

## **Sammendrag**

Denne studien har som mål å sammenligne norske og franske offentlige dokumenter om tilgjengelighet og universell utforming innenfor funksjonshemmingspolitikken. Dette gjør studien til en komparativ dokumentstudie hvor hensikten er å analysere politiske dokumenter. Virkemiddelbruken innenfor funksjonshemmingspolitikken har endret seg over tid som et resultat av ulike internasjonale strømninger fra borgerrettighetsbevegelsen i USA, til menneskerettigheter og bruk av regulering i sosialpolitikken. Ikke-diskrimineringslovgivning er en av de viktigste regulatoriske virkemidlene som anvendes. Både i Norge og i Frankrike har tilgjengelighet og universell utforming tatt mye av plassen hvor velferd tidligere var dominerende. Målet med denne studien blir derfor å peke ut ulikheter og likheter når det kommer til den politiske prioriteringen av tilgjengelighet og universell utforming.

Stikkord: internasjonale trender, politiske virkemidler, reguleringspolitikk, funksjonshemming, ikke-diskriminering, Norge, Frankrike, tilgjengelighet, universell utforming, Forente Nasjoner, Europeiske Union

## **Abstract**

This study aims to compare norwegian and french public documents on disability policies when it comes to accessibility and universal design. The study is based on a documentary research and uses a comparative method by analyzing policy documents. The use of instruments within disability policy has changed over time as a result of international trends from the US civil rights movement, to human rights and the use of regulation in social policies. Non-discrimination laws is one of the most important regulatory policies that can be used. Accessibility and universal design is being prioritized in both Norway and France in the area that previously was dominated by welfare. The aim of this study is therefore to point out similarities and differences when it comes to the political prioritization of accessibility and universal design.

Keywords: international trends, policy instruments, regulatory policies, disability, non-discrimination, Norway, France, accessibility, universal design, United Nation, European Union



## Forord

I forkant av masterprogrammet i funksjonshemming og samfunn studerte jeg statsvitenskap. Politikk generelt, og spesielt styresett i ulike land, interesserte meg. Jeg ønsket å finne ut hvordan det hele fungerte, og hvordan politikken påvirket meg selv og de rundt meg. Programmet åpnet en videre interesse for offentlig politikk og administrasjon, som igjen resulterte i en bacheloroppgave med tema velferdspolitik. I oppgaven sammenlignet jeg barne- og familievelferden i Norge og Frankrike. Under studietiden har jeg samtidig jobbet i helsesektoren, det meste av arbeidet som assistent for funksjonshemmede. Gjennom jobben min har jeg opplevd hvordan en til tider lite tilgjengelig offentlig arena møter mennesker med ulike forutsetninger for deltagelse. Under studietiden har jeg også tatt et årsstudium i fransk, og hatt et lengre opphold i Frankrike. Landet er et av mine favoritter, og i de brosteinsbelagte parisergatene finnes romantikk, men også manglende tilgjengelighet. Samtidig legger jeg stadig merke til nye og mer anvendelige utforminger både på nett og i det fysiske rom både i Norge og i Frankrike, og jeg tenker at politikk virker. Min nåværende jobb som formannskapssekretær i Røros kommune gir meg daglig bevis på nettopp dette. Internt jobber kommunen kontinuerlig for å bedre sin tilgjengelighet på ulike måter. For eksempel er jeg selv med i prosjektgruppen for klarspråk, et prosjekt vedtatt av kommunens politikere. Vi jobber med hele organisasjonen for å sikre at kommunikasjonen fra kommunen til innbyggerne skal være tydelig, tilgjengelig og forståelig. Dette er spennende og konkret arbeid!

Takk til familie, samboer, venner og veileder for støtte, råd og innspill.

Anette Sæther, Tyllaldalen, 31. juli 2018



## Liste over figurer

Figur 1: Brukbarhetspyramiden..... s. 13



# Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>I</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>I</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>III</b>
<b>LISTE OVER FIGURER</b> .....	<b>V</b>
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>VII</b>
<b>1 INTRODUKSJON</b> .....	<b>1</b>
1.1 FRA VELFERD TIL REGULERING .....	2
1.2 TILGJENGELIGHET.....	5
1.2.1 Individuell tilrettelegging.....	8
1.2.2 Tilrettelegging for grupper .....	8
1.2.3 Universell utforming .....	9
1.3 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA.....	12
1.4 AVGRENSNING, VALG AV LAND OG PROBLEMSTILLING.....	13
1.4.1 Valg av land .....	14
1.4.2 Problemstilling.....	17
1.5 STUDIENS DISPOSISJON .....	18
<b>2 BAKGRUNN</b> .....	<b>21</b>
2.1 INTERNASJONAL INNFLYTELSE.....	21
2.1.1 Europarådet.....	23
2.1.2 De Forente Nasjoner .....	24
2.1.3 Den Europeiske Union.....	27
2.1.4 Standarder .....	31
<b>3 TEORI</b> .....	<b>35</b>
3.1 ULIKE FORSTÅELSER AV FUNKSJONSHEMMING .....	35
3.1.1 Den medisinske forståelsen .....	35
3.1.3 Den sosiale forståelsen .....	37
3.1.4 Den relasjonelle forståelsen.....	39
3.2 ESPING-ANDERSENS VELFERDSREGIMER.....	42
3.3 POLITISKE VIRKEMIDLER – AVGJØRENDE MOMENTER I DEN POLITISKE PROSESSEN .....	45
3.3.1 Den politiske prosessen.....	46
3.3.2 Klassifiseringen av politiske virkemidler .....	47

3.3.3	<i>Regulering som politisk virkemiddel</i> .....	49
3.3.4	<i>Andre politiske virkemidler</i> .....	50
3.3.3	<i>Valg av politisk virkemiddel</i> .....	54
<b>4</b>	<b>METODE</b> .....	<b>57</b>
4.1	ANALYSE AV POLITIKK .....	57
4.2	KOMPARATIV DOKUMENTSTUDIE .....	57
4.3	DOKUMENTSØK .....	59
4.4	DOKUMENTENE .....	60
4.4.1	<i>Norske dokumenter</i> .....	61
4.4.2	<i>Franske dokumenter</i> .....	62
4.5	ANALYSE .....	63
4.6	FORBEHOLD OG KILDEKRITIKK .....	64
<b>5</b>	<b>NORGE OG FRANKRIKE: EN SAMMENLIGNING</b> .....	<b>67</b>
5.1	TILGJENGELIGHET ELLER UNIVERSELL UTFORMING .....	67
5.2	TILGJENGELIGHET OG UNIVERSELL UTFORMING GJENNOM REGULERING .....	69
5.2.1	<i>Introduksjonen av regulering som virkemiddel i offentlige dokumenter</i> .....	70
5.2.3	<i>Regulering fyller mangler i sosialpolitikken</i> .....	72
5.2.4	<i>Regulering gjennom lovgivning i Norge</i> .....	74
5.2.5	<i>Regulering gjennom lovgivning i Frankrike</i> .....	79
5.2.6	<i>Forordninger – regulering i praksis</i> .....	83
5.2.7	<i>Felles forordninger gjennom EU</i> .....	85
5.2.7	<i>Regulering som virkemiddel – en sammenligning</i> .....	86
5.3	TILGJENGELIGHET OG UNIVERSELL UTFORMING GJENNOM ANDRE POLITISKE VIRKEMIDLER .....	91
5.3.1	<i>Tilgjengelighetspolitikk gjennom organisasjon</i> .....	92
5.3.2	<i>Økonomiske virkemidler for økt tilgjengelighet</i> .....	97
5.3.3	<i>Tilgjengelighet gjennom informasjon</i> .....	101
<b>6</b>	<b>VIDERE DISKUSJON OG AVSLUTNING</b> .....	<b>107</b>
6.1	INNFLYTelsen UTENFRA – FUNKSJONSHEMMINGSPOLITIKKEN I ENDRING .....	107
6.2	TILGJENGELIGHET OG UOPPFYLTE MÅL .....	110
6.3	DEN KOMPARATIVE STUDIEN – FUNN OG UTFORDRINGER .....	114
	<b>LITTERATUR, DOKUMENTER OG KILDER</b> .....	<b>119</b>



# 1 Introduksjon

Inger Marie Lid (2013) skriver at; ”...å leve i et rettferdig samfunn er å kunne oppleve at ens likeverd blir bekreftet gjennom politikk, lovgivning og samfunnsordninger” (s. 224). I Verdens helseorganisasjons rapport om funksjonshemming (World Health Organization, 2011, s. 9), skisseres en liste over åtte ulike typer barrierer som er til hinder for funksjonshemmedes deltagelse i samfunnet. Øverst på listen over barrierer ligger *utilstrekkelig politikk og standarder*, og litt lengre ned – *manglende tilgjengelighet*. Denne studien skal handle om begge disse barrierene.

I mange land har omsorg for funksjonshemmede primært handlet om ulike støtteordninger forankret gjennom velferdsordninger, nyere politikk har flyttet fokuset over på utformingen av omgivelsene, og på å gjøre de mindre funksjonshemmende (Tøssebro, 2010, s. 108-110; Ville, Fillon og Ravaud, 2014). Fordi mennesker har ulike forutsetninger må samfunnet sørge for at politikk, lover og ulike ordninger blir organisert på en slik måte at flest mulig får lik tilgang til arbeid, utdanning, kultur og andre offentlige tjenester. Likestilling og ikke-diskriminering er viktige begrep i denne sammenheng, da lik rett til deltagelse for alle er en forutsetning for likestilling. Fravær av lik rett til deltagelse betraktes som diskriminering. Dette beskriver altså et skifte innenfor funksjonshemmingspolitikken med mindre fokus på individet, og mer fokus på omgivelsene. Skiftet har de sterkeste røttene tilbake til kampen for borgerrettigheter i USA, som bidro til at funksjonshemming handlet mer og mer om politikk allerede fra 1960-årene (Tøssebro, 2010; Shakespeare, 2006; Lid, 2013). I tillegg ble denne politikken mer og mer juridisk rettet fra 1990-tallet, noe som betød at regulering ble tatt i bruk som politisk virkemiddel på feltet (Ville, Fillon og Ravaud, 2014, s. 13-14). Tilgjengelighet og universell utforming er viktige måter å sørge for økt deltagelse på, dette er begrep som vil bli beskrevet nærmere. Ved å gjøre samfunnet mer tilgjengelig kan flere og flere mennesker problemfritt manøvrere seg gjennom det offentlige rom, bruke tjenester på internett og delta i samfunnslivet generelt.

Denne studien skal mer konkret handle om tilgjengelighet og universell utforming (ofte forkortet UU) som en del av funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike, og hvordan funksjonshemmingspolitikken har gått fra å anvende velferdspolitiske virkemiddel til å i stor grad anvende regulering som virkemiddel (Tøssebro, 2010). Landene skal sammenlignes ved hjelp av ulike offentlige dokumenter. I Norge kom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i

2008, denne loven ble i 2013 erstattet av en ny lov med samme navn, det er denne som det vil refereres til i denne studien (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, 2013). Noen år før, i 2005, kom en fransk lov som ofte forkortes *loi handicap* (handikaploven) (LOI n° 2005-102, 2005). Tilgjengelighet for funksjonshemmede er en sentral del av begge lovene. Ikke-diskriminering og nedbygging av barrierer er et tankefelt som henger tett sammen med en historisk utvikling, og nye forståelser av funksjonshemming. Gjennom å studere ulike politiske dokumenter skal studien se nærmere på hvordan politikk for tilgjengelighet og universell utforming er og har utviklet seg i de to landene. Målet er å se etter likheter og ulikheter mellom disse to europeiske landene når det kommer til denne politikken, og samtidig se på hvordan påvirkning utenfra har påvirket den politiske agendasettingen.

## 1.1 Fra velferd til regulering

Politikk for funksjonshemmede, eller funksjonshemmingspolitikk, favner bredt og inkluderer mange områder og sektorer. Denne studien forstår funksjonshemmingspolitikk på samme måte som Halvorsen og Hvinden (2009), de beskriver den som "...helheten av rettslige og politiske virkemidler med tilsiktede og utilsiktede følger for levekår, muligheter for deltagelse, selvstendig liv og menneskelig verdighet for personer med funksjonsnedsettelse. I så måte dekker funksjonshemmingspolitikk store politikkområder og sektorer i samfunnet" (s. 23-24). Økt bruk av regulering som virkemiddel innenfor funksjonshemmingspolitikken både erstatter deler av, og kommer som tillegg til velferdspolitikken som virkemiddel på feltet.

Den politiske vridningen fra velferd til regulering forklares gjerne gjennom tre typer strømninger som har reflektert internasjonale trender. Først og fremst skyldes den nye tankegangen hendelser i USA, som borgerrettigheter og forbud mot segregering. I 1954 fastslo det amerikanske rettssystemet at "segregation is not equal", et tiår etter kom *Civil Rights Act*, som sa at de svartes borgerrettigheter skulle sikres og at de skulle beskyttes mot diskriminering. De svarte hadde dermed rett til å delta i samfunnet med like muligheter som andre. Kampen for funksjonshemmedes rettigheter baserte seg i stor grad på de svartes kamp for like muligheter, men utviklet seg annerledes fordi funksjonshemmedes muligheter ofte ble begrenset av de menneskeskapte omgivelsene rundt. Altså manglende tilgjengelighet. På samme tid kom også mange krigsveteraner fra Vietnam hjem til USA, mange med ulike funksjonsnedsettelse grunnet skader. Velferdsordningene for veteranene var knappe, og også her ble sikring av tilgjengelighet en viktig løsning. På 1960 og -70-tallet kom derfor to lover

med mål som på ulike måter skulle fremme tilgjengelighet. Den viktigste loven kom likevel i 1990, *Americans with Disabilities Act* (ADA) ble svært viktig, og den sier noe om hvordan lik tilgjengelighet er avgjørende for å hindre diskriminering. Samme tiår som ADA-lovgivningen kom dukket det opp lignende lover i mange andre land, tydelig inspirert av den amerikanske måten (Tøssebro, 2010; Shakespeare, 2006). Videre er menneskerettigheter en internasjonal trend som primært har kommet fra FN (de Forente Nasjoner) og Europarådet, som tidlig engasjerte seg for diskriminering og likebehandling i sitt arbeid for menneskerettigheter. Engasjementet har også utviklet seg til å gjelde funksjonshemmedes menneskerettigheter, og i 2006 kom FNs konvensjon om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (United Nations, 2006). Denne internasjonale trenden vil utdypes nærmere i bakgrunnsdelen (Tøssebro, 2010, s. 115-117; Ville, Fillon og Ravaud, 2014, s. 93-99). Den tredje internasjonale trenden beskrives som markedsregulering, primært gjennom EU (den Europeiske Union). Dette vil beskrives nærmere i bakgrunnsdelen av denne studien, men handler kort om hvordan EU har hatt som mål å sikre like konkurransebetingelser gjennom regulering av markedet. Lik lønn for kvinner og menn var en slik regulering. På 1990-tallet ble EU mer opptatt av funksjonshemmede, og forumet European Disability Forum gjorde at EU kom tettere på europeiske organisasjoner for funksjonshemmede. Etter dette har EU vært mer og mer opptatt av å jobbe for lik deltagelse for alle gjennom markeds- og konkurranseregulering, blant annet gjennom direktiver for rasediskriminering og diskriminering i arbeidslivet (Tøssebro, 2010, s. 117-119).

Regulering som virkemiddel for å oppnå politiske mål har i lang tid vært anvendt innenfor ulike politikkområder (Lowi, 1966). Eksempler finnes innenfor miljøpolitikk, hvor utslipp reguleres gjennom avgifter og kvoter. Den norske tobakkskadeloven fra 1973 med senere revideringer som inkluderte forbud mot røyking inne på offentlige steder, er et annet eksempel på bruk av regulering innenfor helsepolitikken. Også ulike bygningsforskrifter knyttet til blant annet brannvern, forstås som reguleringspolitikk. Fra omkring rundt år 2000 har regulering som virkemiddel blitt bredt anvendt i funksjonshemmingspolitikken med mål om å bygge ned barrierer, noe som resulterer i et mer tilgjengelig samfunn. Tiltak for en slik nedbygging ble tidligere sett på som positive særtiltak, økt bruk av regulering innebærer nå at mangel på slike tiltak blir klassifisert som diskriminering (Tøssebro, 2010, s. 109-111). På denne måten kan ulike gitte standarder og retningslinjer, etablert gjennom reguleringspolitikk, bidra til økt deltagelse i samfunnet. På bakgrunn av dette har debatten om hvilke virkemidler innenfor funksjonshemmingspolitikken som best kan sikre likestilling og likeverd for

funksjonshemmede pågått i mer enn 30 år. Bruk av lovgivning og antidiskriminering gjennom reguleringspolitikk har altså blitt trukket fram som særlig viktige virkemidler (NOU 2001: 22, 2001, s. 5).

Velferd gjennom utbetalinger og tjenester har vært, og er fortsatt nødvendige virkemidler innenfor funksjonshemmingspolitikken selv om nye virkemidler tas i bruk. Velferdspolitikken er en del av sosialpolitikken i mange land, som igjen er et komplekst politikkkfelt som i tillegg er direkte knyttet opp mot helsevesen og utdanning. Indirekte knyttes også sosialpolitikk til økonomi- og skattepolitikk, og familie- og arbeidsmarkedspolitikk. Myndigheter ønsker gjerne å skape økonomisk vekst og samtidig sikre velferd for sine innbyggere, derfor er sosialpolitikk et komplekst felt (Taylor-Gooby, 2004, s. 1). Velferdspolitikken er et felt som berører de fleste innbyggere i mange land i løpet av livet (Esping-Andersen, 1990). Det antas at funksjonshemmede benytter seg i større grad av systemet enn ikke-funksjonshemmede, for eksempel ved at noen er delvis uføre og sliter med å delta i arbeidslivet grunnet sin funksjonshemming. Jan Grue (2014, s. 100-102) bruker begrepet omsorgsfull disiplinering for å beskrive velferdssamfunnet. Dette innebærer at det på den ene siden eksisterer ytelser i form av støtte og tjenester som en type omsorg. På den andre siden gjør denne omsorgen individet svært avhengig av staten. På den ene siden har altså funksjonshemmede blitt mer selvstendig i form av at de kan bruke støtten til å øke sin samfunnsdeltagelse gjennom inntektssikring og ulike tjenester, som for eksempel en personlig assistent. På den andre siden fører dette til at personer blir avhengig av denne støtten for å delta i samfunnet, noe som kan gjøre at mange funksjonshemmede føler seg lite selvstendig. Mye av funksjonshemmingspolitikken har med dette vært en del av velferdsstaten. Likevel har velferdsordninger vært, og er fortsatt, svært viktig for mange mennesker som ikke oppnår full inntekt på egen hånd, og som trenger støtte til individuelle tilrettelegginger for eksempel i hjemmet. Bruken av regulering innenfor funksjonshemmingspolitikken har derimot hatt som mål å gjøre funksjonshemmede selvstendig, og mindre avhengig av velferdstjenester. For eksempel kan en tilgjengelig arbeidsplass føre til bortfall av behov for inntektssikring. Økt bruk av regulering framfor inntektssikring og tjenester har gjort at det i nyere tid ikke lenger primært handler om hva den funksjonshemmede har rett på som individ fra velferdssystemet, i form av støtte og tilrettelegging. Derfor blir velferdssystemene i mange land utsatt for press på flere måter slik de er i dag. For det første har det store fokuset på inntektssikring til funksjonshemmede fått for høy prioritering, og har dermed gått på bekostning av økt deltagelse i arbeidslivet. For det andre stiger levealderen i svært mange land, og dette gjør at større deler av befolkningen blir

bestående av eldre mennesker som har lettere for å utvikle funksjonsnedsettelse. Dette fører igjen til mindre skatteinntekter, og dermed et dårligere utgangspunkt for finansiering av velferdsgoder. Fokus på tilgjengelighet og UU blir gjerne sett på som en av løsningene for å møte dette presset, dette er det økonomiske motivet for tilgjengelighet og UU. Et mer tilgjengelig samfunn gjør at flere kan være i arbeid, og at eldre kan være i arbeid lengre (Fostervold, Volden og Watten, 2015, s. 18-19; Hvinden, 2003, s. 611).

## 1.2 Tilgjengelighet

I følge WHO (verdens helseorganisasjon) lever omtrent 15% av alle mennesker i verden med en fysisk eller psykisk funksjonshemming. Videre blir 15% av alle funksjonshemmede født med sin funksjonshemming, de resterende 85% blir funksjonshemmet senere i livet (World Health Organization, 2011). Fordi en funksjonshemming potensielt kan oppstå hos alle mennesker og innenfor alle familier i løpet av livet, regnes funksjonshemming som en universell opplevelse (Siebers, 2001, s. 176; Albrecht, 2014, s. 9-10). Det finnes mange ulike funksjonshemminger som kan oppstå i svært mange variasjoner og kombinasjoner av ulike funksjonshemminger, dette gjør at mange funksjonshemmede har sammensatte behov (Ramm og Otnes, 2013). For eksempel kan en person ha både en fysisk funksjonshemming gjennom sansesvakhet i form av nedsatt syn eller hørsel, og en psykisk funksjonshemming i form av en type utviklingshemming. Ved å fremme tilgjengelighet og UU kan funksjonshemmede lettere delta på ulike aktiviteter og samfunnsarenaer på tross av funksjonshemmingen. Hvinden (2003, s. 611-12) skiller mellom to ulike diskurser innenfor den offentlige funksjonshemmingsdebatten. Den ene diskursen handler om de samfunnsmessige kostnadene av funksjonshemming, og den andre diskursen tar for seg like rettigheter og muligheter for funksjonshemmede. Denne studien forstår tilgjengelighet og UU som en del av den andre diskursen nettopp fordi økt tilgjengelighet har som mål å gi like muligheter. Videre skriver Blanc (2015, s. 67-68) om hvordan utbredt tilgjengelighet har blitt en ny menneskerettighet. Han omtaler tilgjengelighet som en seier for demokratiske samfunn. Dette fordi den fremmer universalisme og likhet. Inger Marie Lid (2013, s. 44-45) reflekterer videre over hvordan tilgjengelighet til offentlige steder er en forutsetning for demokratiet, fordi det er steder hvor mennesker møtes. På et mer praktisk nivå er standarder (instrukser, oppskrifter) avgjørende for å vite hva som er tilgjengelig og hva som ikke er det. Gitte nasjonale og internasjonale standarder bidrar til å klargjøre og fastsette hva som er tilgjengelig og ikke, og hva som skal til for at noe er tilgjengelig. Uten standarder ville det blitt opp til hver enkelt person, eller til

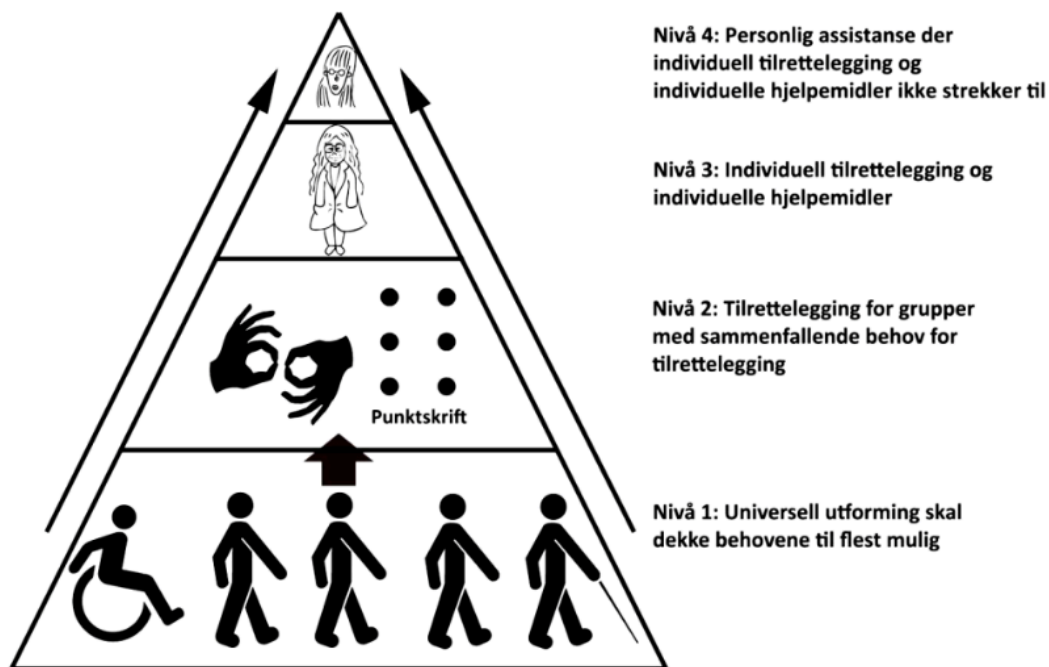
hvert enkelt land, hva som kunne forstås som tilgjengelig. Fordi mange standarder i dag er internasjonale, så vil de utdypes nærmere i bakgrunnsdelen av denne studien, som handler om internasjonal påvirkning.

Som beskrevet gjennom de internasjonale trendene, ble tilgjengelighet trukket frem som en avgjørende forutsetning for samfunnsdeltagelse, og for å ha muligheten til å leve et selvstendig liv. I samfunnet eksisterte altså mange barrierer og hindringer for funksjonshemmedes uavhengighet - både på det økonomiske, det politiske og det kulturelle plan. Det var amerikanske forskere som først diskuterte og forsket på dette tankeskiftet innenfor funksjonshemmingsfeltet. De studerte uavhengighetsprosessene og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, for så å påpeke velferdssamfunnets svakheter (Steinfeld og Maisel, 2012; Shakespeare, 2006). Virkemiddelbruk ble nøye diskutert, og fra 1990-tallet diskuterte mange land som allerede nevnt bruken av antidiskrimineringsbestemmelser og særlovgivning som virkemidler for å sikre likestilling og full deltagelse for funksjonshemmede (NOU 2001: 22, 2001, s. 5). Funksjonshemming fikk med dette betydelig større plass på den politiske dagsordenen. Veien til et ikke-diskriminerende samfunn med like muligheter for alle lå dermed i arbeid mot et mer tilgjengelig samfunn, ikke bare i praktisk forstand, men også mentalt sett – som en ny måte å tenke på.

Når det eksisterer en kultur for tilgjengelighet i et samfunn, er dette et samfunn hvor institusjoner og hele det offentlige rom stadig er under forbedring for å oppnå mer tilgjengelighet. I et slikt samfunn er altså tilgjengelighet en kontinuerlig del av en tankegang som både er mental og praktisk. Fordi det er svært vanskelig å ta hensyn til alle enkeltindividene i et samfunn på en gang, er ikke tilgjengelighet alltid likeverdig, nettopp fordi mennesker lever med ulike variasjoner og kombinasjoner av funksjonsnedsettelse (Lid, 2013, s. 461-463). Tilgjengelighet blir beskrevet som et objektivt begrep som viser til møtet mellom funksjonshemmedes forutsetninger og det som kreves av det fysiske miljøet, og at disse må samsvare i forhold til offentlige normer. På den andre siden blir brukbarhet (hvor anvendelig noe er) beskrevet som et mer subjektivt nivå hvor brukermedvirkningen er større, samtidig som lik tilgjengelighet for alle og å følge retningslinjer og politiske føringer fortsatt er forutsetninger (Iwarsson og Ståhl, 2003). Brukbarhetspyramiden i figur 1 nedenfor demonstrerer en oversikt over strategier for økt tilgjengelighet, og deres forhold til hverandre (Berget og Moseid, 2012 i Forbruksforskningsinstituttet, 2017, s. 17, heretter referert til som

”figur 1”). Pyramiden viser at det finnes ulike måter å oppnå tilgjengelighet på, her deles disse inn i fire nivå: personlig assistanse, individuell tilrettelegging, tilrettelegging for grupper, og universell utforming. Nedenfor vil de ulike strategiene for tilgjengelighet utdypes nærmere. Personlig assistanse regnes her ikke med som en strategi for tilgjengelighet fordi det handler om konkret bistand fra en person, og ikke om miljøet rundt personen.

Hahn (1985) skriver at ”...disability is whatever policy says it is” (s. 294), og mener at det er politikken som til enhver tid avgjør hva funksjonshemming er. Tidligere ble funksjonshemming definert som ikke noe annet enn et problem eller ulempe det måtte kompenseres for. Velferd og individuelle tjenester var sentrale, dette betød en individrettet politikk som i stor grad plasserer seg i nivå 3 og nivå 4 i brukbarhetspyramiden (figur 1). Mer satsing på regulering i form av tilgjengelighet og universell utforming med menneskerettigheter som bakteppe, viser til en mer samfunnsentrert politikk hvor individet ikke lengre er i fokus, altså nivå 1 og 2 i brukbarhetspyramiden (figur 1).



Figur 1: Brukbarhetspyramiden, (Berget og Moseid, 2012 i Forbruksforskningsinstituttet, 2017, s. 17).

### 1.2.1 Individuell tilrettelegging

Utredningen NOU 2005: 8 (2005) om likeverd og tilgjengelighet tar opp behovet for plikt til individuell tilrettelegging med bakgrunn i at: ”Et krav til universell utforming vil tilgodese flest mulig, men ikke alle. Selv i universelt utformede omgivelser, vil enkelte mennesker kunne møte barrierer på grunn av sin nedsatte funksjonsevne” (2005, s. 193). I den franske *loi handicap* (handikaploven) (LOI n° 2005-102, 2005) er blant annet retten til individuell tilrettelegging nedskrevet gjennom at skoler er pliktig til å tilrettelegge for elever med funksjonsnedsettelse for eksempel gjennom ekstra- eller annen type undervisning.

Tilrettelegginger og hjelpemidler som er tiltenkt enkeltindivider er derfor ofte uunngåelig i samspillet mellom funksjonshemming og samfunn. Waddington (2009, s. 575-578) deler for eksempel varer og tjenester som kan brukes av funksjonshemmede inn i to kategorier. I den første plasseres barrierefrie varer og tjenester som allerede i designprosessen var tenkt å være tilgjengelig for alle, uansett funksjonsnedsettelse. Dette innebærer at de er skapt med utgangspunkt i universell utforming. I den andre kategorien plasseres varer og tjenester som er spesielt tilrettelagt enkelte funksjonshemminger, for eksempel høreapparat. En individuell tilrettelegging skiller seg altså fra annen tilgjengelighet ved at den handler om spesifikke ordninger og verktøy utformet for enkeltindivider. En type tilrettelegging er ulike hjelpemidler som høreapparat, rullestol, briller osv. Det hjelper lite om inngangen til kulturhuset er uten trappetrinn og med det universelt utformet, hvis en person uten forutsetninger for å gå, skal komme seg inn uten rullestol. Også i forhold til hjelpemidler har design og estetikk en betydning ved at hjelpemidlet betraktes som en del av brukerens identitet. Mange ønsker å ta del i utformingen av sitt hjelpemiddel på bakgrunn av dette (Ravneberg, 2009). Individuell tilrettelegging er også mer enn praktiske hjelpemidler. På skole eller arbeidsplass kan en slik tilrettelegging for eksempel innebære ekstra hjelp, kortere arbeidstid eller lengre tid på eksamen. I Norge er mye individuell tilrettelegging nedfelt i offentlige dokumenter og lovgivning. Eksempler er Prop. 103 L (2015–2016) som sier noe om kommunenes plikt til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (Kunnskapsdepartementet, 2015), og likestillings- og diskrimineringsloven (2017, §§ 20-23 om individuell tilrettelegging).

### 1.2.2 Tilrettelegging for grupper

Tilrettelegging for grupper innebærer at det tilrettelegges for mennesker med sammenfallende behov (nivå 2 i brukbarhetspyramiden, figur 1). En døvetolk i en større forsamling vil for eksempel kunne være til nytte for flere mennesker i forsamlingen, likevel er dette en



tilrettelegging som gjerne tilbys fordi arrangørene er bevisste på at et eller flere individ vil ha behov for tilretteleggingen. Videre kan informasjon i punktskrift være et annet eksempel på en tilrettelegging for grupper. Punktskrift er et skriftspråk for kommunikasjon med mennesker som har nedsatt syn eller er blind. Ramper inn til bygg og rom brukes gjerne av mennesker i rullestol eller mennesker med barnevogn. Innen universell utforming bygges ramper inn som en del av designet, og få tenker over at den er tiltenkt en gruppe mennesker. På steder hvor en rampe er satt på i ettertid, blir den mer framtrøden som en tilrettelegging for grupper. Dette illustrerer at skillet mellom tilrettelegging for grupper og universell utforming på noen områder er lite, men likevel betydelig, da universell utforming beskriver noe mer enn bare tilretteleggingen.

### 1.2.3 Universell utforming

Fordi alle mennesker potensielt kan bli funksjonshemmet en gang i løpet av livet kan tilrettelegging etter individuelle behov komme til kort. Universelle ordninger argumenteres derfor for å være gode løsninger for å sikre tilgjengelighet (Zola, 1989). Universell utforming skiller seg fra den tilretteleggingen som er individuell eller gruppevis ved at den inkluderer et verdigrunnlag og en strategi. Verdigrunnlaget og dets tankesett henger sammen med borgerrettighetsbevegelsen i USA og ulike brukerorganisasjoner, som bidro til å gjøre samfunnet ansvarlig for funksjonshemmende barrierer. Det er dette verdigrunnlaget og tankesettet Inger Marie Lid (2013) beskriver som UU på makronivå. Hun deler UU inn i tre nivå, og politiske prinsipper, formål, etikk og menneskesyn er andre stikkord knyttet til UU på dette nivået. Videre er mesonivå UU i reguleringer som ulike standarder, retningslinjer og forskrifter. Mikronivået handler om kvaliteten ved bruk sett fra et individuelt perspektiv, og dette nivået regnes mer som tilgjengelighet enn UU. Rent praktisk handler universell utforming om et design eller en utforming som kan brukes av alle mennesker, med eller uten funksjonshemming (s. 35). Gjennom en slik utforming vil ulike tilrettelegginger være inkludert i designet av for eksempel inngangspartiet til et rådhus, og dermed framstå som at den ikke er tiltenkt kun for mennesker med funksjonsnedsettelse. Tilrettelegginger som for eksempel legges eller installeres på en eldre bygning i ettertid er vanskelig å kamuflere. For eksempel vil en rampe i stål på siden av en trapp i tre eller betong være mye mer fremtrøden, enn om både trappen og rampen er i samme materiale og design. En kanskje enda tydeligere eksempel på hva UU skal forhindre er dersom det kun finnes en trapp på hovedinngangen av et bygg, og rampen er installert på baksiden. Her vil for eksempel en rullestolbruker eller en forelder med barnevogn ikke ha mulighet til å bruke hovedinngangen.

Det opprinnelige begrepet "universal design" var det den amerikanske arkitekten Michael Bednar som beskrev på 1970-tallet. Begrepet og tankesettet bak det ble derimot ikke anvendt i stor grad før lovgivning for funksjonshemmede kom i USA på 1990-tallet (Americans with Disability Act - ADA) (NOU 2001: 22, 2001, s. 15). North Carolina State University har et eget senter for universell utforming. Her ble sentrale prinsipper for UU utarbeidet i 1997, og disse er fortsatt aktuelle i dag. Prinsippene gjelder for mennesker i alle aldre, og for ulike funksjonsnivå. I tillegg gjelder prinsippene innenfor sentrale områder innen design, disse er kommunikasjon, landskap, webdesign, produkter og arkitektur. De sju prinsippene for universell utforming av blant annet områder, gjenstander og bygg lyder som følger; (1) rettferdig bruk, (2) fleksibel bruk, (3) enkel og intuitiv bruk, (4) forståelig informasjon, (5) toleranse for feilbruk, (6) lave krav til fysisk innsats og (7) størrelse og plass nok til bruk og tilnærming (Story, 1998, s. 7-8). Å bygge ned barrierer kan altså gjøres på en enklere måte ved at en byggeprosess utelukker barrierer allerede i planleggingsfasen av et nytt bygg, et område eller en gjenstand. Design eller utforming handler videre ikke bare om estetikk, men om hvordan folk forholder seg til, og samhandler med omverdenen. Gjennom en designprosess åpnes muligheten for å bygge ned barrierer slik at ulike mål kan nås. Slik har menneskene handlet siden tidenes morgen gjennom ulike oppfinnelser som muliggjør aktiviteter, som for eksempel å forflytte seg lengst mulig på kortest mulig tid. Disse prosessene har blitt stadig mer avansert og gjennomtenkt i takt med progresjon og utvikling (Steinfeld og Maisel, 2012, s. 4-5). Ved at universell utforming minsker kravene til kognitive og fysiske evner øker altså tilgjengeligheten. Kort sagt er dette altså noe av det som utgjør den praktiske siden av UU, en utforming som skal bidra til å hindre både stigmatisering og segregering (Iwarsson og Sthål, 2003; Story, 1998).

Tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne åpner opp for alle typer tilrettelegging, universell utforming utgjør derimot noe mer. Brynn (2007) skriver at UU stiller et sterkere krav til likestilling, enn det mer vide begrepet tilgjengelighet. Kamp og arbeid for likestilling og deltagelse har nå pågått over lengre tid. I senere tid har også markedsutvikling av nye produkter bidratt til utviklingen av UU. Et godt eksempel på dette er i Japan, hvor den aldrende befolkningen stadig vokser og det er behov for universelt utformede produkter som kan brukes av alle (Ostroff, 2011). Lid (2013) ser på UU som en strategi og skriver følgende;

Det er blitt vanlig å betrakte universell utforming som en helhetlig måte å ivareta krav om tilgjengelighet på. Gjennom bruken av denne strategien er tilgjengelighet blitt løftet som et sentralt menneskerettighetstema og en anerkjent forutsetning for at deltakelse på like vilkår skal være mulig. (s. 465)

Universell utforming blir også sett på som en prosess med mål om å endre samfunnets holdninger til funksjonshemming. Prosessen skal styrke demokrati, medborgerskap og den enkeltes kapital i et samfunn. Eliminering av barrierer for deltagelse har en ren praktisk side, samtidig som det er symbolsk ved at det reflekterer hvordan samfunnet beveger seg mot et mål om sosial rettferdighet. Her er altså veien mot målet like viktig som målet i seg selv (Imrie, 2012; Iwarsson og Sthål, 2003; Steinfeld og Maisel, 2012).

Det er flere sider ved universell utforming som har vært under diskusjon og kritikk. For eksempel påpeker Imrie (2012) at til tross for UUs globale annerkjennelse, er lite skrevet om teorien som ligger bak tankegangen og praksisen. Utvikling av ny teknologi og innovasjon, samt gode resultater i praksis, har gitt UU en omtrent utelukkende positiv status. Med en mer kritisk røst påpeker Imrie (2012) videre at UU ikke utelukkende handler om den sosiale siden av funksjonshemming, men at strategien også i stor grad er medisinsk og individuelt forankret nettopp på grunn av den tekniske og den fysiologiske siden av UU. UU handler om å endre på hverdagen til funksjonshemmede gjennom viktige prinsipper, dette skaper et behov for gode nok programmer for de sosiale og politiske endringene som må skje i prosessen mot et universelt utformet samfunn. Dette betyr at tenkningen bak UU krever kontinuerlig utvikling for å erkjenne samspillet som må være til stede. De tekniske prosessene som ligger til grunn for UU er altså helt avhengig av å være i samspill mellom de politiske-, sosiale- og økonomiske prosessene. Dette inkluderer at de rette holdningene er til stede for at for eksempel arkitekter skal forstå hensikten med og betydningen av UU. I tillegg er UU en strategi som er ute etter å tilfredsstille alle brukere av et produkt eller en tjeneste. Dette er vanskelig da ikke alle kan bli tilfredsstilt, et eksempel på det er at der mennesker med nedsatt syn behøver godt opplyste arealer, kan lyssensitive mennesker ha behov for det motsatte. Et problem oppstår også rundt idéen om å gjøre hele samfunnet tilgjengelig, for eksempel kan det være vanskelig å gjøre naturen eller kulturminner tilgjengelig for alle, her handler det om å finne ut hvor grensene for et universelt utformet samfunn ligger. Det er nettopp her en stor begrensning ligger, UU kan ikke løse alle problemer tilknyttet til samfunnsdeltakelse. Noen mennesker behøver annen tilrettelegging i tillegg, og andre har kanskje en så omfattende

funksjonsnedsettelse at de er avhengig av å tilbringe store deler av livet sitt på et sykehus eller lignende (Lid, 2013, s. 447-453; Sevaldson og Vavik, 2015, s. 246-250).

Tilgjengelighet og UU strekker seg over de fleste samfunnsområder, og deles ofte inn i fagfelt i planer og rapporter, i tillegg til at det eksisterer egne planer og rapporter som tar for seg et enkelt fagfelt. I norske dokumenter er det feltene IKT (informasjons- og kommunikasjons-teknologi), bygg- og anlegg, transport og uteområder som ofte trekkes ut og kategoriseres når det handler om tilgjengelighet og UU. I franske dokumenter er fagfeltene ofte delt inn i bygg, IKT, vei og transport, kultur, fritid og turisme (OBAICU, 2012). Brynn (2007) skriver om varierende begrepsbruk i forhold til UU; inkluderende design, brukerorientert design og design for alle er termer som også brukes. I disse begrepene ligger mye av den samme oppfatningen som hos UU, men de varierer noe i sin definisjon. Denne studien vil bevisst bruke termen universell utforming (på fransk: la conception universelle), fordi det er termen som dominerer i politiske dokumenter om tema.

### 1.3 Bakgrunn for valg av tema

Flere tema knyttet til funksjonshemming og samfunn kunne vært gjenstand for analyse i en komparativ (sammenlignende) studie av to land, og denne studien velger tilgjengelighet og universell utforming som studieområde av flere grunner. Først og fremst er dette et tema som har stor betydning for funksjonshemmede i ulike livsfaser. Dette fordi tilgjengelighet og UU innebærer nedbygging av ulike barrierer mange møter når de beveger seg rundt i samfunnet. Tiltak som fremmer tilgjengelighet og UU gagnar mange mennesker og kan endre livet til mennesker som tidligere fikk begrenset sin deltagelse og utfoldelse på grunn av at deres forutsetninger ikke var forenelige med samfunnets utforming. Betydningen av tilgjengelighet og UU for funksjonshemmede kommer fram blant annet gjennom å se på hvordan funksjonshemmedes interesseorganisasjoner lenge har jobbet for et mer tilgjengelig samfunn (Shakespeare, 2006). For det andre er tilgjengelighet og UU aktuelle tema i både enkeltland og på den internasjonale arena, og strømninger har gått fra enkeltland til flere, og videre fått fotfeste både nasjonalt og internasjonalt. Temaet er altså i stor grad på allerede på god vei til å bli en viktig del den politiske dagsordenen i mange land og i ulike organisasjoner og institusjoner i varierende grad. Nevneverdig er det også at spor av UU er å finne i store deler av verden, selv om utviklingsland sjeldent prioriterer økonomiske midler til UU. Samtidig er også den teknologiske siden av UU ofte for komplisert til å innføres i land som har dårligere

forutsetninger enn land som har satt i gang større tiltak for tilgjengelighet og UU (Ostroff, 2011). For det tredje, og på et mer overordnet nivå, ligger det interesse i å se tilgjengelighet og UU fra et samfunnsfaglig perspektiv, da dette perspektivet oppfattes som å være minst like viktig som det praktiske og det tekniske perspektivet. Innenfor andre fagfelt som for eksempel innenfor bygg- og anleggsbransjen, eller innenfor arkitektur, betraktes gjerne økt tilgjengelighet og UU fra et rent praktisk perspektiv, hvor konkrete standarder, regler og tekniske løsninger er hovedfokuset. Innenfor disse fagfeltene handler tilgjengelighet og UU om den konkrete utformingen av for eksempel et bygg eller en internettside, og igjen hvordan de kan endres eller konstrueres for at flest mulig skal ha tilgang til dem og anvende dem. Tilgjengelighet og da særlig UU er begrep som også behøver å sees i et større bilde fordi de forteller noe om menneskerettigheter og om hvordan samfunnet forholder seg til funksjonshemming. Det norske barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015) skriver om UU at; ”Universell utforming bidrar til sosial bærekraft fordi det gir flere tilgang til utdanning, arbeid, boliger og transport” (s. 11). Dette sitatet uttrykker hvordan den praktiske og konkrete siden av UU (og tilgjengelighet) – at flere får tilgang, henger sammen med det sosiale og samfunnsmessige – ved at det bidrar til sosial bærekraft. Ved å se på tema fra et samfunnsvitenskapelig ståsted blir det altså mulig å se på det overordnede samspillet mellom menneske, funksjonshemming og samfunn. Dette leder inn mot et fjerde og siste moment i bakgrunnen for valg av tema til denne studien, det faktum at tilgjengelighet og UU strekker seg over de fleste samfunnssfærer. Denne utstrekningen er igjen med på å illustrere hvor viktig dette temaet er for mennesker som lever med ulike funksjonshemninger og deres nettverk.

#### 1.4 Avgrensning, valg av land og problemstilling

Bakgrunn for valg av tema er med på å forklare hvorfor det eksisterer mye politikk på feltet, særlig i vestlige land. Tilgjengelighet og UU blir i stor grad fremmet og iverksatt gjennom at det settes på den politiske dagsordenen som nevnt ovenfor. Dermed havner temaet inn i en politisk prosess hvor politikk blant annet formuleres og igjen iverksettes ved hjelp av ulike virkemidler. Fordi staten og politikerne spiller en avgjørende rolle for hvordan samfunnet utvikler seg og formes, har de også i stor grad kontroll over hvor mye oppmerksomhet og ressurser som skal vies til tilgjengelighet og UU. Denne avgrensningen som går på å studere landenes politiske mål og virkemidler innebærer at studien ikke svarer på om politikken som blir fremlagt faktisk blir fullstendig iverksatt, og om den kan betegnes som en suksess.

Interessen ligger i å se på hvordan ulike påvirkninger utenfra får staten og politikerne til å handle slik som de gjør. Denne studien skal altså ikke vurdere utfall og resultat av ulike typer politikk i detalj, men heller fokusere på de overordnede strategiene og handlingsmønstrene, sammen med valg av virkemidler. Gjennom å se på tilgjengelighet og UU som strategi, sammen med de politiske prinsippene som ligger til grunn, plasserer denne studien seg i stor grad innenfor Lids (2013) makronivå. Ved at studien også vil se på ulike reguleringer og annen politikk i analysen av virkemidler og bruken av dem, plasserer den seg også på Lids (2013) beskrivelse av UU på mesonivå. Innenfor Lids (2013) inndeling handler mikronivået om kvaliteten på UU fra et individuelt perspektiv. Denne studien går ikke inn på dette perspektivet, da en analyse på mikronivå ville vært så omfattende at den ville krevd en egen studie. Derfor avgrensers denne studien seg til å handle om tilrettelegging for grupper og universell utforming, og utelater politikk som handler om individuell tilrettelegging. Lid (2013) skriver også om hvordan mikronivået av UU handler mer om tilgjengelighet enn om UU. I denne studien flyttes tilgjengelighetsbegrepet opp fra mikronivået og utgjør sammen med UU ett samlet tema. Årsaken til dette valget handler kort om at begrepene tilgjengelighet og UU anvendes om hverandre i politiske dokumenter. Som beskrevet ovenfor forstås UU som en strategi som inkluderer et helt tankesett, tilgjengelighet blir mer et generelt begrep, som også inkluderer tilrettelegging for grupper.

#### 1.4.1 Valg av land

Utvelgelsen av to land som skal sammenlignes er denne studiens største og viktigste avgrensning. Ved å studere komparativt blir det mulig å se likheter og ulikheter, og på denne måten danne ny kunnskap. Norge som land er valgt ut fordi dette er forfatters hjemland og bosted, og fungerer på denne måten som referanselandet i studien, som også skrives på norsk. Dette er altså landet forfatteren selv har best forutsetninger for å skrive om. I tillegg er Norge et land hvor tilgjengelighet og UU har fått et godt fotfeste. Frankrike velges ut som sammenligningsland av flere årsaker som nå vil beskrives, men først og fremst fordi det i likhet med Norge er et land hvor tilgjengelighet og UU er forankret i politikk og samfunn. Denne forankringen i begge land er å finne blant annet i de politiske dokumentene som studien skal analysere og diskutere.

Både Norge og Frankrike betegnes som velferdsstater (Esping-Andersen, 1990), og begge land er medlem av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), en organisasjon som jevnlig samler inn og publiserer ulik statistikk fra sine medlemsland. For å

studere omfanget av et lands sosialpolitikk sees det gjerne på hvor stor andel helse- og sosialutgiftene utgjør av den totale verdiskapningen i samfunnet (den totale verdiskapningen kalles bruttonasjonalprodukt (BNP)) (Halvorsen, 2010, s. 25). En sammenligning som viser hvor stor prosent av BNP som brukes på sosiale utgifter kan demonstrere hvordan begge land har store kostnader knyttet til velferd. Sosiale utgifter består her av pengeutbetalinger, goder og tjenester. Støtten gis til eldre, yngre, funksjonshemmede, arbeidsledige og syke. Begge landene ligger her over gjennomsnittet for OECD landene (21 prosent), Norge 22 prosent og Frankrike 31,9 prosent (OECD, 2016). Derimot er ikke høye sosiale kostnader alene nok for at et land skal få betegnelsen velferdsstat. De sosiale utgiftene, eller utbetalingene, skal fordeles og forvaltes på best mulig måte for landets innbyggere. En velferdsstat griper inn i samfunnet for å sikre en jevnere fordeling av godene, samtidig som markedskreftene fortsatt får rå til en viss grad. Velferdsstaten kan sees på flere ulike måter. En tanke er at den er altruistisk, altså det motsatte av egoistisk, ved at den tar sikte på at et rettferdig samfunn innebærer at innbyggerne har en gjensidig forståelse for at de er forpliktet til å bidra slik at alle kan ha de samme mulighetene (Deacon, 2002, s. 1-2). At både Norge og Frankrike er velferdsstater er interessant i en analyse av ny type politikk (regulering), på et felt som tidligere var dominert av velferdspolitik.

Strømninger gjennom ulike internasjonale trender har gjort at tilgjengelighet og UU over tid har fått fotfeste i Europeiske land som Norge og Frankrike. Og selv om den historiske utviklingen og påvirkningen har forløpt noe ulikt i de to landene, er trenden den samme. Institusjoner for funksjonshemmede ble etablert i Norge på 1950- og 1960-tallet, og institusjonene var som regel enten tilpasset for mennesker med fysiske funksjonsnedsettelse, eller for mennesker med psykiske funksjonsnedsettelse. På samme tid var en mentalitetsendring i ferd med å utvikle seg i forhold til funksjonshemmede, og på 1970-tallet var normalisering et godt stadfestet begrep i Norge. Funksjonshemmede skulle ikke lenger isoleres fra samfunnet rundt, men normaliseres og på den måten opptre som borgere på lik linje med andre. Ulike organisasjoner for funksjonshemmede var sentrale pådrivere i perioden. Fram til 1990-tallet var feltet preget av mye snakk og lite handling. Ønsket lå i å utvikle institusjonene, og reformen for psykisk utviklingshemmede (HPVU (Helsevernet for psykisk utviklingshemmede)-reformen) fra 1991 var særlig betydningsfull (Tøssebro, 1992, s. 58). Norge blir ofte derfor sammen med andre Skandinaviske land gjerne regnet som foregangsland i forhold til normalisering og deinstitusjonalisering (Tøssebro, 2016). I Frankrike var også organisasjoner sentrale for utviklingen, og de første organisasjonene for

funksjonshemmede ble etablert mellom første og andre verdenskrig, og etter andre verdenskrig. Organisasjonenes mål var å få funksjonshemmede ut av hospits og mentalsykehus, og rehabilitere dem slik at de kunne bli integrert i samfunnet. Privat og offentlig støtte gjorde at organisasjonene kunne bygge spesialskoler, boliger, dag- og feriesenter for funksjonshemmede. Antallet institusjoner vokste likevel kraftig fram til 1970-tallet, og de var da primært eid og driftet av private foretak (Winance, Ville og Ravaud, 2007, s. 165-7). En ny lov i 1975 gjorde at funksjonshemmingspolitikken virkelig ble etablert, eller institusjonalisert, i Frankrike. Dette var den første store loven som gjorde integrering av funksjonshemmede i det sosiale og profesjonelle liv, til en nasjonal plikt (Winance, Ville og Ravaud, 2007). Historien viser altså at begge land har hatt mål om bedret integrering og deltagelse for funksjonshemmede.

Strømningene som innebar krav om likestilling og tilgjengelighet for funksjonshemmede kan nå betegnes som en politisk tradisjon som først kom fra land med få og svært begrensede velferdsordninger som i lang tid har blitt beskrevet som liberale velferdsregimer. Systemene i Norge og Frankrike har på sin side blitt klassifisert som for øvrig et skandinavisk regime og et kontinentaleuropeisk regime (Esping-Andersen, 1990). Velferdsregimene vil bli beskrevet nærmere i teoridelen av denne studien. Her ligger det altså en interesse i å finne ut hvordan de samme strømningene fra liberale velferdsstater har påvirket to land med ulike velferdssystem. Strømningene fra de liberale velferdsstatene støttet seg mot en sosial forståelse av funksjonshemming, noe som betyr at funksjonshemming forstås som noe samfunnsskapt, og handler om trekk ved omgivelsene, heller enn ved individet. I dag er det den relasjonelle forståelsen som brukes fra politisk hold i Norge og Frankrike (Tøssebro, 2016; Ville, Fillion og Ravaud, 2014, s. 77). En relasjonell forståelse for funksjonshemming innebærer at funksjonshemming forstås som et resultat av både individets forutsetninger og samfunnets krav og utforming. Videre trakk strømningene fra de liberale velferdsstatene tidlig fram reguleringspolitikk som et viktig middel for å sikre menneskerettigheter og anti-diskriminering for funksjonshemmede. Regulering ble betraktet som det beste virkemiddelet for å sikre en ønsket samfunnsendring (Shakespeare, 2016). Disse strømningene påvirket ikke bare enkeltland, men også internasjonale fora. Ved at tankegangen har blitt tatt opp i internasjonale organer får dette igjen betydning for land som Norge og Frankrike, som er tilknyttet det internasjonale samfunn på en rekke områder. For eksempel har begge land ratifisert FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne fra 2006. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013 og av Frankrike i 2010 (United Nations, 2006).



For enkeltland innebærer internasjonal tilknytning gjerne signering og adoptering av avtaler, standarder og ulike forskrifter. Internasjonale organer og deres arbeid for tilgjengelighet, samt betydningen dette har for landene i denne studien, vil utdypes ytterligere i bakgrunnsdelen. Ved å velge ut disse to landene for sammenligning blir det overordnede målet å se på hvordan tilgjengelighet og UU blir til politikk i land som har blitt, og stadig utsettes, for mange av de samme strømningene både fra andre land og fra internasjonale institusjoner og organisasjoner.

Innholdet i forskning på temaet tilgjengelighet og UU, og ulike forståelser av funksjonshemming, er primært skapt i den vestlige verden med en tilhørende kulturell kontekst (Davidson, 2006, s. 117-119). Dette vil si at når tilgjengelighet og UU i mange land, Frankrike og Norge inkludert, i økende grad ligger på den politiske dagsordenen, er dette resultat av den kulturelle konteksten og den delen i verden landene befinner seg i. Altså ligger det en avgrensning i at det meste av denne studiens innhold er hentet fra og omhandler vestlige deler av verden. Unntaket er å finne innenfor de internasjonale organene som presenteres senere, for eksempel er FNs menneskerettighetskonvensjoner anerkjent av en stor del av verdens land. Til slutt skriver Bjørn Hvinden (2003, s. 609) om hvordan mange vestlige land er på vei i samme retning når det kommer til begrensninger og betingelser for sin politikktutforming, hvilke mål de har for politikken, hvilke virkemidler som brukes for å nå disse målene, konkret hvordan de fungerer, og til slutt hva som blir utfallet av politikken. Kort sagt konvergerer (sammenfaller) politikktprosessene i vestlige land, i følge Hvinden (2003). Selv om denne studien ikke tar utgangspunkt i at landene har vært og er ulike, ønsker den å stille spørsmål om hvorvidt Hvindens beskrivelser stemmer med utviklingen i Norge og Frankrike på det aktuelle politikktfeltet som tilgjengelighet og UU er.

#### 1.4.2 Problemstilling

Innenfor funksjonshemmingsforskningen er forskning på politikk for funksjonshemmede allerede godt utbredt. Hahn (1985) skriver om forskere og forkjempere for mennesker med funksjonsnedsettelse at; "...they are displaying increased interest in the analysis of laws, regulations and programs that affect people with disabilities" (s. 293). Denne studien ønsker som allerede nevnt å fange opp de politiske strømningene som har påvirket tilgjengelighet, UU og funksjonshemmingspolitikk. Utviklingen og fokuset på feltet sier noe om en samfunns- og holdningsendring til funksjonshemming i den vestlige verden over tid. Hva er det som er likt eller ulikt i det større bildet av tilgjengelighet og UU i Norge og Frankrike? Hvordan er utviklingen, implementeringen og ressursene knyttet tilgjengelighet og UU i disse

landene? Har landenes sosiale og internasjonale posisjon noe å si for fokuset på UU? Og hvilke typer tiltak er det landene ønsker å prioritere? På bakgrunn av dette ønsker denne studien å ta et dypere dykk inn i tema gjennom å studere to ulike lands politiske dokumenter som omhandler tilgjengelighet og UU innenfor funksjonshemmingspolitikken. I tillegg vil sentral lovgivning på feltet også studeres.

På bakgrunn av denne introduksjonen er følgende problemstilling utformet:

Hvordan har funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike beveget seg fra velferdspolitik og over til regulering på feltet tilgjengelighet og universell utforming?

## 1.5 Studiens disposisjon

Etter denne innledningen med tema, avgrensning og problemstilling, vil resten av avhandlingen bestå av flere deler. Det er mye som må presiseres og utdypes fra et større perspektiv, før det er mulig å gjøre konkrete sammenligninger mellom landene. En todelt bakgrunnsdel vil sette tilgjengelighet og UU i en internasjonal sammenheng gjennom å se på flere internasjonale organisasjoner.

Teoridelen i denne studien vil være delt inn i tre nivå. Først vil den ta for seg de ulike forståelsene av funksjonshemming, og forsøke å forklare hvordan utviklingen av disse henger sammen med historien og politiske prioriteringer. Denne teorien er viktig fra et overordnet perspektiv på funksjonshemming. Nivå to av teorien vil presentere Esping-Andersens (1990) tre ulike velferdsregimer. Regimene vil bli viktige for å forstå Norges og Frankrikes utgangspunkt i møte med nye strømninger innenfor funksjonshemmingspolitikken. Det tredje nivået av teorien vil ta for seg den politiske prosessen og de ulike politiske virkemidlene, med fokus på virkemidler som går inn under reguleringspolitikk. Teorier om virkemidler og valg av dem blir dermed nyttig i praktisk forstand under analyse- og diskusjonsdelen.

Tidligere forskning og litteratur som anses som relevant er en viktig del av ethvert forskningsdesign. Likeså i denne studien. Relevant forskning vil integreres i debatten om politikk og lovgivning. Når datagrunnlaget er politiske dokumenter blir det mest naturlig å presentere forskningen i en sammenheng. Dette fordi Det blir da naturlig å flette noe av den tidligere forskning inn i bakgrunns- og teoridelen, for så å ta den opp igjen og utdype den i

analysedelen. Av denne grunn vil det derfor vil ikke komme et eget kapittel som presenterer tidligere forskning og litteratur om tema.

Metoden vil så presenteres, og bestå av to deler. Den første sier noe om hva som gjøres når det gjelder selve arbeidsmetoden. Denne delen vil kort forklare hva det vil si å jobbe komparativt, samt hva det vil si å anvende dokumentanalyse som metode. En forklaring på hvordan dokumentene er hentet, samt en kort refleksjon rundt kildekritikk, vil også finnes i første del av metodekapitlet. I del to presenteres de mest sentrale dokumentene som blir gjenstand for analyse.

Analysedelen av denne studien vil bruke teoridelen og aktuelle politiske dokumenter i et forsøk på å besvare den aktuelle problemstillingen, og spørsmålene som følger med den. I analysedelen vil innholdet i dokumentene bli presentert samtidig som analysearbeidet foregår. Målet er at analysen skal være mest mulig systematisk, for og lettere ha en ryddig oversikt over tema og dokumenter. For å oppnå målet om system vil de politiske dokumentene analyseres etter de ulike politikkinstrumentene som presenteres i teoridelen. På grunn av studiens utforming vil analysen inkludere diskusjon av funn underveis. Det vil si at det ikke vil fremlegges en egen diskusjonsdel i denne studien.

Denne studiens avslutning vil åpne med å fortsette diskusjonen fra analysedelen. Deretter oppsummeres studien med det formål å sammenfatte funnene i analysen, og i den grad det er mulig trekke en foreløpig konklusjon. En refleksjon rundt studiens eventuelle begrensninger og mangler vil så komme. Til slutt synliggjøres behovet for eventuell videre forskning rundt temaet tilgjengelighet og UU, ved å vende blikket fremover og forbi denne studiens diskusjoner.



## 2 Bakgrunn

Introduksjonen ovenfor har presentert og begrunnet valg av Norge og Frankrike som land for sammenligning, i tillegg har tilgjengelighet og UU blitt gjort rede for. Sistnevnte er en fellesnevner for påvirkningen begge land har blitt utsatt for utenfor grensene, det er denne internasjonale påvirkningen som bakgrunnsdelen har som mål å beskrive. Både Norge og Frankrike er godt utviklede demokratier, med en sosial kontrakt og med det et etablert velferdssystem utviklet over tid, og blir som allerede nevnt definert som ulike når det kommer til velferdssystem (Esping-Andersen, 1990). Velferdsstatens utfordringer sammen med ulike internasjonale strømninger har gjort at mange land ser etter andre løsninger, eller andre måter å organisere f.eks. omsorg for funksjonshemmede på. Bakgrunnsdelen har som mål å utdype de internasjonale trendene som handler om menneskerettigheter knyttet opp mot FN og Europarådet, og markedsregulering knyttet opp mot EU (Tøssebro, 2010). Den internasjonale trenden som omhandler strømningene om borgerrettighetskampen i USA ble beskrevet innledningsvis, og vil derfor ikke utdypes nærmere her. Europarådet, FN og EU som internasjonale organisasjoner vil også beskrives på et mer generelt grunnlag, i tillegg til en beskrivelse av Norges og Frankrikes tilknytning til dem. Bakgrunnsdelen avsluttes med en redegjørelse for bruk av standarder, et område som er avgjørende for funksjonshemmingspolitikken i både internasjonale organer og enkeltland.

### 2.1 Internasjonal innflytelse

Ulike internasjonale strømninger har skapt en utvikling i både Norge og Frankrike som fremmer alternativer til velferd innenfor funksjonshemmingspolitikken, da først og fremst tilgjengelighet gjennom regulering innenfor funksjonshemmingsfeltet. Overordnet handlet de internasjonale strømningene på funksjonshemmingsfeltet om en dreining mot menneskerettigheter og likestilling (Tøssebro, 2010). Kjernen i denne studien ligger i å se på hvordan disse strømningene har etablert seg i land med ulike velferdssystem. To land som på samme tid vokser nærmere hverandre gjennom økt internasjonalt samarbeid og globalisering. Det politiske landskapet som ligger til grunn for både Norges og Frankrikes utvikling av politikk for tilgjengelighet og UU finnes altså i stor grad innenfor de internasjonale strømningene som inkluderer innflytelse fra liberale velferdsstater og fra ulike internasjonale organer. Funksjonshemmingspolitikken blir derfor i større grad utformet på et internasjonalt nivå, noe som igjen fører til endringer på det politiske plan i hvert enkelt land (Halvorsen og Hvinden, 2009, s. 32-37).

Strømningene fra først og fremst USA resulterte i direkte innflytelse på andre land, men påvirket også tidlig internasjonale institusjoner og organisasjoner. De første internasjonale organisasjonene fulgte opp funksjonshemmingsbevegelsen fra 1970-tallet. Gjennom debatter tok de opp tema som anti-diskriminering, brukermedvirkning og universell utforming. Stein (2007, s.16) henviser til Waddington (1996) ved diskusjon rundt at tidligere internasjonale føringer på funksjonshemming gikk etter en medisinsk forståelse av funksjonshemming, men at de i nyere tid stadig mer følger en sosial forståelse for funksjonshemming. Dette reflekterer skiftet mot omgivelsene, og tilgjengelighet som en menneskerettighet på internasjonalt nivå. Dette internasjonale tankeskiftet får igjen konsekvenser for land som Norge og Frankrike, som har flere bånd til disse organisasjonene. Internasjonale organisasjoner som først FN og Europarådet og kort tid etter, EU, var to av de mest sentrale aktørene til den internasjonale utviklingen av funksjonshemmingspolitikken fra 1970-tallet. Denne politikken påvirker fortsatt politikktutforming i enkeltland, og internasjonalisering blir med det et nødvendig begrep (Tøssebro, 2016). FN, Europarådet og EU er derfor viktige bakgrunnsfaktorer for hvordan universell utforming forstås og utvikles i ulike land gjennom konvensjoner, retningslinjer og ulike direktiver for tilgjengelighet og UU.

Internasjonale aktører er bidrar med å forme dagens funksjonshemmingspolitikk på flere måter. De er med å påvirke enkeltlands føringer på funksjonshemming, samtidig som enkeltland igjen påvirker de internasjonale aktørene. Økt internasjonalisering innebærer økning i antall avtaler og inngåtte samarbeid på tvers av land og institusjoner. Internasjonale avtaler er grunnleggende for at et internasjonalt samarbeid skal fungere. Avtalene er viktige i nåtiden, men de danner også grunnlaget for framtidige avtaler. Handelsavtaler er ofte viktige, fordi de fører til behov for økt regulering. Det er ulike grunner til at land binder seg til internasjonale avtaler, og spørsmålet om internasjonale institusjoners påvirkning på stater er omdiskutert (Dai, 2007, s. 13). Påvirkningen har nemlig også ofte en motsatt effekt ved at staters politikk innenlands også påvirker den internasjonale politikken. Dai (2007, s. 27) eksemplifiserer dette ved å trekke fram tilfeller der nasjonale interesseorganisasjoner og politiske partier påvirker et lands preferanser i internasjonal politikk. I tillegg kan stater selv bestemme hvor mye de vil delta i internasjonale samarbeid, og sitter på den måten med en makt over hvordan den internasjonale politikken formes. Norges og Frankrikes samarbeid og avtaler med disse aktørene er altså sentrale for å forstå utforming av funksjonshemmingspolitikken ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt. Europarådet, den

Europeiske Union og de Forente Nasjoner er tre store internasjonale institusjoner som jobber på ulike måter for menneskerettigheter og tilgjengelighet. Norge og Frankrike har samarbeid med, eller medlemskap i, samtlige av disse institusjonene. Deres arbeid og virkemåte danner derfor en viktig del av bakteppet for landenes funksjonshemmingspolitikk, og med det landenes fokus på tilgjengelighet og UU. Ulike standardiseringsorganer er også viktige, og legger mer konkrete føringer for tilgjengelighet og UU i funksjonshemmingspolitikken.

### 2.1.1 Europarådet

Europarådet (Council of Europe) er en uavhengig organisasjon med 47 medlemsland som jobber for demokrati og menneskerettigheter. Som et rent menneskerettighetsorgan er dette et råd hvor menneskerettigheter for funksjonshemmede er en naturlig del av dets mandat, og med det også tilgjengelighet og UU. Rådet ble grunnlagt av ti land i London i 1949. Norge og Frankrike var to av disse ti landene. Hovedsetet til rådet ligger i dag i Strasbourg i Frankrike. Europarådets sekretariat består av en generalsekretær og en ministerkomité som inkluderer utenriksministere og ambassadører fra medlemslandene. Land som er medlem av Europarådet er forpliktet til å følge satte standarder for menneskerettigheter, rettsstat og demokrati. Konvensjoner og anbefalinger på ulike samfunnsområder blir vedtatt og publisert av rådet, og den mest kjente er den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som også medførte etableringen av menneskerettsdomstolen i Strasbourg. Konvensjonen ble utarbeidet i Roma allerede i 1950 (Regjeringen, 2016). Rådet skriver på sine nettsider at det er avgjørende å fremme menneskerettigheter og beskytte mot diskriminering av funksjonshemmede for å kunne sikre rettighetene til alle mennesker. Europarådets arbeid for funksjonshemmede og tilgjengelighet styres gjennom rådets egen komité for rehabilitering og integrering av mennesker med funksjonsnedsettelse (Committee on the Rehabilitation and Integration of People with Disabilities, forkortelse CD-P-RR). Denne komitéen har et underorgan bestående av eksperter på UU og tilgjengelighet (the Committee of Experts on Universal Design (Accessibility), forkortet P-RR-UD). Europarådet støtter seg også til FNs konvensjon for funksjonshemmede (United Nations, 2006) og andre juridiske dokumenter (Council of Europe, ingen dato). I tillegg publiserer rådet både rapporter, anbefalinger, strategier og handlingsplaner som omhandler temaet funksjonshemmede og tilgjengelighet. For eksempel vedtok rådet i november 2016 en ny strategi som handlet om ivaretagelse av rettighetene til funksjonshemmede. Strategiens planer, som skal iverksettes mellom 2017 og 2023, ble raskt vedtatt av Europarådets Ministerkomité og lansert i mars 2017. Likhhet, ikke-diskriminering og tilgjengelighet er noen av de viktigste prioriteringsområdene i strategien (Council of

Europe, 2016). Tilgjengelighet er et viktig tema i strategien, som beskriver det som nødvendig for å muliggjøre deltagelse for funksjonshemmede på alle områder i livet. Samtidig blir det trukket fram at det behøves ekstra fokus innenfor sektorene informasjon, informasjonsteknologi og kommunikasjon. Strategien skisserer også to risikoanalyser for tilgjengelighet. Den første analysen handler om at samfunnet på mange områder er utilgjengelig for funksjonshemmede, dette gjelder særlig i forhold til å motta informasjon. Kompenserende tiltak som beskrives er at rimelige og gode tiltak for økt tilgjengelighet fremmes, og at det brukes kriterier for tilgjengelighet gjennom universell utforming i offentlige anskaffelser. Det første ønskelige resultatet av dette vil være at UU blir brukt som standard i nyvinninger, da spesielt innenfor internett og media. Det andre resultatet som ønskes er at tegnspråk og blindeskrift blir juridisk anerkjent både i medlemslandene og i Europarådet, dette tenkes da å bli fulgt opp av rådets aktuelle overvåkningsorgan. Den andre risikoanalysen handler om vanskeligheten med å finne de riktige løsningene for økt tilgjengelighet, samt den høye kostnaden for tekniske løsninger. Det kompenserende forslaget som foreslås er formidling av all ny og rimelig innovasjon innenfor teknologi. Det ønskelige resultatet av dette er at medlemslandene skal få tilstrekkelig opplæring og informasjon på feltet, og at funksjonshemmede skal tilbys kommunikasjonsredskaper, teknisk assistanse og ulike veiledninger i papirformat, enten gratis eller til en lav kostnad (Council of Europe, 2016, s. 11-13). Europarådet er altså en sentral aktør i forhold til det internasjonale arbeidet for funksjonshemmedes rettigheter, og føringene som rådet legger blir viktige for hvordan medlemslandene handler.

### 2.1.2 De Forente Nasjoner

Den mellomfolkelige fredsordningen under navnet Folkeforbundet ble etablert i 1919. I 1945 ble den internasjonale organisasjonen de Forente Nasjoner (FN) vedtatt etablert, og avløste da Folkeforbundet. Både Norge og Frankrike var med fra starten i begge etableringene. Organisasjonens utgangspunkt var et ønske om å jobbe for fred og sikkerhet gjennom samarbeid med stater. I tillegg sitter Frankrike som fast medlem i FNs Sikkerhetsråd, som har hovedansvaret for opprettholdelse av fred og sikkerhet. Alle FNs medlemsland må følge Sikkerhetsrådets bestemmelser. FN har i underkant av 200 medlemsstater, noe som betyr at organisasjonen inkluderer størsteparten av verdenssamfunnet (FN-sambandet og Knudsen, 2017). Menneskerettigheter ble også raskt et sentralt arbeidsområde for FN, som i dag betegnes som et organ for menneskerettigheter og fredsbevaring. I dag er FNs arbeidsområde svært bredt, og inkluderer et omfattende arbeid for sikring av funksjonshemmedes rettigheter.



Mye av dette arbeidet er organisert under UN Enable, en portal i FN som samler mye av dette arbeidet. UN Enable beskriver blant annet hvordan mange funksjonshemmede opplever diskriminering, og at mange lever uten tilgjengelighet til viktige tjenester (Department of Economic and Social Affairs, ingen dato).

FN har i mange år jobbet for å fremme rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse, spesielt siden starten av 1980-tallet. Ønsket lå i å skape en holdningsendring hvor mennesker med funksjonsnedsettelse gikk fra å være et objekt, til å bli et subjekt som var i stand til å ta egne avgjørelser og var bevisst på sine rettigheter. Tankegangen bygget videre på trender i funksjonshemmingsteorien som siden 70-tallet flyttet fokuset bort fra et medisinsk perspektiv, og over til en sosial forståelse av funksjonshemming. Dette var en del av de internasjonale strømningene fra land som USA og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner (Shakespeare, 2006). I 1981 fikk FN en god start på sitt arbeid for funksjonshemmede, da dette året ble erklært som FNs internasjonale år for funksjonshemmede. Året skulle oppfordre til handling på alle nivå under ordene full deltagelse og likhet. Målene for året var mange og ambisiøse; full deltagelse og påvirkningsmulighet i eget liv og samfunn, holdningsendring og større aksept fra menneskene uten funksjonsnedsettelse, nye tiltak og økt organisasjonsarbeid (General Assembly resolution 31/123, 1976). Året etter, i 1982, ble ”World Programme of Action concerning Disabled Persons” lansert (General Assembly resolution 37/52, 1982). Programmet ble kalt en global strategi, og innebar blant annet oppfordringer til alle land og aktuelle organisasjoner om en bevisstgjøring rundt funksjonshemmedes rett til like muligheter, spesielt når det gjaldt arbeid for å hindre isolering fra samfunnet. I 1993 la FN fram standardregler i forbindelse med en ti år lang plan for økt satsning og fokus på rettighetene til funksjonshemmede (General Assembly resolution 48/96, 1993). Reglene ble kalt ”Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities”, og skulle sikre like muligheter for mennesker med funksjonsnedsettelse på alle områder i livet. Disse reglene var ikke bindende, men fungerte som et svar på ønsket om en egen konvensjon på feltet. Reglene utgjorde viktige bidrag til bevisstgjøring av feltet. De 22 reglene var ment å være moralsk og politisk forpliktende, og bestod av fire hoveddeler som dekket forutsetningene og behovet for lik deltagelse, og videre hvordan ulike tiltak skulle implementeres og overvåkes.

Kontinuerlig arbeid foregår altså i regi av FN på feltet rettigheter for funksjonshemmede. 13. desember 2006 kom konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

(Convention on the rights of persons with disabilities (CRPD)) på bordet (United Nations, 2006). Konvensjonen er bred, men ønsker i hovedsak å styrke verdigheten og sikre grunnleggende friheter for mennesker med funksjonsnedsettelse. Anti-diskriminering er et viktig poeng, sammen med egne kapitler for kvinner og barn med funksjonsnedsettelse. Konvensjonen var etterlengtet. Stein (2007, s. 4-8) påpekte at en egen konvensjon var helt nødvendig for å skape et eget paradigme for funksjonshemmede i en menneskerettighetskontekst, dette fordi feltet var svært bredt og komplekst. Et mer målrettet fokus på funksjonshemming innenfor menneskerettigheter ville åpne mange rettigheter politisk, økonomisk, sosialt og kulturelt sett, mente Stein (2007). Han påpekte videre at mennesker med funksjonsnedsettelse også hører inn og har tilhørt andre menneskerettighetskonvensjoner som omfatter kvinner, barn og etniske grupper. Dette har ifølge Stein blitt forbigått, og dermed har funksjonshemmede lenge hatt rettigheter i teorien, men ikke i praksis.

Rett på uavhengighet, arbeid, utdanning, tilfredsstillende tilgang på bolig og helsetjenester samt rehabilitering, er sentrale deler av konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (United Nation, 2006). Staters enkeltansvar i forhold til blant annet utforming av lover, men også samarbeid med andre land, blir påpekt. Artikkel 9 i konvensjonen tar for seg tilgjengelighet, og blir da det mest relevante kapitlet for denne studien. I konvensjonen blir tilgjengelighet beskrevet som en menneskerett. Artikkelen er delt inn i to punkter. Det første punktet handler om funksjonshemmedes rett til å leve et uavhengig liv, og til å delta i alle sider av livet. Landene som binder seg til konvensjonen skal gjennomføre tiltak som sikrer alle samme tilgang på områder som transport, informasjon, kommunikasjon, og kanskje mest sentralt – det fysiske miljøet. Dette gjelder i alle deler av landet uavhengig av populasjonstetthet, i henhold til konvensjonen skal barrierer for tilgjengelighet fjernes. Det andre punktet handler om andre nødvendige tiltak som å passe på at minimumsstandardene for tilgjengelighet blir implementert innenfor offentlig sektor, og også at private tilbydere har fokus på tilgjengelighet. Videre handler punktet om at alle som er en del av den praktiske siden av å skape tilgjengelighet skal få tilstrekkelig opplæring. Samtidig skal nødvendig skriftlig informasjon være enkel å forstå, og tilbys på punktskrift, sammen med guider og tolker hvor det er behov for det. Landene som signerer på konvensjonen (ratifiserer den) skal også fremme tilgangen for funksjonshemmede når det kommer til ny informasjon og ny teknologi. Arbeid for å fremme design, utvikling, produksjon og distribuering av tilgjengelig informasjon og kommunikasjonsteknologi, er også sentralt (United Nations, 2006)). FN

trekker også frem universell utforming i konvensjonen, og deres definisjon på UU her lyder; ”med 'universell utforming' menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming” (Barne- og likestillingsdepartementet, uoffisiell oversettelse, 2008; original: United Nations, 2006, s. 4).

Et menneskerettslig instrument for funksjonshemmede var med denne konvensjonen blitt utviklet. Konvensjonen gjorde rede for hvordan alle menneskerettighetene også gjaldt for funksjonshemmede, og presenterte samtidig tilpasninger i rettighetene hvor det var behov for det. FN konvensjonen er bare en av åtte FN-konvensjoner som handler om menneskerettigheter. Likevel fikk konvensjonen for funksjonshemmede ekstra oppmerksomhet. En av grunnene til dette er den uvanlig høye påvirkningen fra funksjonshemmede, funksjonshemmedes organisasjoner og menneskerettighetsforkjempere i enkeltland. En annen årsak til oppmerksomheten er at konvensjonen baserer seg på en relasjonell forståelse for funksjonshemming, denne forståelsen av funksjonshemming vil det redegjøres for i neste del av denne studien. Konvensjonens gode mottagelse, spesielt hos funksjonshemmedes grupper og i ulike menneskerettighetsfora, tyder på at den har truffet riktig i sin omtalelse av utfordringene som finnes og forslag til endring for å jobbe mot nye løsninger på flere plan (Búrca, 2010).

### 2.1.3 Den Europeiske Union

Den Europeiske Union (EU) ble opprinnelig etablert som en kull- og stålunion i 1952. Ved opprettelsen var unionen et samarbeid mellom seks land, men i dag er EU mye mer omfattende med sine 28 medlemsland, hvorav Frankrike er ett av dem. Norge er ikke medlem, men likevel i høy grad en del av samarbeidet gjennom EØS-avtalen. Dette innebærer at svært mange av bestemmelsene og avtalene som gjøres innad i EU, også omfatter medlemmer av EØS-avtalen. Europakommisjonen er EUs utøvende organ, og er spesielt sentralt i lovgivningsprosesser (Tvedt, Julsrud og Knudsen, 2015). Norge er bundet til felleslovene og direktivene som EU vedtar på de områdene som inngår i EØS-avtalen. Av og til må derfor norsk lov tilpasse seg etter vedtak som blir gjort innad i EU. Selv om Norge har mulighet til å legge ned veto mot direktiver, regnes de politiske kostnadene ved å gjøre det som for høye. På denne måten blir norsk lovgivning stadig bundet tettere til EU (NOU 2003: 19, 2003, s. 36). Medlems- og samarbeidslandene er tilknyttet EU på flere måter. Traktater o.l. som vedtas av EU, og som landene blir enige om og knytter seg til, har ofte stor betydning for enkeltland.

Traktatene inkluderer direktiver og reguleringer som ofte fører til at landene må endre sin nasjonale lovgivning. En annen type tilknytning er ulike råd og anbefalinger hvor EU ønsker å påvirke enkeltlandene til å foreta handlinger fra nasjonal side. Arbeidet som pågår mellom EU og medlemslandene blir videre påvirket av både globale styringsregimer som for eksempel FN-konvensjonen fra 2006, og gjennom varierende nasjonale utbetalinger til funksjonshemmede gjennom ulike stønader i hvert enkelt land (Priestley, 2007, s. 62).

EU har også ratifisert FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne som en enkelt aktør, dette skjedde helt på tampen av 2010 (United Nations, 2006). På den måten har EU bundet seg til å følge opp konvensjonen som en overnasjonal organisasjon. I et presseskriv (IP/11/4) skriver Europakommisjonen om ratifiseringen, hvor det også informeres om at dette er første gang EU har ratifisert en FN-konvensjon. Dette forklares med den aktuelle tiden, men også med hvor viktig innholdet i konvensjonen var for EU som organisasjon. EU var dessuten på flere måter involvert i forhandlingene rundt- og i utviklingen av konvensjonen. Samtidig spilte interesseorganisasjoner en større rolle enn det EU gjorde. Mye av grunnen tenkes å være at EU på den tiden var i ferd med å inkorporere sin egen plan for funksjonshemmede (European Commission, 2010; Búrca, 2010). EUs funksjonshemmingsstrategi (*disability strategy*) startet i 2010 og skal pågå frem til 2020 med mål om å hjelpe medlemslandene med å oppnå tilgjengelighet og bygge ned barrierer. I strategien påpekes det at mennesker med funksjonsnedsettelse må likestilles økonomisk og sosialt for at veksten innad i EU skal være både bærekraftig og inkluderende. Hvis dette lykkes vil markedet tjene på det gjennom innovasjon og nye markedsmuligheter. I strategien kommer det fram at EUs marked påvirkes negativt av mangel på tilgjengelighet. En bedring vil dermed være å bedre vilkårene for individet selv, samfunnet som helhet, og økonomien, ved at industri og administrasjon ikke blir unødvendig belastet (European Commission, 2010).

EUs menneskerettighetsfokus har blitt forankret gjennom at EU-domstolen i økende grad har tatt hensyn til menneskerettigheter. Storbritannia utviste skepsis da EU begynte arbeidet med et charter for menneskerettigheter. De mente charteret gav for sterke sosiale rettigheter og at endring i arbeidsrettene ville svekke konkurransevnen til landet (Gundersen, 2010, s. 41-43). Dette er interessant på den måten at det viser hvordan EU stadig har beveget seg over i en sosialpolitisk sone, samtidig som fokuset på menneskerettigheter knyttes til hele det internasjonale samfunnets ønske om likhet for alle. EUs tilslutning til den europeiske

menneskerettighetskonvensjonen innebar at EU-borgere nå kunne gå til menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg ved oppfattelse av at en EU-rettsak har krenket eller brutt med konvensjonen (Gundersen, 2010, s. 42).

### 2.1.3.1 Tilgjengelighet for et styrket indre marked

Markedsregulering er en av tiltakene for likebehandling i EU (Tøssebro, 2010, s. 119). På sin egen hjemmeside (europa.eu) beskriver EU seg som et økonomisk fellesskap som utviklet seg til å bli et politisk fellesskap. Dette innebærer at unionen i dag er virksom på flere samfunnsområder, i tillegg til økonomi. EU har lenge vært en pådriver for økt tilgjengelighet i Europa. I utgangspunktet var både EU og EØS tenkt som rene økonomiske samarbeid som skulle sørge for at Europas markeder fungerte likt, og fikk de samme forutsetningene. Fellesskapet skulle i utgangspunktet ikke bevege seg over i sosialpolitikken, likevel har arbeidet med å gi alle like konkurransevilkår i EUs indre marked, skapt et behov for å påvirke nettopp sosialpolitikken. Altså fører EU sosialpolitikk gjennom markedsregulering. I starten gjaldt dette særlig i forhold til likebehandling av menn og kvinner i arbeidslivet, dette var allerede gjeldende i 1957 gjennom Roma-traktaten. Bakgrunnen for dette var at det ikke skulle lønne seg å ansette kvinner fordi de tjente mindre. Det er i senere tid særlig sosialpolitikk med mål om å få flere unge og funksjonshemmede inn i arbeidslivet som har vært viktigst, og felt som omsorg for eldre og diskriminering på grunnlag av rase har dermed fått mindre oppmerksomhet (Taylor-Gooby, 2004, s. 8-15; Gundersen, 2010, s. 283, Tøssebro, 2010, s. 119).

Tre EU-traktater er videre sentrale for å forstå den historiske utviklingen av unionens sosiale politikk. Maastricht-traktaten fra 1991 hadde mye å si for EUs utvikling og betydning. Traktaten hadde flere mål; EU-institusjonene skulle få økt demokratisk legitimitet og bli mer effektive, skape en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og skape en økonomisk union med en felles myntenhet – euroen. Et viktig mål var også utviklingen av den sosiale dimensjonen av EU-fellesskapet, nøkkelpunktene ble samlet i en egen sosial protokoll. Protokollen inneholdt flere punkter om sosial beskyttelse og en styrkning av arbeidslivet samt bedring av både levekår og arbeidskår. Et eget punkt tok for seg integrering av mennesker som av ulike grunner var ekskludert fra arbeidslivet. Amsterdam-traktaten trådte i kraft fra 1999, og inneholdt et eget punkt om sosialpolitikk (social charter). Unionens prinsipper ble i traktaten beskrevet som ”frihet, demokrati, og respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende frihetsrettigheter samt rettsstatsprinsippet” (Gundersen, 2010, s. 33). I dag refereres det

sjeldnere til disse to traktatene, da en traktat signert i Lisboa i 2007 var så omfattende at det i dag snakkes om før- og etter Lisboa-traktaten. Denne traktaten var reformerende i den betydning at den åpner for større sosiale rettigheter i unionen (Gundersen, 2010, s. 283).

Europeisk Økonomisk Samarbeid (EØS) er en avtale fra 1994 mellom EUs medlemsland og Det Europeiske Frihandelsforbund (EFTA). Norge er medlem av EFTA, det sammen med Liechtenstein, Sveits (ikke med i EØS) og Island. For Norge innebærer EØS-avtalen tilgang til EUs indre marked, med dette følger både rettigheter og plikter knyttet til tilgjengelighet. EØS-avtalens regelverk utvikles og endres stadig i takt med EUs utvikling. Kapital, varer og tjenester skal flyte fritt mellom EØS-land, dette innebærer at konkurransen blir lik, fordi reglene gjelder for alle medlemsland. Avtalen innebærer også samarbeid på mange andre områder, eksempler er likestilling, miljøvern, forskning, sosiale spørsmål og arbeidslivsspørsmål. De to sistnevnte kan være en pekepinn på hvordan EØS-avtalen er med på å påvirke funksjonshemmingspolitikken i ulike land. Videre gir ikke EØS-avtalen rettigheter til å delta i EUs beslutningsprosesser, kun i den forberedende fasen. Et kontrollorgan sørger for at EFTA-landene overholder reglene, på samme måte sørger EU for at EFTA-landenes rettigheter blir ivaretatt (Utenriksdepartementet, 16.10.15).

I 2016 opprettet Europakommisjonen et nytt direktiv (2016/2102) for tilgjengelighet innenfor IKT (European Commission, 2016). I tillegg til å demonstrere hvordan EU driver markedsregulering, kan direktivet vise hvor mye innflytelse et overnasjonalt organ som EU kan ha på sine medlemsland. Forslaget (2012/0340) som ligger til grunn for direktivet påpeker at medlemslandene ikke er like nok når det kommer til tilgjengelighet på feltet, noe som igjen fører til hindringer for at det indre markedet i Europa skal fungere mest mulig effektivt. Direktivets fokus er et ønske om å gjøre det tekniske feltet mer tilgjengelig, slik at blant annet handel kan gå lettere over landegrensene. Banktjenester, datamaskiner, audiovisuelle medier og telefoni, e-bøker og netthandel blir beskrevet som områder hvor det er størst behov. Forslaget påpeker flere ganger medlemslandenes og EUs ansvar i forhold til å følge kapittel 9 i FN konvensjonen (United Nations, 2006), samt EUs egen strategiplan (European Commission, 2010) (European Commission 2012).

Et kritisk blikk på EUs indre marked og tilgjengelighet presenteres samtidig av Waddington (2009, s. 575-578). Hun skriver om ”a disabled market”, og henviser til sammenhengen mellom tilgjengelighet for funksjonshemmede og EUs indre markedsflyt av varer og tjenester.

I sin artikkel ønsker hun å finne ut om EUs retningslinjer knyttet til tilgjengelighet for å styrke det indre marked, blir oppmuntret eller nedprioritert i medlemslandene. Mistanken ligger i at noen varer og tjenester rett og slett blir ekskludert og fjernet fra markedet fordi det er for dyrt å gjøre de tilgjengelige. Dette igjen vil påvirke handelen i EUs indre marked negativt. Ulike standardiseringsverktøy bidrar på en annen side til at varer og tjenester skapes med like forutsetninger for alle, enighet om felles standard på produkter og tjenester styrker EUs indre marked. Standarder er et viktig verktøy for å avgjøre hva som er tilgjengelig og hva som ikke er det.

#### 2.1.4 Standarder

Standarder er sentrale for å nå målet om et universelt utformet og mer tilgjengelig samfunn, og standardisering blir dermed et viktig verktøy for å nå målet. En standard kan beskrives som en teknisk oppskrift på hvordan noe skal utformes. Standarder finnes overalt, for eksempel på betalingskort. Det ville vært vanskelig å betale med kort i utlandet dersom ulike land brukte kort med ulike størrelser. Det finnes også standarder for mindre håndfaste ting, sånn som arbeidsmiljø, rutiner og systemer (standard.no, 2017). Noen standarder handler konkret om tilgjengelighet og UU, andre er mer generelle, og her må tilgjengelighet og UU utvikles til å bli en del av dem. Et tenkt eksempel på en standard som går direkte på tilgjengelighet er størrelsen på offentlige toalett for funksjonshemmede, for at en rullestol skal kunne bevege seg rundt må toalettet ha en viss størrelse. Er toalettet mindre kan det ikke betegnes som et tilgjengelig toalett. Et annet eksempel kan være lyssignal for fotgjengere i trafikken, her finnes standarder som sier noe om markeringer i veibanen, lyssignal og lydsignal. Et eksempel på en standard for tilgjengelighet og UU har blitt innarbeidet kan være krav til et universelt utformet inngangsparti på alle nye skoler som bygges, dette var trolig ikke et krav tidligere.

Tidligere har det vært vanlig å utarbeide nasjonale standarder. Internasjonale standarder har derimot blitt stadig mer dominerende, særlig for å fremme den globale verdenshandelen. Ved å sørge for at ulike standarder, forskrifter og godkjenningsordninger er internasjonale, blir samhandelen mellom ulike land og kontinenter lettere (Innovasjon Norge, ingen dato). Når en standard utvikles er det ofte snakk om et prosjektarbeid, prosessen fra idé til en ferdig standard kalles standardisering. Prosjektgruppen utvikler enten en helt ny standard basert på et behov, eller reviderer en allerede eksisterende standard. Teknologisk utvikling er for eksempel ofte en grunn til at en standard må revideres og oppdateres (standard.no, 2017).

Bedrifter og land forplikter seg til å følge nasjonale og internasjonale standarder innenfor ulike bransjer. I disse forpliktelsene ligger det en form for regulering og reguleringspolitikk.

Ulike standardiseringsorganisasjoner har en funksjon som innebærer internasjonalt samarbeid, disse vil derfor beskrives nærmere. Organisasjonenes arbeid har betydning for politikken som føres i de enkelte medlemslandene, og hører i så måte til som en del av det internasjonale bakteppet. CEN, CENELEC og ETSI er organisasjoner som EU i stor grad er delaktig i, og som har standardisering som mål. CEN (European Committee for Standardization) har 33 medlemsland i Europa, og er anerkjent av både EU og EFTA. Organisasjonen setter ulike felles standarder i samarbeid med medlemslandenes egne nasjonale organisasjoner for standardisering, og standardene som blir innført er frivillige. Initiativene til nye standardregler kommer ofte fra små og store bedrifter, EU lovgivning, konsumenter og organisasjoner. CEN dekker en rekke områder som for eksempel energi og miljø, helse, bygg og tilgjengelighet (CEN, ingen dato). CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) er lik CEN, men tar for seg standardisering innenfor teknologi og energi spesielt (CENELEC, ingen dato). ETSI (European Telecommunications Standards Institute) jobber for standardisering av telekommunikasjon, radio og internett. ETSI er også anerkjent av EU, men skiller seg fra de to førstnevnte ved at det er en paraplyorganisasjon med over 800 medlemsorganisasjoner verden over (ETSI, ingen dato). I starten av 2014 publiserte disse tre standardiseringsorganene den første europeiske standarden for tilgjengelighet innenfor IKT (EN 301 549), etter mandat fra Europakommisjonen (Mandat 376). Standarden er primært tiltenkt brukt ved offentlige anskaffelser slik at nettsted, programvare og annen digital teknologi kan brukes av flest mulig. Samtidig er den tenkt også å være et nyttig verktøy for anskaffelser på det private markedet. Standarden ble utviklet av ulike aktører som eksperter, IKT-industrien og ulike brukerorganisasjoner (CEN, CENELEC og ETSI, 2015). Til slutt er WAI (Web Accessibility Initiative) også et av de større initiativene EU har tatt del i, og som er verdt å nevne. WAI strekker seg internasjonalt og handler om å skape tilgjengelighet på internett (European Commission, 2011).

Ikke-diskriminering som førte til økt arbeid for tilgjengelighet kom først som strømninger fra andre enkeltland, dette ble forklart innledningsvis. Strømningene har gradvis utviklet seg til å også gjelde påvirkninger fra det internasjonale samfunnet som denne bakgrunnsdelen har vist. Videre avgrensers denne studien seg til elementer og etableringer fra nyere tid, og med det til den nye epoken i ikke bare funksjonshemmingspolitikken, men på mange områder. En epoke



hvor enkeltland ikke lengre råder over sin politikkutforming på samme måte som tidligere, men stadig må forhandle, samarbeide og forholde seg til andre land, i tillegg til internasjonale organisasjoner og institusjoner. Dette er resultatet av en verden som både er globalisert og internasjonalisert. Dette er potensielle bakgrunnsfaktorer på internasjonalt nivå som kan være med på å forklare hvorfor funksjonshemmingspolitikken ser ut som den gjør i enkeltland i dag. Utviklingen i det internasjonale samfunn henger tett sammen med utviklingen av ulike forståelser av funksjonshemming. En beskrivelse av disse forståelsene vil innlede studiens teoridel.



## 3 Teori

Teoridelen i denne studien er tredelt; den starter med å beskrive de ulike forståelsene for funksjonshemming som vil danne et overordnet perspektiv knyttet til temaet tilgjengelighet og UU. Videre blir tre typer velferdsregimer forklart. Regimene er med på å beskrive viktige trekk ved både Norge, Frankrike, og land som har påvirket dem når det gjelder politikk for tilgjengelighet og UU. Til slutt vil teoridelen redegjøre for politiske virkemidler og bruk av dem. Virkemidlene vil så brukes som aktive instrumenter i analyse- og diskusjonsdelen.

### 3.1 Ulike forståelser av funksjonshemming

I dag skisseres gjerne tre ulike forståelser av funksjonshemming; den medisinske forståelsen, den sosiale forståelsen og den relasjonelle forståelsen (Tøssebro, 2010). Forståelsene følger en politisk og teoretisk debatt, og må studeres ut i fra det, da det ikke er lett å måle funksjonshemming. For eksempel har definisjonen på funksjonshemming i stor grad fulgt utviklingen av forståelsen av funksjonshemming.

Den praktiske bruken av ord knyttet til tema blir viktig her, og betraktes som særlig relevant i studier som handler om mennesker. Oliver (1996) beskriver dette gjennom å si at språkets rolle er kompleks. Det handler ikke bare om å fjerne ord som er støtende, men også å se hvordan språket er med på å forme meninger og skape virkeligheter. De ulike forståelsene demonstrer ulik ordbruk på feltet og demonstrerer hvordan språket endrer og utvikler seg i takt med forståelsen. I Norge brukes termen funksjonshemmet (NOU 2001: 22, 2001) for å beskrive forholdet mellom samfunnet og mennesker som har funksjonshemming. Den franske ordbruken ligger ikke langt unna med begrepet *situation de handicap*, hvor de beskriver funksjonshemming som en situasjon noen kan befinne seg i (Winance, Ville og Ravaud, 2007; Conseil économique et social, 2000). Ved å beskrive funksjonshemming som en situasjon forstås det som at situasjonen både kan skyldes samfunnet og at personen har en funksjonshemming. Denne typen begrepsbruk passer inn i en relasjonell forståelse av funksjonshemming som forklares nærmere nedenfor.

#### 3.1.1 Den medisinske forståelsen

En medisinsk forståelse for funksjonshemming i vestlige land er å finne helt tilbake til slutten av 1800-tallet, og blir derfor naturlig å ta for seg først. Dette var omtrent på samme tid som industrialiseringen var på høygir i store deler av den vestlige verden. Fokuset lå på det

unormale ved kroppen, og hvordan avvik fra det som var normalt skapte en funksjonshemming. Dette unormale ved det enkelte individ skulle få et navn, altså en diagnose, deretter behandling eller rehabilitering, og til slutt bedring (Barnes og Mercer, 2010, s. 18-19). Fordi det var en bred aksept for disse forklaringene, ble det i analyser og forskning rundt tema akseptert at funksjonshemming var en uproblematisk kategori hvor individet var i sentrum. Individet ble dermed brukt som det naturlige utgangspunktet for å nå målet om bedring (Oliver, 1986, s. 6).

Den medisinske forståelsen kalles også den medisinske modellen. Tidlig beskrevet som en individuell modell, og senere også beskrevet som en teori om individuell tragedie (Shakespeare, 2006, s. 15). Et eksempel på den historiske utviklingen av forståelsen for funksjonshemming finnes ved å se tilbake på WHO's (Verdens Helseorganisasjon) klassifisering av funksjonshemminger fra 1980. Klassifiseringssystemet var internasjonalt og het på engelsk the International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH). Her ble funksjonshemming beskrevet som et resultat av en skade eller en sykdom. Klassifiseringen inneholdt en modell som viste trinnvis at en medisinsk skade eller sykdom førte til et psykisk eller fysisk avvik, som igjen ledet til vanskeligheter med å utføre ”normale” aktiviteter. Dette ledet til slutt til et handikapp som gjorde at personen ikke kunne leve ut det som ble beskrevet som en ”normal” sosial rolle (Holmström, 2005, s. 64-65; World Health Organization, 1980). En medisinsk forståelse innebærer et ensidig, kroppslig fokus, noe denne eldre definisjonen fra WHO framstilte (Tøssebro, 2010, s. 29-30). Altså er det biologiske ved mennesket skylden i at noen er funksjonshemmet, og situasjonen oppstår fordi kroppslige trekk som skyldes for eksempel medfødte eller pådratte skader ved et individ som er ulikt fra ikke-funksjonshemmede. Priestley (2007, s. 63) skriver at det i en individuell forståelse av funksjonshemming ligger en tanke om at politikken skal fokusere på individets mangler, og at det er velferdsstatens oppgave ta seg av de som har disse manglene. Funksjonshemmede må derfor enten behandles, eller kompenseres for sine mangler. Tilgjengelighet blir i en medisinsk forståelse dermed ikke betraktet som viktig i hverken individ- eller samfunnsmessig forstand. Det kroppslige fokuset innebærer derfor særlig individuelle tilrettelegginger og tilpasninger i møte med funksjonshemmingen. Også personlig assistanse og tilrettelegging for individer eller grupper er løsninger som er i tråd med en medisinsk forståelse. Altså vil en slik forståelse gjerne anvende både nivå 2, 3 og 4 av brukbarhetspyramiden, men ikke nivå 1 og UU, som innebærer å dekke behovene til flest mulig samtidig (figur 1). Den medisinske forståelsen ser altså ikke på økt deltagelse og

selvstendighet hos funksjonshemmede som en måte å kompensere for individets påståtte mangler.

Dette individuelle og medisinske perspektivet på funksjonshemming måtte se seg utfordret av nye tanker og et nytt sosialt perspektiv fra 1970-tallet. Kritikken av den medisinske forståelsen gikk hovedsakelig ut på at det kun var mangler ved individet som ble påpekt og trukket fram, og at disse dermed ble den eneste forklaringen på funksjonshemmingen. Annen kritikk gikk ut på at funksjonshemming ble framstilt kun som noe negativt, som en personlig tragedie for den det gjaldt. Funksjonshemmede måtte her kjempe en kamp for å bli bedre, og ble fremstilt som hjelpetrengende og passiv (Grue, 2014, s. 82-86).

Jan Tøssebro (2010) setter tydelige og lett forståelige ord på forskjellene mellom en medisinsk og sosial forståelse for funksjonshemming. Han skriver at ”innen en medisinsk modell tar en det samfunnet og de omgivelsene en lever i for gitt. (...). Innenfor den sosiale modellen snus det på hodet, en tar det menneskelige mangfoldet for gitt” (s. 20). Et illustrerende eksempel kan være en rullestolbruker foran en stor trapp som leder inn til en skole; rullestolen er i seg selv et nyttig og individuelt hjelpemiddel, men kommer til kort dersom det ikke eksisterer en trappefri inngang i form av en flat stigning eller en heis som leder inn til skolen. I en medisinsk forståelse vil ikke skolens inngangsparti være årsaken til at personen som sitter i rullestolen ikke kommer seg inn, men derimot personen selv. En sosial forståelse for funksjonshemming flytter fokuset bort fra individet, og over på samfunnet. Innenfor denne forståelsen er det i dette tilfellet er utformingen av inngangspartiet som er problemet, og som bør endres.

### 3.1.3 Den sosiale forståelsen

En sosial forståelse, eller en sosial modell, handler om å bygge ned samfunnsskapte barrierer for å frigjøre funksjonshemmede. Trappen inn til skolen i eksemplet ovenfor er en slik barriere. På bakgrunn av dette henger denne forståelsen tett opp mot tilgjengelighet og UU, som da blir strategier for nedbygging av barrierer. Ved å gjøre omgivelsene tilgjengelige skal funksjonshemmede bli en del av samfunnet på lik linje med andre. Den sosiale forståelsen henger sammen med sosial konstruktivisme, en teori som stod for at funksjonshemming var et begrep som krevde tolkning, i likhet med kjønn og etnisitet. En slik tolkning innebærer at fordi kroppen er sosialt konstruert, krever den en mer åpen og fleksibel tilnærming. På grunn av dette blir det også feil å diskriminere noen basert på hvordan de ser ut eller hvilke evner de

besitter. Framskrittet burde heller ligge i å skape sosiale rettferdigheter, framfor fokus på medisin (Siebers, 2001, s. 173). Grue (2014, s. 96) skriver om den sosiale forståelsen at ”...en kroppslig funksjonsnedsettelse resulterer ikke i funksjonshemming før kroppen møter samfunnsstrukturene”. Altså vil en sosial forståelse for funksjonshemming ikke se på den individbaserte forklaringen på hvorfor en person er funksjonshemmet. Dette kan eksemplifiseres med en rullestolbruker som ikke kommer seg opp til tannlegen fordi bygningen mangler heis. I en sosial forståelse er det bygget og tannlegekontoret som er skyld i og ansvarlig for at rullestolbrukeren ikke kommer seg opp, ikke det faktum at personen sitter i rullestol.

Bakgrunnen for utviklingen av den sosiale forståelsen for funksjonshemming var et perspektivskifte bort fra den medisinske forståelsen for funksjonshemming. Kroppen og funksjonshemmingen var ikke på noen måte koblet sammen i dette tankesettet (Holmström, 2005, s. 59-60). Den sosiale forståelsen som en sosial modell er fremdeles en viktig del av den sosiale tilnærmingen til funksjonshemming. Modellens startpunkt fant sted i Storbritannia på begynnelsen av 1970-tallet, og på grunn av modellens opprinnelse kalles den i dag også ofte for den britiske sosiale modellen. Organisasjonen UPIAS (Union of the Physically Impaired Against Segregation) bestod utelukkende av mennesker med fysiske funksjonshemninger, og ble viktig i arbeidet for funksjonshemmedes rettigheter, og dermed for etableringen av en sosial forståelse. UPIAS presenterte skillet mellom sosial ekskludering (disability) som noe samfunnsskapt på strukturelt plan, og fysiske begrensninger (impairment) som var et individuelt anliggende. Mens den sosiale ekskluderingen måtte bekjempes, ble de fysiske begrensningene tatt for gitt. Skillet utgjorde grunnpilaren i den sosiale modellen sammen med tanken om at funksjonshemmede var en undertrykt gruppe. Samfunnets barrierer måtte bygges ned og lovgivningen endres for å hindre diskriminering og fremme en uavhengig livsstil for funksjonshemmede. Mennesker uten funksjonshemninger som representerte veldedighet eller fagfolk, ble beskyldt for å bidra til undertrykkelsen (Shakespeare, 2010, s. 197-9). Samtidig som en sosial forståelse innebar at nedbygging av barrierer var avgjørende, gikk den også enda bredere ut, og mente at en stor sosioøkonomisk endring var den eneste veien å gå for å fjerne funksjonshemming. En slik sosioøkonomisk endring ville innebære store utfordringer når det kom til utforming og implementering av politikk (Priestley, 2007, s. 64).

Den sosiale modellen har møtt kritikk fra flere hold. Feminister som Morris, French og Crow (sitert i Shakespeare, 2010, s. 200) mente modellen ikke tok hensyn til hvor viktig funksjonshemmingen faktisk var i en persons liv. De argumenterte for at det individuelle aspektet også måtte tas hensyn til i en viss grad. Forskere med egne funksjonshemninger delte også denne kritikken. De mente egenopplevelsen ble undertrykt i den sosiale forståelsen, og at erfaringer og begrensninger hos hvert enkelt individ ikke kunne oversees helt. En annen kritisk røst går ut på at den sosiale modellen tar for lite hensyn til intellektuelle funksjonshemninger ved at de ikke passer like godt inn i modellen og tanken om et barrierefritt samfunn (Holmström, 2005, s. 75-77). I den sosiale modellen ligger det i tillegg en antagelse om at funksjonshemmede er undertrykte, uten en spesifisering om når denne undertrykkelsen oppstår, dette er også blitt kritisert (Shakespeare, 2010, s. 201). På en annen side betraktes denne forståelsen som entydig og konkret, og derfor som mer politisk effektiv enn den relasjonelle forståelsen.

### 3.1.4 Den relasjonelle forståelsen

En relasjonell forståelse for funksjonshemming beskrives gjerne som en moderat sosial modell, ofte navngitt den (miljø-)relative modellen, eller GAP-modellen (Tøssebro, 2010, s. 23-24). I FN-konvensjonens artikkel 1 blir funksjonshemmede definert som:

Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.  
(United Nations, 2006)

Definisjonen beskriver hvordan funksjonshemming oppstår når mennesker med ulike funksjonsnedsettelse møter barrierer som kan hindre full deltagelse. Her blir både individuell tilrettelegging og universell utforming aktuelle midler for å minske gapet mellom funksjonsnedsettelsen og samfunnet, og modellen er derfor aktuell i alle trinnene av brukbarhetspyramiden (figur 1). Den relasjonelle forståelsen er godt etablert i de Nordiske landene og andre europeiske land som Frankrike (Tøssebro, 2016; Ville, Fillion og Ravaud, 2014, s. 77). I Norge beskrev St. Meld. 88 (1966-1967) helt tilbake på slutten av 1960-tallet at det ikke bare var de funksjonshemmede som hadde ansvar for å tilpasse seg omgivelsene, men også politikken hadde ansvar for å tilpasse omgivelsene til de funksjonshemmede (Sosialdepartementet, 1966). I så måte har den relasjonelle modellen fellestrekk med den

sosiale modellen, men den tar også med trekk fra den medisinske modellen. I paragraf tre av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons (FFO) vedtekter fra 1989 ble funksjonshemming definert som en konflikt mellom individets forutsetninger og samfunnets krav (NOU 2001: 22, 2001, s. 41).

”Funksjonshemming er i denne framstillingen et negativt rom – gapet mellom individets forutsetninger og samfunnets krav” skriver Grue (2014, s. 104) om den relasjonelle modellen. Han skriver videre om hvordan modellen gjerne kalles en skandinavisk modell for funksjonshemming fordi gapet mellom individ og samfunn minskes gjennom kompensatoriske ordninger. Disse ordningene er en del av de skandinaviske velferdssystemene, og gir kompensasjon for enkeltmenneskers ulemper (Grue, 2014, 104-5). Men også andre tiltak kan minske gapet som modellen beskriver. En type tiltak går ut på å bygge ned barrierer i samfunnet, og på denne måten dekke over for utfordringer som manglende evner kan skape. Det er i denne sammenhengen universell utforming og økt tilgjengelighet blir aktuelt. Andre tiltak er kun rettet mot individer med ulike forutsetninger, slike tiltak kan være opptrening eller rehabilitering. En siste mulighet er å inkludere begge de overnevnte ved å fylle gapet gjennom å begrense utfordringene mennesker med funksjonsnedsettelse møter i samfunnet og sitt miljø, samt å styrke deres egne forutsetninger (Hedlund, 2009, s. 56). Lid (2013) kobler UU opp mot en relasjonell forståelse og ved å trekke inn sosiale og individuelle perspektiv. Hun skriver at ”funksjonshemming er relasjonell og kan reduseres ved hjelp av endringer i omgivelsene og styrking av menneskers forutsetninger” (s. 55). Ved å se på både individet og samfunnet kan altså den relasjonelle modellen vise ”...hvilke kunnskapsbehov målet om et inkluderende samfunn medfører” (Lid, 2013, s. 55). Hun mener altså at for å oppnå mål om likestilling og inkludering bør det fokuseres både på omgivelser og individ.

I motsetning til den medisinske modellen fastslår ikke GAP-modellen at funksjonshemming er kroppslig, og i motsetning til den sosiale modellen finnes det ikke i denne modellen en påstand om at funksjonshemming er uforanderlig, og kun kan endres på samfunnsnivå (Grue, 2014, s. 106). En sosial modell blir ensidig ved at den kun fokuserer på å endre omgivelsene. En relasjonell forståelse av funksjonshemming tar hensyn til at en slik visjon er for ambisiøs fordi de individuelle utfordringene ved å ha en funksjonsnedsettelse også bør tas hensyn til. Samtidig kan tilgjengelighet for noen oppfattes som en barriere for andre, for eksempel ved at blinde har nytte av merkinger og ujevnheter i terrenget for å navigere seg frem, og at



rullestolbrukere kommer seg best fram på et mest mulig åpent og jevnt terreng (Tøssebro, 2010, s. 21-22).

Den relasjonelle forståelsen har som de to andre forståelsene møtt kritikk. At den ikke er spesifikk nok er en påstand. Når den mangler konkrete forslag til tiltak er mulighetene store for at den skaper lite engasjement og et manglende ansvar. Modellen beskriver heller ikke konkret hvem som har behov for tiltak, noe som kanskje er nødvendig for å se på hvem som faktisk har behov eller ikke. I tillegg mangler nøye beskrivelser av hvilke ting i miljøet og samfunnet det er som skaper barrierer. Da blir det vanskelig å skille ut hvor behovet for tiltak er størst (Hedlund, 2009, s. 56). Grue (2014, s. 105-107) kaller modellen åpen og fleksibel. Dette innebærer at den kan tolkes på ulike måter. Begrep som krav og forutsetninger vil variere alt etter som hvilken arena det er snakk om i et funksjonshemmingsperspektiv. Det er for eksempel ikke alle jobber som krever at den ansatte må ha mulighet til å gå. Når ulike funksjonsnedsettelse i tillegg er lite beskrevet i modellen er løsningen ofte å gå over til en medisinsk forståelse, hvis målet er å skille hva som er en funksjonsnedsettelse og hva som ikke er det. Til slutt er det også mulig å se på hvordan den relasjonelle forståelsen, eller modellen, har eksistert i over tjue år, uten å ha endret den politiske profilen. Nettopp fordi den sosiale modellen var direkte knyttet til omgivelsene, fikk den også en større virkning på tilgjengelighet og UU, enn det den relasjonelle modellen har hatt (Tøssebro, 2010).

De tre forståelsene for funksjonshemming er på ulike måter knyttet til en strategi som handler om endring (eller ingen endring) av omgivelsene. Mens den medisinske forståelsen fokuserer på endring av individet selv, gjennom at funksjonshemmingen blir en individuell kamp som kan kreve hjelpemidler og individuelle tilrettelegginger, er hele den sosiale forståelsen basert på endring av omgivelsene. På denne måten er den sosiale forståelsen den som ligger tettest opp mot tilgjengelighet og UU. Den relasjonelle forståelsen er også en type sosial modell, selv om den ikke er like entydig og kun rettet mot omgivelsene, men heller ønsker å fylle gapet som eksisterer mellom individ og samfunn. Nettopp fordi de to sistnevnte forståelsene illustrerer vendingen mot omgivelsene, peker de på en politikk som handler om å gjøre omgivelsene mindre funksjonshemmende. Dette har igjen ført til at mange land ser på lovgivning som et effektivt virkemiddel. At den sosiale forståelsen beskrives som mer entydig og politisk effektiv enn den relasjonelle forståelsen kan være med å forklare statusen til tilgjengelighet og UU i Norge og Frankrike. Anvendelsen av en relasjonell forståelse for funksjonshemming er noe begge landene deler, og er derfor et sentralt fellestrekk å ta med seg

videre i studien, selv om forståelsene som teori ikke vil brukes aktivt i analysen. Andre trekk ved landene som er med på å beskrive dem ytterligere, er deres klassifisering i hvert sitt velferdsregime.

### 3.2 Esping-Andersens velferdsregimer

I følge Esping-Andersen (1990) representerer Norge og Frankrike to ulike velferdsregimer, det sosialdemokratiske og det kontinentaleuropeiske. Velferdsregimene presenteres som en del av teorien i denne studien nettopp fordi det er en interessant forskjell mellom de to landene som skal sammenlignes. Funn av eventuelle likheter eller ulikheter mellom landene i analyse- og diskusjonsdelen kan kanskje forklares ved å se på klassifiseringen i ulike regimer. I tillegg plasseres land som USA og Storbritannia inn i et tredje regime, det liberale. Regimene blir ikke aktive instrumenter i analysen, men fungerer som håndfaste standpunkt som skiller Norge og Frankrike når det kommer til velferd. Samtidig er det liberale regimet sentralt fordi det har påvirket både det sosialdemokratiske- og det kontinentaleuropeiske regimet i funksjonshemmingspolitisk forstand, når det kommer til rettighetstankegang og likestilling.

I 1990 kom boka *the Three Worlds of Welfare Capitalism*, hvor Gøsta Esping-Andersen presenterer og skiller ut tre ulike typer velferdsregimer, for så å klassifisere ”vestlige land” innenfor de tre ulike regimene. Disse regimene har siden blitt omfattende brukt som modeller for å studere trekk ved velferdssystemer i ulike land. Esping-Andersens regimer viser i hovedtrekk at velferdssystemene har ulik utforming i skandinaviske, kontinentaleuropeiske og angloamerikanske land. Han presiserer at oppdelingen ikke er rigid, men åpen for tolkning. Hvert enkelt system kan ha trekk fra flere regimer, likevel er det hovedtrekkene som her skisseres, og som denne studien er opptatt av å ta stilling til. I boken presenterer Esping-Andersen ulike faktorer som begrunner hans oppdeling. Den mest sentrale faktoren er hvordan produksjonen av velferd er fordelt mellom staten, familien og det private markedet i de ulike landene (Esping-Andersen, 1990).

USA, England, New Zealand og Australia er eksempler på land som blir plassert i et liberale velferdsregimet. Det er altså fra flere land som klassifiseres i et slikt regime at borgerrettigheter og frigjøring for funksjonshemmede først ble etablert. Esping-Andersen (1990, s. 9-11) trekker frem samfunnsøkonomen og filosofen Adam Smith for å forklare den

liberale tradisjonen denne typen regime har. Smith var i sitt arbeid opptatt av det private markedets status i samfunnet, et fritt marked skulle være en garanti for likhet i samfunnet. Smiths arbeid og andre strømninger fra liberale velferdsstater i disse landene gjør at den offentlige innblanding i samfunnet er liten, skriver Esping-Andersen (1990). Inntektssikring og tjenester i form av trygdeytelser er liten i de angloamerikanske landene. Velferdssystemet eksisterer, men få drar nytte av det sammenlignet med i andre vestlige land. En minstesikring sørger for at mennesker med svært lav inntekt mottar noe støtte. Behov og inntekt bestemmer, og middelklassen drar sjelden nytte av systemet annet enn små universelle ordninger. Denne gruppen innbyggere må ofte ut i det private markedet for å kjøpe forsikringer som gir trygghet ved endring i livssituasjonen, i tillegg går det penger til skatt (Lindbom, 2001, s. 174-175; Øverbye, 2010, s. 77-78). USAs begrensede velferdsordninger hadde for eksempel mye å si for kampen om likestilling og tilgjengelighet for funksjonshemmede, noe som ble særlig tydelig da mange krigsskadede returnerte fra Vietnam-krigen. Når inntektssikring og tjenester ikke eksisterte, var funksjonshemmede avhengig av å kunne delta i samfunnet på lik linje med andre (Tøssebro, 2010). I kontrast til beskrivelsen av den liberale velferdsstat, ligger det kontinentaleuropiske regimet hvor konservatismen står sterkt.

Typiske kontinentaleuropeiske, eller konservative, velferdsland er Italia, Frankrike og Spania. I disse landene spiller det offentlige også en mindre rolle i form av velferdsgoder, og omfordelingen av goder er liten. En typisk kontinentaleuropeisk velferdsstat beskrives som patriarkalsk i bunnen, selv om dette er noe svekket i nyere tid. Minstesikringen i disse landene er svært lav, og innbyggerne får heller støtte etter hvor mye skatt de har betalt tidligere, altså er systemet prestasjonsorientert. En katolsk historie er gjerne dominerende for landene, og forklarer hvorfor familie gjerne er et alternativ for mange med behov for sosialhjelp, da det tradisjonelle familielivet fortsatt spiller en viktig rolle. For eksempel finnes få tilbud til småbarn på dagtid, som igjen fører til at mange velger å være hjemmeværende. Altså ser det ut til at funksjonshemmede som ikke har muligheten til å delta i arbeidslivet fra starten av vil stille dårlig i et slikt system som Esping-Andersen beskriver her. Samtidig finnes et prinsipp om subsidiaritet som gjør at staten vil gripe inn dersom familien ikke strekker til (Øverbye, 2010, s. 77-78; Lindbom, 2001, s. 174-5; Esping-Andersen, 1990, s. 27-29). Den franske velferdsstaten betegnes i dag som typisk kontinentaleuropeisk, og hovedåren i systemet ligger i inntektssikringen. De fleste av ordningene er derfor inntekstrelaterte. Prinsippet om *solidarité* (solidaritet) baserer seg på en forståelse om at alle på et tidspunkt kan ha behov for inntektssikring, enten det er grunnet arbeidsledighet eller sykdom. På denne måten er alle

avhengig av hverandre (Béland og Hansen, 2000, s. 49). Samtidig skiller det franske velferdssystemet seg fra et kontinentaleuropeisk system fordi det ikke overlater sosialomsorgen til familiene. Dette henger mye sammen med ønske om å få flere kvinner ut i arbeidslivet siden starten av 70-tallet (Fagani og Letablier, 2005, s. 136-7). Et annet viktig trekk som tidligere har skilt den franske velferdsstaten fra den skandinaviske og den kontinentaleuropeiske, er at det franske velferdssystemet i stor grad har vært skilt fra staten. Ulike reformer og endringer har derimot gjort at systemet i nyere tid er mer likt andre. For eksempel ved at det blir finansiert gjennom skatt i økende grad, og dermed blitt en viktig del av staten (Palier, 2000).

Det skandinaviske velferdssystemet, også kalt den sosialdemokratiske velferdsstat, praktiseres av alle de skandinaviske landene (Esping-Andersen, 1990, s. 9-11). I et skandinavisk velferdsregime vil skattene være høye for å kunne gi universelle ordninger og relativt høye velferdsytelser til alle. Ved at alle er avhengig av systemet skapes en enighet mellom stat og innbyggere, og en villighet til å godta det høye skattenivået. Det offentlige spiller en sentral rolle i et slikt velferdssystem, og minstesikringene er gode, og kommer i tillegg til inntektsgraderte ordninger (Esping-Andersen, 1990, s. 27-52). Likevel er sosial stønad en siste løsning, da målet er at flest mulig skal være mest mulig uavhengig av det offentlige. På en måte er denne typen velferdsstat noe liberalistisk ved at den ønsker å gjøre individet uavhengig, også fra familien (Øverbye, 2010, s. 77-78; Lindbom, 2001, s. 174-175). En norsk sosialdemokratisk velferdsstat bygger på et prinsipp om at alle innbyggere har rett på noen velferdsgoder, dette uansett forutsetninger som for eksempel alder og funksjonsnivå. En funksjonshemmet vil innenfor dette velferdsregimet være sikret en viss inntekt til tross for tidligere deltagelse i arbeidslivet eller ikke. Velferdsordningene er dermed brukt for å jevne ut det sosioøkonomiske nivået hos innbyggerne gjennom utbetalinger og tjenester (Øverbye, 2010, s. 77-78).

Esping-Andersens inndelinger (1990) har fått kritikk, til tross for at han påpeker at grensene mellom de ulike systemene er uklare, og at de fleste land henter trekk fra flere regimetyper. Scruggs og Allan (2006) skriver at Espings-Andersens typologier har vært dominerende i den komparative sosialpolitikken siden utgivelsen, og trekker fram svakheter på grunn av dette. Dataene som ligger til grunn for hans velferdsregimer er ikke offentlige, og stammer fra ett år (året 1980). Deres eget datagrunnlag går over mange år, og er samlet inn av dem selv med bistand. Dataene er hentet fra en nasjonal forskningsstiftelse. Artikkelforfatterne påpeker at

alle land i dag kan karakteriseres som variasjoner mellom alle tre velferdsregimene. Det ligger derfor en bekymring i at en så stor del av feltet sosialpolitikk har brukt inndelingene som permanente karakteristikk av velferdssystemer. Forfatterne foretar en ny analyse av 18 OECD-land (inkludert Norge og Frankrike), og konkluderer med at deres resultater er så varierende fra Esping-Andersens at hele hans inndeling bør re-evalueres. I deres resultater ligger Norge og Frankrike mye tettere i forhold til velferdsytelser, enn de gjør i Esping-Andersens analyse. Dette kan tydeliggjøres gjennom at begge land i dag bruker en stor andel av sin BNP på sosiale utgifter (OECD, 2016). Den nye analysen viser også at flere av landene som er plassert i det liberale regimet, faktisk ligger nærmere den sosialdemokratiske velferdsstaten. I denne sammenhengen er det verdt å påpeke at både konservativismen og liberalismen som politiske teorier ble utfordret av den sosialdemokratiske tankegangen. Historisk så liberalismen på sosialismen som en trussel, hovedsakelig fordi sosialismen så på meningsfull endring gjennom et kapitalistisk system som problematisk (Haddock, 2005, s. 98).

På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at Norge og Frankrike ikke ligger langt fra hverandre når det gjelder velferd. Den har vært og fortsatt er en viktig del av omsorgen for funksjonshemmede. I tillegg kan disse teoretiske merknadene gi en pekepinn på likheter mellom Norge og Frankrike ikke bare når det gjelder velferd, men også den overordnede funksjonshemmingspolitikken. Velferdsordninger er nemlig ett av mange ulike store og små virkemidler som stater kan velge å anvende for å implementere ønsket funksjonshemmingspolitikk.

### 3.3 Politiske virkemidler – avgjørende momenter i den politiske prosessen

Valg og bruk av politiske virkemidler er viktige momenter i den politiske prosessen. Ulike typer virkemidler vil bli brukt som verktøy og utgangspunkt for analyse- og diskusjonsarbeidet i denne studien. Vendingen mot omgivelsene innenfor funksjonshemmingspolitikken innebar fokus på ikke-diskriminering, likestilling og tilgjengelighet, som har betydd at regulering har blitt et sentralt virkemiddel i funksjonshemmingspolitikken (Tøssebro, 2010). Reguleringspolitikk inkluderer bruk av lovgivning, forskrifter og standarder for å oppnå politiske mål. Hovedfokuset i denne delen av studien, og i analyse- og diskusjonsdelen vil derfor være på regulering som politisk virkemiddel innenfor tilgjengelighet og UU. Samtidig er det viktig å se på andre virkemidler,

for å gi en oversikt over hvordan politikk for tilgjengelighet og UU fremmes og sikres på andre måter enn ved regulering. I tillegg anvendes ofte ulike virkemidler om hverandre og i kombinasjon. Fordi bruken av politiske virkemidler er en avgjørende del av den politiske prosessen, vil denne prosessen kort beskrives først. Deretter kommer klassifisering, beskrivelse og anvendelsen av de ulike virkemidlene utdypes nærmere.

### 3.3.1 Den politiske prosessen

For å forstå de ulike politiske virkemidlene som kan anvendes, er det nyttig og først se litt nærmere på prosessen de brukes i, og er en del av. Sodaro (2008, s. 35) skriver om hvordan politikk er en prosess som foregår i en struktur av regler og prosedyrer. Han skriver at politikken utøves gjennom enten forhandling eller overtalelse. Den vanligste formen i demokratier er gjennom forhandling med lovgivende og dømmende organ, selv om overtalelse også forekommer gjennom for eksempel rettssystemet og politiet. Politikken som ønskes gjennomført legges videre frem på ulike nivå og ved hjelp av ulike metoder. Den politiske prosessen er et felt som er nøye studert og forsket på i lang tid. Kun en kort beskrivelse av de ulike trinnene i den politiske prosessen vil bli presentert her, og overordnet teori om den politiske prosessen er det her ikke prioritert en nærmere redegjørelse for.

I starten av en politisk prosess settes *agendaen*, som grunnleggende handler om å erkjenne et problem på vegne av myndighetene. En politisk sak settes sjeldent på den politiske agendaen hvis den ikke har vært det tidligere. For eksempel kan tilgjengelighet innenfor høyere utdanning settes på den politiske dagsordenen av den sittende regjering, selv om temaet har vært prioritert tidligere og av andre regjeringer. Hva som havner på den politiske agendaen kan være initiert av både uten- og innenlandske aktører, i tillegg til de offentlige myndighetene selv. Politiske krav kan fremmes til myndighetene av enkeltpersoner og grupper, og motsatt. Å forstå agendasetting handler om å forstå dette forholdet og hvordan de svarer til hverandre, dette er noe som ikke vil utdypes nærmere her (Hill, 2013, s. 162; Howlett og Ramesh, 2003, s. 120). Neste trinn i den politiske prosessen kalles *politikkformuleringen*. Etter at et problem er erkjent av myndighetene og satt på den politiske agendaen, handler det videre om å se på ulike måter å løse problemet på, og velge de løsningene som er ønsket og best egnet. Her drøftes altså de politiske målene og bruken av politiske virkemidler for å nå målene. Politikkformuleringen kan variere i forhold til hvordan og om nye idéer og/eller aktører blir tatt med i prosessen. Etter agendasettingen og politikkformuleringen følger *beslutningstagningen*, denne er ikke nødvendigvis et eget trinn i

den politiske prosessen, men henger tett sammen med de to første trinnene og er avgjørende for prosessen videre. I beslutningstagningen defineres vinnerne og taperne (Howlett og Ramesh, 2003, s. 145-6, 162-3). Et eksempel på dette kan være at tilgjengelighet generelt i samfunnet blir satt på agendaen, men at tilgjengelighet innen IKT får mer fokus og blir høyere prioritert i budsjettet enn andre områder som kanskje også hadde behov for å bli prioritert. Neste trinn i den politiske prosessen er viktig for de politiske virkemidlene fordi det er her de utføres i praksis, dette trinnet kalles *politikkimplementeringen*. Implementeringen henger tett sammen med politikkformuleringen, og handler om at den planlagte politikken skal ut i praksis. Mye skjer i dette trinnet av prosessen; oppgaver delegeres til de som blir ansvarlige for utføringen, forretningsordener blir satt, og penger forflyttes. Det statlige byråkratiet spiller en stor rolle i implementeringen fordi politikken ofte skal utspille seg på ulike administrative nivå som nasjonale-, fylkes- eller kommunale nivå. Kontinuerlig forhandling og diskusjon mellom ulike deltagere i den politiske prosessen er vanlig under implementeringen. Det siste trinnet av den politiske prosessen er *evalueringen*. Her vurderer de statlige myndighetene hvordan politikken fungerer i praksis. Berørte parter og organisasjoner kommer også her inn med sine erfaringer og tanker rundt om den gjennomførte politikken har fungert eller ikke, og gir sin støtte til den eller krever at den endres. Alt ettersom hvordan politikken evalueres blir den opprettholdt slik den er, eller omgjøres og føres dermed tilbake til agendasettingen igjen (Howlett og Ramesh, 2003, s. 185-7, 207).

Innenfor den politiske prosessen eksisterer det mange flere momenter og også teorier for hvordan hvert trinn kan utfolde seg, dette er altså kun en introduksjon for å forstå hvordan de politiske virkemidlene hører inn i den politiske prosessen. Selv om en politikkprosess kan skisseres, er det heller ikke implisitt at all politikk følger denne prosessen, og det er ikke uvanlig at politikken tar nye vendinger og går andre veier enn først planlagt. I tillegg er den politiske prosessen en del av flere samfunnsvitenskapelige fagfelt ved at den handler om både politikk, økonomi og sosiologi. Dette er et faktum de ulike politiske virkemidlene også demonstrerer (Hill, 2013, s. 4).

### 3.3.2 Klassifiseringen av politiske virkemidler

Politiske virkemidler er verktøy myndighetene er avhengige av å benytte for å få politikken implementert. Studier av ulike politiske virkemidler så dagens lys allerede i 1936 (Lasswell), og siden den gang er feltet nøye studert. De politiske virkemidlene velges allerede når politikken formuleres, og er minst like mye gjenstand for diskusjon som innholdet i

politikken. Det finnes svært mange måter å implementere politikk på, og en solid og nyttig klassifisering av virkemidlene må ikke være for detaljert, og heller ikke for åpen (Howlett og Ramesh, 2003, s. 87). Lasswell (1958, i Howlett og Ramesh, 2003, s. 88) formulerte et klassifiseringsskjema ut fra sin kunnskap om at styresmakter brukte en rekke ulike politiske virkemidler for å komme fram til et lite antall politiske mål. Dette innebar at de hadde utviklet sine egne strategier med kombinasjoner av virkemidler. Ved å skille ut og forstå disse strategiene ble det altså mulig å forstå hva slags verktøy myndighetene hadde tilgang til, i følge Lasswell. Andre statsvitere forsket også iherdig på politiske virkemidler, og på bruken av de. Cushman (1941, i Howlett og Ramesh, 2003) skilte for eksempel virkemidlene etter om de var regulatoriske eller ikke, og dersom de var det skilte han mellom om de var tvungne eller ikke. Cushman la altså stor vekt på virkemidler som anvender regulering. På 1960-tallet utviklet Theodore Lowi (1966) en typologi hvor han skilte mellom fordelingspolitikk, reguleringspolitikk og omfordelingspolitikk. Lowi (1966) baserte sin typologi på observasjoner av hvordan amerikanske regjeringer brukte enkelte virkemidler over lengre perioder. Lowis (1966) typologi er interessant i denne studien fordi den skiller mellom omfordelingspolitikk, som tidligere var dominerende i funksjonshemmingspolitikken, og reguleringspolitikk, som nå er på god vei til å bli en sentral del av funksjonshemmingspolitikken. Lowi (1966, s. 27-29) argumenterer også for hvordan all politikk på lang sikt er omfordelende fordi noen mennesker alltid vil betale mer i skatt enn det de får igjen i form av tjenester. På samme tid kan også all politikk være regulerende på lang sikt fordi mange av ressursene som myndighetene velger å bruke enten blir hindret eller begrenset fra å bli benyttet av private aktører. Omfordelende politikk derimot, er en politikk som er lettere å se umiddelbare resultater fra, mente Lowi (1966). Typologien ble i sin tid lite brukt fordi den var vanskelig å anvende, likevel la den grunn for andre mer anvendelige klassifiseringer. En av dem er klassifiseringen som ble presentert av Christopher Hood i 1986 (i Howlett og Ramesh, 2003, s. 88-91). Hood beskrev hvordan ressursene til myndighetene kan deles opp i fire kategorier. Disse kategoriene var (1) deres posisjon som sentral politisk aktør, (2) deres juridiske makt, (3) pengene de har kontroll over og (4) tilgangen på formelle organisasjoner. Howlett og Ramesh (2003) utdyper klassifiseringen til Hood gjennom å dele dem inn i autoritære-, organisatoriske-, økonomiske- og informasjonsbaserte virkemidler, og forklare nærmere hva disse innebærer. Det er denne klassifiseringen denne studien velger å ta utgangspunkt i, og anvende i analysen og diskusjonen.



### 3.3.3 Regulering som politisk virkemiddel

Hoods (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) autoritetsbaserte virkemidler inkluderer først og fremst reguleringer, og vil derfor i denne studien kalles regulatoriske virkemidler.

Myndighetene regulerer med intensjon om måloppnåelse, dersom reguleringene ikke følges medfølger det som ofte en form for straff for de involverte. Reguleringer kan komme i form av lover, men er ofte administrative forordninger med hjemmel i lovgivning. Forordningene følges opp av blant andre departementer, og eksempler kan være regler, forskrifter, standarder, tillatelser eller forbud. Reguleringer finnes overalt i samfunnet, og setter standarden for mange varer og tjenester. Som tidligere nevnt har regulering vært et viktig virkemiddel innenfor flere politikkkfelt i lang tid, for eksempel innenfor miljøpolitikken. I nyere tid er altså regulering blitt brukt som virkemiddel for å oppnå likestilling blant annet for funksjonshemmede (LOI n° 2005-102, 2005, 2005; diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, 2013). Det kan skilles mellom økonomiske reguleringer som gjerne omhandler et område, og sosiale reguleringer som ofte går på tvers av flere sektorer. Begge typer regulering kan også brukes om hverandre for å oppnå et overordnet politisk mål, som for eksempel økt tilgjengelighet innenfor handelsnæringen eller en universelt utformet transportsektor.

Økonomisk regulering kan være ulike økonomiske pålegg som *skatter* eller *brukerkostnader*. Skatt som politisk virkemiddel brukes for å fremme ønsket handling, eller å dempe uønsket handling. Inntektsskatt er den vanligste formen for skatt, og inntektene brukes ofte til å dekke trygdeutbetalinger og annen sosial støtte. Skatt kan også pålegges for eksempel tobakk og alkohol som et virkemiddel for å begrense konsumet av varene, dette kan for eksempel være en del av myndighetenes overordnede fokus på folkehelse. Brukerkostnader kan anvendes som virkemiddel for eksempel i områder med mye forurensning. Her vil de som forurenser måtte betale for det, og dermed se etter måter å forurense mindre på for å spare penger. Fordelene med økonomiske pålegg er at de er enkle å opprette og at de er fleksible. Når et foretak for eksempel sparer utgifter ved å forurense mindre, blir sannsynligheten stor for at myndighetene oppnår ønsket effekt – i dette tilfellet mindre forurensning (Howlett og Ramesh, 2003, s. 103-108). Et eksempel på sosial regulering er reguleringer som skal forhindre diskriminering på bakgrunn av kjønn, rase, etnisitet, religion eller funksjonsnedsettelse (LOI n° 2005-102, 2005; diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, 2013). Ulike standardregler er gode eksempler på sosial regulering på et mer detaljert nivå enn overordnet likestillingslovgivning, og brukes mye for å oppnå tilgjengelighet, særlig innenfor bygg og IKT (CEN, ingen dato; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015). FNs standardregler for likestilling av muligheter for funksjonshemmede er et godt

eksempel (General Assembly resolution 48/96, 1993). Reglene er instrumenter med mål om overordnet regulering som ikke er juridisk bindende, men moralsk og politisk forpliktende dersom et land har sluttet seg til dem. Håndhevingen og administreringen av sosiale reguleringer er ofte omfattende nettopp fordi de krysser flere sektorer og administrative nivå.

*Delegert regulering* er videre en type regulatorisk virkemiddel som innebærer at ikke-statlige aktører regulerer seg selv etter tillatelse fra myndighetene. Eksempler er når firmaer setter sine egne standarder, eller når staten delegerer monopol til en forening. *Rådgivende komiteer og organer* regnes også som regulatoriske virkemidler gjennom at myndighetene får råd fra enten permanente eller midlertidige utvalg for enkeltsaker eller hele politikkområder. Det finnes også ikke-statlige organisasjoner som fungerer som rådgivende organ. Usikkerheten med sistnevnte er at det er vanskelig for myndighetene å finne ut om noen berørte parter blir utelatt (Howlett og Ramesh, 2003, s. 103-108).

Det er flere fordeler ved å bruke regulering som politisk virkemiddel; myndighetene kan sette krav og forvente at de blir overholdt uavhengig av hvem som blir pålagt kravene, dette blir sett på som lettere enn å oppmuntre til det motsatte av det som er uønsket. For eksempel er det lettere å sette en standard som sier at alle offentlige bygg skal ha heis, enn å jobbe for at det skal bygges frivillig ved å fremme fordelene med heis. Reguleringer blir også sett på som mer forutsigbare, billigere og mer hurtigvirkende politiske virkemidler enn andre virkemidler. Lowi (1972) beskriver hvordan bruken av regulatoriske virkemidler innebærer særegne moralske konsekvenser, og særegne konsekvenser for den politiske prosessen. Da dette også gjelder for andre typer virkemidler beskriver han hvordan de ulike virkemidlene må settes opp mot hverandre for å gi mening, og det er her andre politiske virkemidler i tillegg til regulering kommer inn i bildet.

### 3.3.4 Andre politiske virkemidler

For å forstå bruken av regulering som virkemiddel i nyere funksjonshemmingspolitikk er det også viktig å se på hvilke andre virkemidler som kan brukes for å fremme de samme overordnede politiske målene, i dette tilfellet målet tilgjengelighet og UU innenfor funksjonshemmingspolitikken. Andre politiske virkemidler deles inn i tre grupper; virkemidler basert på organisasjon, -økonomi og -informasjon. Ofte brukes virkemidlene nedenfor i kombinasjon med ulike typer regulering, og det kan derfor være vanskelig å plassere ulike politikk i en enkelt kategori når det kommer til politiske virkemidler.

Virkemidler basert på organisasjon. Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) beskriver flere ulike politiske virkemidler som av Howlett og Ramesh (2003) beskrives som organisasjonsbaserte. *Direkte bestemmelse* er et organisasjonsbasert virkemiddel som handler om at myndighetene griper direkte inn på egen hånd for å oppnå målene de ønsker. Eksempler er trygdebestemmelser, styring av forsvaret og utbygging av veier. Fordelen med denne typen virkemiddel er at myndighetene selv har all kontroll, og dermed ikke behøver å forhandle med det private markedet før de setter i gang tiltak. En av ulempene med dette virkemiddelet kan være et tregt byråkrati som i tillegg er lite kostnadseffektivt. Et eksempel på en organisasjon som styres gjennom direkte bestemmelse kan være norske NAV (Ny arbeids- og velferdsforvaltning), som har ansvar for å forvalte de norske trygdeordningene. Bruk av velferd innenfor den offentlige omsorgen for funksjonshemmede har betydd at direkte bestemmelse lenge har vært et sentralt virkemiddel innenfor funksjonshemmingspolitikken (Ville, Fillon, Ravaud, 2014; Tøssebro, 2010). *Offentlig virksomhet* er et annet organisasjonsbasert virkemiddel som handler om bruk av virksomheter som er helt eller delvis statlige, og som har en viss selvstyring. I motsetning til f.eks. trygdebestemmelser som gir goder i form av utbetalinger og tjenester, selger offentlige virksomheter ulike varer og tjenester til en pris. Ofte er ikke målet om inntjening like høyt hos offentlige virksomheter som hos private, og de produserer ofte varer og tjenester som private selskaper ikke ser høy nok inntjening i. Myndighetene har god oversikt over denne typen virksomhet, noe som er en fordel. Negative sider ved offentlige virksomheter er at de kan bli ineffektive dersom de har monopol på markedet, og også at virksomheten ikke går konkurs dersom den ikke går rundt økonomisk, slik en privat virksomhet trolig ville ha gjort. Eksempler på offentlig virksomhet kan være det norske selskapet Statkraft AS eller en kommune. *Familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner* beskrives også som et organisasjonsbasert virkemiddel. Denne typen virkemiddel har liten innblanding fra myndighetene og er avhengig av menneskers egeninteresse og moral. Familie og nærmiljø er ofte viktige aktører som myndighetene kan støtte opp under slik at de selv kan produsere enkelte goder og tjenester, og det offentlige kan trekke seg tilbake. For eksempel kan nær familie få støtte til å pleie et eldre familiemedlem hjemme. Myndighetene i et land kan også støtte opp om frivillige organisasjoner fordi de kan brukes til å implementere både økonomi- og sosialpolitikk, de er spesielt attraktive i liberaldemokratiske stater

da de bygger opp under individets frihet og beregnes som kostnadseffektive. Som nevnt tidligere i denne studien var for eksempel funksjonshemmedes organisasjoner som UPIAS avgjørende pådrivere for en endring i funksjonshemmingspolitikken (Shakespeare, 2010). Et annet eksempel er organisasjoner som koordinerer frivillige besøksvenner til eldre som er mye alene. Samtidig kan ikke myndighetene gjøre seg for avhengig av denne typen politiske virkemidler, da de forutsetter frivillig engasjement. Frivillige organisasjoner tar heller ikke hvilket som helst samfunnsoppdrag, og medlemmene handler som regel av etiske, religiøse eller politiske grunner. Et annet organisatorisk virkemiddel er *markedsorganisering*, som baserer seg på at myndighetenes støtter opp under den frivillige samhandlingen mellom konsument og produsent. Her ønsker konsumenten å kjøpe mest mulig for lavest mulig kostnad, og produsenten ønsker innhente mest mulig profitt. Myndighetene må sørge for at begge sider har rettigheter, og at de har regler å forholde seg til. Gjennom privatisering av offentlig virksomhet kan styremaktene påvirke markedet. I vestlige land kan for eksempel offentlige helsetjenester legges ut på anbud i det private markedet, dette er omdiskutert, da noen mener at det fører til dårligere kvalitet på tjenestene fordi de private firmaene ønsker å få mest mulig profitt. På en annen side er det offentlige ofte avhengig av private tilbydere innen helsevesenet for å nedkorte ventelister. Markedsorganisering blir sjeldent brukt som politisk virkemiddel alene, men følges av blant annet ulike typer regulering. *Omorganisering* er det siste organisasjonsbaserte virkemiddelet som trekkes frem, og handler om at myndighetene endrer måten de selv er strukturert på for å fremme ønsket politikk. Et eksempel på en slik omorganisering kan være nedlegging av et statlig råd, og opprettelse av et annet. Slik omorganisering påvirker ikke bare forholdet mellom staten og andre samfunnsaktører, men også pågående politiske prosesser (Howlett og Ramesh, 2003, s. 91-103).

Virkemidler basert på økonomi. Økonomiske virkemidler er virkemidler som handler om myndighetenes økonomiske ressurser. Dette innebærer overføringer fra staten til enkeltpersoner, selskaper eller organisasjoner, i tillegg til overføringer fra ulike instanser under statlig kontroll. Målet med overføringene er å belønne ønsket aktivitet, for eksempel ved at et privat selskap får støtte til å bli mer tilgjengelig. *Subsidier* er en slik overføring, den inkluderer økonomisk støtte gjennom først og fremst tilskudd, men også skatteinsentiver og lån. Tilskudd til for eksempel skoler dekkes gjennom

statens skatteinntekter. Skatteinsentiver går ut på at myndighetene setter rammevilkår gjennom at foretak betaler mindre i skatter og avgifter. Skatteinsentiver er ofte populære fordi de kun gjør at staten taper inntekter, framfor å utgjøre en tydelig kostnad. Statlige lån med lave renter er også en form for subsidie. Fordelene med subsidier er flere, de hjelper ofte med å oppfylle både statens og den som mottar subsidien med å gjøre noe som er ønskelig, for eksempel å produsere mer. Subsidier oppmuntrer videre foretak til å være innovative ved at de får støtte til å for eksempel gjøre sitt foretak tilgjengelig. Nedsiden med subsidier er at det ofte tar lang tid før det er mulig å se resultater av de, samt at myndighetene må ta fra økonomiske midler som det ikke alltid er like lett å fordele i på ulike samfunnsområder. Det siste økonomiske virkemiddelet er finansiering av interesseorganisasjoner, som ofte trenger statlig støtte for å få politisk påvirkningskraft, dette gjelder særlig i demokratiske stater. Faren ved dette økonomiske virkemiddelet er at de organisasjonene som ”skriker høyest” får mest støtte, på denne måten kan viktige interesser bli oversett (Howlett og Ramesh, 2003, s. 108-114).

Virkemidler basert på informasjon. Informasjonsbaserte virkemidler innebærer *informasjon* til befolkningen fra myndighetene, og skjer på ulike måter. Offentlige informasjonskampanjer er for eksempel et passivt politisk virkemiddel hvor det offentlige presenterer informasjon for befolkningen, med håp om at de vil påvirkes til å endre atferd og til å ta riktige valg. Reklamekampanjer om for eksempel sosiale tema som UU av nye offentlige nettsteder kan ha som mål å informere, mens kampanjer om helsefaren ved røyking har et mer konkret mål om å påvirke befolkningen. Det finnes informasjon som er unnlatt offentligheten av ulike grunner, samtidig som mye informasjon går under ytringsfriheten og informasjonslovgivning som sier at befolkningen har rett på tilgang til ulike typer informasjon. *Overtalelse* er et annet virkemiddel basert på informasjon, men som går lengre enn og kun informere. Her er ønsket å endre mottageren sine preferanser og handlinger, for eksempel ved å oppfordre befolkningen til å spise sunnere eller til å bruke offentlig transport. Dette virkemiddelet brukes også i forbindelse med konsultasjoner mellom for eksempel myndigheter og foreninger. Myndighetene er klar over at de ikke kan utøve tvang gjennom informasjon som politisk virkemiddel, men kun håpe at det bidrar til å oppnå politiske mål. Selv om informasjon betegnes som et svakt politisk virkemiddel er det

også lite kostbart, og kan lett implementeres eller eventuelt fjernes igjen (Howlett og Ramesh, 2003, s. 114-116).

### 3.3.3 Valg av politisk virkemiddel

Det finnes altså en lang rekke ulike politiske virkemidler myndighetene kan sette i gang for å få implementert sin politikk, og med det oppnå sine politiske mål. Selv om denne studien primært retter seg mot hvilke virkemidler som fremkommer i ulike dokumenter, er det også interessant å se på hva Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) og andre forskere har tenkt om hvorfor politikerne velger de virkemidlene de gjør. Forskning og modeller som tar for seg valg av politisk virkemiddel finnes innenfor studier om politikkipplementering. Denne virkemiddelbaserte tilnærmingen til politikkipplementering startet med kartleggingen av hvilke politiske virkemidler som fantes som beskrevet ovenfor. Videre ble det viktig å finne ut hvorfor myndighetene valgte de virkemidlene de gjorde, framfor kanskje enda mer effektive virkemidler. Senere så forskning på feltet mer på om disse valgene resulterte i noen typiske mønstre. På denne måten ble også ulike studier knyttet til den politiske prosessen bundet sammen. Flere modeller for valg av politisk virkemiddel ble utviklet, disse kunne deles inn i de som hadde en teknisk tilnærming, og de som hadde en politisk tilnærming. Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) utviklet en statsvitenskapelig modell med en politisk tilnærming, dette var på 1980-tallet. Hood mente at valg av virkemiddel handlet om antagelser og politikk, og at ulike faktorer var med på å bestemme hvilket virkemiddel politikerne fant best egnet. Begrensninger i både ressurser og lovgivning, lærdom fra tidligere virkemiddelbruk og presset på politikerne, er alle faktorer han mente kunne ha betydning for valg av virkemiddel. Videre så han ikke på hvilke årsaker som konkret førte til bestemte valg, men han diskuterte rundt hvordan regjeringer endret sin virkemiddelbruk over tid. For eksempel så han at flere regjeringer gikk fra å kun bruke virkemiddel basert på overtalelse, til og også bruke organisatoriske og økonomiske virkemidler. Han påpekte også at teknologisk utvikling kunne føre til at gamle virkemidler ble erstattet med nye. Selv om det lå mye tilfeldigheter i valg av virkemiddel fremhevet Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) at når myndighetene brukte sine erfaringer fra tidligere politikkipplementering, var det mulig å følge et mønster. Et politisk virkemiddel kunne ha ulik grad av effektivitet alt ettersom hvilke sosiale grupper de var ment å påvirke. Hvis politikken skulle påvirke større sosiale grupper ble gjerne frivillige og passive virkemidler brukt (for eksempel informasjon), fremfor obligatoriske og aktive virkemidler, som skatter og avgifter. Dette for å holde kostnadene nede og effektiviteten oppe. Et annet poeng var at staten ikke bruker overtalelse dersom den

også ønsker å basere virkemiddelet på frivillighet, med unntak av ved bruk av omfordelingspolitikk. Hood påpekte også at virkemidler som var basert på autoritet (regulering) og informasjon ofte ble brukt fordi de på en måte var utømmelige ressurser staten var i besittelse av, mens virkemidler basert på organisasjon og økonomi ikke var det. Kritikkk mot denne tankegangen går ut på at de to førstnevnte virkemidlene for mange fremstår som å gi en lavere måloppnåelse enn de to andre virkemiddeltypene (Howlett og Ramesh, 2003, s. 194-200).

Bakgrunns- og teoridelen har hatt som mål å være et utgangspunkt for analysearbeidet og diskusjonen som følger. Utviklingen av ulike forståelser av funksjonshemming og bruken av politiske virkemidler, kan fungere som eventuelle forklaringsfaktorer på hvordan tilgjengelighet og UU prioriteres og fremlegges i dokumentene som sammenlignes i den komparative analysen. Studien fortsetter først med en redegjørelse for metode, samt en presentasjon av de viktigste dokumentene som vil bli gjenstand for analyse og diskusjon i denne studien.





## 4 Metode

Hva som studeres, og hvorfor, er beskrevet og besvart hittil i denne studien. Like viktig er spørsmålet om hvordan det hele faktisk skal studeres. Ved å bruke en komparativ metode gjennom å sammenligne aktuelt materiale, vil ny innsikt og kunnskap skapes. Siden politikk er i sentrum av denne studien kan den også kalles en komparativ politisk studie.

### 4.1 Analyse av politikk

Hill (2013, s. 5) skriver at det finnes analyser av politikk som ønsker å *forstå* politikken, og analyser for politikk som ønsker å *forbedre* politikken. Metoden i denne studien handler om å studere politikk med et ønske om å forstå. Det er ulike måter å forstå politikk på. En måte fokuserer på innholdet i én eller noen politiske saker eller tema. Dette gjøres gjennom å se på hvorfor politikken oppstod og hvordan den utviklet seg, hvordan den ble implementert og hva som ble resultatet av den. En annen måte har mål om å se på utfallet av politikken, gjennom å sammenligne for eksempel kostnadsnivå eller tjenestetilbudet over tid eller mellom land. En siste måte er å studere den politiske prosessen i sin helhet, men med fokus på hvordan avgjørelser tas og hvordan politikken blir formet underveis. Denne studien ønsker å gjøre en analyse av politikk med trekk fra primært den første måten Hill (2013) beskriver. Bakgrunnen for denne studien kan være med på å forklare hvorfor politikken har oppstått og utviklet seg. En analyse av dokumenter som avdekker bruken av politiske virkemidler, og med det den planlagte politikkimplementeringen, sier videre mye om innholdet i politikken. Denne studien begrenser seg til å se på utviklingen av politiske trender og de ønskede resultatene som beskrives i dokumentene, da den ikke har rom for sammenligninger av konkrete utfall av planlagte tiltak i begge land. En kvalitativ eller kvantitativ analyse på detaljnivå vil lettere kunne se på hva som er resultatet av politikken, fordi den kan åpne for å studere de konkrete resultatene av ulike tiltak. Denne studien anvender politiske dokumenter fra to land som analysemateriale, og kalles derfor en komparativ dokumentstudie.

### 4.2 Komparativ dokumentstudie

Komparativ politikk ønsker å studere politiske aktiviteter i to eller flere individuelle land. Ved å sammenligne et politikfelt i to ulike land, skapes økt kunnskap om feltet tilgjengelighet og UU som helhet. Det er også dette som skiller komparativ politikk fra internasjonal politikk, hvor det er forholdene mellom land som studeres (Sodaro, 2008, s. 10-11). Den overordnede strategien til denne studien er primært analyse av politiske dokumenter, men også lovgivning

og (sosial)regulering i funksjonshemmingspolitisk forstand. Derfor kan dokumentene samlet gjerne kalles offentlige dokumenter. Dokumentstudier er mye brukt innenfor kvalitativ metode, og innebærer at dokumenter blir gjenstand for analyse. I denne type metode bidrar ikke forskeren selv med eget materiale, men bruker dokumenter som allerede er skrevet. Siden denne studiens empiri kun kommer i form av ulike dokumenter og ikke involverer deltagere, regnes metoden for å være lite påtrengende (Tjora, 2010, s. 144-45).

Moses og Knudsen (2012, s. 95) skriver om en objektiv komparativ metode hvor verden eksisterer uavhengig om noen ser den eller ikke. Komparativ metode og variasjoner av den ble nøye beskrevet av John Stuart Mill (1891 i Moses og Knudsen, 2012) gjennom fire metoder. Mill presenterer en komparativ metode kalt *the method of difference* (forskjellsmetoden), her kan politiske og sosiale systemer som har flere fellestrekk sammenlignes. På denne måten blir noen ulikheter skilt ut. Fordi både Norge og Frankrike er vestlige land med et politisk system opparbeidet over tid og en forankret funksjonshemmingspolitikk, deler de trolig mange trekk. Ved å se på likheter mellom de to landene blir det lettere å se hva som er ulikt. En annen metode kalles *the method of agreement* (overenstemmelsesmetoden), i denne metoden samler forskeren informasjon om et fenomen med mål om å finne fellestrekk. I denne studiens tilfelle er fenomenet tilgjengelighet og universell utforming, og informasjonen blir da politiske dokumenter som omtaler dette feltet. Begge disse komparative metodene blir anvendt i denne studien. En tredje type komparativ metode Mill skisserer er *the indirect method of difference* (den indirekte forskjellsmetoden), denne metoden blir gjerne sett på som den mest pålitelige fordi den bruker en statistisk tilnærming hvor årsaker og effekter blir satt opp i kryss-skjema. På denne måten kan en forsker innenfor samfunnsvitenskapen komme nærmere en eksperimentell metode. Denne metoden kan bli aktuell som et hjelpemiddel underveis i analysearbeidet, uten at selve skjemaet vil fremkomme i studien. En siste metode kalles *the method of concomitant variation* (metoden for samtidig variasjon) og handler om å statistisk se på ulike grader kvantitative variasjoner av variabler. Denne metoden er ikke aktuell for denne studien, da de politiske dokumentene som skal studeres ikke inneholder nok statistikk for å foreta relevante sammenligninger (s. 97-111).

Tekstanalyse er en forskningsmetode godt forankret i samfunnsvitenskapen. Tekstmateriale skiller seg fra den muntlige talen ved at både forfatter og leser har mulighet til å gå tilbake i teksten om ønskelig. Forfatteren av en tekst skriver også ofte med et bestemt publikum i

tankene (Gomm, 2004, s. 244-45). Tekstmateriale vil være skrevet på ulike tider og av ulike forfattere og utgivere. På bakgrunn av dette må teksten (dokumentene) plasseres i sin kontekst for å oppnå en mest mulig korrekt forståelse av dem. I tillegg vil ikke dokumentene nødvendigvis være tiltenkt forskning, men et bredere publikum (Tjora, 2010, s. 144-45). Denne oppgaven ønsker altså å bruke tekstmateriale i form av ulike politiske dokumenter, for å diskutere tema og problemstilling. Et politisk dokument er gjerne en salgsvare, dette er et tekstmateriale fra politikerne til folket. De skal gjerne høres så riktig som mulig ut, og være både tydelig og konkret for leseren, som gjerne er innbygger. Hva som faktisk blir resultatene av de politiske dokumentene vil variere. Det er uansett ikke denne studiens mål å se på de reelle resultatene av politiske bestemmelser, men å heller se på hva det er som leder fram til disse bestemmelsene og hvorfor.

### 4.3 Dokumentsøk

Denne studiens baserer seg på dokumenter som kjernen i analyse- og diskusjonsdelen. Når det kommer til dokumentinnsamling er offentlige publikasjoner fra begge land tilgjengelig på internett gjennom offentlige nettsider som for eksempel regjeringen.no (Norge) og gouvernement.fr (Frankrike), eller lovdata.no (Norge) og tilsvarende legifrance.gouv.fr (Frankrike). Publikasjoner og informasjon hentet fra offentlige nettsteder som disse betraktes som troverdige. En forskjell kan derimot ligge i hvordan dokumentene er utformet, og hvilke betegnelser og innhold de har i de to landene. Fordi Norge og Frankrike er land med ulike styresett vil også de offentlige dokumentene være noe ulike, eller komme fra ulike organ. Mens en handlingsplan i Norge blir publisert av regjeringen, kan et tilnærmet fransk dokument komme fra det franske Senatet. I tillegg vil en type dokumenter omhandle tilgjengelighet og UU på flere ulike områder. En handlingsplan dekker for eksempel mange overordnede områder hvor tilgjengelighet og UU er relevant, for eksempel IKT, transport, bygg og uteområder. En annen type dokumenter vil kun ta for seg ett av disse områdene, for eksempel en strategi for UU i offentlige bygg. Denne studien prioriterer dokumenter som dekker flere områder innenfor tema, da de tenkes å gi et mer overordnet blikk. Samtidig er det viktig ha i bakhodet at landene kan prioritere ulikt når det gjelder om dokumentene omhandler flere-, eller kun ett tema. Derfor vil studering av noen generelle om mer konkrete lover sikre at viktige enkelttema innenfor tilgjengelighet og UU blir trukket frem, for eksempel lover som kun handler om bygg og anlegg.

#### 4.4 Dokumentene

Her presenteres dokumentene som vil bli analysert og diskutert i denne studien, noen av dem er allerede anvendt som en del av kunnskapsgrunnlaget som er presentert hittil. I tillegg til dokumentene nedenfor kan andre relevante dokumenter og noe annen offentlig publisering/kommunikasjon om tema trekkes inn i analysen, dette for å sikre en mest mulig utfyllende analyse. Først litt om hvilken typer dokumenter det er snakk om.

Proposisjoner i Norge er offentlige dokumenter som sier noe om politiske mål og prioriteringer som blir ansett som så viktige at det er et ønske om å initiere til lovgivning. En proposisjon kommer fra regjeringen og blir lagt fram for Stortinget når regjeringen ber om enten et lovvedtak, et stortingsvedtak, eller begge to. Proposisjonen er et politisk og offentlig dokument som er en del av arbeidsprosessen fram til en konkret lov, ellet et vedtak. Fordi proposisjonene ofte leder fram til lovgivning, vil både de og den aktuelle lovgivningen bli gjenstand for analyse i denne studien. Videre blir en utredning definert som at regjeringen eller ett av departementene setter ned et utvalg og lager arbeidsgrupper. Utvalgene kan bestå av fagfolk, forskere, aktuelle ministre og andre fra myndighetene som har tilknytning til feltet som skal utredes. Målet er å utrede ulike samfunnsforhold på vegne av regjeringen. En utredning kan komme i form av en NOU (Norges Offentlige Utredninger), eller som en rapport (regjeringen, ingen dato). En stortingsmelding (St.meld.) er et dokument som benyttes når den norske regjeringen ønsker å orientere Stortinget om en sak. En handlingsplan er videre en plan regjeringen lager om for eksempel et politikkkfelt, planen har som regel en ramme på fire år, og inneholder tiltak som beskriver hvordan de politiske målene skal nås. Til slutt oppfattes også informasjon om ulike tema fra regjeringens nettsider som en type offentlige dokumenter som kan være til hjelp i analysen.

I Frankrike finnes flere offentlige publikasjoner som minner om de norske. Likevel har innsamlingsarbeidet vist at det ikke er lett å finne dokumenter som er datert like langt tilbake i tid som noen av de norske. I tillegg består de franske dokumentene ofte av flere tema enn kun tilgjengelighet og UU, her blir løsningen å kun se på de delene som tar for seg denne avhandlingens tema. I Frankrike finnes det *projet de loi* (heretter kalt proposisjon), hvor et lovforslag utgår fra regjeringen, dette sammenlignes her med den norske proposisjonen. En *propotion* i Frankrike er også et slags lovforslag, men her kommer det fra aktuelle aktører eller grupper, altså er dette også en del av prosessen mot nye lover og vedtak som minner om innspill. Det publiseres også dokumenter som tilsvarer utredninger, disse kalles gjerne

rapporter eller *avis* (råd/informasjon). Kjennetegnet er gjerne som i de norske dokumentene, at utredningen er bestilt på vegne av regjeringen. Franske dokumenter som kan tilsvare de norske handlingsplaner og stortingsmeldinger er vanskelige å finne. I Imrie (2012) blir Norge, sammen med Nederland og Tysland, presentert som et land hvor det er publisert egne nasjonale handlingsplaner for UU. Frankrike blir ikke nevnt her. Dette betyr ikke at de ikke eksisterer i dag, da dette er seks år siden, men at de er vanskelige å finne eller at de presenteres på en annen måte. Korte tiltaksplaner publisert som presseskriv i etterkant av den franske regjeringens konferanser for funksjonshemmede, minner på flere måter om de norske handlingsplanene fordi de presenterer konkrete tiltak. Disse presseskrivene fra regjeringen regnes derfor som relevante. I tillegg vil informasjon om tema på den franske regjeringens nettsider brukes for å sikre en best mulig analyse og sammenligning. Igjen er det viktig å påpeke at dersom for eksempel det ikke finnes tilsvarende dokumenter og konkrete tiltak i det franske materialet som presenteres, behøver ikke dette å bety at det ikke eksisterer. Analysen har som sagt mål som å vise trender og sammenligne ut i fra materialet som er funnet og valgt ut.

#### 4.4.1 Norske dokumenter

Proposisjonen til den opprinnelige loven om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (Ot.prp. 44 (2007-2008)) er viktig fordi det er et politisk dokument som sier noe om lovarbeidet i forkant av loven som først kom i 2008, og som loven fra 2013 også er en ny versjon av (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008). I tillegg er proposisjonen (Prop. 81 L (2016–2017)) til den nye likestillings- og diskrimineringsloven tatt med, den er sentral fordi den presenterer forslaget om at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) slås sammen med de øvrige diskrimineringslovene til én samlet lov (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). Videre er tre lover valgt ut som særlig aktuelle for analysearbeidet. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) vil få størst betydning, og det er kapittel tre om universell utforming og individuell tilrettelegging som vil studeres. Også den nye felles likestillings- og diskrimineringsloven (2017) vil bli tatt med i analysen, men fordi den er ganske ny, vil loven fra 2013 prioriteres. Deretter blir både plan- og bygningsloven (2008), samt anskaffelsesloven (2016) aktuelle å ta med videre i analyse- og diskusjonsarbeidet. Ulike forskrifter knyttet til disse lovene vil også bli relevante, og presenteres fortløpende i analysen.

To handlingsplaner vil bli sentrale i analysearbeidet, dette er de to nyeste handlingsplanene om universell utforming. I 2009 kom den da sittende regjeringen med handlingsplanen ”Norge universelt utformet innen 2025” (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009), og i starten av 2015 kom den sittende regjeringen med en ny handlingsplan på universell utforming som de kalte ”Regjeringens handlingsplan for universell utforming” (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015). Videre vil to utredninger bli aktuelle. Utredningen ”fra bruker til borger” (NOU 2001: 22, 2001) vil først og fremst bli viktig. Dette var en tidlig og viktig norsk utredning som i stor grad tar for seg temaet diskriminering av funksjonshemmede, og også tilgjengelighet og UU. En senere utredning, NOU 2005: 8 (2005) ”Likeverd og tilgjengelighet — Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle”, blir også tatt med. I denne utredningen ligger også et utkast til diskriminering- og tilgjengelighetsloven. UU er et gjennomgående tema i denne utredningen. Til slutt handler utredningen NOU 2009: 14 (2009) om et helhetlig diskrimineringsvern. Den er viktig i denne sammenhengen fordi dette er utredningen om en mulig sammenslåing av diskrimineringslovene. Utredningen kom kun ett år etter den opprinnelige diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble etablert.

#### 4.4.2 Franske dokumenter

Den franske proposisjonen til loi handicap er et viktig politisk dokument i form av at det er et forarbeid til loven (Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, 2004). Selve loven heter på fransk ”loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées” (LOI n° 2005-102, 2005), og det er kapittel fire i denne loven som omhandler tilgjengelighet. Loven ser for øvrig annerledes ut i oppbygningen enn de norske lovene. Loi handicap er en lang, kapitellindelt samling av endringer i mange eksisterende lover, dette er også tilfellet med mange av de franske lovene. For eksempel så står det i kapittelet om tilgjengelighet i en artikkel om utdanning om endringer i utdanningsloven. Endringen loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005) initierer, handler om at institusjoner innenfor høyere utdanning skal ta inn funksjonshemmede studenter på lik linje med andre, og legge til rette for at de skal kunne gjennomføre sin utdanning på best mulig måte. LOI n° 90-602 (1990) og LOI n° 2008- 496 (2008), er to franske lover som begge handler om å bekjempe diskriminering. Lovene blir tatt med i analysen. I Frankrike er en *code* en samling av lover og tilhørende forskrifter på et felt, disse refereres kun til med navn, fordi de ikke er publisert i et bestemt år. ”Code de la construction et de l'habitation”, er en samling lover som minner mye om den norske plan- og bygningsloven. Seksjon tre av samlingen

handler om funksjonshemmede, hvorav tilgjengelighet er en viktig del. Code des marchés publics er videre en samling lover om offentlige anskaffelser i Frankrike, denne blir aktuell sammen med en guide som handler om tilgjengelighet innenfor offentlige anskaffelser. Denne guiden kommer fra direktoratet for økonomi, industri og arbeid, og henviser til ulike lovtekster (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009). Også her vil ulike forordninger trekkes inn i tillegg under analysen.

En slags utredning eller rapport (*avis*) fra 2000 blir sentral i fransk sammenheng, kapittel to i denne utredningen tar for seg manglende tilgjengelighet (Conseil économique et social, 2000). Utredningens innhold videre gjør at den forstås som å være tilsvarende til den norske NOU 2001: 22 (2001). Videre blir en rapport fra det observerende rådet OBAICU (Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle, 2012) studert nærmere. Rapporten er en slags statusrapport til statsministeren som handler om hvordan statusen for tilgjengelighet og UU er i Frankrike. Bestemmelsene som angår tilgjengelighet etter konferansene for funksjonshemmede i 2014 (Précidence de la république) og i 2016 (Précidence de la république) vil bli studert på lik linje med de norske handlingsplanene, fordi de presenterer bestemmelser og planlagte tiltak fremmet av myndighetene og regjeringen. Selv om disse konferansene handler om funksjonshemming generelt, inneholder de mye om tilgjengelighet og aktuelle tiltak for å fremme tilgjengelighet på ulike arenaer. Det franske Senatet presenterer i "Réussir 2015" en slags utredning som tar for seg tilgjengelighet, og hvordan oppfølgingen av loven fra 2005 har gått. Utredningen ble publisert i mars 2013 og har et tidsperspektiv fram mot 2015. Rapporten ble bestilt av statsministeren høsten 2012, og vil brukes i analysen på lik linje med de norske utredningene (Campion, 2013, s. 48). Den franske regjeringen publiserte i 2015 en rapport kalt: "la France face au défi de l'accessibilité 1975-2005-2015" (Prost-Coletta, 2015). Denne rapporten vil bli en del av analysen fordi den forteller noe om oppfølgingen av loven fra 2005, samtidig som den presenterer en sentral strategi kalt Ad'Ap.

#### 4.5 Analyse

En kombinert analyse- og diskusjonsdel vil nå sammenligne Norge og Frankrike når det kommer til politiske føringer på tilgjengelighet og UU. Analysen er todelt, den tar først for seg regulering, og deretter andre virkemidler. Dokumentene som ble presentert i metodedelen vil nå bli gjenstand for analyse, samtidig som bakgrunnsdelen vil trekkes inn for å skape et

mest mulig helhetlig bilde. De politiske dokumentene analyseres hovedsakelig ved at de først blir gjennomlest, for så å bli brukt som aktive eksempler i analysen, som igjen vil gi grunnlag for sammenligninger. Teori om politiske virkemidler vil bli anvendt som verktøy i analysearbeidet, samtidig som ulike forståelser av funksjonshemming og velferdssystemene vil danne et viktig bakteppe. Innledningsvis tar analysen for seg skillet mellom begrepene tilgjengelig og universell utforming slik de brukes i de ulike dokumentene. Neste trinn i analysen vil bygges opp etter de ulike politiske virkemidlene med regulering som hovedfokus, og se på hvilke virkemidler som blir skissert i de politiske dokumentene. Det er dette som utgjør kjernen i analysen, og i denne studien. Gjennom å finne ut hvilke metoder og virkemidler som fremmes på den politiske dagsordenen for å fremme tilgjengelighet og UU, blir det mulig å sammenligne de to landene. I denne delen av analysen er det viktig å presisere at de ulike politiske virkemidlene ofte går over i hverandre og kan kombineres. For eksempel kan et faglig råd opprettes fordi det var nedfelt i en lov. Analysen vil derfor etter beste evne gjøre et forsøk på å observere og klargjøre for dette der det kommer frem i dokumentene. Under analysen av dokumentene blir det også mulig å gå i detalj og eksemplifisere ut i fra de ulike domene tilgjengelighet og UU ofte deles inn i; IKT, bygg- og anlegg og transport. Diskusjonen som gjøres underveis i analysen vil fortsette og eksemplifiseres videre i avslutningsdelen.

Funksjonshemmingslovgivningen i Norge og Frankrike før og nå er et direkte resultat av funksjonshemmingspolitikken nasjonalt og internasjonalt. Lovene er altså resultater av politikk som føres, politiske dokumenter som proposisjoner, og utredninger på feltet. Denne studien har ikke som mål å diskutere resultater av politikk, men fordi lovene er sentrale politiske dokumenter i den forstand at de initierer til videre politisk handling ved hjelp av ulike politiske virkemidler, vil innholdet i sentrale lover her være en del av analysen og diskusjonen.

#### 4.6 Forbehold og kildekritikk

Det finnes ulike forbehold å ta når studien nå beveger seg inn i analyse- og diskusjonsdelen. Molden og Tøssebro (s. 38-40, 2012) skriver om hvordan ulike (operasjonelle)definisjoner av funksjonshemming både innad, og på tvers av land, påvirker empirisk forskning. Et forbehold å ta er derfor hvordan ulike definisjoner av funksjonshemming kan være anvendt i forskjellige dokumenter fra begge land. Altså hvilke tilstander og grader av de er det som kvalifiserer til



en definisjon som funksjonshemmet? Problemstillingen er mest aktuell i kvantitative analyser fordi like målinger kan få ulike resultater ettersom hvordan forskeren definerer funksjonshemming. Det samme kan likevel gjelde i en komparativ studie som denne. Dersom Frankrike legger andre kriterier til grunn for definisjonen av funksjonshemming i sine offentlige publikasjoner enn det Norge gjør, kan dette ha betydning for sammenligningene som gjøres.

Samtlige dokumenter og informasjonskilder som blir brukt i denne studiens analyse og diskusjon er valgt ut fordi de oppfattes å være sentrale offentlige dokumenter og kilder som sier mye om tilgjengelighet og UU i hvert land. Det er viktig å ta forbehold om at dette er dokumenter som kommer fra offentlige myndigheter, og som kun beskriver ønsker, planer og mål for politikken på funksjonshemmingsfeltet. Dokumentene vil derfor ikke inneholde utbredt informasjon om hvilken politikk som faktisk er satt ut i praksis, eller evalueringer av tiltak som allerede er satt til verks. Samtidig er tanken at disse dokumentene skal kunne representere handlingsmønster og politiske trender i to land. Målet blir da å sammenligne på dette grunnlaget. Selv om mange av dokumentene som ble presentert ovenfor ikke kommer fra samme politiske organ vil de sammenlignes fordi deres tema og formål er like. Å sammenligne to land gjør det utfordrende og kanskje til tider umulig å finne dokumenter som tilsvarer hverandre fullstendig. Når det tas forbehold om at dokumenter er ulike, ligger også en viktig betraktning i at sentrale og kanskje viktige dokumenter kan bli oversett, selv om de kanskje hadde passet inn i en analyse som drøfter problemstillingen. Samtidig er ønsket at bredden og innholdet i dokumentene som brukes skal kunne være tilstrekkelig til å fange opp de politiske trendene på tilgjengelighet og UU.

Videre påpeker Gary McCulloch (2004, s. 79-83) at offentlige rapporter og lignende må leses med forsiktighet, da de ofte er skrevet for å understøtte ulike argumenter og presentert slik at for eksempel regjeringens kredibilitet ikke blir svekket. Slike rapporter beskrives likevel som svært interessante å lese fordi de sier noe om politikernes diskusjon og retorikk for å legitimere ulike politiske mål og reformer. De som skriver og utformer politiske dokumenter kan velge å utelukke, eller å ta med ulike muligheter for politikktutforming slik det passer dem. I dette tilfellet kan for eksempel dokumenter og planer om UU bli lagt fram hvor UU er et mål og et ønske. Utvalgte strategier for å nå målet vil deretter presenteres, noen strategier kan for eksempel være utformet slik at de er i pakt med føringer på UU innenfor EU og resten av det internasjonale samfunnet. Offentlige rapporter er i tillegg ulike. Noen er lange skrevet

over flere år med ulike forskningsbidrag. Slike rapporter egner seg godt til bruk i videre forskning. Korte, gjerne hurtigskrevne rapporter er mindre attraktive i forskning fordi de ofte er laget for å ta seg bra ut for leseren. Samtidig er slike rapporter nyttige hvis én er interessert i å studere midlertidige trender. Både lange og korte offentlige rapporter og dokumenter blir benyttet i denne studien, og Gary McCullochs (2004) refleksjoner blir derfor viktige å ta med seg videre i et kildekritisk perspektiv.

## 5 Norge og Frankrike: En sammenligning

Studien har hittil hatt som mål å danne et grunnlag for påfølgende analyse, diskusjon og avslutning. Analyse- og diskusjonsdelen som nå kommer har som mål å drøfte problemstillingen som ble presentert innledningsvis; ”Hvordan har funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike beveget seg fra velferdspolitik og over til regulering på feltet tilgjengelighet og universell utforming?” Årsaken til at analyse- og diskusjonsdelene kombineres fremfor å være i to separate deler, ligger i studiens oppbygning. For ved fortløpende å analysere de politiske dokumentene vil det bli naturlig å diskutere eventuelle funn, eller fravær av funn, underveis. I tillegg åpner studiens avslutningsdel for en videre relevant diskusjon, sammen med en oppsummering og eventuell konklusjon av studien.

### 5.1 Tilgjengelighet eller universell utforming

Samlet sett brukes både tilgjengelighet og universell utforming som begrep i alle dokumentene som her blir gjenstand for analyse. På bakgrunn av dette er det interessant og innledningsvis se på om dette kun handler om begrepsbruk, noe som betyr at dokumenter fra begge land omhandler det samme, men at begrepene som brukes er ulike. Eller om ordbruken handler om at landene løfter frem ulike strategier på veien mot de samme overordnede målene – en funksjonshemmingspolitikk som skal fremme og sikre like rettigheter og ikke-diskriminering.

I norsk sammenheng er det her verdt å nevne ”Handlingsplan for funksjonshemma (1998-2001)”, som var en av de første publikasjonene til å skrive om, og anvende termen universell utforming (Sosial- og helsedepartementet, 1998). I norske dokumenter som er plukket ut til denne studien brukes begrepene universell utforming og tilgjengelighet vekselvis, selv om UU oppfattes som hyppigst brukt, særlig i lovgivningen. De to seneste norske handlingsplanene på feltet har UU som en del av tittelteksten (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015), noe som forstås som at det er denne strategien de norske politikerne ønsker å løfte frem (Lid, 2013). Samtidig plasseres tilgjengelighet og universell utforming ofte sammen som et begrep slik som i denne studien, og flere ganger brukes også bare tilgjengelighet. Dermed er det diskuterbart om norske myndigheter bevisst bruker strategien UU med følgende tankesett. Likevel kan det se ut som om UU-begrepet brukes i økende grad, i forordet til regjeringens nyeste handlingsplan står det blant annet at tilgjengelighet er et viktig virkemiddel for å oppnå

visjonen om at alle skal delta i samfunnet. UU beskrives deretter som en samfunnskvalitet som sikrer likeverd og genererer sosial bærekraft (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 8). Ut i fra dette tolkes UU som en type tilgjengelighetsstrategi.

Den norske diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) legger videre frem tilgjengelighet som et overordnet begrep, og trekker så frem UU og tilrettelegging gjennom lovteksten. For eksempel handler en paragraf om retten til en individuelt tilrettelagt arbeidsplass, og en annen om hvordan virksomheter rettet mot offentligheten har plikt til å sikre universell utforming (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, 2013, §26 og §13). Loven beveger seg altså over flere nivå i brukbarhetspyramiden (figur 1), og ser på tilgjengelighet som et overordnet begrep. Sammenslåingen av de norske diskrimineringslovene til en felles lov (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017), har ført til at tilgjengelighetsbegrepet ikke lengre er med i tittelen i den norske loven. Derimot er ett av lovens sju kapitler (kap. 3, §§ 17-23) tilegnet universell utforming og individuell tilrettelegging, altså henholdsvis nivå 3 og 1 i brukbarhetspyramiden (figur 1.). Også i plan- og bygningsloven er det begrepet universell utforming som brukes (2008, § 29-3). I byggteknisk forskrift § 12 står det om ”Planløsning og bygningsdeler i byggverk”. Her brukes både begrepene tilgjengelighet, da i sammenheng med ”tilgjengelig boenhet”, og universell utforming, da sammen med ”bygninger med krav om universell utforming” (Byggteknisk forskrift (TEK 17), 2017).

I de franske dokumentene benyttes UU som begrep i betydelig mindre grad. I hovedsak er det begrepet *accessibilité* (tilgjengelighet) som benyttes. Noe som kan gjøre det vanskelig å peke ut en konkret strategi på fransk side. I den franske utredningen fra 2000 nevnes ikke UU som begrep, derimot er tilgjengelighet brukt (Conseil économique et social). I rapporten fra OBAICU (2012) vises det til et begrep kalt *l'accessibilité universelle* (universell tilgjengelighet), og begrepet beskrives som plassert mellom universell utforming og tilgjengelighet, uten en nærmere forklaring på hva det innebærer. Det kan tenkes at begrepet sikter til tilgjengelighet for alle, men uten fokus på design/utforming innenfor UU. I ”Réussir 2015” nevnes universell utforming som begrep under bygg og anlegg, der det påpekes at det er viktig å merke seg at tilgjengelige boliger ikke kan tilpasses absolutt alle typer funksjonsnedsettelse. Altså er rapporten her inne på skillet mellom nivå 1 universell utforming og nivå 2 tilrettelegging for grupper i brukbarhetspyramiden (figur 1). Ved

nærmere utdyping påpekes det også at det ofte oppstår uoverensstemmelser mellom utbygger og arkitekter, og utbygger og brukere, som på sin side synes at en bolig hverken tilfredsstiller brukerens ønsker eller funksjonshemming (Campion, 2013, s. 54). Her er rapporten inne på enkeltpersoner, noe som minner mer om en henvisning til nivå 3 om individuell tilrettelegging i behovspyramiden (figur 1). Denne uttalelsen om UU kan indikere at det eksisterer et bevisst skille mellom UU og tilgjengelighet i Frankrike. Det kan virke som om UU betraktes som omtrent uoppnåelig fordi det er vanskelig å tilfredsstille alle fullt ut, at bygg og uteområder altså er helt universelle. I den franske loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005) er ikke tilgjengelighet en del av tittelteksten, mens delttagelse er det. UU nevnes ikke i loven, dette styrker forståelsen om at den franske loven er bredere og mer omfattende enn den norske, da tilgjengelighet kun er ett av åtte kapittel i loven.

Denne begrepsbruken kan bety at Frankrike løfter fram en annen strategi enn Norge, og dette er interessant i en politisk analyse. Sett ut i fra denne studiens utvalgte dokumenter er det Norge som referer mest til UU framfor tilgjengelighet. Frankrike på sin side henviser mer til det overordnede begrepet tilgjengelighet. Begrepsbruken kan som allerede nevnt knyttes til behovspyramiden (figur 1). UU ligger på nivå 1 i pyramiden, og handler om å dekke behovene til flest mulig. Når det skrives om UU i dokumentene, kan dette tolkes som enten referanse til kun nivå 1 i pyramiden, eller UU som en egen strategi med et eget tankesett. Nivå 2 handler om tilrettelegging for grupper. Fordi gruppene kan ha ulik størrelse vil for eksempel en rampe opp på siden av en butikktrapp angå en stor gruppe mennesker, punktskrift-skilt på et offentlig kontor vil trolig være til nytte for færre. Ut fra særlig de franske dokumentene kan tilgjengelighet tolkes som å omfatte både nivå 1 og 2. Det kan også være interessant å se etter referering til nivå 3 i pyramiden (figur 1), som handler om individuelle tilrettelegginger. Individuelle tilrettelegginger kan bli nødvendig fordi mange mennesker lever med ulike funksjonsnedsettelse som kan kreve særskilte eller sjeldne tilpasninger. Uten disse tilpasningene er ikke samfunnet tilgjengelig for disse menneskene. Uansett bruk av begrep er både Norge og Frankrike to land som benytter seg av regulering for å fremme og sikre tilgjengelighet og UU i samfunnet.

## 5.2 Tilgjengelighet og universell utforming gjennom regulering

Som denne studien hittil har beskrevet, er regulering et virkemiddel som er blitt stadig mer anvendt innenfor funksjonshemmingspolitikken de siste 20-30 årene (Tøssebro, 2010). Flere

av dokumentene som analyseres i denne studien sier noe om hvordan regulering ble etablert som virkemiddel innenfor funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike, dette vil eksemplifiseres nedenfor. Videre går analysen inn på hvordan målet med reguleringspolitikken er å fremme politiske mål som den eksisterende sosialpolitikken trolig ikke oppnår alene. Fordi lovgivning er en sentral del av regulering, vil de aktuelle lovene analyseres og diskuteres for hvert land i egne avsnitt. Dette etterfølges av dokumentenes fokus på forskrifter og standarder, og deres betydning for en effektiv regulering. Den første delen av analysen vil avsluttes med en diskuterende sammenligning av funnene i hvert lands dokumenter når det kommer til regulering som virkemiddel.

### 5.2.1 Introduksjonen av regulering som virkemiddel i offentlige dokumenter

Én norsk og én fransk utredning fra starten av 2000-tallet kan demonstrere hvordan regulering som virkemiddel ble omtalt i begge land for nærmere 20 år siden. På norsk side er Manneråkutvalget tydelige i sin utredning "fra bruker til borger" (NOU 2001: 22, 2001). De beskriver hvordan myndighetene bør satse på regulering som virkemiddel for å gjøre samfunnet mer tilgjengelig, og for å oppnå likestilling av mennesker med og uten funksjonshemninger. Den norske utredningen (NOU 2001: 22, 2001) gjorde ytterligere at livsvilkårene og mulighetene for funksjonshemmedes deltagelse ble satt på dagsordenen. Utredningen la også grunnlaget for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013), et avgjørende regulatorisk virkemiddel på feltet, gjennom at den blant annet beskriver funksjonshemmede som borgere med rettigheter (Lid, 2013, s. 78-79). Utredningen har videre en god forankring i menneskerettighetsbegrepet. Utvalget skriver innledningsvis om den første bruken av begrepet menneskeverd under renessansen, og videre om bruken av termen menneskerettigheter i både den amerikanske uavhengighetserklæringen og under den franske revolusjonen (NOU 2001: 22, 2001, s. 27). Menneskerettighetsbegrepet forankres ytterligere i utredningen gjennom et kapittel som omhandler internasjonale forpliktelser (NOU 2001: 22, 2001, s. 60). Begrepet ble for øvrig også tatt i bruk i et handlingsprogram fra FFO (funksjonshemmedes fellesorganisasjon) allerede ti år før «fra bruker til borger», hvor hindring i samfunnsdeltagelse ble beskrevet som en krenkelse av menneskerettighetene (NOU 2001: 22, 2001, s. 45). I norsk sammenheng henger altså dette fokuset på menneskerettigheter innenfor funksjonshemmingspolitikken tett sammen med et stadig voksende fokus på tilgjengelighet og universell utforming.

Den konkrete bakgrunnen for ønsket om regulering beskrives i utredningen (NOU 2001: 22, 2001) som å være et eksisterende gap mellom politiske mål og virkelighet, noe utdraget nedenfor beskriver.

Utvalgets gjennomgang av funksjonshemmedes livsforhold viser imidlertid at det på de fleste områder er et stort gap mellom de politiske målene og virkeligheten... Hovedproblemet er at hensynet til at alle skal delta og ha like muligheter sjelden kommer inn som et viktig premiss i planleggingen, beslutningsprosessen eller i den konkrete utformingen av tiltak. Utvalget mener at dette er den viktigste årsaken til at vi ikke i særlig grad har kommet nærmere det overordnede målet om full deltakelse og likestilling (s. 425).

I utredningen beskriver utvalget altså hvordan bruk av regulering som virkemiddel nå bør være hovedprioriteringen til myndighetene. Utvalget beskriver videre hvordan andre land har benyttet seg av regulering som virkemiddel gjennom sanksjoner, tidsfrister og lover på flere områder. Dette beskrives også gjennom sitatet nedenfor som sier noe om hvordan høy måloppnåelse kun kan sikres gjennom å stille krav i planleggingsfasen og under utformingen av ulike elementer i samfunnet.

Universell utforming må fra nå av være et ufravikelig krav i all planlegging og utforming av produkter, bygninger og omgivelser. Kun på denne måten vil en fortsatt bygging av funksjonshemmende barrierer kunne forhindres (NOU 2001: 22, s. 460-1).

I sitatet beskriver utvalget hvordan UU må være et ufravikelig krav nedfelt i lover og retningslinjer, for at de politiske målene på feltet skal kunne oppfylles. Andre virkemidler som omfordelingspolitikk vil fortsatt være nødvendig innenfor funksjonshemmingspolitikken, men er ikke nok alene. Ved å anvende flere typer virkemidler på funksjonshemmingspolitikkfeltet, kan virkemidlene utfylle hverandre. For eksempel vil en person som er utfør grunnet en funksjonshemming være avhengig av både en inntektssikring gjennom velferdsordninger (omfordelingspolitikk) og samtidig behøve det lovpålagte universelt utformede inngangspartiet inn til for eksempel banken bety lite (reguleringspolitikk).

I en franske utredningen med navn AVIS fra *le Conseil économique et social* (rådet for økonomi og samfunn) (2000), beskrives lovgivning og regler som midler for å bedre funksjonshemmedes stilling i samfunnet. Utredningen beskriver relevant lovgivning tilknyttet funksjonshemmedes rettigheter fra 1970-tallet og frem til 2000 (s. 55-56). Fremfor å fremme viktigheten av regulering som virkemiddel, beskriver denne utredningen lovgivning som et allerede åpenbart valg for å sikre både rettigheter og tilgjengelighet for funksjonshemmede. I den franske utredningen fra 2000 (*Conseil économique et social*) nevnes ikke menneskerettigheter (*droits de l'homme*) som begrep. Derimot finnes flere referanser som taler i retningen menneskerettigheter. For eksempel bruker utredningen uttrykket segregerende urbanisme, og forklarer med det hvordan offentlige veier og transport ikke er offentlige, da de ikke er tilgjengelige for alle samfunnets innbyggere. At denne utredningen presenterer lovgivning som er åpenbart virkemiddel ett år før den norske utredningen diskutert ovenfor, kan bety at regulering ble tidligere etablert som et virkemiddel for mål om tilgjengelighet i det franske samfunnet.

Disse to utredningene gir et inntrykk av at begge land var kommet dithen at regulering var avgjørende for å oppnå de politiske målene knyttet til tilgjengelighet på starten av 2000-tallet. Derimot nevnes ikke UU en gang i løpet av den franske utredningen. Ved at UU er en såpass sentral del av den norske utredningen tolkes dette som at strategien og konseptet UU var mer etablert i Norge enn det var i Frankrike på rundt den samme tiden. På den ene siden framstår UU på grunn av dette som mer tydelig i Norge, på en annen side framstår tilgjengelighet i en fransk forståelse som en universell tilnærming.

### 5.2.3 Regulering fyller mangler i sosialpolitikken

Gjennom denne analysen søkes det altså en forklaring på hvordan tilgjengelighet og UU har etablert og utviklet seg i det som i lang tid har blitt definert som to ulike velferdssystem (Esping-Andersen, 1990) men som begge anvender en relasjonell forståelse for funksjonshemming (Tøssebro, 2016; Ville, Fillion og Ravaud, 2014, s. 77). Allerede for 15 år siden ble det i utredningen ”fra bruker til borger” (NOU 2001: 22, 2001) diskutert rundt om den norske velferdsmodellen var god nok til å bidra til et samfunn hvor alle kunne delta. Det ble trukket fram at Norge lå etter både med tilrettelegging og UU (s. 70). Økt deltagelse kan føre til at flere kan skaffe seg inntekt og kanskje ikke behøver velferdstjenester i like stor grad som tidligere. På norsk side har behovet for lovgivning blitt forklart gjennom at individuelle rettigheter til offentlige ytelser ikke er tilstrekkelig for å sikre deltagelse og likestilling for



funksjonshemmede (NOU 2005: 8, s. 130). Også i Frankrike har velferdsstaten blitt utsatt for store endringer og med det, diskusjon. Dette fremgår ikke i noen av dokumentene som er utvalgt i denne studien, men kommer fram i litteratur om tema. Et eksempel er at det franske velferdssystemet blitt mer tilknyttet staten enn det var tidligere, et annet er at velferdsordninger for funksjonshemmede har blitt mer tilpasset det enkelte individ (Ville, Fillon, Ravaud, 2014, s. 80-87; Palier, 2000). Dersom det eksisterer flere likheter mellom Norge og Frankrike når det kommer til politikk for tilgjengelighet og UU, kan dette være en indikator på at flere av de vest-europeiske velferdsstatene i nyere tid ikke er så ulike, slik som også Hvinden (2003) påpekte. Velferdsordninger er noe enkeltland selv har hatt ansvaret for å utvikle og drifte. Påvirkningen fra liberale velferdssamfunn som omhandlet like rettigheter for alle, sammen med ulike internasjonale forpliktelser og tilknytninger, har ført til at velferdssamfunnene endres, og at politikkkutforming og satsningsområdene i disse to vestlige landene har endret seg. Denne endringen beskriver hvordan begge land ser på andre løsninger (tilgjengelighet og UU), enn inntektssikring og tjenester for å sikre likhet og deltagelse blant sine innbyggere. Her ønsker landene altså at regulering skal fylle manglene i velferdssamfunnet. Velferdsordninger har fremmet likhet og deltagelse for funksjonshemmede frem til et visst punkt, og regulering for å sikre tilgjengelighet er det neste steget for å gå forbi dette punktet.

*Eksempel: Tilgjengelighet og UU for å møte en felles samfunnsutfordring*

I bakgrunnsdelen av denne studien ble det beskrevet hvordan andelen eldre i mange vestlige lands befolkninger øker (Fostervold, Volden og Watten, 2015, s. 18-19; Hvinden, 2003, s. 611). Denne utviklingen kan bidra til å illustrere hvordan to vestlige land som Norge og Frankrike tenker likt i forhold til hvordan de skal møte denne utfordringen. På et område hvor velferd tidligere ble en løsning, er tilgjengelighet gjennom regulering og andre typer virkemidler enn velferd nå satsningen innenfor funksjonshemmingspolitikken. De to ulike velferdssamfunnene viser her at de går samme vei, ved at de ikke ser på økte trygdeytelser gjennom velferdsstaten som den beste løsningen på samfunnets utfordringer knyttet til den økte andelen eldre, men at samfunnet i større grad må tilpasses og gjøres mer tilgjengelig for eldre.

Både den norske- og den franske utredningen fra henholdsvis 2000- og 2001 beskriver hvordan tilgjengelighet og UU er viktig på grunn av en aldrende befolkning. I NOU 2001: 22 (2001) skrives det at de nye utfordringene samfunnet vil møte grunnet flere eldre og færre

yrkesaktive, kan føre til at eldre blir mer prioritert enn funksjonshemmede. Den franske utredningen peker på hvordan statistiske forventninger tilsier at andelen eldre i landet vil øke fra 20% til 30% innen 2030, men den påpeker også at alle disse forhåpentligvis ikke vil oppleve å erverve en funksjonshemming. I denne utredningen er altså fokuset at eldre mennesker kan få nedsatt funksjonsevne, framfor at eldre tar fokus bort fra andre funksjonshemmede (Conseil économique et social, 2000, s. 5-6). I nyere tid skriver den forrige norske regjeringen at ”..å skape et universelt utformet samfunn og å skape et aldersvennlig samfunn, er to sider av samme sak. Løsningen er sammenfallende, og gjør utfordringene mer synlige” (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 48). Franske ”Réussir 2015” tar også opp utfordringen med en stadig aldrende befolkning. Et behov for å starte en mer konkret planlegging av dette, beskrives som nødvendig. Det vises også til at det er gjennomført flere høringer og utredninger i forhold til dette, men at det nå er viktig å komme med alternative tekniske løsninger for å møte fremtidens behov (Campion, 2013, s. 48).

Både Norge og Frankrike anerkjenner at en betydelig økt andel eldre vil gi utfordringer knyttet til økonomi og knappe ressurser i fremtiden. Eldre vil likevel være avhengig av velferdsytelser i ulik grad, og må fortsatt være en viktig del av eldreomsorgen i fremtiden. Derimot fokuserer begge land på tilgjengelighet og UU som viktige midler for å møte denne kommende samfunnsutfordringen. Tilgjengelighet og UU kan hindre passivitet blant eldre, og velferdsteknologi spesielt blir trukket frem som viktig (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015). Fordi begge land benytter regulering for å få implementert mål om tilgjengelighet og UU, er denne samfunnsutfordringen et godt eksempel på hvordan regulering kan fylle mangler i sosialpolitikken (herunder velferdspolitikken).

#### 5.2.4 Regulering gjennom lovgivning i Norge

Manglende tilgjengelighet blir beskrevet som diskriminering (Tøssebro, 2010, s. 108). I Norge har lovgivning lenge vært trukket frem som et virkemiddel for å forhindre diskriminering. I NOU 2001: 22 (2001) står det for eksempel at; ”universell utforming brukes i lovgivningen som et viktig virkemiddel for å hindre diskriminering på grunnlag av funksjonsevne” (s. 81). I utredningen ”Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet” (NOU 2003: 2) fra 2003 diskuteres begrepene diskriminering og forskjellsbehandling, og sistnevnte beskrives som mindre kraftfullt enn det første. Diskriminering var ikke et anvendt ord i norsk lovgivning før det første lovforslaget mot etnisk diskriminering kom året før.

Forskjellsbehandling var før dette et vanlig begrep, og ble blant annet brukt i likestillingsloven fra 1978 angående kjønn (s. 16, 62). I dag heter loven likestillings- og diskrimineringsloven (2017). I dag handler loven om at det er forbudt å diskriminere på bakgrunn av ikke bare kjønn, men også funksjonshemming, etnisitet og religion med mer. Likestillings- og diskrimineringsloven baserer seg i stor grad på ulike rettslige forpliktelser som Norge har i forbindelse med EØS-avtalen. I tillegg inneholder loven FN-konvensjonen fra 1965 som omhandler avskaffelse av alle former for rasediskriminering. Også i den opphevede diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) var diskriminering et sentralt begrep.

I utredningen ”fra bruker til borger” beskriver Manneråkutvalget lovgivning som sentralt for å oppnå mål om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede (NOU 2001: 22, 2001, s. 106-107). Lovgivning blir her betraktet som et velegnet virkemiddel for å gjennomføre ønsket politikk. Ulemper som blir trukket frem er at det er ressurskrevende både i form av den politiske beslutningsprosessen som leder fram til lovgivningen, og på grunn av håndhevingen av lovene (NOU 2001: 22, 2001, s. 372). Utvalget foreslår konkret at det blir innført en antidiskrimineringslov for funksjonshemmede, og at eksisterende lovgivning blir styrket. Utvalget påpeker også behovet for aktuell regulering gjennom lovgivning i transportsektoren, og peker på hvordan Nasjonal Transportplan (2002-2011) fremmer andre virkemidler, som brukervedvirkning og informasjonsmateriell, og at dette ikke er tilstrekkelig. Utvalget skriver videre at det norske lovverket ikke brukes som virkemiddel for å sikre funksjonshemmede tilgjengelighet til offentlig transport, men at kun noen forskrifter anvendes. Det vises til andre land hvor lovgivning på dette feltet er brukt med suksess (NOU 2001: 22, s.154, 129-130). I tillegg skriver utvalget om hvordan medvirkningsrett bør vurderes, her går de også inn på lovgivning som virkemiddel når det kommer til brukervedvirkning (NOU 2001: 22, s. 108). ”Likeverd og tilgjengelighet” er det korte navnet på en norsk utredning som ble ledet av Aslak Syse (NOU 2005: 8, 2005). Utredningen inneholder et utkast til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013), i tillegg tar den også for seg andre lover som er viktige for temaet tilgjengelighet og UU. Behovet for diskrimineringslovgivning blir forklart gjennom hvordan funksjonshemmede fortsatt ikke er fullt likestilte. I tillegg til en ny lov anbefaler også utvalget at det finnes flere andre lover som påvirker funksjonshemmede. Disse er det som den gang het sosialtjenesteloven, videre plan- og bygningsloven, boligloven og arbeidsmiljøloven. Utvalget anbefaler også at diskrimineringsombudsloven (lov som regulerer ombudet og diskrimineringsnemda) endres slik at myndighetene får tilstrekkelig kompetanse til å

håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) på lik linje med annen diskrimineringslovgivning.

I de politiske dokumentene (proposisjoner) som ligger til grunn for de norske lovene finnes et tydelig ønske om å bruke regulatoriske virkemidler. I Ot.prp. 44 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008) kommer UU frem som et middel for å bygge ned barrierer, og dermed hindre diskriminering. I proposisjonen står det blant annet at; ”det er også viktig for regjeringen å bygge ned diskriminerende fysiske barrierer og manglende tilgjengelighet. Som et ledd i det å motvirke fremtidige barrierer vil det å gjøre samfunnet universelt utformet være viktig” (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008, s. 11). Her kommer det frem at de styrende myndighetene har tatt tidligere utredninger på alvor, samtidig som de trolig har blitt påvirket av andre land. Dette kommer også frem gjennom at proposisjonen inkluderer et kapittel om rettstilstanden i andre nordiske land. Her er ønsket å se hvordan naboland som er lik Norge på flere plan har håndtert de samme utfordringene som Norge nå står ovenfor (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008, s. 63).

I Norge ble tilgjengelighet nedfelt i lovgivning allerede i 1976 ved at den tekniske forskriften til plan- og bygningsloven ble revidert til å inkludere krav om tilrettelegging for bevegelses- og orienteringshemmede. Før 1976 var dette frivillig for byggeierne, som ble premiert av Helsedirektoratet for å gjøre sine bygg tilgjengelige (Barne- og likestillingsdepartementet, 2015). Utviklingen har vært omfattende siden 1976, og frem til 2018 var diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2008, revidert i 2013, den viktigste loven i forhold til tilgjengelighet og UU. Loven heter egentlig ”Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne” (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, 2013, § 1-11). I denne loven kommer det fram at diskriminering skal være forbudt, og at det offentlige skal jobbe for å fremme innholdet i loven. Universell utforming er en sentral del av den norske loven, og fravær av slik tilrettelegging regnes som et brudd på loven. Ulike forskrifter knytter seg til loven, og disse er sentrale for å kunne håndheve den. Flere av forskriftene handler om universell utforming av IKT-løsninger, og disse henviser i stor grad til ulike europeiske og internasjonale standarder på feltet. På lovdata.no er det totalt fem forskrifter som knyttes til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, hvorav fire handler om IKT. Dette betraktes ikke som mange forskrifter knyttet til en såpass viktig lov. Antallet kan trolig forklares i at krav om tilgjengelighet og UU er hjemlet i mange andre ulike lover innenfor for eksempel utdanning, arbeidsliv og bygg.

I 2013 kom en revidert utgave av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Grunnen til revideringen var redaksjonelle formål for å sikre et mer enhetlig vern mot diskriminering. Endringen kom samtidig som oppdateringer av likestillingsloven og diskrimineringsloven om etnisitet, i tillegg til en ny lov kalt diskrimineringsloven om seksuell orientering. I prop. 81 L (2016-2017) foreslår barne-, og likestillingsdepartementet å slå sammen diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med tre andre diskrimineringslover som angår seksuell orientering, likestilling og etnisitet. Dette skal resultere i en felles lov kalt ”lov om likestilling og forbud mot diskriminering” (likestillings- og diskrimineringsloven). Årsaken til ønsket om en felles lov er først og fremst et ønske om å samle fire lover til en, og på den måten gjøre lovene mer brukervennlige, tilgjengelige og effektive for de som behøver å anvende den. I tillegg ønskes det å utvide diskrimineringsvernet ytterligere ved og blant annet utvide loven til at krav om UU innen IKT også skal gjelde utdannings- og opplæringssektoren (Barne-, og likestillingsdepartementet, 2017, s. 15-16).

Plan- og bygningsloven (2008) har blitt tett tilknyttet tilgjengelighet og UU, og er derfor sentral for å håndheve den mer overordnede diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, nå likestillings- og diskrimineringsloven. Plan- og bygningsloven er interessant fordi den illustrerer viktigheten av standarder og forskrifter for at en lov skal fungere i praksis. Det var i denne loven tilgjengelighet for funksjonshemmede ble nedskrevet i norsk lovgivning for første gang. Som allerede nevnt skjedde dette i 1976 vet at lovens tekniske forskrift da ble revidert (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 13). Formålet er at plan- og bygningsloven skal fremme deltagelse og like muligheter. Universell utforming er et grunnleggende hensyn å ta ved fastsetting av krav og planlegging av bygg, dette står nedfelt i § 1-1 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). I § 29-3 (Plan- og bygningsloven, 2008) sier loven at det innen søknadspliktige tiltak skal være universell utforming som svarer til aktuelle forskrifter. En sentral forskrift med hjemmel i denne loven samt flere henvisninger til ulike EØS-direktiver, er TEK10 (nå TEK17). Formålet med forskriften er at den; ”skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi” (Veiledning til § 1-1, Direktoratet for byggkvalitet, 2017).

Handlingsplaner presenterer de regjerende partienes ønsker, og de to nyeste norske handlingsplanene på feltet henviser til lovgivning i stor grad. I 2009 kom den rød-grønne

regjeringen i Norge med handlingsplanen ”Norge universelt utformet innen 2025” (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009). En optimistisk plan om universell utforming og økt tilgjengelighet med de fire fokusområdene transport, bygg- og anlegg og IKT. Regulering tolkes som regjeringens viktigste virkemiddel i denne planen som har følgende mål:

Handlingsplanen skal støtte opp under implementeringen av ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, ny plan- og bygningslov og annen ny lovgivning som omhandler universell utforming. Handlingsplanen skal også bidra til å oppfylle Norges forpliktelser ved en ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 7).

Norges forrige regjering skriver innledningsvis i sin handlingsplan om hvordan de planlegger å bruke rettslige virkemidler på veien mot et universelt utformet samfunn. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven blir trukket frem som et fundament, og regjeringen skriver at UU i henhold til loven er et minstekrav som følger en rettslig standard. Denne rettslige standarden innebærer at det vil eksistere rettslige konsekvenser som hele tiden vil følge normer som endrer seg over tid. Et eksempel på det er at loven vil tilpasses etter den teknologiske utviklingen. Regjeringen påpeker også her at plikten til UU gjennom lov gjelder for alle offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten, dette med mindre plikten medfører en *uforholdsmessig byrde* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 9). Til tross for at virksomheter tydelig må demonstrere hvordan UU eventuelt medfører en uforholdsmessig byrde, fremstår det på den ene siden som et noe mildt krav. På den andre siden ville et totalpåbud kanskje være avskrekkende, og svært vanskelig å få til for enkelte som ikke har mulighet eller midler til å gjennomføre nødvendige tiltak for å være universelt utformet. Regjeringen nevner videre plan- og bygningsloven som sentral. I planens konkrete tiltak finnes flere gode eksempler på hvordan regjeringen konkret har tenkt å bruke rettslige eller autoritære virkemidler. Det første tiltaket (B1) handler om å forsikre UU innenfor formålsparagrafen til plan- og bygningsloven med forskrifter. Dette for å sikre at UU blir tatt hensyn til på alle områdene som loven dekker, samt å tydeliggjøre ansvaret for oppfølging av tilgjengelighetskrav. I tillegg sier det samme tiltaket at krav til heis skal skjerpes (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 15). Om UU innen IKT sier regjeringens handlingsplan videre at all ny IKT rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 2011, i tillegg skal eksisterende IKT være tilsvarende innen 2021. Disse målene ble og kommer til å bli innlemmet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i forholdsvis 2011 og 2021 (Barne- og

likestillingsdepartementet, 2009, s. 24). I tillegg skriver regjeringen om transport at målet er et universelt utformet transportsystem, og ett av tiltakene handler om å endre forskrifter i henhold til dette (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 19-20). Regjeringens handlingsplan fra 2009 er altså opptatt av å forankre UU innenfor flere sektorer.

I den norske regjeringens nyeste handlingsplan fra 2015 finnes det flere eksempler på hvordan politikerne ønsker å bruke regulering og lovgivning som virkemiddel for å oppnå mer tilgjengelighet og UU. Handlingsplanen tar for seg forordninger som standarder og forskrifter i stor grad. Denne handlingsplanen er ikke like sentrert rundt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som handlingsplanen fra 2009. Dette kan handle om at loven var helt ny når handlingsplanen fra 2009 ble skrevet, og derfor ble viet mer oppmerksomhet. Flere tiltak innenfor området IKT blir lagt fram i handlingsplanen fra 2015. Ett tiltak går ut på å utvide virkeområdet til forskrift om UU av IKT-løsninger til også å gjelde utdanningssektoren, noe som innebærer at det blir foreslått lagt til i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013). Det andre tiltaket handler om ytterligere regelverksutvikling innen UU av IKT, her skriver regjeringen at den aktuelle forskriften til diskrimineringsloven til enhver tid må referere til de riktige standardene. Det presenteres også et eget tiltak som omhandler tilsyn med hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av virksomheter som har nye IKT-løsninger rettet mot allmennheten (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 25-26). I denne handlingsplanen trekkes UU innenfor IKT som særskilt viktig, og får økt prioritet sammenlignet med de andre områdene.

### 5.2.5 Regulering gjennom lovgivning i Frankrike

Den franske utredningen fra 2000 (Conseil économique et social) handler i stor grad om lovgivning på feltet. Utredningen beskriver også ikke-diskriminering, og viser til en lov fra 1990 som går på beskyttelse mot diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse eller nedsatt helse (Loi n°90-602, 1990). Loven demonstrerer hvordan Frankrike var tidlig ute når det gjelder lovgivning om ikke-diskriminering av funksjonshemmede. Loven illustrerer også at Frankrike var drøyt ti år tidligere ute enn Norge med å bruke termen diskriminering innenfor lovgivning. Loven består ikke av noen hel sammenhengende tekst, og mange av endringene handler om endring av tekst i allerede etablerte ”codes” og lover, slik at de inkluderer krav om ikke-diskriminering basert på funksjonshemming eller nedsatt helse. I utredningen trekkes flere områder frem som problematiske når det gjelder tilgjengelighet. Manglende tilgjengelighet i byer beskrives som segregerende, dette innebærer manglende

tilgjengelighet i gatebildet grunnet høye fortauskanter o.l. og i parker og andre uteområder. Et andre problemområde som trekkes frem er manglende tilgjengelighet innenfor transportsektoren sammenlignet med mange andre europeiske land. Utilgjengelige boliger blir også trukket frem, men størst mangel på tilgjengelighet blir likevel beskrevet som å ligge innenfor turisme, kultur og fritidsaktiviteter. Om tilgjengelighet innenfor skole og utdanning står det at flere tiltak allerede er satt i gang, men at det fortsatt er store mangler. Til sist beskrives arbeidsmarkedet som fortsatt utilgjengelig for mange grunnet for høye krav om produktivitet, og at arbeidsgiver ikke overholder sitt ansvar om å ikke diskriminere på bakgrunn av funksjonshemming (Conseil économique et social, 2000, s. 29-45). Den franske utredningen minner også mye om en statusrapport, og sier noe om manglene knyttet til tilgjengelighet for nesten 20 år siden. Samtidig demonstrerer utredningen et godt overblikk over tilgjengelighetsfeltet, og på hva som må være målene i årene fremover.

Likeså som i Norge presenterte det franske Senatet en proposisjon som etter hvert ledet fram til den franske loi handicap fra 2005 (LOI n° 2005-102). Proposisjonen beskriver tre hovedmål som skal konkretisere ambisjonen om like rettigheter og muligheter for funksjonshemmede. For det første skal funksjonshemmede være garantert frihet til å ta sine egne valg og gå sin livsvei, de skal kompenseres for sin funksjonsnedsettelse og opprettholde en inntekt som sikrer et verdig liv. For det andre skal funksjonshemmede sikres tilstrekkelig med deltagelse for å ha et sosialt liv, dette gjennom tilgjengelighet på arenaer som skole, jobb, bolig, nærmiljø og på andre aktiviteter. Det siste målet handler om hvordan individet skal stå i sentrum av saker som omhandler dem selv. Bistanden til funksjonshemmede skal ikke hovedsakelig bli omtalt som tjenester, men heller som administrativ bistand. Proposisjonen var viktig fordi den la grunnlaget for en svært omfattende og bred lov, og inneholder forslag som omhandler alle sider av livet til en funksjonshemmet, i tillegg til konkrete straffer og bøter dersom loven ikke blir overholdt (Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, 2004).

Fransk funksjonshemmingspolitikk er godt forankret i historien gjennom lovgivning, og tilgjengelighet var tidlig med som en viktig faktor. I en fransk lov fra 1975 skriver artikkel 49 om hvordan arkitektur og anlegg tiltenkt som bolig eller offentlige arealer må være utformet på en slik måte at de legger til rette for at de skal være tilgjengelige for funksjonshemmede. Altså tok loven opp temaet tilgjengelighet for over førti år siden (Winance, Ville, og Ravaud, 2007, s. 170-1). Videre presenterte President Chirac i 2005 den viktige franske loven



beskrevet i proposisjonen ovenfor, som skulle erstatte loven fra 1975. Fritt oversatt lyder loven: “Loven for like rettigheter og muligheter, deltakelse og medborgerskap for funksjonshemmede” (Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées). Loven fra 2005 handlet om alt fra trygdeytelser til tilgjengelighet for funksjonshemmede. Loven presiserte at kontakten med det offentlige fra nå av skulle være mindre komplisert for funksjonshemmede, og samfunnet skulle fungere slik at grunnleggende rettigheter ble ivaretatt. Solidaritet og medbestemmelse var sentrale begreper i loven. Ulike trygdeytelser skulle dekke alle nødvendige utgifter for den funksjonshemmede. Samtidig skulle bygg, transport og IKT fra nå av bygges, eller ombygges, slik at de ble tilgjengelige, dog med noen unntak. En tidsfrist på ti år ble satt i forhold til dette (Brynn, 2009, s. 83-85; LOI n° 2005-102, 2005). Frist for full tilgjengelighet på offentlige steder ble satt til 1. januar 2015, mens 13. februar samme år var fristen for en tilgjengelig transportsektor. Loven tok også opp prinsippet om ikke-diskriminering. Dette under den delen av loven som handlet om arbeid og tilpasset arbeid. I loven kom det tydelig fram en anerkjennelse om at miljø og samfunn har en del av ansvaret for at noen er funksjonshemmet. Videre fremmet loven logikken rundt det å tilby en sosial sikkerhet, enten det er gjennom økonomisk støtte, tjenester, eller å fremme et tilgjengelig samfunn (LOI n° 2005-102, 2005). Etter flere revideringer siden 2005 inneholder loven stort sett de samme elementene som ved starten. Det er interessant hvordan loven beskriver velferd og tilgjengelighet som sosial sikkerhet, og anerkjenner hvordan begge deler er nødvendig for å sikre funksjonshemmedes rettigheter. De norske lovene og dokumentene på feltet tar i liten grad opp denne dualismen.

I andre franske offentlige dokumenter finnes også gode eksempler på hvordan lovgivning blir trukket frem som virkemiddel. I introduksjonen til rapporten fra OBAICU (Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle) (2012, s. 1) kommer det fram at OBAICU ble opprettet som en type rådgivende organ for å følge med på og rapportere om statusen på implementeringen av tilgjengelighetsdelen i loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005), sju år etter loven ble vedtatt. Rådet skal rapportere om fremskritt, gjennomførte tiltak og eventuelle utfordringer og mangler når det kommer til kravene om tilgjengelighet som står nedfelt i kapittel fire av loven. Opprettelsen av- og funksjonen til OBAICU viser hvordan lovgivning som virkemiddel står sterkt. I et annet offentlig dokument, utredningen ”Réussir 2015” (Campion, 2013), presenteres blant annet de overordnede målene innenfor bygg og anlegg, som er å sette i gang konkrete tiltak og å følge 2005-loven på en mer presis måte.

Konkrete råd i forhold til bygg og planlegging er; å endre regelverket som angår oppsetting av nye bygg på bakgrunn av råd og rapporter utformet av aktuelle aktører, og samtidig merke seg at mange av disse går over i ISO (International Standardization Organization)-reglementet. Altså at bransjen må være klar over at det også dreier seg om internasjonale forpliktelser, herunder standarder. Et annet råd handler om å starte offentlige eksperimenter i bestemte bysoner som følger detaljerte retningslinjer for bygging, og samtidig finne alternative måter å følge opp loven på. Et råd handler videre om å skille ut soner i boligbygg hvor reglene om tilgjengelighet skal anvendes. Et annet eksempel på et konkret tiltak er å finne i dokumentet som ble publisert i etterkant av konferansen for funksjonshemmede i Frankrike i 2014. Her presenterte regjeringen et tiltak som innebærer lovgivning som politisk virkemiddel. Tiltaket går ut på hvordan man kan nå målet om å få en større andel unge mennesker med funksjonsnedsettelse til å fortsette inn i høyere utdanning etter grunnskolen. Ved å sette krav til alle universiteter om og innen tre år ha en overordnet plan for hvordan utdanningen skal gjøres mer tilgjengelig for funksjonshemmede skal dette målet nås. Kravet til universitetene nedfelles i artikkel 3 i en lov om høyere utdanning og forskning fra 22. juli 2013 (LOI n° 2013-660, 2013). Et kvalitetsbevis skal fungere som et sertifikat på framgangen i arbeidet universitetene gjør for å sikre tilgjengelighet i høyere utdanning. Dette blir som en ekstra gulrot, da et økt antall søkere til de enkelte universitetene vil være positivt for dem. Et slikt kvalitetsbevis vil trolig også bidra til at universitetene får ros og oppmerksomhet fra studentene selv, og samfunnet forøvrig (Précidence de la république, 2014).

Code de la construction et de l'habitation er en samling lover som angår bygg og anlegg. Underseksjon seks i del 1 av denne, handler i stor grad om tilgjengelighet. Ad'Ap er viet mye plass i denne seksjonen. Ad'Ap (les Agendas d'Accessibilité) er et program, eller en type strategi, utarbeidet på bakgrunn av loven fra 2005. Strategien ble opprettet av regjeringen i 2012 med mål om å få fortgang på tilgjengelighetsprosessen, da det ble klart at kun 30% av alle foretak var blitt tilgjengelige siden loi handicap trådte i kraft i 2005. Strategien hadde som mål at alle offentlige bygg og områder skulle ha startet på sin tilgjengelighetsprosess innen 1. januar 2015. I forbindelse med dette ble en agenda (Ad'Ap) laget for å hjelpe eiere og sjefer av ulike offentlige foretak og butikker med å bli tilgjengelige. Ved å ta del i dette programmet, og sende inn sin agenda eller plan, kunne foretakseierne unngå sanksjoner i forbindelse med og ikke ha overholdt fristen for tilgjengelighet. Agendaen måtte inkludere en tidsplan med en ramme på maks tre år, foruten ved helt spesielle tilfeller, den måtte også inneholde en finansieringsplan og respektere reglene for tilgjengelighet. Fristen for å sende

inn en agenda ble satt til 27. september 2015 (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2015). Hensikten med Ad'Ap var å gjøre tilgjengelighetsprosessen mer effektiv, slik at kravene som står nedfelt i loven ble overholdt. Dette demonstrerer hvordan politikk utøvd gjennom lovgivning (regulering) potensielt kan være effektivt. Gjennom å true med sanksjoner dersom eierne ikke framlegger en plan for tilgjengelighet av sin virksomhet, tvinger de mange til å handle. Ulempen kan være at det hos noen foretak er svært kostbart eller tidkrevende å gjennomføre de endringene eller ombyggingene som behøves. Ad'Ap løser dette til en viss grad gjennom å si at det kan gjøres unntak fra planen. Samtidig som dette programmet sier mye om den politiske dagsordenen og prioriteringer som gjøres for tilgjengelighet, vil kun en nærmere analyse vise om Ad'Ap igangsatte betydelige endringer for økt tilgjengelighet. På offentlige nettsider under informasjon om Ad'Ap kommer det også fram at forsinkelser kan godtas så lenge foretakene forklarer årsaken, det er altså ikke utpreget vanskelig å utsette ombyggingen av sitt foretak. I tillegg er det her verdt å merke seg at kravene handler om tilgjengelighet, altså at alle skal ha mulighet til å komme seg inn og rundt i ulike foretak. Det virker ikke som det er satt krav til designet på ombyggingen, siden dette også er foretak som allerede er etablert i ulike bygg er det tenkelig at et rent universelt design i samme stil ville vært vanskelig å få til. Med andre ord vil mange av ombyggingene som gjøres gjennom Ad'Ap minne mer om tilgjengelighet gjennom tilrettelegginger (nivå 2, figur 1), enn om UU. I dokumentet som ble publisert i etterkant av konferansen for funksjonshemmede i 2016 (CIH, 2016, s. 3) er det presentert et tiltak som handler om at senatmedlemmet Claire-Lise Champion er betrodd oppdraget med å følge opp implementeringen av Ad'Ap. Dette viser at regjeringen fortsatt prioriterer denne strategien, og at de ønsker å se på resultatene den har gitt så langt.

### 5.2.6 Forordninger – regulering i praksis

Når det kommer til regulering som virkemiddel er Inger Marie Lids (2013) mesonivå som handler om UU gjennom forskrifter og standarder, viktig. Uten forordninger som forskrifter og standarder finnes ingen klare retningslinjer og føringer for hvordan lovene skal overholdes, og på hvordan for eksempel nye produkter skal utformes. Som allerede nevnt finnes det både nasjonale og internasjonale standarder, og flere av disse kommer fram i de offentlige dokumentene. Som allerede eksemplifisert er de norske lovene (lest på lovdata.no) tydelig koblet sammen med ulike relevante forskrifter som beskriver overholdelse av lovene nærmere. I de franske lovene (lest på legifrance.gouv.fr) er ikke henvisningene til forskrifter (på fransk *réglements*) like tydelige. I loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005) er det ikke mulig

å se henvisninger til aktuelle forordninger, dette kan ha noe å gjøre med hvilken type lov det er, da loven inneholder mange punkter som handler om endringer i andre lover. I code de la construction et de l'habitation finnes derimot en egen del som inneholder ulike forskrifter. En av underseksjonene tar for seg funksjonshemmede, her står det for eksempel om bestemmelser som gjelder for bygging av boligkomplekser at slike boligbygg skal konstrueres slik at selve bygget og området rundt skal være tilgjengelig for funksjonshemmede uansett type funksjonshemming (article R\*111-18).

Den norske loven om offentlige anskaffelser er en lov som også demonstrerer hvordan regulering fungerer i praksis gjennom først forskrifter, og deretter standarder som forskriftene henviser til (anskaffelsesloven, 2016). Lovens forskrifter handler om alt fra kontraktsinngåelser i arbeidslivet, til anskaffelser av for eksempel helsetjenester eller ulike bygg. I forskriftene henvises det til både nasjonale- og internasjonale standarder. I lovens § 5 står det blant annet at det skal stilles krav til universell utforming i kontraktene, og det vises til den relevante forskriften, hvor det for øvrig finnes flere henvisninger til UU (anskaffelsesforskriften, 2016). I samme paragraf står det også om oppdragsgivers ansvar for å sikre og fremme menneskerettigheter. Byggteknisk forskrift (2017) er videre et eksempel på en type forordning som har eksistert lenge og oppdateres jevnlig. Forskriften er en av de viktigste norske forskriftene knyttet til denne studiens tema, og den sier noe om krav som må være oppfylt ved oppføring av bygg. Forskriften, som først kom allerede i 1997, blir referert flere ganger i den norske utredningen fra 2001 (NOU 2001: 22). I dagens gjeldende byggtekniske forskrift, som kalles TEK 17, er UU sentral. Blant annet sier den noe om minimum bredde på dører, og at rømningsveier må være universelt utformede. I en av forskriftens veiledere (Direktoratet for byggkvalitet, 2017) står det at intensjonen bak kravene om UU "...bygger på prinsippene om likeverd og like muligheter for alle til å delta i samfunnet". Og videre at UU "...gir fleksible og bærekraftige løsninger". UU er altså fordelaktig på flere måter. I forskriften står det også om muligheten for å få unntak fra krav til UU, for eksempel er det krav om at alle som er gjester i en restaurant skal komme seg frem der det serveres, men unntak kan gjøres på kjøkkenet (Byggteknisk forskrift, § 12-1; veiledning § 12-1, Direktoratet for byggkvalitet, 2017). Manneråkutvalget la også fokus på standarder i sin utredning (NOU 2001: 22, 2001), og beskrev dem som avgjørende for å sikre måloppnåelse, særlig innenfor transportsektoren. Ett av målene som ble skissert av utvalget handler om at det "...innen 2003 skal utarbeides nasjonale tilgjengelighetsstandarder for alle kollektive transportmidler" (NOU 2001: 22, 2001, s. 442). Et konkret tiltak (SO2) i den

norske regjeringens nyeste norske handlingsplan for UU beskrives som sektorovergripende, og handler om UU i standarder. Tiltaket beskriver hvordan standarder er viktige for å veilede om UU på ulike områder. Organisasjonen Standard Norge har for eksempel utviklet flere slike standarder for UU i samarbeid med ulike interessegrupper (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 46).

### 5.2.7 Felles forordninger gjennom EU

Et område hvor både norske og franske nasjonale planer gjerne viser til EU og internasjonalt samarbeid, er i utvikling og bruk av standarder. Standarder er avgjørende for å kunne regulere innenfor et åpent marked. Som tidligere nevnt er både EU, Norge og Frankrike medlemmer av flere ulike standardiseringsorganer. Samarbeid om standarder blir et bilde på hvordan verdenssamfunnet knyttes tettere til hverandre og får betydning for enkeltlands politikktutforming på feltet. For eksempel leder Standard Norge SAGA-sekretariatet, som på oppdrag fra EU-kommisjonen koordinerer arbeidet med universell utforming i nye CEN-standarder og oppdateringer. Den norske regjeringen viderefører dette arbeidet i den nyeste handlingsplanen for UU (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 46). I internasjonal sammenheng er Norge et lite land med få innbyggere, likevel leder landet dette sekretariatet som er sentral i arbeidet med UU. Dette kan tyde på at Norge blir sett på som kunnskapsrik på feltet, og at EU sammen med sine medlemsland har tillit til Norge.

Når det gjelder referering til europeiske forordninger knyttet til EU, er disse ofte å finne både gjennom franske og norske nettsteder, og gjennom å se på henvisninger i lovene. Det franske departementet for økologisk og solidarisk overgang (*Ministère de la Transition écologique et solidaire*) har på sine nettsider samlet informasjon om ulike forordninger fra EU som handler om funksjonshemmedes rettigheter og tilgjengelighet (*Ministère de la Transition écologique et solidaire*, 2017). En av disse forordningene handler om rettighetene til funksjonshemmede som flypassasjerer (1107/2006/EF) (European Parliament, 2006), og inneholder regler som flytransportøren og flyplassene må overholde. På den franske nettsiden ligger et kort sammendrag av hva forordningen går ut på og en link til den på nettsidene til EU. Også i Norge finnes denne forordningen, men da som en egen forskrift med navn ”Forskrift om universell utforming av lufthavner, og om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter ved lufttransport” (forskrift om universell utforming av lufthavner mv., 2013). Forskriften kommer fra samferdselsdepartementet, og er hjemlet i luftfartsloven (Luftfartsloven, 2013) og i EØS-avtalen. I forskriften står det at forordningen er å regne som

en forskrift som skal følges, i tillegg inneholder den en del som handler om UU og krav til utstyr, her er det også henvisninger til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2013. Forskriften viser her at den nye loven, gjeldende fra 1.1.2018 (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017) ikke er fullstendig innarbeidet i det norske lovverket enda, med tanke på at den henviser til en utgått lov.

#### *Eksempel: Likebehandling i arbeidslivet*

Direktiver i ulike sektorer utarbeidet av EU har hatt stor betydning for lovgivningen ikke bare i Frankrike, men også i Norge. I 2000 kom for eksempel EU-direktivet som skulle sikre likebehandling i arbeidslivet (2000/78/EC) (European Council, 2000). Direktivet forbyr diskriminering i arbeidslivet på bakgrunn av religion eller tro, funksjonshemming, alder eller seksuell orientering. Det å ikke kunne tilby en tilpasset arbeidsplass for en arbeidstaker med en funksjonsnedsettelse oppfattes også som diskriminering. Fokuset på sikring av rettigheter i arbeidslivet har også ført til at enkeltsaker om diskriminering i ulike land har kommet opp i EUs domstoler, altså har sakene gått videre fra ulike land til et overnasjonalt nivå (Halvorsen og Hvinden, 2009, s. 32-33). EØS-avtalen omfatter egentlig ikke dette direktivet, men Norge har likevel valgt å slutte seg til det, i tillegg til en handlingsplan mot diskriminering og et direktiv mot etnisk diskriminering som til sammen utgjør en pakke. I denne sammenhengen kom også den norske utredningen for skjerpet vern om diskriminering i arbeidslivet. Utredningen resulterte i at diskriminering ble en del av norsk lovgivning gjennom arbeidsmiljøloven (NOU 2003: 2, 2003, s. 14). I en rapport om ikke-diskriminering i Frankrike utarbeidet av europakommisjonen (Latraverse, 2016) påpekes det at landet også har tatt inn direktiv 2000/78/EC gjennom sin loi handicap (LOI n° 2005-102) fra 2005. Loven skal dermed sikre funksjonshemmedes rett på tilpasning på sin arbeidsplass, og jobbe for kvotering av funksjonshemmede inn i privat og offentlig sektor. En ny lov fra 2008 (LOI n° 2008- 496) som omhandler ikke-diskriminering skal være basert på blant annet det samme direktivet, og er tenkt til å gjøre diskrimineringslovgivningen enda mer fullendt (Latraverse, 2016, s. 7).

#### 5.2.7 Regulering som virkemiddel – en sammenligning

Gjennom å se på hvordan landene bruker regulering på ulike måter, og hvordan de prioriterer og lenge har prioritert tilgjengelighet og UU i lovgivning over lengre tid, er det lett å se mange likheter, men også ulikheter. Selv om landene på mange måter er ulike, både når det

kommer til størrelse, politisk system, velferdssystem og omsorg for funksjonshemmede. Å følge de samme trendene har gjort at begge land i økende grad anvender regulering som virkemiddel, og på den måten har blitt mer og mer like. Flere sammenligninger er allerede gjort ovenfor, men ytterligere betraktninger kan gjøres.

Tilgjengelighet ble nedfelt i både norsk og fransk lovgivning allerede i henholdsvis 1976 og 1975. Den tidlige lovgivningen i begge land sier noe om de første tilgjengelighetstrendene, selv om det skulle gå lengre tid før forholdet mellom regulering og tilgjengelighet ble mer bevisst og ytterligere prioritert i politikken. I dag er det spesielt to lover og deres proposisjoner som er viktige i sammenligningen av reguleringspolitikk for tilgjengelighet og UU i Norge og Frankrike. Den norske diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) og den franske loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005), som begge handler om ikke-diskriminering og tilgjengelighet for funksjonshemmede, er spesielt interessante. Frankrikes lov kom tre år før den opprinnelige norske loven fra 2008, og ett år i forkant av FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (United Nations, 2006). Lovene er sosiale reguleringer som går over flere samfunnssektorer, nettopp derfor er det utfordrende å få et fullstendig bilde av dem. I tillegg dekker den franske loven over alle sider ved funksjonshemmedes liv, og derfor over flere sektorer enn den norske. I tillegg inneholder den franske loven 101 artikler, og den norske bare sju. Antallet artikler illustrerer hvordan den franske loven favner bredere, men samtidig at artiklene også er kortere, og handler primært om endringer i andre relevante lover (f.eks. utdanningsloven). Det kan tenkes at lovenes mange dekningsområder blir fulgt opp på ulike måter, og igjen ved hjelp av andre politiske virkemidler enn kun regulering. I tillegg til ulike aktører innenfor både privat- og offentlig sektor, må jo lovene følges opp av myndighetene selv også. Dette kan sees gjennom at det henvises til lovene i for eksempel handlingsplaner og andre politiske dokumenter. Så selv om lovgivning betraktes for å være et rimelig og relativt enkelt virkemiddel, er nok ikke virkningen og resultatene alltid like lett å måle. Dette fordi de spenner over ikke bare hele samfunnet, men også framtidig politikkutforming og implementering over lang tid.

Loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005) står fortsatt sterkt i Frankrike, søk på offentlige nettsteder som [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr) og [handicap.fr](http://handicap.fr) viser at det refereres og reflekteres mye rundt denne loven og implementeringen av den i ulike artikler rettet mot publikum. I kontrast har den norske diskriminerings- og tilgjengelighetsloven på en måte forsvunnet, og blitt en del av en felles lov om likestilling og diskriminering med mål om å sikre et mer helhetlig

diskrimineringsvern (NOU 2009: 14, 2009). Fordelene med dette kan tenkes å være at et overordnet lovverk får mer kraft, for eksempel at å diskriminere en person basert på rase eller kjønn, er det samme som å diskriminere på bakgrunn av funksjonsevne. Dersom et slikt overordnet lovverk får et godt grunnfeste i det norske samfunnet kan det være et godt utgangspunkt for å videreutvikle annen lovgivning på andre felt. En av ulempene til sammenslåingen av de norske lovene kan være at funksjonshemming på en måte blir bortglemt og mindre viktig sammen med lovens andre også viktige virkeområder (kjønn, etnisitet, alder osv.). Mye av innholdet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2013 er dessuten ikke tatt med i den nye likestillings- og diskrimineringsloven (2017), uten at denne studien skal drøfte videre på dette. I tillegg ligger UU innenfor lovens kapittel 3, sammen med individuell tilrettelegging, noe som kan gjøre at UU som strategi forsvinner noe, og blir blandet mer sammen med individuell tilrettelegging. I loven handler §§ 17-19 om UU, og §§ 20-23 handler om individuell tilrettelegging.

De to store lovene i begge land er utviklet som en konsekvens av innflytelsen utenfra, både gjennom inspirasjon fra andre land og gjennom påvirkning fra organisasjoner som FN. Gjennom opprettelsen av disse lovene kommuniserer landene noe positivt ut til verdenssamfunnet, kanskje kan de fungere som et forbilde for andre land som enda ikke har laget aktuell lovgivning på feltet. På denne måten er lovene effektive og viktige på et overordnet nivå. Begge lovene går bredt ut og dekker mange områder og igjen andre lover og føringer, selv om Frankrikes vel og merke er mer omfattende. Dette kan føre til at de blir lite konkrete og dermed vanskelig å håndheve. For hva er egentlig straffen for å bryte disse to lovene? Økonomiske reguleringer er reguleringer som regnes som effektive og kraftfulle, og kan fungere som en type straff. Regulering innenfor funksjonshemmingspolitikken betegnes ofte som sosial regulering. Likevel kan økonomisk- og sosial regulering brukes om hverandre. For eksempel at en aktør får en bot for ikke å overholde krav om tilgjengelighet (Hood, 1986, i Howlett og Ramesh, 2003). I den norske diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2013 finnes ingen økonomiske reguleringer på enkeltfelt, annet enn at en person som opplever diskriminering kan få oppreisning og erstatning for eventuelle tap knyttet til diskrimineringen. Dette gjelder derimot ikke UU, loven tolkes som at dersom UU ikke eksisterer eller er mangelfull kan ikke en person søke erstatning for at han eller hun ble hindret fremkommelighet og deltagelse. Derimot kan for eksempel et foretak som har mulighet til å tilrettelegge og bedre fremkommeligheten, men ikke gjør det, bli pålagt å gjøre det. Dersom foretaket ikke retter seg etter pålegget kan de få et vedtak om tvangsmulkt, dette betyr at de



må betale en daglig bot fram til de har gjennomført tiltak for bedre fremkommelighet. I franske loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005) er det ikke funnet henvisninger til noen økonomiske reguleringer, likevel kan det tenkes at dette eksisterer i andre lover eller forordninger.

Ut i fra ulike søk finnes ingen utsagn som tilsier at det finnes et ønske om en samlet lov om diskriminering i Frankrike. Derimot finnes det en paragraf i den franske straffeloven (code pénal, article 225) som samler forbudet mot diskriminering på ulike grunnlag som etnisitet, kjønn, funksjonshemming osv.), tilsvarende finnes også i den norske straffeloven (2005, § 186). For øvrig virker prinsippet om ikke-diskriminering som mer dominerende i den norske loven enn i den franske. I den nye norske loven kommer det for eksempel frem at brudd på §§ 17 og 18 om universell utforming regnes som diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017). Loi handicap har en egen del om ikke-diskriminering, men denne er plassert under kapittelet som handler om arbeid (LOI n° 2005-102, 2005, article 24). Samtidig var diskriminering som begrep knyttet til funksjonshemming nedfelt i fransk lovgivning allerede i 1990 (LOI no 90-602, 1990), noe som tyder på at ikke-diskriminering og funksjonshemming var et viktig tema allerede for nærmere 30 år siden.

Ved å se på annen lovgivning er det flere likheter å finne i de to landene. Den norske plan- og bygningsloven (2008) minner på mange måter om den franske code de la construction et de l'habitation. Det finnes flere referanser til tilgjengelighet eller UU i begge lovene. Både i Norge og Frankrike finnes det lover om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven, 2016; code des marchés publics), den norske loven inneholder klare henvisninger til tilgjengelighet og UU, noe som er vanskelig å finne i den franske lovgivningen. Dette kan bety at det er regulert innenfor annen lovgivning i Frankrike, noe som støttes av den franske guiden til offentlige anskaffelser (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009).

Sett ut i fra de øvrige dokumentene i denne studien er oppfattelsen at det på fransk side er mer henvisninger og fokus på kravene som ble satt i loven fra 2005. De fleste av de franske dokumentene som handler om tilgjengelighet tar utgangspunkt i loven og konkrete deler av den. I norsk sammenheng er også den opprinnelige diskriminerings- og tilgjengelighetsloven viktig i flere av dokumentene, men inntrykket er likevel at den blir gjennomgående sjeldnere nevnt og referert til i de norske politiske dokumentene. En av grunnene til dette kan være at det henvises mer til andre norske lover, da særlig plan- og bygningsloven (2008).

Opprettelsen av Ad'Ap er en direkte konsekvens av den franske loven (Prost-Coletta, 2015), som også inneholder flere ulike tidsfrister og planer for å sikre økt tilgjengelighet. Ad'Ap forstås som en tydelig strategi som gjør det lett å se på konkrete effekter av loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005). Dette gjør at den franske loven på noen måter kan ligne på en norsk handlingsplan. Dette kan også være med å forklare hvorfor inntrykket er at det eksisterer flere utfyllende norske dokumenter om tema. En annen forklaring på dette kan være at handlingsplanene i fransk forstand ligger under hver enkelt sektor, og gjør det derfor vanskelig og uoversiktlig å finne dokumenter og tiltak som er utgitt på samme tid. Derimot kan dette også ha fordeler ved at planer innenfor hver sektor blir mer konkrete og lettere å forholde seg til for de ulike offentlige organene, andre aktuelle foretak og personer med interesser på feltet. En samlet oversikt over planer på samtlige sektorer ville hatt store fordeler ved at funksjonshemmede og andre lettere kunne skaffet seg en oversikt over hva som skjer og planlegges på feltet tilgjengelighet og UU, slike oversikter finnes til en viss grad på offentlige nettsteder om tema. Et annet eksempel som styrker tanken om at de franske lovene er mer konkrete og fører til handling, er at den franske konferansen for funksjonshemmede (*conference national de l'handicap*) er lovfestet (Précidence de la république, 11.12.14; Précidence de la république, 19.05.16). Lovfestingen sier igjen noen om den franske måten å fremme og implementere politikk på. Gjennom en konferanse skal utfordringene funksjonshemmede møter i samfunnet diskuteres. En konferanse arrangert av regjeringen er i tillegg en utøvelse av politikk som er annerledes fra den norske, uten at denne studien skal gå nærmere inn på hvordan landene presenterer sin politikk.

Forordninger er avgjørende for at lovgivning som virkemiddel skal fungere. Når det gjelder europeiske forordninger er det ikke like lett å se hvorvidt disse blir henvist til i de franske lovene. På nettstedet lovdata.no er det tydelig referert til tilhørende forordninger, og de europeiske er skrevet inn slik at de er blitt en del av den aktuelle norske loven. Forklaringen på denne ulikheten kan være de to landenes ulike tilknytning til EU, Norge gjennom EØS, og Frankrike som medlemsland. Sistnevntes nære tilknytning innebærer trolig at Frankrike automatisk må forholde seg til disse forordningene på lik linje med sine egne, nasjonale forordninger. Kanskje omfattes medlemslandet Frankrike av mange flere EU-forordninger enn det Norge gjør, noe som kan bety at Frankrike har mindre behov for nasjonale forordninger. At begge land har tatt inn EU-direktivet om likebehandling i arbeidslivet inn i sin lovgivning er også en stor likhet mellom dem.

Mange av de offentlige dokumentene og informasjonen benyttet i denne studien avslører at det finnes mange uoppnådde mål i forhold til tilgjengelighet og UU i begge land, dette gjelder også lover som ikke har blitt tilstrekkelig overholdt. Dette innebærer at lovfestede frister og mål er brutt, og nye politiske planer og revideringer av lover stadig blir formulert og presentert. Lovverket er under stadig vurdering og revidering, slik det jo bør være for å kunne forbedre og oppdatere dem kontinuerlig. Slik følger lovene ny kunnskap og samfunnets utvikling.

Sett ut i fra disse funnene og drøftingene framstår bruk av regulering som virkemiddel helt sentralt i begge land, både innenfor funksjonshemmingspolitikken generelt, og innenfor tilgjengelighet og UU som en del av et større politikkfelt. Det er primært aktuelle lover og forordninger som er kjernen i bruken av regulering i begge land, dette kommer også frem i de offentlige dokumentene. Gjennom å se nærmere på bruken av andre virkemidler blir det mulig å danne et enda bedre bilde av bruken av regulering. Med tanke på at det ofte er vanlig å kombinere ulike virkemidler for å oppnå de samme politiske målene er det interessant å se hvordan regulering og de øvrige virkemidlene kan brukes sammen.

### 5.3 Tilgjengelighet og universell utforming gjennom andre politiske virkemidler

Så langt har denne analysen og diskusjonen tatt for seg og sammenlignet bruken av regulering som virkemiddel innenfor politikk for tilgjengelighet og UU. Hoods (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) klassifisering av virkemidler inkluderer også de organisatoriske-, økonomiske- og informasjonsbaserte virkemidlene. Som Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) beskriver, forekommer det svært ofte at virkemidlene som brukes for å nå politiske mål overlapper hverandre i ulik grad. Dette betyr at to eller flere ulike virkemidler anvendes for å nå et politisk mål. Et eksempel på dette kan være hvordan en boligutbygger kan få økonomisk støtte for å bygge tilgjengelig, samtidig som utbyggeren har en rekke forskrifter og standarder å forholde seg til når de skal bygge. Her er det altså både økonomiske- og regulatoriske virkemidler med i bildet. I denne delen av analysen og diskusjonen vil bruken av andre virkemidler enn regulering innenfor funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike sammenlignes, samtidig som sammenhengen med regulatoriske virkemidler vil bli forsøkt trukket frem. Ved å se på andre virkemidler er det lettere å forstå politikken på feltet mer helhetlig. Analysen og diskusjonen nedenfor er delt inn i disse tre resterende virkemidlene.

Hver del presenterer og eksemplifiserer politikk fra først Norge og deretter Frankrike, med en påfølgende sammenligning som diskuterer og sammenfatter eventuelle funn.

### 5.3.1 Tilgjengelighetspolitikk gjennom organisasjon

Organisasjonsbaserte virkemidler brukes for å oppnå ulike politiske mål, og flere eksempler på bruk av denne typen virkemidler innenfor politikk for tilgjengelighet og UU er å finne i dokumenter fra begge land. I tillegg regnes velferdsordninger som et organisatorisk virkemiddel som bruker direkte bestemmelse (Hood, 1986, i Howlett og Ramesh, 2003). I denne studien er det ikke rom for en bred diskusjon om statusen til velferdsordninger i begge land. Samtidig som dette er et sentralt virkemiddel fordi velferdspolitikken tidligere har vært dominerende innenfor funksjonshemmingspolitikken, men hvor regulering nå tar mer og mer plass som virkemiddel (Tøssebro, 2010). Når det gjelder velferdsordninger som tiltak er det derfor lite å finne om dette i dokumenter som handler om tilgjengelighet og UU. Flere gode eksempler på bruk av andre organisatoriske virkemidler for å oppnå mål om tilgjengelighet og UU er derimot å finne i dokumenter fra begge land.

Brukermedvirkning er et organisatorisk virkemiddel beskrevet av Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003). Det norske Manneråkutvalget (NOU 2001: 22, 2001, s. 108) skriver om hvordan brukermedvirkning er et viktig virkemiddel for økt tilgjengelighet, og at brukerorganisasjonene ikke har blitt tatt nok hensyn til i for eksempel byggesaker. Aktuelle organisasjoner har selv også en form for ansvar ved at deres tillitsvalgte skal være tilstrekkelig skolert om rettighetene til medlemmene. Her opplyses det altså om hvordan organisasjoner med deres brukere bidrar til brukermedvirkning og med det økt tilgjengelighet. For eksempel er et foreslått tiltak i den norske regjeringens handlingsplan at samarbeidet mellom IKT-næringen, myndigheten og frivillige organisasjoner skal styrkes for å sikre kompetanseheving om UU innen IKT (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 26).

I handlingsplanen fra 2009 (Barne- og likestillingsdepartementet, s.10) skrives det innledningsvis om bruken av ikke-rettslige virkemidler, noe som innebærer bruken av flere organisatoriske virkemidler. Regjeringen skriver at de ønsker å bruke mange ulike virkemidler i veien mot et universelt utformet Norge. Virkemidlene som nevnes er bruk av offentlig markedsrett, noe som tolkes som den markedsmakten det offentlige er i besittelse av gjennom prioriteringer og offentlige anskaffelser. Videre virkemidler som nevnes er forvaltningsrett som innebærer etatsstyring, det vil si oppfølgingen av statlige virksomheter,

og bevilningsmakt, det vil si de årlige budsjettene regjeringen setter opp. Alle disse virkemidlene er i stor grad organisatoriske, og bidrar til at UU blir fremmet innen offentlig forvaltning og at universelt utformede tjenester og produkter blir prioritert ved offentlige anskaffelser. Et konkret tiltak (B14) i samme handlingsplan kan videre demonstrere hvordan staten bruker offentlig virksomhet kombinert med regulering gjennom forordninger og lovgivning for å fremme sine mål. Tiltak B14 handler om UU i private bygg som leies av statlige virksomheter. Tiltaket påpeker at det i leiekontrakten bør være nedfelt at bygget bør være universelt utformet innen 2025, dersom det ikke allerede er det. Tiltaket beskriver også hvordan dette er utleiers ansvar i henhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det er også den statlige virksomheten sitt ansvar at dette blir kartlagt (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 17). Her bruker regjeringen offentlig (statlig) virksomhet som et virkemiddel for å oppnå sine mål om tilgjengelighet og UU, fordi utleiere vil føle seg presset til å sørge for at deres bygg oppfyller kravene, slik at de igjen lettere sikrer seg en leietager (staten). Samtidig bruker tiltaket ordet *bør*, noe som ikke tilsier at det blir store konsekvenser dersom virksomhetene ikke handler i tråd med tiltaket. Dette kan bety at virkemiddelbruken ikke er like effektiv som den kan fremstå som. Dette tiltaket innebærer altså bruk av et organisatorisk virkemiddel gjennom statlig virksomhet (Hood, 1986, i Howlett og Ramesh, 2003), samtidig som det refererer til regulering gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013).

Tiltak IKT9 i den norske regjeringens nyeste handlingsplan (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 28-30) går ut på å bevilge 13 millioner over budsjettet slik at arbeids- og sosialdepartementet kan utvikle talegjenkjenning på norsk. Dette betyr for eksempel at datamaskiner kan styres ved hjelp av tale. Denne store pengeoverføringen kan tolkes som at det er en viktig politisk prioritering for regjeringen, og framstår som en form for direkte bestemmelse på lik linje med og for eksempel bevilge penger til veiutbygging. Dette tiltaket kan også inkludere det politiske virkemiddelet som handler om offentlige virksomheter. Dersom talegjenkjennings-verktøy ikke blir betraktet som lønnsomt å utvikle av andre tilbydere trer staten her inn for å sikre økt tilgjengelighet gjennom å bevilge penger direkte til formålet. Et annet eksempel på samme virkemiddel kan finnes i tiltaket IKT 14 som handler om bedre tilgjengelighet i Nasjonalbibliotekets (NB) digitale fora. NB er en offentlig virksomhet som tilbyr gratis varer og tjenester. Ulempen med offentlige virksomheter som tilbydere er at de sjeldent har et økonomisk press på seg for å fullføre arbeidet raskest mulig, dette er negativt og gjør at prosessen for økt tilgjengelighet kan ta lengre tid. Innenfor

transportsektoren skriver regjeringen i tiltak T3 at de offentlige virksomhetene Avinor (fly), Jernbaneverket (tog), og Statens vegvesen (vei) skal ha rutiner i forhold til drift av infrastruktur, det vil si at for eksempel gangveier er frie for snø og at heiser fungerer til enhver tid. Regjeringen mener disse virksomhetene bør gå sammen om en standardisering av løsninger for dette. Dette tiltaket er interessant fordi det handler om et organisatorisk virkemiddel, samtidig som den ikke sier noe konkret om hvordan virksomhetene skal løse det, eller setter en tidsfrist. Tiltak T5 handler videre om kjøp av transporttjenester og kan minne om virkemidlet som handler om markedsorganisering. Her kjøper staten for eksempel fergetjenester. Tiltaket sier her at det er statens ansvar å jobbe for at tjenestene den kjøper er universelt utformet slik at for eksempel alle kan komme seg på og av en ferge. Her kan det tolkes som at staten støtter opp under den frivillige samhandlingen mellom konsument og tilbyder/produsent (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 43-44).

I tiltak IKT3 i den nyeste norske handlingsplanen kommer det frem at det ønskes et samarbeid med blant andre frivillige organisasjoner under utviklingen av en læringsplattform, noe som tolkes som et organisatorisk virkemiddel. Dette tiltaket har ingen tilknytning til regulering, men kan også høre inn under informasjon som virkemiddel (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 26).

Også i Frankrike finnes flere eksempler på bruk av ulike organisatoriske virkemidler i funksjonshemmingspolitikken, og for tilgjengelighet og UU. I den franske utredningen ”Réussir 2015” (Campion, 2013) finnes for eksempel et lignende tiltak som det norske om bedret samarbeid med frivillige organisasjoner som går ut på å opprette et samarbeid mellom et offentlig organ og frivillige organisasjoner i forhold til kompetanseheving. Det påpekes at det er viktig for myndighetene å samle kunnskap som er spredt over hele landet i ulike organisasjoner. Også brukerorganisasjoner blir trukket fram som viktige samarbeidsorganer i samme dokument. Blant annet foreslås det å trekke inn disse under behandlingen av unntaksforespørsler som kommer fra foretak o.l. som ikke har mulighet til å bli tilgjengelig i henhold til gjeldende krav (Campion, 2013, s. 45-47). På denne måten er brukerorganisasjonene en viktig del av arbeidet for økt tilgjengelighet og UU. Konferansen for funksjonshemmede i regi av presidenten i 2014 (Précidence de la république, 2014, s. 2) presenterer et tiltak med et mål som omhandler offentlige anskaffelser, og med det den statlige markedsmakten som et organisatorisk virkemiddel. På kort sikt handler målet om hvordan statsministeren skal sende ut skriv som oppfordrer til å inkludere kriterier for

tilgjengelighet ved offentlige anskaffelser av digitale produkter og tjenester. På lengre sikt er målet at kriterier for tilgjengelighet skal medregnes når det Europeiske direktivet for offentlige anskaffelser implementeres i løpet av 2016. På samme konferanse tolkes også et annet tiltak som en form for markedsorganisering. Tiltaket handler om at det nasjonale instituttet for konsum (INC), en offentlig virksomhet, vil skrive en avtale med staten med formål om å bedre informasjonen for funksjonshemmede på produkter. Dette tenkes å være for eksempel større skrift på bruksanvisningen, produkter blir lettere å håndtere, eller form og farge på for eksempel brytere blir mer hensiktsmessig. Videre sier tiltaket at INC skal lage en liste over produkter, og husholdningsapparater spesielt, som allerede er testet og er kompatibel med reglene for tilgjengelighet. I tillegg skal føderasjonen for e-handel og avstandssalg (FEVAD) oppmuntre sine medlemmer til å gjøre nettsidene deres tilgjengelige. I dette omfattende tiltaket ønsker regjeringen å sette i gang prosesser som oppmuntrer til samhandling mellom konsument og produsent, ved at økt handel kan skje dersom flere produkter blir tilgjengelige.

Et eksempel på en type statlig omorganisering, eller endring, som et politisk virkemiddel finnes i et tiltak bestemt på CNH (conference handicap) i 2016 (Précidence de la république, 2016, s. 3). Tiltaket beskriver hvordan den ledende rollen til generalsekretariatet i ministerrådet for funksjonshemming (*Conseil Interministériel du Handicap* (CIH)) skal styrkes ytterligere. Grunnen er for og enklere kunne fortsette å utvikle tilgjengelighetspolitikk, og for å sikre opprettholdelsen av *réponse accompagnée* (ledsaget respons/støtteplan), et program som kan minne om den norske samhandlingsreformen (hvor helse- og sosialansvar flyttes fra staten og over til kommuner) (Lid, 2013, s. 58). I *réponse accompagnée* handler det altså mer om hvordan de ulike offentlige nivå skal samhandle bedre for å gi en individuell og sammenhengende oppfølging (Précidence de la république, 2016, s. 3). Tiltaket beskriver kort sagt hvordan staten velger å endre og å sikre rollen til sekretariatet for og lettere kunne fremme økt tilgjengelighet. I utredningen "Réussir 2015" fra 2013 finnes også eksempel på hvordan regjeringen blir anbefalt å gjennomføre en omorganisering i offentlige organer for å bedre fremme tilgjengelighet. Et råd eller tiltak (nr. 33) går ut på å endre etaten AOTU (Autorités organisatrices de transports urbains), et offentlig organ for urban transport til å bli AOMD (Autorités organisatrices de la mobilité durable), et organ som vil jobbe for bærekraftig mobilitet eller tilgjengelighet. Dette for å sikre at myndigheter og etater på transportområdet er kompetente på å organisere stoppesteder for offentlig transport langs offentlige veier i nærrområdene. Det virker som denne omorganiseringen gjelder i urbane

strøk. Tiltaket fortsetter med å presisere at transportmyndighetene (AOT) i rurale strøk bør utvide sitt kompetanseområde slik at de blir kompetente til å organisere stoppestedene i deres områder ved å inkludere berørte parter, for eksempel landeiere (Campion, 2013, s. 73). Her brukes altså omorganiseringer av offentlige organer/etater for transport for å fremme det overordnede politiske målet.

Oppsummert ser det ut til at organisatoriske virkemidler blir anvendt i stor grad i begge land. Tiltakene som er hentet fra dokumentene og diskutert ovenfor viser at landene tenker likt på flere områder i forhold til bruk av organisatoriske virkemidler. I franske dokumenter er det funnet tiltak som handler om bruk av den statlige markedsmakten, i de norske dokumentene var tiltak som omhandlet bruk av offentlig virksomhet lettere å finne. Grunnet denne studiens begrensede antall dokumenter er det vanskelig å si med sikkerhet om et land prioriterer enkelte typer organisatoriske virkemidler mer enn andre.

De franske dokumentene inneholder to eksempler på tiltak som handler om omorganisering, uten at noe tydelig eksempel ble funnet i de norske. Dette kan enten tyde på at det i Norge ikke er behov for slik omorganisering nå, eller det kan bety at omorganisering ikke blir presentert som tiltak i de norske planene, men heller skjer i bakgrunnen av den konkrete politikktutforming som kommer frem i dokumentene. Omorganisering tolkes som å være både positivt og negativt fordi det reflekterer at staten ønsker å gjennomføre endring for å få offentlige organer til å fungere optimalt, samtidig er det uheldig at en type organisering ikke har fungert optimalt i utgangspunktet. Når myndighetene initierer denne typen omorganisering kan det også forstås som at de ønsker at det skal fremstå som et viktig tiltak, uten at det kanskje har stor reell betydning. Både de norske og de franske dokumentene trekker fram offentlige anskaffelser og budsjettbevilgninger for å oppnå de politiske målene om økt tilgjengelighet.

Bruk av familie og nærmiljø er trolig virkemidler staten også benytter seg av, uten at det nødvendigvis nevnes i de aktuelle norske og franske dokumentene. Grunnen til det kan være at det kan tolkes som ansvarsfraskrivelse dersom staten baserer seg på slike virkemidler for å nå sine mål. Det kan kanskje minne om det kontinentaleuropeiske velferdsregimet som historisk sett hadde større fokus på omsorg fra familien (Esping-Andersen, 1990). Det er tenkelig at slike tiltak både støttes og oppmuntres, men at staten ikke baserer seg på dette som et middel for å nå mål om tilgjengelighet og UU.



Organisasjoner, ofte frivillige, er kjernen i funksjonshemmingsbevegelsen som så på funksjonshemming som noe mer enn kun trekk ved individet (Shakespeare, 2006; Tøssebro, 2010). Uten disse organisasjonene ville trolig ikke funksjonshemmingspolitikken sett ut slik den gjør i dag. Her brukte folk organisasjoner som jobbet for og krevde like rettigheter for funksjonshemmede, som et virkemiddel for å sette temaet på den politiske dagsordenen. I dag tenkes det at myndighetene betrakter organisasjoner som nyttige virkemidler for å utvikle og implementere funksjonshemmingspolitikk, i tillegg kan de gi dem støtte som da blir et økonomisk virkemiddel. Videre baserer frivillige organisasjoner seg som navnet tilsier på frivillighet. Dette innebærer at enkeltmennesker må være engasjert nok og ha stor nok tro på saken til å ville gjøre en innsats uten å få betaling for det. Likestilling, frigjøring, mennesker og ikke-diskriminering er ord som kan påvirke rettferdighetssansen til mange, også mennesker som ikke har en funksjonsnedsettelse selv, eller er i familie med noen som har det. Ved å se på hvordan både Norge og Frankrike støtter seg på frivillige organisasjoner i utviklingen av politikk, for eksempel gjennom høringer (regjeringen.no; gouvernement.fr) hvor organisasjoner som Norges Handikapforbund og tilsvarende Associtaion des Paralysés de France i Frankrike uttaler seg, betraktes dette virkemidlet som viktig for å oppnå politiske mål om blant annet økt deltagelse. Myndighetene bruker altså frivillige organisasjoner direkte ved å støtte dem økonomisk, og samtidig indirekte ved at det er organisasjonene som gjennomfører sine tiltak og står for innsatsen. Innspill og samarbeid med frivillige organisasjoner er også viktig, noe det norske tiltaket IKT3 viser (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 26).

### 5.3.2 Økonomiske virkemidler for økt tilgjengelighet

Noen reguleringer innebærer å pålegge noen sanksjoner i form av for eksempel bøter, f.eks. som i det franske Ad'Ap-programmet (Prost-Coletta, 2015). Dette er altså penger som staten krever inn. Til forskjell handler økonomiske virkemidler om penger som staten allerede er i besittelse av, og hvordan den kan bruke de som politiske virkemidler. Det var lettere å finne konkrete eksempler på bruk av økonomiske virkemidler i de norske dokumentene, enn i de franske. Likevel er det tydelig at dette er et virkemiddel som anvendes av begge land.

Manneråkutvalget (NOU 2001: 22, 2001) trekker frem bruken av økonomiske virkemidler på flere områder. For eksempel innenfor tilgjengelighet og bolig. Her presenteres Husbanken som det organet som bidrar gjennom å gi tilskudd. Utvalget anbefaler også at tilskuddet til

aktuelle interesseorganisasjoner må øke kraftig, i tillegg anbefaler utvalget at de som representerer organisasjonene skal kompenseres når de deltar i offentlige utvalg og arbeidsgrupper (s. 197). Flere eksempler på bruk av økonomiske virkemidler er også å finne i den norske handlingsplanen fra 2009 (Barne- og likestillingsdepartementet), hvor Norges forrige regjering beskriver hvordan de planlegger å bruke økonomiske virkemidler for å oppnå et universelt Norge innen 2025. I planen legger de fram økonomiske virkemidler i form av budsjettprioriteringer. De skriver at finansiering av UU i prinsippet skal være innenfor rammene av regjeringens totale budsjett. Dette betyr at UU skal inkluderes innenfor satsningene som skjer i ulike sektorer på en naturlig måte. Statsbudsjettet ble i 2009 endret slik at det inkluderte en tiltakspakke for arbeid, hvor blant annet tilskuddet skulle gå til forbedring av kommunenes infrastruktur. I pakken lå det øremerkede tilskudd til UU og tilgjengelighet i flere sektorer. Utbetalinger gjennom budsjettet tolkes her som et overordnet politisk virkemiddel som gir planen tyngde ved å vise til at større midler faktisk er satt av til tilgjengelighet og UU (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 10). De økonomiske satsningene i budsjettet er også en form for organisatorisk virkemiddel, på samme måte som finansiering av veier og velferd er det. I planen finnes mer konkrete tiltak som for eksempel tiltak B6 som omhandler en rentekompensasjonsordning for norske kirker som trenger støtte til oppgradering av bygg, blant annet i forhold til tilgjengelighet og UU i kirkebygg. Tiltaket går ut på at kirkene får rentefrie lån over en bestemt periode, og regnes som en slags subsidie som kan få kirkene til å sette i gang nødvendige tiltak de i utgangspunktet ikke hadde råd til (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 16).

Subsidier er et viktig virkemiddel staten kan bruke for å belønne ønsket aktivitet (Hood, 1986, i Howlett og Ramesh, 2003). I den norske handlingsplanen fra 2015 finnes flere eksempler på tiltak som innebærer lån og tilskudd for å sikre UU innen bygg og anlegg. Husbanken i régi av kommunal- og moderniseringsdepartementet står som pådrivere for flere tiltak i handlingsplanen. Husbankens grunnlån er trukket fram som et tiltak for å fremme tilgjengelighet og UU i både nye boliger og eksisterende boliger. Dette er en subsidie i form av et lån som kan søkes på. Et annet tiltak handler om tilskudd til å få for eksempel en tilstandsvurdering i et borettslag samt tilskudd til å bygge heis, dette med mål om å øke tilgjengeligheten i eksisterende bygg og boliger. Et siste tiltak handler om et tilskudd som skal bidra til kompetanse- og kunnskapsutvikling innen tilgjengelighet og UU, også interesseorganisasjoner kan søke på dette tilskuddet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 35-36). Disse tiltakene betraktes som positive fordi de

legger opp til at staten støtter økt tilgjengelighet på boligeiernes- og utbyggenes eget initiativ. Det tenkes at noen av ulempene med slike tiltak er at det kan ta lang tid før økt tilgjengelighet oppnås med tanke på når initiativet tas, søknadsprosessen, tildeling av lån eller tilskudd, og deretter selve utbyggingen. Dersom lån eller tilskudd ikke dekker hele ombyggingen er det også tenkelig at noen bortprioriterer den, samtidig som en heisinstallasjon i et eldre borettslag trolig kan øke leilighetenes verdi ved at for eksempel flere eldre ønsker å flytte dit. En tredje subsidie, skatteinsentiver, finnes hverken i regjeringens handlingsplan fra 2009 eller 2015. Årsaker til dette tenkes å være at det ikke blir prioritert, eller at det allerede eksisterer skatteinsentiver, men at regjeringene ikke har ønsket å fremheve disse i sine handlingsplaner. Årsaken til dette kan være at for eksempel en skattelette vil føre til mindre statlige inntekter, som igjen fører til at det blir mindre penger å bruke andre steder, og på andre virkemidler. En mulig forklaring blir da altså at regjeringen vil satse på andre virkemidler, for eksempel vil bøter på grunn av manglende tilgjengelighet gi statlig inntjening framfor kostnader.

Videre er et annet tiltak i regjeringens nyeste handlingsplan interessant fordi det minner om et økonomisk virkemiddel, men med en litt annen tone. Tiltak BA9 omtaler statens byggeskikkpris, en hederspris som tildeles bygg og anlegg hvor det er tatt spesielt godt hensyn til miljø og UU. Prisen innebærer en plattsje som monteres på det aktuelle bygget, diplom, samt et pengebeløp. Her oppmuntrer staten utbyggere til å ta mest mulig hensyn til miljø og UU gjennom utdelingen av en pris. Heder og ære fra det offentlige, samt et pengebeløp, vil trolig være gjevt for mange utbyggere. Kanskje oppmuntres de da til å oppfylle regjeringens politiske mål, og mottar annerkjennelse fra bransjen og andre mennesker. Et godt eksempel på en finansiering av interesseorganisasjoner av den norske regjeringen er tiltak PU7 som beskriver tilskudd til friluftaktiviteter, tilskuddet er tidligere delt ut til organisasjoner som Kreftforeningen og Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 37-40). Ulempen med tilskudd til interesseorganisasjoner kan tenkes å være at de største organisasjonene mottar tilskudd, noe som kan føre til at mindre organisasjoner blir skjøvet til siden. Dette tiltaket kan også forstås som et organisasjonsbasert virkemiddel, da det handler om å bidra til at organisasjoner som mest sannsynlig baserer seg til en viss grad på frivillighet, kan bidra til å fremme det politiske målet om tilgjengelighet.

Konferansen for funksjonshemmede i 2014 (Précidence de la république, 2014) presenterer et tiltak som tolkes som et økonomisk virkemiddel i form av at det er et skatteinsentiv. Tiltaket

går ut på at det i budsjettet fra regjeringen for 2016 skal legges inn en oppdatert liste over tilpasninger i hjemmet som kvalifiserer til skattefradrag. Dette forklares med at listen trenger å oppdateres for og lettere samsvare med nye utfordringer. Tiltaket utdyper ikke om dette gjelder for funksjonshemmede som allerede bor i egen bolig, eller om det også gjelder en utleier, eventuelt et nytt boligbygg. Uansett er dette en enkel måte for den franske regjeringen og sørge for økt tilgjengelighet i hjemmet, da et skattefradrag kan gjøre det lettere å sette i gang tiltak for tilgjengelighet og tilrettelegging. Samtidig kan det i mange tilfeller heller være snakk om individuell tilrettelegging. Fordelen er at dersom en person flytter ut av en bolig som er tilrettelagt, kan andre funksjonshemmede kanskje være interessert i å ta over leiligheten, som allerede er tilgjengelig. Hvis det er snakk om individuelle tilrettelegginger, er det trolig vanskeligere å finne en ny beboer med akkurat samme behov. I tillegg finnes flere ulike eksempler på hvordan staten skal finansiere diverse overordnede tiltak i den franske loven fra 2005 (LOI n° 2005-102, del IV), derimot ser det ikke ut til at lovteksten inneholder informasjon om eventuelle skatteinsentiver eller andre konkrete økonomiske virkemidler.

Ut fra observasjonene ovenfor ser Norge ut til å trekke frem flere økonomiske virkemidler enn Frankrike i de dokumentene denne studien har tatt for seg. I Norge er Husbanken sentral når det kommer til tilskudd og lån for å sikre tilgjengelige bygg. I Frankrike er ønsket å legge inn skatteinsentiver for å oppnå samme mål. På bakgrunn av dette ser det ut til at økonomiske virkemidler er mest brukt for å sikre tilgjengelighet innenfor bygg og anlegg i begge land. Årsaken til at de norske dokumentene åpner for flere økonomiske virkemidler enn de franske kan være på grunn av dokumentene selv, og at de kanskje ikke er representative nok. En annen forklaring er at flere økonomiske virkemidler i fransk sammenheng allerede er regulert gjennom loi handicap (LOI n° 2005-102, 2005). Samlet sett er inntrykket at økonomiske virkemidler ikke er de viktigste virkemidlene når det kommer til politikk for tilgjengelighet og UU i begge land. Samtidig tenkes det at økonomiske virkemidler alltid vil finnes innenfor samtlige politikkområder. En satsning på tilgjengelighet og UU innenfor funksjonshemmingspolitikken tilsier et behov for økonomiske midler. Ombygging og universelt utformede nybygg er konkrete handlinger som åpenbart er avhengig av finansiering både av offentlig- og privat sektor. Ved at myndighetene bruker tall og snakker om de økonomiske satsningene på feltet, gir de folk noe konkret.

### 5.3.3 Tilgjengelighet gjennom informasjon

Når myndighetene på ulike måter informerer innbyggerne om tilgjengelighet og UU er dette former for politiske virkemidler. Myndighetene kan også gå foran som et forbilde ved at offentlig informasjon og for eksempel nettsteder er tilgjengelige eller til og med universelt utformede. Når det kommer til informasjon som virkemiddel er det lett å blande hvordan man kan oppnå økt tilgjengelighet gjennom å gi ut informasjon, og hvordan statlig og annen informasjon gjøres tilgjengelig for alle. I dette tilfellet er det å informere om tilgjengelighet som betraktes som virkemiddelbruk. Også dette virkemiddelet finnes det eksempel på i dokumentene fra begge land.

Regjeringen vil samtidig understreke at et bedre lovverk kun er ett av flere virkemidler for å bekjempe diskriminering. Holdnings- og påvirkningsarbeid er viktig for å gi økt kunnskap om personer med nedsatt funksjonsevne, og blant annet om hva slags handlinger og ytringer som vil forstås som diskriminering.

(Barne- og likestillingsdepartementet, 2008)

Sitatet ovenfor er hentet fra proposisjonen til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008), og beskriver hvordan holdnings- og påvirkningsarbeid er sentralt hvis hele samfunnet skal bli mer tilgjengelig. Det tenkes at bruk av informasjonsbaserte virkemidler er avgjørende for å påvirke mennesker og få de til å vurdere holdningene sine. Når reguleringer og andre virkemidler igangsettes gjør de trolig også i seg selv et implisitt holdnings- og påvirkningsarbeid. Et eksempel er når myndigheter og politikere legger frem tall for å vise til deres arbeid for tilgjengelighet og UU. Et annet eksempel er signalene Norge og Frankrike sender ut til verdenssamfunnet om deres engasjement innenfor funksjonshemningspolitikken ved å vedta lovgivning som stiller krav til tilgjengelighet, det samme gjelder ratifisering av FN-konvensjonen fra 2006 og deltagelse i samarbeid om standarder. Dermed ligger det her et viktig samspill mellom flere typer virkemidler, da for eksempel holdningsspredning kan være en del av både regulering og informasjon som politiske virkemidler.

Manneråkutvalget skriver i sin utredning om hvordan det eksisterer en svikt i både holdninger og kompetanse på funksjonshemningsfeltet, og om hvordan krav til estetikk og brukbarhet ofte kolliderer. På bakgrunn av dette regnes derfor kompetanseheving og informasjon som viktige virkemidler. En god informasjonspolitik vil også sikre innbyggernes demokratiske

rettigheter, skrives det (NOU 2001: 22, 2001, s. 112). Den norske regjeringen har i høy grad fokusert på informasjon som politisk virkemiddel i handlingsplanen fra 2015. Ett tiltak (IKT3) presenterer programmet Digital 2017 som går ut på å styrke samarbeidet og innsatsen for UU innen IKT hos offentlige virksomheter, IKT-næringen og frivillige organisasjoner gjennom å tilby en arena for opplæring og deling av erfaringer (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 26). Dette tiltaket kan minne mye om Hoods (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) virkemiddel overtalelse, fordi det handler om konsultasjon mellom myndigheter og foreninger. Selv om deltagelse i programmet kun er et tilbud, sier det noe om hvordan staten bruker informasjon for å få partene mer opplyst.

Andre tiltak som går direkte på informasjon er for eksempel tiltaket (IKT6) som presenterer Difi (direktoratet for forvaltning og IKT) som en viktig aktør for informasjon og veiledning av de viktigste målgruppene gjennom sitt nettsted og gjennom konferanser og fagdager (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 26). Et annet tiltak (TEK3) som handler om informasjon, går ut på å styrke forbrukerinformasjonen om hverdagsteknologi og praktiske løsninger, ved å gi ut en oversikt over produkter og bruksområder. I forbindelse med dette ønsker regjeringen å etablere et samarbeid mellom næringslivet, brukerorganisasjoner og faginstitusjonene på feltet. Her ønsker altså regjeringen å fremme og utvikle aktuell informasjon gjennom å koble sammen sentrale parter, på denne måten sikrer man også god kvalitet på informasjonen (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 33). Også innenfor bygg og anlegg skisserer tiltak BA8 i samme plan hvordan Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet skal tilby informasjon, veiledning og andre verktøy i forhold til UU og tilgjengelighet i boliger, bygninger og uteområder på sine nettsider. Selv om dette betraktes som et tydelig informasjonsbasert virkemiddel, bærer det ikke preg av å være en informasjonskampanje, men heller et tiltak for å fremme et kontinuerlig informasjonstilbud for de som har behov for og opplyses om tema.

Myndighetene kan også sikre tilgjengelighet og UU er gjennom å satse på informasjon innenfor skole og utdanning. På denne måten kan flere mennesker så tidlig som mulig lære om betydningen av tilgjengelighet og UU. Et tiltak (SO3) tar for eksempel opp en fortsettelse av kompetansehevingsprogrammet for høyskole- og universitetsutdanninger. Programmet tar sikte på å støtte lærestedene i å få mer kompetanse, samt at programmet selv skal utvikle UU i utdanning. I tillegg skal programmet inneholde flere informasjonstiltak (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 47). Dette vurderes til å være et informativt

virkemiddel som tar sikte på å informere og å heve kompetansen til brukere, utdanningsinstitusjoner, og staten selv. Ved at utdanningsinstitusjonene selv får hevet kompetansen kan de da dele denne med ikke bare funksjonshemmede men også andre studenter og ansatte.

Det er også mulig å se på handlingsplaner i sin helhet som et informasjonsbasert virkemiddel. Det er et enkelt og tydelig offentlig dokument som først skriver informativt om tema, for deretter å presentere tiltakene i en oversiktlig inndeling. Det står også hvilke organ som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres, samt at de fleste har en tidsramme for gjennomføring. Samtidig er det vanskelig å si om dokumentet i seg selv er tilgjengelig for alle, da det hverken foreligger på nettsiden i punktskrift eller i opplest format. Poenget er at handlingsplanene i seg selv er et middel for å opplyse befolkningen om regjeringens mål for tilgjengelighet og UU i tiden framover.

Campion (2013, s. 37) foreslår i sin rapport "Réussir 2015" at ulike aktuelle myndighetsorganer og forskningsgrupper går sammen for å skape en nasjonal plattform for tilgjengelighet og UU som skal samle aktuell forskning, evaluering, innovasjon og tilgjengelige ressurser. I tillegg skal plattformen være et grunnlag for spredning av informasjon. Konferansen CNH 2014 (Précidence de la république, 2014, s. 3) trekker fram flere mål som skal bidra til å oppnå det overordnede målet om økt tilgjengelighet for funksjonshemmede. Ett av disse målene handler om tilgjengelighet til det kommende presidentvalget. Alle skal ha mulighet til å gjøre seg tilstrekkelig opplyst og informert om de aktuelle kandidatene. I tillegg skal det gjøres avtaler med TV-selskaper om at debatter som sendes må være tilgjengelige for alle. Dokumentet går ikke i dybden på hvordan dette skal gjøres, men det antas at god teksting og tydelig skilting på settet til debatten er tiltak som er nødvendige. Dette er et politisk virkemiddel som baserer seg på informasjon ved å sørge for at alle får tilstrekkelig tilgang til informasjon om presidentvalget, og med det et best mulig utgangspunkt for å stemme ved valget. Et annet tiltak som blir presentert på samme konferanse handler om hvordan offentlige nettsider skal gjøres tilgjengelige. En ny standard skal snart innføres, og de nettstedene som setter i gang prosessen for å oppnå dette vil motta et sertifikat på dette. På samme måte som universiteter mottar et sertifikat på at de er tilgjengelige for studenter med funksjonsnedsettelse, tenkes dette å ha en positiv effekt for det aktuelle nettstedet. Det står ikke noe om hva som eventuelt blir konsekvensene av og ikke følge standarden. Samtidig oppfattes dette som et politisk virkemiddel som ligger mellom

både organisatoriske-, regulatoriske-, økonomiske- og informasjonsbaserte virkemidler. Dette fordi det handler om endringer som gjøres av og for staten selv, videre at en standard (retningslinjer/regler) innføres for å sikre tilgjengelighet, deretter finansielt fordi et sertifikat kan minne om et tildelt gode, og til slutt informasjon fordi det handler om informasjon som skal gjøres tilgjengelig for flere. Konferansen CNH 2016 (Précidence de la république, 2016, s. 3) presenterer videre et tiltak som handler om et nasjonalt kompetanse-/opplysningsprogram for familier. Dette programmet har som mål å øke kompetansen om blant annet barn og trygdeytelser til familier med ekstra behov for bistand, et eksempel kan være informasjon om hvordan man innskriver et barn på skolen. Tiltaket går konkret ut på at dokumenter i dette programmet skal gjøres tilgjengelig for alle typer funksjonsnedsettelse, slik at alle familier som trenger det har forutsetninger for å forstå dokumentene som finnes i programmet. De viktigste dokumentene skal gjøres mer tilgjengelig fra sommeren 2016, og det ultimate målet er at alle dokumentene skal oppnå samme standard. I tillegg til at konferansenes innhold og utfall blir presentert på nettet, hvor alle har tilgang, hadde denne konferansen også en egen emneknagg kalt #CNH\_2016.

Funnet av emneknaggen vekker en interesse til å undersøke hvorvidt franske myndigheter har brukt samme taktikk også andre steder. Gjennom denne tilnærmingen viser jo regjeringen og politikerne at de satser på å informere om tilgjengelighet på alternative måter som passer i tiden. Emneknaggen #accessibiliteatous (tilgjengelighet for alle) dukker raskt opp på den franske regjeringens nettsider om tilgjengelighet. Regjeringen ønsker altså at denne emneknaggen skal bli en plattform mennesker kan bruke når de snakker om tilgjengelighet i ulike sosiale medier. Emneknaggen leder videre til ulike informasjonsvideoer kalt Plus belle la vie "Ensemble" (et enda vakrere liv "sammen"). Disse er korte videosnutter på ett minutt som hver enkelt får fram viktige poeng i forhold til funksjonshemming og tilgjengelighet på en munter måte. Videoene er sendt på fransk TV, men kan altså sees på regjeringens nettsider i ettertid, da naturlig nok med mulighet for audiobeskrivelse for synshemmede (funnet på [gouvernement.fr](http://gouvernement.fr)).

I dokumenter fra begge land finnes eksempler på hvordan staten ønsker å bruke informasjon som et virkemiddel for å oppnå økt tilgjengelighet og UU i samfunnet. Begge land trekker frem kompetanseheving og holdningsarbeid som sentralt. Dette er interessant fordi særlig holdningsarbeid kan være et godt eksempel på hvordan politiske virkemidler går over i hverandre. Gjennom for eksempel regulering skapes et implisitt holdningsarbeid som også



kan betraktes som bruk av virkemiddelet informasjon. Samlet sett ser det ut til at informasjon er et viktig virkemiddel som brukes både i Norge og i Frankrike. Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) fremhevet bruken av denne typen virkemiddel som utømmelig i sin diskusjon rundt valg av virkemiddel. Informasjon får budskapet raskt ut til store deler av befolkningen, og bidrar med mye opplysningsarbeid, samtidig som det er lite kostnadskrevende og kan iverksettes raskt. Bruken av emneknagger fra franske myndigheter er også interessant fordi den sier noe om hvordan de ønsker å nå ut til flest mulig mennesker i ulik alder. Emneknagger brukes gjerne i sosiale media for at brukere lettere skal finne fram til et tema. Et eksempel kan være at et menneske med funksjonsnedsettelse ønsker å følge med på en pågående konferanse uten og selv være tilstede, ved å søke etter emneknaggen #CNH\_2016 vil denne personen finne innlegg som andre har lagt ut om konferansen.

Det er altså mulig å finne virkemidler av de fleste slag kun ved å se på denne studiens utvalgte dokumenter. Det positive med det er tanken om at mange virkemidler utfyller hverandre. På samme tid handler noe av kritikken fra Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) om hvordan bruk av virkemidler basert på informasjon og autoritet (regulering) fremheves som enda viktigere enn de er fordi de er utømmelige. Det krever mindre ressurser av myndighetene å fremme lovforslag og adoptere ulike forordninger og sette i gang informasjonskampanjer, sammenlignet med å gjøre organisatoriske endringer eller å bruke en stor del av egne økonomiske ressurser.



## 6 Videre diskusjon og avslutning

Denne avslutningsdelen vil være tredelt. Som beskrevet gjennom denne studien har funksjonshemmingspolitikken i mange land endret seg som følge av internasjonale strømninger fra andre land og organisasjoner. Første del av avslutningen ønsker å summere opp og diskutere videre på påvirkningen Norge og Frankrike har blitt utsatt for, gjennom de tre ulike internasjonale trendene som ble presentert innledningsvis i denne studien (Tøssebro, 2010). Andre del av avslutningen vil se på hvordan flere av dokumentene i denne studien henviser til uoppnådde mål knyttet til tilgjengelighet og universell utforming, og diskutere eventuelle større og mindre årsaker til dette. Til slutt skal denne avslutningen sammenfatte funn fra analyse- og diskusjonsdelen og se på likheter og ulikheter som ble funnet mellom de to landene, i tillegg til å ta opp utfordringer med den komparative analysen. Hvor går veien videre for disse to landene? Hva kan senere studier se nærmere på? En gjentakelse av problemstillingen er også relevant her: ”Hvordan har funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike beveget seg fra velferdspolitik og over til regulering på feltet tilgjengelighet og universell utforming?”

### 6.1 Innflytelsen utenfra – funksjonshemmingspolitikken i endring

Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) beskrev hvordan myndighetene i et land gjerne velger politisk virkemiddel etter tidligere erfaringer. I løpet av denne studien har det kommet frem at lovgivning for å sikre tilgjengelighet og UU brukes i økende grad både i Norge og i Frankrike. Innenfor de internasjonale strømningene i USA ble anti-diskrimineringslovgivning tidlig betraktet som et nødvendig virkemiddel innenfor funksjonshemmingspolitikken. Organisasjoner som jobbet for borgerrettigheter, og noe senere organisasjoner for funksjonshemmede, var avgjørende for de første kravene til likestilling av funksjonshemmede, og bidro til denne utviklingen av lovverket (Tøssebro, 2010). Den amerikanske ADA-lovgivningen fra 1990 og dens historiske bakgrunn blir beskrevet i den norske utredningen ”fra bruker til borger” (NOU 2001: 22, 2001, s. 14). I utredningen fra det franske rådet le Conseil économique et social (2000) nevnes også USA og ADA-lovgivningen i en historisk kontekst. Disse historiske referansene bekrefter ytterligere hvordan både Norge og Frankrike har blitt påvirket av strømningene fra USA.

Andre strømninger og internasjonale trender om menneskerettigheter påvirket også begge land tidlig. Den menneskerettslige konteksten har blitt en viktig bakgrunnsfaktor for hvorfor

de politiske målene ser ut som de gjør. Fordi Norge og Frankrike begge er medlemmer av Europarådet og FN, har de over flere år blitt påvirket av menneskerettighetstankegangen på andre områder enn funksjonshemming. Og når disse internasjonale institusjonene tok funksjonshemmedes rettigheter inn i sitt arbeid i større og større grad over tid, ble Norge og Frankrike også påvirket av det. Menneskerettigheter er derfor et referansepunkt i flere av de politiske dokumentene, men ikke i alle. At tidlige franske dokumenter ikke nevner menneskerettigheter i like stor grad som norske kan ha flere årsaker. Frankrike har lenge hatt nær tilknytning til både FN og EU, og har derfor trolig blitt knyttet til en menneskerettslig tankegang gjennom disse institusjonene. Dette gjelder også Norge, selv om Frankrike kan tenkes å ha en enda tettere tilknytning med fast plass i sikkerhetsrådet og medlemskap i EU. Kanskje er det slik at selv om menneskerettigheter ikke settes tett opp mot funksjonshemming i flere av de franske dokumentene, behøver det ikke å bety at det ikke eksisterer en grunnleggende forståelse om ivaretagelsen av menneskerettighetene til alle landets innbyggere. Her er det samtidig interessant å trekke inn tidspunktene for begge lands ratifisering av FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (United Nations, 2006). Frankrike var tre år tidligere ute med å ratifisere konvensjonen (2010), enn Norge (2013). I tillegg er det kun Frankrike som signerte tilleggsprotokollen til konvensjonen, også denne i 2010. Norge har enda ikke signert tilleggsprotokollen. At Norge er senere ute med signering kan bety at Frankrike er tettere knyttet til FN, eller at land som venter med å signere ønsker å ha flere nasjonale saker på plass før de forplikter seg ved å signere. Det er nå over 35 år siden FNs år for mennesker med nedsatt funksjonsevne. I ettertid har ulike lover, avtaler, konvensjoner og standardregler forankret i internasjonale organisasjoner som FN og Europarådet hatt en stor betydning for både Norge og Frankrike.

I den norske handlingsplanen fra 2015 står det hvordan UU generer sosial bærekraft, som igjen kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 13 milliarder kroner over ti år. Dette fordi det sparer samfunnet for mange kostnader ved at flere funksjonshemmede får tilgang til arbeidslivet, både gjennom at arbeidslivet tilpasses og at utdanningsinstitusjoner blir universelt utformet slik at flere får tatt utdanning (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015). Videre skrives det i "Réussir 2015" at det også etter 2015, som er rapportens handlingsrom, er like viktig å fortsette på veien mot et mer tilgjengelig Frankrike. Dette fordi tilgjengelighet gir grunnlag for både økonomisk vekst, utvikling, og opprettelse av nye arbeidsplasser (Campion, 2013, s. 52). Denne tankegangen minner mye om EUs bakgrunn for å drive markedsregulering som en form for sosialpolitikk. Ved å sørge for

like vilkår gjennom tilgjengelighet, kan EUs indre marked fungere mest mulig rettferdig og optimalt (Tøssebro, 2010). Det samme gjelder for nasjonalstatene, som opplever flere fordeler ved å satse på tilgjengelighet og UU. Ikke bare kommer flere seg ut i utdanning og arbeid, noe som gir samfunnsøkonomisk gevinst, men feltet er også sentralt for ny innovasjon og samfunnsutvikling.

Norges og Frankrikes tilknytning til EU er i tillegg ulik, ved at Norge kun er med i det økonomiske EØS-samarbeidet, og Frankrike er et sentralt medlemsland i EU. Ut i fra dokumentene er det vanskelig å antyde om dette kan ha noe å si for landenes politikk for tilgjengelighet og UU. En grunn til at landenes ulike tilknytning til EU ikke ser ut til å ha noen stor betydning, kan ha noe å gjøre med hvordan EUs tilnærming til fri flyt av varer, tjenester og arbeidskraft i et åpent marked gjennom sosialpolitikk (tilgjengelighet), påvirker begge land. På en annen side er det tenkelig at Frankrikes sterke tilknytning til EU gir landet en bredere påvirkningsmulighet. Fordi Norge kun er med i EØS er innflytelsen på politikktutformingen innad i EU trolig liten sammenlignet med Frankrikes. EUs sosialpolitikk inkluderer da også å få flere unge funksjonshemmede inn i arbeidslivet, noe som trolig i utgangspunktet er et viktig politisk mål for begge land (Gundersen, 2010). Eksempelet knyttet til EU-direktivet for likebehandling i arbeidslivet (European Council, 2000) er også en god illustrasjon på hvordan både Norges- og Frankrikes funksjonshemmingspolitikk er knyttet opp mot EUs sosialpolitikk gjennom markedsregulering.

Det er vanskelig å se for seg hvordan tilgjengeligheten og funksjonshemmingspolitikken hadde sett ut i Norge og Frankrike uten disse ulike strømningene. De beskriver store deler av det overordnede svaret på hvordan funksjonshemmingspolitikken i Norge og Frankrike har beveget seg fra velferdspolitik og over til regulering når det gjelder tilgjengelighet og UU. Antageligvis ville politikken på feltet sett annerledes ut hvis hvert land kun hadde ansvar for sin egen politikk og sine egne føringer, uten internasjonale trender, innflytelse og forpliktelser.

Tilgjengelighet og UU handler altså kort om nedbygging av barrierer og om menneskerettigheter for funksjonshemmede. Denne studien har hatt som mål å analysere og diskutere tilgjengelighet og UU i to demokratiske land som begge tilhører vesten. Strømningene nevnt ovenfor kommer også fra vestlige land, primært i USA og Europa. I mange andre land ligger trolig målene om tilgjengelighet og UU langt fremme, og bak mange

andre og viktigere politiske mål. Sett fra utviklingsland blir trolig UU og tilgjengelighet et luksugode. I Norge og Frankrike har den økonomiske støtten og tjenestene som lenge har vært en del av omsorgen for funksjonshemmede gjennom velferd blitt utilstrekkelig for å nå nye mål innenfor funksjonshemmingspolitikken. Dette er land som besitter tilstrekkelig med midler til å starte en utvikling som går forbi denne typen omsorg. Derfor vil UU være en strategi med målsettinger som strekker seg langt forbi mange lands forutsetninger. Samtidig representerer strømmingene en pågående endring av funksjonshemmingspolitikken som vil påvirke mange land verden over både i mindre og i større grad. Og som USA er et bevis på, er det ikke nødvendig med gode og generøse velferdsordninger for å sette i gang tiltak som går på tilgjengelighet og UU. Som to velutviklede demokratier i en vestlig verden er likevel Norge og Frankrike, sammen med mange andre land, forbilder for andre land som med tiden kanskje er på vei i samme retning. Det er verdt å tenke på.

## 6.2 Tilgjengelighet og uoppfylte mål

I utredningen fra ”bruker til borger” skrives det om UU at ”per i dag synes likevel hovedproblemet å være for lite oppmerksomhet om universell utforming” (NOU 2001: 22, 2001, s. 34) og videre at ”det fokus som har vært på universell utforming synes ikke så langt å ha gitt nevneverdige resultater” (NOU 2001: 22, 2001, s. 111). Sistnevnte sitat angår UU av produkter. Sitatene illustrerer hvordan UU var på banen i 2001, men at den enda ikke var tilstrekkelig i fokus for myndighetene. Utredningen påpeker at UU må ligge som en grunnleggende verdi når samfunnet utformes og planlegges (NOU 2001: 22, 2001, s. 25). ”Norge universelt utformet innen 2025” var et mål og tittelen på handlingsplanen som ble satt i gang av regjeringen fra 2009 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009). Tittelen ytret store mål, og la trolig opp til store forventninger. Bare tiden kunne vise hvorvidt målet var mulig. I handlingsplanen kaller regjeringen målet om UU innen 2025 for en visjon, og det er nettopp kanskje det dette målet var, en visjon. Samtidig har planen konkrete punkter om mål underveis, noe som er positivt. For å vise at ønsket er å nå et mål er det avgjørende å ha ulike delmål og sjekkpunkt. Selv om denne studien ikke ønsker å gå inn på en videre drøfting av hva som er årsakene til hvorfor dette feltet preges av uoppfylte mål, kan likevel et tiltak (B9) i den norske handlingsplanen fra 2009 kanskje fungere som en illustrasjon på hvorfor måloppnåelsen ikke går helt etter planen. Tiltaket handler om UU av forsvarets bygninger, og lyder at det skal være en bevissthet i forhold til UU i Forsvaret, og at Forsvarsbygg skal vurdere UU ved alle nye prosjekter (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009, s. 16). Ord

som ”bevissthet” og ”vurdere” oppfattes som vage, og inviterer ikke akkurat til konkrete mål og planlagte handlinger.

Regjeringsskifter kan også være problematisk i forhold til politiske planer som strekkes seg over tid. Dette eksemplifiseres gjennom at den nye, norske regjeringen ikke fortsatte planen om et universelt utformet Norge innen 2025, dette kan ha betydning for tiltak som enda ikke er satt i gang, og også for de som er påbegynt. Kanskje vil ikke de pågående tiltakene fra 2009 få de nødvendige budsjettprioriteringene de trenger for å gjennomføres. I den norske handlingsplanen fra 2015 beskrives måloppnåelsen i forhold til UU som varierende allerede innledningsvis i planen. På en side har de største flyplassene og ferjene blitt tilrettelagt. I tillegg har en stor andel nettsider blitt universelt utformet. På den andre siden beskrives fraværet av UU i offentlige bygg og uteområder som bemerkelsesverdig. Og selv om tilgjengeligheten varierer i ulike kommuner, er kun 7% av offentlige bygg tilrettelagt (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 14). Her er det interessant hvordan flyplasser og ferjer beskrives som tilrettelagt. Tilbake til brukbarhetspyramiden (figur 1) ligger tilrettelegging et nivå høyere enn universell utforming, altså er det snakk om tilgjengelighet, men ikke i begrepets videste forstand som er UU.

I fransk sammenheng finnes flere likheter i forhold til både brutte tidsfrister og manglende måloppnåelse. På slutten av ”Réussir 2015” skriver forfatteren at målene og fristene som ble satt i forbindelse med loven fra 2005 ikke ser ut til å bli overholdt (Campion, 2013, s. 78). Rapporten om Ad’Ap presenterer i tråd med ”Réussir 2015” en annerkjennelse om at kravene til tilgjengelighet som ble framlagt av loven fra 2005, ikke har blitt tilfredsstillt (Prost-Coletta, 2015). Dette kan minne mye om den nye norske regjeringens skrinlegging av UU innen 2025, hvor målene kanskje ble for ambisiøse.

Så selv om dokumentene fra Norge og Frankrike også inneholder mange forslag og eksempler på gode og vellykkede tiltak innenfor tilgjengelighet og UU, beskriver de også som illustrert ovenfor hvordan feltet domineres av stadig brutte frister og uoppnådde mål. Kan årsaken til dette ligge på et overordnet og strukturelt nivå knyttet til grunnleggende trekk ved funksjonshemmingspolitikken landene?

Når Priestley (2007) skriver at en sosial forståelse for funksjonshemming innebærer stor sosioøkonomisk endring, kan det være med på å forklare hvorfor Norge og Frankrike har gått

inn for en relasjonell forståelse av funksjonshemming (Tøssebro, 2010; Ville, Fillon og Ravaud, 2014). En slik endring vil kanskje være så omfattende at den blir vanskelig eller umulig å gjennomføre av politikere som gjerne ønsker å vise til resultater i sin regjeringstid. En relasjonell forståelse kan demonstrere en gylden middelvei og en balanse mellom individ og samfunn, mellom individuell tilrettelegging og universell utforming. På samme tid har den relasjonelle forståelsen opplevd kritikk som går ut på at den er utydelig og lite politisk effektiv (Hedlund, 2009; Grue, 2014). Sistnevnte kan kanskje sees i sammenheng med beskrivelsen av de uoppnådde målene knyttet til tilgjengelighet og UU i flere av de norske og franske politiske dokumenter med tema funksjonshemmingspolitikk.

Norge og Frankrike er to land med en lang og solid historie i forhold til omsorg for funksjonshemmede, en omsorg som lenge har vært godt forankret i velferdssystemene på ulike måter. Det som skiller Norge og Frankrike fra USA, et foregangsland for tilgjengelighet og UU, er ulik forståelse av funksjonshemming og klassifiseringen i ulike velferdssystem. Årsaken til ønske om nye løsninger innenfor velferd i land som Norge og Frankrike handlet i stor grad om at mange mennesker og organisasjoner var misfornøyde med de velferdspolitiske tiltakene som eksisterte. Kritikken gikk på at de ikke var tilstrekkelige. For eksempel hjelper det lite med økonomisk støtte dersom man ikke en gang kommer seg ut døren hjemme (Tøssebro, 2010). I de liberale velferdssystemene har det ikke eksistert forventninger til velferdspolitiske tiltak, og sammen med en sosial forståelse av funksjonshemming har land som USA fokusert utelukkende på ikke-diskriminering og likestilling med tilgjengelighet og UU som en vei for å oppnå dette for funksjonshemmede. Den sosiale forståelsen har vært konkret og tydelig i sine krav, og har kanskje tjent på å se funksjonshemming utelukkende som et trekk ved omgivelsene. Men manglende velferdsordninger kan også ha betydning for land som ser funksjonshemming som skapt i omgivelsene. For eksempel hjelper det lite at offentlige bygg rundt i samfunnet er universelt utformet, dersom den funksjonshemmede ikke har råd til rullestol – et individuelt hjelpemiddel som etter all sannsynlighet er et velferdsgode i land som Norge og Frankrike (Tøssebro, 2010).

Selv om målene som er satt av politikere i begge land på mange måter innebærer den typen endringer den sosiale forståelsen setter krav om når det kommer til ikke-diskriminering og nedbygging av barrierer, er forståelsen at det må skje over tid, og også at individet selv sitter med noe av løsningen på hvordan de skal delta i samfunnet på lik linje med andre. Og kun se på enten de individuelle- eller kun på de samfunnsmessige trekkene ved funksjonshemming



vil trolig også innebære store utfordringer når det kommer til formulering og implementering av politikk. Årsaken forstås som å være at politiske handlinger som kun er rettet mot enten individet eller samfunnet, ikke nødvendigvis vil gjøre samfunnet mindre diskriminerende for funksjonshemmede. Dette fordi et tilgjengelig samfunn vil kreve tilrettelegging som både er individuell og gruppevis, sammen med universelt utformede løsninger. Ingen av disse alene kan sikre deltagelse for alle alene. På mange måter fremstår den relasjonelle forståelsen derfor som troverdig, selv om den også har sine svakheter. Norge og Frankrike forholder seg på mange områder likt ved at de benytter seg av den samme forståelsen, og som analysen så langt har vist, har de flere likheter når det kommer til valg av politiske virkemidler for å oppnå sine mål. I tillegg er også landene under mye av den samme internasjonale innflytelsen.

Den politiske prosessen har allerede blitt kort beskrevet i denne studien, og det er en lang prosess med flere ledd. Selv om tilgjengelighet og UU eksisterer på dagsordenen og i politikktutforming, og til og med i implementeringsprosessen, betyr ikke dette nødvendigvis at konkrete resultater av alle punktene i den planlagte politikken er å finne. En forklaring på sammenhengen mellom et flertall politiske planer og mål for tilgjengelighet og UU, og dårlig måloppnåelse, kan være at myndighetene og politikerne gjerne prioriterer tilgjengelighet og UU på papiret. Viktigheten av tilgjengelighet og UU fremmes gjerne, og dette ser bra ut utenfra. Politikerne og alle aktører som hører med i et politisk landskap, er ute etter å tilfredsstille befolkningen. Dessverre kan ikke alle bli helt fornøyde, i alle fall ikke samtidig. Råd blir oppnevnt, dokumenter blir skrevet og lovnader fortalt. Spørsmålet er egentlig hva som faktisk skjer i praksis. Det politiske landskap i både Norge og Frankrike blir også uforutsigbart ved at politikerne og regjeringen fra tid til annen blir byttet ut som allerede påpekt. Dette er helt klart et sunt tegn i et velfungerende demokrati. Samtidig blir det uheldig når en regjering lover, og ikke rekke å følge opp fordi nye kommer på banen. Med en slik sjargong kan lovnader komme på rad og rekke, uten videre handling. Dette er en drøfting satt på spissen, fordi denne studien likevel har vist at mye faktisk har skjedd i forhold til tilgjengelighet og UU. Det er gjerne lettere å påpeke utilstrekkelighet og mangler, enn å se på alt som faktisk er satt i gang og gjennomført. Det eksisterer allerede mange lover, forskrifter og standarder, til tross for myndighetenes brutte tidsfrister og mål. Disse må både offentlige og private næringer og tjenester forholde seg til. At mange av standardene i dag gjelder i flere land, gjør de lette å overse i studier av enkeltland. Det er altså ikke de nasjonale, politiske organene og politikerne alene som har skapt endring og fremgang innenfor funksjonshemmingspolitikken. Som denne studien viser har utviklingen innenfor

funksjonshemmingspolitikken skjedd på grunn av at Norge og Frankrike er tilknyttet mange andre land og internasjonale organer i en større sammenheng.

### 6.3 Den komparative studien – funn og utfordringer

Innenfor utviklingen av tilgjengelighet og UU ligger en forståelse av at funksjonshemmede skal ha mulighet til å være selvstendig og uavhengig, og dermed ha behov for mindre omsorg. Denne studien har vist hvordan Norge og Frankrike har beveget seg bort fra velferd, og over til regulering innenfor funksjonshemmingspolitikken. Denne endringen er et resultat av en større og internasjonal trend som i bunn og grunn handler om menneskeverd – om å se funksjonshemmede på en annen måte enn tidligere. Det er dette som er hovedårsaken til skiftet fra velferd til regulering. Lovgivningen som er utformet i begge land er et sikkert bevis på denne endringen. Ikke-diskriminering av funksjonshemmede og krav om tilgjengelighet er nå nedfelt i ikke bare overordnede lover, men også i mer detaljert lovgivning som handler om bygg- og anlegg. Felles stikkord for begge land når det gjelder tilgjengelighet og UU er økt samarbeid og kunnskapsbygging. Frivillige- og interesseorganisasjoner er avgjørende for å bygge ny kunnskap, og begge land trekker frem organisasjoner som nødvendige i den politiske prosessen. Gjennom dialog med ulike organisasjoner blir det også tatt hensyn til brukerperspektivet, noe som er viktig for å sikre en helhetlig og effektiv politikk.

Dokumentene har altså vist eksempler på bruk av omtrent alle typer virkemidler for å oppnå mål om tilgjengelighet og UU. Dette kan bety at politikerne prøver seg fram, og setter i gang flere prosesser samtidig. Analysen og diskusjonen har vist at regulering har vært det viktigste virkemiddelet i funksjonshemmingspolitikken i både Norge og Frankrike i flere år. I tillegg er også informasjon mye brukt som virkemiddel, kanskje mer i Frankrike enn i Norge. Dette viser hvordan landene har satset på virkemidler som de har tilnærmet ubegrenset av.

Offentlige dokumenter fra begge land vitner om hvordan politikere i begge land har satt tilgjengelighet for funksjonshemmede på dagsordenen i lengre tid. I forhold til regulering som virkemiddel finnes mange likhetstrekk mellom Norge og Frankrike. Lovgivning, forskrifter og standarder blir beskrevet i de offentlige dokumentene. I tillegg benytter begge land seg av andre virkemidler for å oppnå målene.

Det tar lang tid å etablerer omfattende nye lover som spenner bredt. Lovene dekker mange sektorer i samfunnet, og forteller noe om at hele tankesettet rundt omsorg for

funksjonshemmede er i ferd med å endres i mange land. Samtidig er lovene bare ubetydelige dokumenter uten forskrifter og standarder som forteller hvordan lovene skal overholdes. Disse nevnes for øvrig oftere i de norske dokumentene enn i de franske. De politiske målene som har blitt forankret i lover i begge land demonstrerer en virkemiddelbruk som kan være med på å etablere grunnleggende prinsipper i et samfunn. Dette gir all grunn til optimisme. I et større perspektiv har likestilling og antidiskriminering for funksjonshemmede vært sentrale saker i rundt 50 år. Den manglende måloppnåelsen som blir påpekt i dokumentene kan tyde på at regulering innenfor funksjonshemmingspolitikken fortsatt er en såpass ny strategi som krever mer planlegging og oppfølging i både Norge og Frankrike.

Arbeidet med denne studien har bydd på noen utfordringer og forbehold som må tas. Mye informasjon og dokumenter er valgt bort, kanskje kunne de ha kastet et bedre og bredere lys over skiftet fra velferd til regulering i begge land. Likevel må grensen gå et sted, og dokumentene som ble valgt ut er fra ulike tider og av ulike format. I en studie på makronivå med politikk som tema har en utfordring vært å holde seg på dette overordnede nivået. Nysgjerrigheten vekkes lett rundt hva som egentlig er resultatet av tiltakene som foreslås, og hvordan politikken ser ut fra et brukerperspektiv. En av utfordringene under analysen var å finne konkrete eksempler annet enn lovgivning innenfor regulering. Med andre ord var det vanskelig å finne ut nøyaktig hvilke typer regulering som ønskes brukt. Det var lettere å finne konkrete eksempler innenfor de andre gruppene med virkemidler, noe som kanskje kan forklares gjennom at det er enklere å skille ut tiltakene som handler om andre virkemidler enn regulering.

Denne studien tatt utgangspunkt i en forskers beskrivelse av politiske virkemidler (Hood, 1986, i Howlett og Ramesh, 2003). Å se etter ulike typer virkemidler kan være nyttig fordi den som analyserer kan være på utkikk etter konkrete eksempler på virkemidler. Men som forskeren også selv skriver, finnes det uendelig med kombinasjoner og hybrider av de ulike virkemidlene. Det kan derfor være utfordrende å skille virkemidlene fra hverandre, likevel oppfattes virkemidler som innebærer regulering som noe enklere å skille fra andre politiske virkemidler. Et menneskets daglige liv som del av et samfunn består av mange komponenter, derfor er også universell utforming et felt som berører mange ulike sektorer, og med det mye ulik politikk og lovgivning. En konsekvens av dette er at feltet kan bli uoversiktlig, spesielt i en studie av politikk. Grunnprinsippet er likevel det samme, økt deltagelse og fokus på menneskerettigheter for mennesker med ulike forutsetninger.

Regulatoriske virkemidler for tilgjengelighet og UU forstås som mest dominerende innen bygg- og anlegg i begge land, og det er flere antall forskrifter på dette feltet. Det kan være på grunn av at bygg- og anlegg handler mye om arkitektur og utforming som er helt avgjørende innenfor den praktiske siden av tilgjengelighet og UU. Virkemidler gjennom organisasjon og økonomi er det mer knapphet på, som Hood (1986, i Howlett og Ramesh, 2003) påpekte. Kritikken mot Hood påpekte hvordan regulering og informasjon var virkemidler med lav måloppnåelse, dette kan være med å forklare hvorfor studiens politiske dokumenter refererer til uoppnådde mål. Spesielt i Frankrike er informasjon som virkemiddel fremtredende. Regulering og informasjon er altså ”billigere” for myndighetene enn økonomiske- og organisatoriske tiltak. Offentlige myndigheter er stadig under press når de skal fordele penger rundt på ulike budsjettposter, og det kan virke som om det stadig blir mindre penger å rutte med. Dersom myndighetene har behov for å gjennomføre innsparinger er det lett å tenke at det kan gå utover prioritering av tilgjengelighet og UU. Årsaken er at dette er et politikkfelt som trolig gir få umiddelbare resultater. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at flere mennesker deltar i samfunnet og blir mindre avhengige av bistand og velferd, vil være vanskelig å måle, og det må måles over tid.

Kort sagt har denne studien tatt for seg politiske dokumenter i to land ved hjelp av en komparativ metode. Resultatene innbyr til en bred og overordnet forståelse av politikken bak tilgjengelighet og UU i to europeiske land. Ut i fra denne studiens drøftinger er det vanskelig å fastsette hvorvidt ett av landene er mer tilgjengelig og universelt utformet enn det andre. Dette var heller ikke målet. Samtidig åpner studien opp for flere større diskusjoner på et mer detaljert nivå, gjennom for eksempel en sammenligning av konkrete tiltak og hvordan de fungerer i praksis i hvert land. Det hadde da vært mulig å følge de politiske strategiene som skisseres i dokumentene, for å se om de faktisk ble noe av. Videre forskning på tilgjengelighet og UU bør også inneholde en kritikk av de uoppfylte målene som flere av dokumentene viser til. Ved å kartlegge hvorfor politikimplementeringen og/eller måloppnåelsen ikke forløp som planlagt, og ved å diskutere forventninger og den reelle innsatsen som ble lagt underveis – kan politikere, land og internasjonale organer utforme politikken deretter. Dokumentene ga uttrykk for at Norge og Frankrike har noe ulik oppfatning av tilgjengelighet og UU, det ville derfor vært interessant å studere forskjellen og forholdet mellom tilgjengelighet og UU mer nøye, for å se hvordan flere ulike land tolker og anvender begrepene.

Ingen kan med sikkerhet si hvordan politikktutformingen om tilgjengelighet og UU vil utvikle seg videre for landene som er gjenstand for analyse i denne studien. Likevel er begge land tett knyttet mot ulike samarbeid som gjør at veien i stor grad vil følges av det som skjer internasjonalt. Senere studier om tema vil kunne følge med på, og studere, utviklingen av lovverket. I norsk sammenheng kan det være interessant og etter noen år se om sammenslåingen til en felles likestillings- og diskrimineringslov har påvirket satsningene på- og arbeidet for tilgjengelighet og UU i Norge. Er det et faretegn for fremtiden? Eller gjør sammenslåingen enkeltlovene sterkere? Videre studier kunne også sammenligne andre land med bakgrunn i mye av informasjonen som kommer frem i denne studien. En interessant tråd å følge kunne for eksempel vært tilgjengelighet og UU i utviklingsland. Videre studier kunne også sett nærmere på de konkrete resultatene av politikken og tiltakene.

I en kontinuerlig politikktutvikling ligger et uttrykk om at samfunnet ønsker å forbedre seg og å finne bedre veier mot mål som stadig formes eller endres. Universell utforming som et middel mot målet om et tilgjengelig samfunn har allerede gitt resultater, men kan samtidig ikke tilfredsstillende alle i enhver situasjon. En fortauskant kan være til stor nytte for en som er blind, og på samme tid være er stor hindring for en som sitter i rullestol. Det finnes likevel totalt sett mange gode løsninger og utforminger som sammen er med på å gjøre samfunnet mer tilgjengelig. Trolig vil den teknologiske verden inneha en enda større rolle enn den allerede har på feltet fremover.

WHO (2011) skisserte utilstrekkelig politikk og manglende tilgjengelighet som to av de største hindringene for deltagelse. Denne studien har vist at politikken er under endring, og gjør at det kontinuerlig jobbes for tilgjengelighet og universell utforming. Denne trenden kan fortsette dersom samfunnet prioriterer riktig, fortsetter det gode arbeidet, og lytter til mennesker med verdifulle erfaringer på feltet.



## Litteratur, dokumenter og kilder

- Albrecht, G. L.. (2014). Prêface. I I. Ville, E. Fillon, og J. F. Ravaud (red.). *Introduction à la sociologie du handicap. Histoire, politiques et expérience*. De Boeck: Lovain-la-Neuve.
- Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (uoffisiell oversettelse). Hentet 20.02.16, fra <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-konvensjon-om-rettighetene-til-personer-med-nedsatt-funksjonsevne>.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)* (Ot.prp. nr. 44 (2007–2008)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9d131f78614845d9ad0937c967b95da2/no/pdfs/otp200720080044000dddpdfs.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2009). Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/planer/2009/norge-universelt-utformet-2025-web-endelig.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2012). Frihet og likeverd – Om mennesker med utviklingshemming (Meld. St. 45 2012–2013). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/41a94b47679f477086d3f537d401d50a/no/pdfs/stm201220130045000dddpdfs.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* (Prop. 81 L (2016–2017)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-81-l-20162017/id2547420/>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b335313065f440f6bd7cc203a8e0ce2d/regjeringens-handlingsplan-for-universell-utforming-2015-2019-1.pdf>
- Barnes, C. og Mercer, G.. (2010). *Exploring Disability*. 2. utgave. Cambridge: Polity Press.
- Béland, D. og Hansen, R.. (2000). Reforming the French welfare state: Solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23(1), 47-64. DOI:10.1080/01402380008425351
- Blanc, A.. (2015). *Sociologie du Handicap* (2. utg.). Paris: Armand Colin.
- Brynn, R. (2007, 9. oktober). Om skillet mellom universell utforming og tilgjengelighet. Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Hentet fra: <http://medialt.no/om-skillet-mellom-universell-utforming-og-tilgjengelighet/286.aspx>
- Brynn, R.. (2009). *Universell utforming og tilgjengelighet - politikk og lovgivning i inn- og utland*. Rapport utarbeidet for Deltasenteret (Sosial- og helsedirektoratet). Hentet fra: <https://www.ntnu.no/wiki/.../universell+utforming+lovgivning+i+inn+og+utland.pdf>
- Búrca, D. G.. (2010). The EU in the Negotiation of the UN Disability Convention. *European Law Review*, 35(2). Hentet fra: <http://ssrn.com/abstract=1525611>.
- Byggteknisk forskrift (TEK17). (2017). Forskrift om tekniske krav til byggverk (FOR-2017-06-19-840). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840>
- Campion, C. L.. (2013). *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces*

- publics*. Sénat. Hentet fra:  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000147.pdf>
- CEN. (ingen dato). Who we are. Hentet fra: <http://www.cen.eu/about/Pages/default.aspx>
- CEN/TELEC. (ingen dato). Who we are. Hentet fra:  
<https://www.cenelec.eu/aboutcenelec/whoweare/index.html>
- CEN, CENELEC og ETSI. (2015). Accessibility requirements suitable for public procurement of ICT products and services in Europe (EN 301 549). Hentet fra:  
[http://www.etsi.org/deliver/etsi\\_en/301500\\_301599/301549/01.01.02\\_60/en\\_301549v010102p.pdf](http://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/01.01.02_60/en_301549v010102p.pdf)
- Code de la construction et de l'habitation. Hentet fra:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096>
- Code des marchés publics. Hentet fra:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&idSectionTA=&dateTexte=20160331>
- Code pénal. Hentet fra:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>
- Conseil économique et social. (2000). *AVIS*. Hentet fra:  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004001427.pdf>
- Dai, Xinyuan.. (2007). *International Institutions and National Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davidson, M.. (2006). Universal Design. The Work of Disability in an Age of Globalization. I L. J. Davis (red.), *The Disability Studies Reader* (s. 117-128). New York: Routledge.
- Deacon, A.. (2002). *Perspectives on welfare*. Open University Press: Buckingham
- Department of Economic and Social Affairs. (ingen dato). Division For Inclusive Social Development (webpage, UN enable). Hentet fra:  
<https://www.un.org/development/desa/disabilities/>
- Direktoratet for byggkvalitet. (15.09.17). Veiledning om tekniske krav til byggverk. Hentet fra: <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/>
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (opphevet). (2013). Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (LOV-2013-06-21-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2013-06-21-61>
- Esping-Andersen, G.. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ETSI. (ingen dato). About us. Hentet 16.04.16, fra <http://www.etsi.org/about>
- European Commission. (2010). EU ratifies UN Convention on disability rights (IP/11/14). Hentet fra: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-4\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-4_en.htm)
- European Commission. (2010). European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe (COM(2010) 636). Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:en:PDF>
- European Commission. (2011). WAI - WCAG 2.0. Hentet 15.05.16 fra:  
[http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/wcag-20/standard\\_wcag\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/wcag-20/standard_wcag_en.htm)
- European Commission. (2012). Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of public sector bodies' websites (2012/0340). Hentet fra:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0721&from=EN>
- European Commission. (2016). Council directive on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies (2016/2102). Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102&from=EN>



- European Council. (2000). Establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Directive 2000/78/EC). Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=FR>
- European Parliament. (2006). Regulation concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air (1107/2006/EF). Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32006R1107>
- Council of Europe. (ingen dato). Council of Europe. Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/portal/home>
- Council of Europe. (2016). *Human rights: a reality for all. (Council of Europe Disability Strategy 2017-2023)*. Hentet fra: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c400c>.
- Fagnani, J. og Letablier, M.. (2005). Social rights and care responsibility in the French welfare state. I B. Pfau-Effinger og B. Geissler (red.), *Care and Social Integration in European Societies* (135-152). Bristol: Bristol University Press.
- FN-sambandet og Knudsen, O. F.. (06.03.17). FN: Forente nasjoner. I J. Karlsrud (red.), *Store norske leksikon*. Hentet 8. mars 2017 fra [https://snl.no/FN\\_-\\_Forente\\_nasjoner](https://snl.no/FN_-_Forente_nasjoner)
- Forskrift om universell utforming av lufthavner mv. (2013). Forskrift om universell utforming av lufthavner, og om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter ved lufttransport (FOR-2013-07-16-919). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-07-16-919>
- General Assembly resolution 31/123. (1976). *International Year of Disabled Persons (A/RES/31/123)*. Hentet fra: <http://www.un-documents.net/a31r123.htm>
- General Assembly resolution 37/52. (1982). *World Programme of Action concerning Disabled Persons (A/RES/37/52)*. Hentet fra: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/world-programme-of-action-concerning-disabled-persons.html>
- General Assembly resolution 48/96. (2003). *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (A/RES/48/96)*. Hentet fra: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/standard-rules-on-the-equalization-of-opportunities-for-persons-with-disabilities.html>
- Gomm, R.. (2004). *Social Research Methodology – a critical introduction*. New York: Palgrave MacMillan.
- Grue, J.. (2014). *Kroppsspråk. Fremstillinger av funksjonshemming i kultur og samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Gulbrandsen, T. og Engelstad, F.. (2005). Elite consensus on the Norwegian welfare state model. *West European Politics*, 28(4), 898-918. DOI:10.1080/01402380500217029
- Gundersen, F. F.. (2010). *EU – etter Lisboa-traktaten. Institusjoner, rettssystem og rettsregler*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Haddock, B.. (2005). *History of political thought: 1789 to the present*. Cambridge: Polity Press.
- Hahn, H.. (1985). Disability Policy and the Problem of Discrimination. *American Behavioral Scientist*, 28(3), 293-318. <https://doi.org/10.1177/000276485028003002>
- Halvorsen, R. og Hvinden, B.. (2009). Nordisk politikk for funksjonshemmede møter internasjonal likebehandlingspolitikk. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Halvorsen, K.. (2010). *Grunnbok i Helse- og Sosialpolitikk*. 4. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Hedlund, M.. (2009). Meningsbrytninger i begrepet ”funksjonshemming”. i J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget

- Hill, M.. (2013). *The public policy process*. 6. utgave. Pearson: Harlow
- Holmström, M. G.. (2005). Den sociala modellen. I B. Danermark (red.), *Sociologiska perspektiv på funktionshinder och handikapp* (s. 59-81). Studentlitteratur.
- Howlett, M. og Ramesh, M.. (2003). *Studying public policy – policy cycles and policy subsystems*. 2. Utgave. Ontario: Oxford University Press
- Hvinden, B.. (2003). The Uncertain Convergence of Disability Policies in Western Europe. *Social Policy & Administration*, 37(6), 609-624. DOI:10.1111/1467-9515.00361
- Hvinden, B.. (2004). Nordic disability policies in a changing europe: is there still a distinct Nordic model? *Social Policy & Administration*, 38(2), 170-189. DOI:10.1111/j.1467-9515.2004.00384.x
- Imrie, R.. (2012). Universalism, universal design and equitable access to the built environment. *Disability and Rehabilitation*, 34(10), 873-882. DOI:10.3109/09638288.2011.624250
- Innovasjon Norge. (ingen dato). Standarder. Hentet 13.04.17 fra: <http://www.innovasjon norge.no/no/Eksportorboken/Eksportorbok/Import--og-eksportkrav/Standarder/>
- Iwarsson, S. og Ståhl, A.. (2003). Accessibility, usability and universal design - positioning and definition of concepts describing person-environment relationships. *Disability and Rehabilitation*, 25(2), 57-66. DOI:10.1080/dre.25.2.57.66
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). Temaveileder: Universell utforming og planlegging etter plan- og bygningsloven. Hentet 24.04.16, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/temaveileder-universell-utforming-og-pla/id557913/>
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)* (Prop. 103 L (2015–2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-103-l-20152016/id2483304/>
- Latraverse, S.. (2016). *Country report. Non-Discrimination. France 2016*. Hentet fra: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/ad\\_2015\\_country\\_reports/2016-fr-country\\_report\\_nd\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/ad_2015_country_reports/2016-fr-country_report_nd_final_en.pdf)
- Lid, I. M.. (2013). *Universell utforming*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (LOV-2017-06-16-51). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>
- Lindbom, A.. (2001). Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics? *Scandinavian Political Studies*, 24(3), 171-193. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00052>
- LOI n° 90-602. (1990). relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap. Hentet fra: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000350518&categorieLien=id>
- LOI n° 2005-102. (2005). pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (JORF n°36 du 12 février 2005). Hentet fra: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000809647&categorieLien=id>
- LOI n° 2008- 496. (2008). portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Hentet fra: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018877783>

- LOI n° 2013-660. (2013). relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Hentet fra: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027735009&dateTexte=20130730>
- Lowi, T.. (1966). Distribution, redistribution: the functions of government. I R. B. Ripley (red.), *Public Policies and Their Politics – an introduction to the techniques of government control*. New York: Northon Company Inc.
- Lowi, T. J.. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. Hentet fra: <http://www.jstor.org/stable/974990>
- Luftfartsloven. (1993). Lov om luftfart (LOV-1993-06-11-101). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101>
- McCulloch, G.. (2004). *Documentary Research. In education, History and the Social Sciences*. London: Routledge Falmer.
- Miljøverndepartementet (2007) *Universell utforming – Begrepsavklaring. Temarapport*. Hentet fra [http://www.universell-utforming.miljo.no/file\\_upload/uniutf%20a4%20norsk-eng.pdf](http://www.universell-utforming.miljo.no/file_upload/uniutf%20a4%20norsk-eng.pdf)
- Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées. (2004). *Projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* (N° 183 2003-2004). Hentet fra: <http://www.senat.fr/leg/pjl03-183.html>
- Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. (2009). Guide de l'achat public. Accessibilité des personnes handicapées Rôle du maître d'ouvrage et réalisation d'un diagnostic. Hentet fra: [https://www.economie.gouv.fr/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/oeap/gem/accessibilite/accessibilite.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/gem/accessibilite/accessibilite.pdf)
- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer. (2015). Qu'est-ce qu'un agenda d'accessibilité programmée? Hentet fra: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Qu-est-ce-qu-un-agenda-d.html>
- Ministère de la Transition écologique et solidaire. (2017). L'Union européenne, droits des personnes handicapées et accessibilité. Hentet fra: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lunion-europeenne-droits-des-personnes-handicapees-et-accessibilite>
- Molden, T. H. og Tøssebro, J.. (2012). Disability measurements: impact on research results. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 14(4), 340-357. <https://doi.org/10.1080/15017419.2011.621654>
- Moses, J. W. og Knutsen, T. L.. (2012). *Ways of knowing – competing methodologies in social and political research*. 2. utgave. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- NOU 2001: 22. (2001). *Fra bruker til borger — En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-22/id143931/>
- NOU 2003: 2. (2003). *Skjerpert vern mot diskriminering i arbeidslivet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-2/id118232/sec1>
- NOU 2005: 8. (2005). *Likeverd og tilgjengelighet — Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-8/id390520/sec1>
- NOU 2009: 14. (2009). *Et helhetlig diskrimineringsvern — Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-14/id566624/>
- Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBAICU). (2012). *Rapport au Premier ministre*. Hentet fra: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000557/index.shtml>

- OECD. (2016). Public spending on incapacity (indicator). DOI:10.1787/f35b71ed-en. Hentet 22.04.16, fra <https://data.oecd.org/socialexp/public-spending-on-incapacity.htm>
- Oliver, M. (1986). Social Policy and Disability: Some Theoretical Issues. *Disability, Handicap & Society*, 1(1), 5-17, DOI: 10.1080/02674648666780021
- Oliver, M.. (1996). Defining impairment and disability: issues at stake. I C. Barnes og G. Mercer (red.), *Exploring the Divide* (s. 29-54). Leeds: The Disability Press.
- Ostroff, E.. (2011). Universal design: an evolving paradigm. I W. Preiser & H.K. Smith, *Universal Design Handbook* (s. 3-11). New York: McGraw-Hill.
- Palier, B.. (2000). 'Defrosting' the French welfare state. *West European Politics*, 23(2), 113-136. DOI:10.1080/01402380008425369
- Plaisance, E.. (2009). *Autrement capables*. Paris: Mutations
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Précidence de la république. (11.12.14). Conference nationale du handicap. Relevé des conclusions (Dossier de presse). Hentet fra: [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/10/releve\\_des\\_conclusions\\_cnh\\_du\\_11\\_decembre\\_2014.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/10/releve_des_conclusions_cnh_du_11_decembre_2014.pdf)
- Précidence de la république. (19.05.16). Conference nationale du handicap. Relevé des conclusions (Dossier de presse). Hentet fra: [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/10/releve\\_de\\_conclusions\\_cnh\\_du\\_19\\_mai\\_2016.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/10/releve_de_conclusions_cnh_du_19_mai_2016.pdf)
- Priestley, M.. (2007). In search of European disability policy: Between national and global. *European Journal of Disability Research*, 1(1), 61-74. <https://doi.org/10.1016/j.alter.2007.08.006>
- Prost-Coletta, M.. (2015). *La France face au défi de l'accessibilité, 1975-2005-2015*. Hentet fra: [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/n%C3%A9cessaire%20ad%27aptation%20de%20la%20loi\\_2016.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/n%C3%A9cessaire%20ad%27aptation%20de%20la%20loi_2016.pdf)
- Ramm, J. og Otnes, B.. (2012). *Personer med nedsatt funksjonsevne. Indikatorer for levekår og likestilling* (Rapporter 2013/08). Hentet fra: <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/personer-med-nedsatt-funksjonsevne?fane=om>
- Ravneberg, B.. (2009). De rette tekniske hjelpemidlene. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv* (s. 197-212). Oslo: Universitetsforlaget.
- Regjeringen. (ingen dato). NOU-ar. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/nou-ar/id1767/>
- Scruggs, L. og Allan, J.. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 55 – 72. DOI:10.1177/0958928706059833
- Sevaldson, B. og Vavik, T.. (2015). Et systemperspektiv på universell design. I R. G. Watten, K. I. Fostervold og F. Volden (red.), *Universell utforming og omgivelser – Tverrfaglige, kritiske og miljøpsykologiske perspektiver* (s. 241-268). Oslo: Norsk forening for ergonomi og human factors.
- Shakespeare, T. (2006). *Disability Rights and Wrongs*. Oxon: Routledge.
- Shakespeare, T. (2010). The Social Model of Disability. kap. 20 I Davis (Red.) *The Disability Studies Reader*, New York: Routledge.
- Siebers, T. (2001). Disability in Theory. From Social Constructionism to the New Realism of the Body. I L.J. Davis (red.), *The Disability Studies Reader* (s. 117-128). New York: Routledge.

- Sodaro, M. J.. (2008). *Comparative politics: A Global Introduction*. 3. utgave. New York: McGraw-Hill.
- Sosialdepartementet. (1966). *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede* (St. Meld 88 (1966-1967)). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1966-67&paid=3&wid=c&psid=DIVL2473>
- Sosial- og helsedepartementet. (1998). *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001* (St.meld. nr. 8 (1998-99)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-8-1998-99-/id430886/>
- Standard.no. (31.08.17). Standardisering. Hentet fra: <http://www.standard.no/standardisering/>
- Stein, M. A.. (2007). Disability Human Rights. *California Law Review*, 95, 75-121. Hentet fra: <http://ssrn.com/abstract=900014>
- Steinfeld, E. og Maisel, J.. (2012). *Universal Design. Designing Inclusive Environments*. New Jersey: Wiley.
- Story, M. F.. (1998). Maximizing Usability: The Principles of Universal Design. *Assistive Technology*, 10(1), 4-12. DOI:10.1080/10400435.1998.10131955
- Straffeloven. (2005). Lov om straff (LOV-2005-05-20-28). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>
- Taylor-Gooby, P.. (2004). Introduction: Open markets versus Welfare Citizenship. Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe. I P. Taylor-Gooby (red.), *Making a European welfare state?* Hoboken: Blackwell Publishing
- Tjora, A.. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tvedt, K. A., Julsrud, O. og Knudsen, O. F.. (04.12.15). Den Europeiske Union. I Store norske leksikon. Hentet 10.01.16, fra [https://snl.no/Den\\_europeiske\\_union](https://snl.no/Den_europeiske_union)
- Tøssebro, J.. (1992). *Institusjonsliv i velferdsstaten: levekår under HVPU*. Oslo: Ad Notam/Gyldendal.
- Tøssebro, J. og Hugaas, T. M.. (2009). Nordisk politikk for funksjonshemmede møter internasjonal likebehandlingspolitikk. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tøssebro, J.. (2010). *Hva er funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tøssebro, J.. (2016). Scandinavian disability policy: From deinstitutionalisation to non-discrimination and beyond. *European Journal of Disability Research*, 10(2), 111-123. <https://doi.org/10.1016/j.alter.2016.03.003>
- United Nations. (2006). Convention on the rights of persons with disabilities. Hentet fra: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>
- Utenriksdepartementet. (2015). Hva EØS-avtalen omfatter. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>
- Ville, I., Fillon, E. og Ravaud, J. F.. (2014). *Introduction à la sociologie du handicap. Histoire, politiques et expérience*. De Boeck: Lovain-la-Neuve
- Waddington, L.. (2009). A Disabled Market: Free Movement of Goods and Services in the EU and Disability Accessibility. *European Law Journal*, 15(5), 575-598. DOI:10.1111/j.1468-0386.2009.00470.
- Watten, R. G., Fostervold, K. I. og Volden, F.. (2015). Universell utforming. Grunnlag og tverrfaglig inspirasjon. I R. G. Watten, K. I. Fostervold og F. Volden (red.), *Universell utforming og omgivelser – Tverrfaglige, kritiske og miljøpsykologiske perspektiver* (s. 14-26). Oslo: Norsk forening for ergonomi og human factors.

- Winance, M., Ville, I. og Ravaud, J. F.. (2007). Disability Policies in France: Changes and Tensions between the Category-based, Universalist and Personalized Approaches. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 9(3-4), 160-181.  
DOI: 10.1080/15017410701680795
- World Health Organization. (1980). The International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH). Hentet fra:  
[http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41003/9241541261\\_eng.pdf;jsessionid=A29A7D4D54A61F359AE226DA4ABC2A56?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41003/9241541261_eng.pdf;jsessionid=A29A7D4D54A61F359AE226DA4ABC2A56?sequence=1)
- World Health Organization. (2011). *World report on disability*. Hentet fra:  
[http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/report/en/](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/)
- Zola, I. K.. (1989). Toward the Necessary Universalizing of a Disability Policy. *The Milbank Quarterly*, 67, 401–428. <http://doi.org/10.2307/3350151>
- Øverbye, E.. (2010). Et globalt perspektiv på trygder. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik og C. Koren (red.), *De Norske Trygdene – framvekst, forvaltning og fordeling* (s. 75-90). 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.