: *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).*

Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK). FOR 1997-01-22 nr 33. Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Forskrift om anbud i lokal rutetransport. FOR 2003-03-26 nr 400. Samferdselsdepartementet.

Forskrift om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften). FOR 1994-10-04 nr 918. Samferdselsdepartementet.

Styringsdokumenter

Tildelingsbrev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til fylkesmennene og Møre og Romsdal fylke.

Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket.

Embetsoppdrag fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene.

Årsrapporter og tertialrapporter fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

Årsrapporter og tertialrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Handlingsplaner

Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder. Arbeids- og sosialdepartementet og Miljøverndepartementet 2004.

Handlingsplan for tilgjengelighetsprogrammet BRA (2006-2009) Samferdselsdepartementet, 2006.

Andre kilder

Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev til Riksrevisjonen *Forvaltningsrevisjon av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse*, 11. november 2008.

Barne- og likestillingsdepartementets brev til Riksrevisjonen *Forvaltningsrevisjon av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse - Tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport*, 13. mars 2008

E-post av 3. desember 2008 fra Jernbaneverket vedrørende plattformhøyder.

FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming.
http://www.fn.no/fn_avtaler/standardregler_for_funksjonshemmede/fns_standardregler_for_like_muligheter_for_mennesker_med_funksjonshemming.

Forslag til Nasjonal Transportplan 2010-2019. Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen. Januar 2008.

Jernbaneverket *Forslag til strategi for utvikling av universell utforming* Versjon 1.0, 29. juni 2007.

Jernbaneverket *Overordnet plan for virksomheten.* Virksomhetsplan for 2008. Forslag 2009-2011.

Leiren og Kolbjørnsen (2008): *Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming av kollektivtransporten*, Transportøkonomisk institutt 980/2008.

Medby m. fl (2007): *Kostnader og virkninger ved universell utforming. Bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten* Samarbeidsrapport: NIBR/SINTEF Byggforsk.

Miljøverndepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet: Brev til fylkeskommunene og fylkesmennene (udatert/2005), *Regjeringas handlingsplan for auka tilgjenge for personar med nedsett funksjonsevne – plan for universell utforming innan viktige samfunnsområde. Samarbeid på regionalt nivå.*

Miljøverndepartementet *Tiltak BU 31 Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet. Prosjektbeskrivelse for pilotkommunesatsingen.* Versjon 1. mars 2006.

Miljøverndepartementet *Universell utforming. Begrepsavklaring.* Temarapport, november 2007.

Miljøverndepartementet *Utkast til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming.* Høringsbrev og høringsdokumenter. 12. desember 2007.

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedirektoratet: *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006.* Del 1.

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedirektoratet: *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006.* Del 2.

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne *Statusrapport 07. samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne.*

NAV *Konsept for fysisk utforming av publikums-mottak. Veileder* Arbeids- og velferdsdirektoratet Versjon 1.0, 21. august 2007.

NAV *Dokument D. Krav til universell utforming* NAV Drift og Utvikling, desember 2007.

Norsk kommunalteknisk Forening *Spørreundersøkelse om kompetansebehov innen universell utforming i fylker og kommuner.* 2008.

NAV Revisjonsrapport – Eiendomsforvaltning ifm etablering av NAV-kontor i fire fylker NAV Internrevisjonen, 20. juni 2008.

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

NSB Tilgjengelighetsplan 2007.

Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 14. november 2006, Finansdepartementet.

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

Ruud, Næss Kjørstad og Servoll (2008) *Tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet til kollektivtransport i kommunesektoren. Oppsummering av erfaringene fra 2006 og 2007.* Rapport 10/2008 Urbanet Analyse.

Samferdselsdepartementet: *Avtale om utførelse av persontransport med tog 'Trafikkavtalen' mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS, 2007.*

Samferdselsdepartementet: *Avtale om utførelse av persontransport med tog år 2007 'Kjøpsavtalen 2007' mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS, 2007.*

SINTEF Bygg og miljø, Veg og samferdsel *Buss for alle* (2004).

Statens bygningstekniske etat *Brukerundersøkelse 2006. En kartlegging av kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning av foretak og Statens bygningstekniske etat.*

Statens bygningstekniske etat *Brukerundersøkelse 2008. En kartlegging av kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning av foretak og Statens bygningstekniske etat.*

Statens bygningstekniske etat og Husbanken *Bygg for alle. Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder.* HO-3/2004.

Statens vegvesen *Nøkkeltallrapport 2007.*

Veiledning til teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven 1997 (REN), 4. utgave mars 2007. Statens bygningstekniske etat.

Internettider

www.byggforalle.no

www.statsbygg.no

www.tilgjengelighetsportalen.no



285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

