

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Universell utforming og eldrebølgen;

En studie av universell utforming av eksisterende boliger der eldre bor og hindringene i veien for det i Tromsø kommune.

—

Asma Al-shamkawy

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse - November 2015

Sammendrag

Dette studiet er opptatt av å finne og rette lyset på hindringene i veien for at universell utforming i eksisterende boliger der eldre personer bor, skal bli prioritert som et redskap for å imøtekomme eldrebølgen i Tromsø kommune. I tillegg er denne oppgavens ambisjon å si noe om hvorfor disse hindringene oppstår og hvor de befinner seg, i håp om at universell utforming kan deretter bli prioritert som en løsning og kan bidra til å hjelpe eldre inne i boligen sin, noe som gjør at eldre kan få til å bo lengre hjemme istedenfor å flytte til en institusjon. Studiet er utført ved hjelp av kvalitativ forskningsdesign. Analysene er utført ved bruk av terskelutfordringer i tilgjengelighetsteorien (1979) og forstyrrelser i planleggingen, John Forester (1998).

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært noe nytt for meg. En utfordring som har gitt meg muligheten til å utføre et selvstendig forskningsprosjekt. Prosessen har vært både lærerikt og utfordrende. Jeg er glad for å ha fått muligheten til å studere og forske et selvvalgt tema.

Til alle som var villige til å bli mine informanter, tusen takk for at dere var veldig hyggelige og velvillige til å stille opp i min oppgave, og for at dere smilte uansett hvordan jeg formulerte spørsmålene.

Takk til Torill Nyseth for god faglig og språklig veiledning.

Takk til ansatte ved avdelingen for Samfunnsplanlegging og kulturforståelse for lærerike år og all hjelpen jeg fikk gjennom disse årene.

Takk til familien min som alltid har støttet meg og hatt troen på at jeg kunne klare dette. Tusen takk til søstrene mine Awfa og Wid som leste gjennom oppgaven, kapittel for kapittel, og diskuterte oppgaven med meg underveis i prosessen.

Takk til alle dere som har vært en del av min motivasjon: Tine, Aziz, Najjad, Trine Myhre, Rixt, Rania, Hagar, Nina, Tammy, Kim, Reem, Farmasi-gjengen, Tina, Kaia, Iselin og Oda.

Tusen takk, uten dere vil ikke denne oppgaven blitt til.

Tromsø, 05.11.2014

Asma Al-shamkawy

Innholdsfortegnelse

1.1 Innledning (Tema og kontekst).....	1
1.2 Universell utforming.....	1
1.3 Situasjonen i dag	3
1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	3
1.5 Hva kan jeg bidra med.....	4
1.6 Oppgavens disposisjon videre	4
2.1 Innledning.....	6
2.1 Universell utforming.....	7
2.1.1 Hva er universell utforming.....	7
2.2 Hvem er det som trenger uu?	8
2.3 Tilgjengelighet	11
2.3 Hvordan uu kan bidra til bedre livskvalitet for eldre i boligen?	12
2.3.1 Hva kan universell utforming bidra med?	12
2.4 Alternativer til universell utforming.....	14
2.4.1 Flytting.....	15
2.4.2 Institusjon:.....	16
2.5 Ansvar for universell utforming	17
2.5.1 Den som har ansvaret for å gjøre nye boliger universelt utformet	17
2.5.2 Ansvar for institusjoner og hjemmebasert omsorg.....	17
2.6. Hvor i forskningsfeltet ligger min problemstilling.....	17
2.7 Avslutning.....	17
3.1 Innledning.....	19
3.2 Begrepsdefinisjoner.....	19
3.3 Kritikken av byråkatiets forhold til ressursvake grupper	21
3.4. Tilgjengelighetsteori	22
3.5. Terskel, kø og skranke	23
3.6 Terskelproblemer	28
3.7 Hindringer og forstyrrelser i planlegging.....	30
3.8 Analytisk tilnærming.....	32
4.1 Innledning.....	33
4.2 Forskningsdesignet	33
4.2.2 Dokumentgjennomgang.....	34
4.2.3 Observasjon.....	34
4.2.4 Intervju	35
4.3 Fremgangsmåten.....	37
4.3.1 Rekrutteringsprosessen.....	37
4.4 Etske retningslinjer	38

4.5 Reliabilitet (pålitelighet) Validitet (Gyldighet).....	39
4.6 Metode kritikk	40
5.1 Innledning.....	41
5.2 Befolkningsprognose av Tromsø	41
5.3 Pilotkommune for universell utforming.....	43
5.4 Miljøverndepartementet om universell utforming.....	44
5.5 Kommunal strategi	46
5.6 Boligpolitisk handlingsplan	49
5.7 Forebyggende arbeid.....	50
5.8 Hvem er iverksetterne?.....	52
5.9 Oppsummering.....	54
6.1 Innledning.....	55
6.2 Organisering	55
6.3 Universell utforming er riktig strategi	57
6.4 Hindringer i veien for prioritering av universell utforming	59
6.4.1 Informasjon er en kompleks kilde til makt i planprosessen.....	59
6.4.2 Manglende informasjon som årsak til underkonsumpsjon av offentlige ytelser.....	60
6.4.3 Feilinformasjon.....	62
6.4.4 Manipulasjon.....	64
6.4.5 Å forvrengte kommunikasjon	66
6.4.6 Terskel problemer	67
6.5 Avslutning.....	68
7.2 Oppsummering	71
7.3 Avslutning	74
7.3.2 Videre forskning	75
Intervjuer.....	76
Referanser	77
Vedlegg 1.....	80
Vedlegg 2.....	81
Vedlegg 3.....	82
Vedlegg 4.....	83

Kapittel 1

Bakgrunns kapittel

1.1 Innledning (Tema og kontekst)

Målet med denne masteroppgaven er å belyse betydningen av universell utforming i planlegging for eldre. Jeg fokuserer spesielt på universell utforming i eksisterende boliger som et virkemiddel for at eldre skal kunne bo lengre hjemme istedenfor å måtte flytte til en institusjon. I tillegg vil jeg diskutere hindringer som synes å stå i veien for å prioritere universell utforming høyere som en løsning på "eldrebølgen". Jeg ønsker å kunne bidra inn på et felt jeg har vært interessert i mange år.

Eldrebølgen er resultat av lav dødelighet og at befolkningen er relativt stabil og har en forventet høy levealder (SSB i Husbanken 2012). Levealderen blir lengre og lengre, noe som gjør at vi vil få en stor eldrebølge om noen år. Denne eldrebølgen vil være sterkest i årene 2030-2035. Dette er en utfordring som også Tromsø kommune vil møte. Det betyr ikke at Tromsø kommune ikke er oppmerksom på problemet selv, tvert imot, de har begynt å jobbe med det. De har nå utarbeidet en fremtidsstrategi, strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030, der de tar hensyn eldrebølgen. Denne strategien vil bli diskutert i detaljer i kapittel 5.

Universell utforming blir et viktig punkt å presentere siden den er assosiert med tilgjengelighet for alle, mens i denne konteksten blir den sett på som et hjelpemiddel som kan bidra med at eldre kan bo lengre hjemme hos seg selv i egne boliger istedenfor å flytte til en omsorgsbolig, hvis de ikke er sykehjemstrengede.

1.2 Universell utforming

Universell utforming kan sees på som et hjelpemiddel for personer med nedsatt funksjonsevne (i denne sammenhengen eldre personer), og i denne konteksten et hjelpemiddel som kan lette på ressursmangelen som kommer til å oppstå i nærmeste framtid, og ventelistene på omsorgsboligene som vokser. Universell utforming og generelle omsorgstjenester skal bidra til at eldre kan bo lengre hjemme, uten å måtte flytte til en omsorgsbolig.

For det offentlige vil det være kostnadsbesparende å få eldre til å bo lengst mulig hjemme siden

en sykehjemsplass har en svært høy kostnad. Også for den eldre selv vil en omsorgsbolig bli en større økonomisk belastning enn tilpasning av egen bolig. Behovet for hjelp kan være så lite at eldre trenger kun få noen timer hver dag hjemme, som også er mindre økonomisk belastende for både eldre og kommunen, enn at de flytter inn i en omsorgsbolig.

Tidligere ble universell utforming sett på som et mål for å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, mens nå er dette målet utvidet til å inkludere et bredere område. Universell utforming gjør hverdagen enklere for eldre med nedsatt funksjonsevne, de får gjort ting selv som de ellers vil ha trengt noen andre for å hjelpe dem med. Den gir dem tilgjengelighet. Universell utforming er et område som stadig utvides og inkluderes i forskjellige områder i samfunnet, som offentlig transport og offentlig bygg gjennom bruk av ny teknologi. Jeg ser derfor at dette hjelpemiddelet kan erstatte en del av for eksempel hjemmetjenesten eller omsorgsbolig. Dette har blitt bekreftet av Husbanken. Husbanken la samtidig til at de opplever at det er vanskelig å få kommunene til å innse dette.

Universell utforming er ikke noe nytt, arbeidet for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne få muligheten til å bosette seg i og nyttiggjøre seg av det ordinære boligmarkedet startet allerede i slutten av 1960-tallet. Dessuten er det nevnt at i De forente nasjoners vedtak av «Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne»¹ i 2006 at personer med nedsatt funksjonsevne skal være likestilt og inkludert i samfunnet ved å blant annet sikre disse personene muligheten til å velge hvor og hvordan de velger å bo og at de ikke må bo i en bestemt boform (Halvorsen, 2012).

Universell utforming og tilgjengelighet har blitt mer fokusert på for å sikre at så mange eldre så mulig kan være selvstendige og ikke kreve en institusjonsplass i større deler av livet, sett ifra en økonomisk perspektiv hvor andel eldre er i stadig økning. Sett ifra et rettighetsperspektiv har det i de siste årene blitt gradvis nedbygd en del institusjoner for personer med nedsatt funksjonsevne for uttalte målsettinger likebehandling og inkludering, også innenfor boligpolitikken. Bedre aksept av mennesker med nedsatt funksjonsevne som subjekter med rettigheter har virket i samspill med de samfunns økonomiske vurderinger av behovet for kostnadseffektive helse – og sosialtjenester til den økende andel eldre (Halvorsen, 2012)

¹ Artikkel 19. FN, 2007. Hentet fra Halvorsen, NOVA Notat 5/12.

1.3 Situasjonen i dag

Eldrebølgen er ikke en tsunamibølge som kommer til å skylle over oss sånn som mange gir uttrykk for, og det kan synes som at Norge vil klare seg bedre. En grunn til det er at eldrebølgen har allerede startet, men det skjer gradvis og derfor ikke veldig merkbar om en ikke leter spesielt etter tegn på at den er der.

Situasjonen i Tromsø per dags dato er følgende; rundt 28 personer over 67 år står på venteliste for å få plass på en omsorgsbolig, videre er det 15 personer under 67 år som i tillegg står på samme venteliste. Videre er det rundt 1900 eldre som er 80 år og over i Tromsø kommune (2012: 1895, med en økning på 28,1 fra året 2001), og antallet er forventet til å bli 2768 i året 2025. At situasjonen er slik den er i dag, får man til å tenke over hvordan dette vil utvikle seg i årene som kommer. Tromsø vil få et problem, problemet ligger selvfølgelig ikke i at folk lever lenger, men i at Tromsø kommune ikke har kapasiteten til å ta imot denne eldrebølgen. Mangel på kapasitet vil naturligvis gå ut over eldre mennesker, som er avhengige av statlige og kommunale tjenester. Det er også spørsmål om de løsningene som prioriteres er de beste løsningene for partene som er involverte i saken; eldre personer og kommunen.

1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med tanke på at eldrebølgen er dagens og fremtidens virkelighet som må planlegges på en måte som tar hensyn til de løsningene som er kostnadsbesparende både for både eldre selv og kommunen i tillegg til at de dekker eldres behov; nemlig universell utforming av eksisterende boliger der eldre personer bor. Det jeg funderer på er hvorfor ikke en slik løsning som allerede er i bruk i andre områder av samfunnet ikke blir anvendt mer i forhold til denne problematikken. Derfor er jeg interessert i å undersøke hva det er som eventuelt forhindrer universell utforming i å bli anvendt som en løsning i Tromsø kommune. Oppgavens problemstilling er oppbygd for å kunne besvare dette og er som følger:

Hva er det som hindrer universell utforming av eksisterende boliger der eldre bor i å bli en av de prioriterte løsningene i Tromsø kommune?

For å finne ute av dette, må jeg få informasjon om hvor og hvorfor bremseklossene oppstår. Hvis problemet blir synliggjort, kan det bli enklere å løse problemet. Mer konkret vil jeg fokusere på besvare disse forskningsspørsmålene:

1. Hva er det som skal til for å få eldre til å bo lengst mulig hjemme?
2. Hvor mye universell utforming er det som gjøres per dags dato; og er de prioriterte løsningene de beste løsningene for eldre og kommunen?
3. Hva er det som forhindrer universell utforming?

1.5 Hva kan jeg bidra med

Tidligere forskning innenfor dette feltet har fokusert på å definere og å gi eksempler på hva universell utforming er, samtidig diskutere lovene forbundet med universell utforming (uu). Dette, blant annet, fordi universell utforming er et ganske relativt nytt felt, som ble introdusert som et begrep i 1997 i Norge (SINTEF, 2009). I dag er det Husbanken som har spesialkompetanse innen universell utforming i Norge, og ifølge dem er universell utforming et viktig planleggingsområde som burde vært gitt høyere prioritert.

1.6 Oppgavens disposisjon videre

I neste kapittel, **kapittel 2**, kommer det en utdypning av oppgavens tema og utfordringer som knytter seg til universell utforming. Kapitlet presenteres tidligere forskning på området. Til slutt vil jeg plassere denne oppgaven i forskningsfeltet.

Kapittel 3 skal gå gjennom det teoretiske perspektivet, som inkluderer den analytiske tilnærmingen diskusjonen baserer seg på. I slutten av kapitlet skal det analytiske verktøyet som brukes i denne oppgaven tas opp.

Kapittel 4 går gjennom metodebruken jeg har valgt for dette prosjektet, og mine refleksjoner rundt det.

Kapittel 5 presenterer hvilke tiltak kommunen har kommet med for å planlegge de beste løsningene for de utfordringer eldrebølgen bringer med seg. Om disse tiltakene inkluderer universell utforming som et redskap for å renovere eksisterende boliger der eldre personer bor og sees på som et forebyggende tiltak for å få eldre til å bo lengre hjemme hos seg selv, skal også drøftes.

Kapittel 6 diskuterer hindringene som gjør at universell utforming ikke blir prioritert som en løsning og trekker inn teorier for forklare disse hindringene.

Kapittel 7 er avslutningskapitlet der jeg skal samle alle trådene og komme med en konklusjon som besvarer problemstillingen, og dermed avslutte dette masterprosjektet.

Kapittel 2

Universell utforming

2.1 Innledning

I denne masteroppgaven har jeg valgt å fokusere på argumentene som utvikles i saken om universell utforming av eksisterende boliger der eldre med behov for spesielle tilpasninger bor. Dette fordi universell utforming i denne sammenhengen legger vekt på å heller bygge individuelle tilpasninger i boligen der en person av studiens målgruppe bor, enn å ta i bruk andre løsninger som, for eksempel, at brukeren flytter til en omsorgsbolig eller annen institusjon. Det sees på som en viktig element fra et økonomisk perspektiv, blant annet fordi dersom boligen er universelt utformet, slipper det offentlige å skaffe nye spesielle boliger eller sykehjemsplasser med tanke på den kommende eldrebølgen (Aulie, Eriksen, Hosoya, Nøding, Wengard. Høst 2007). Samtidig vil det være økonomisk lønnsomt for både kommunen og brukerne at de ikke betaler for oppholdet i alternative institusjoner.

Mitt studie argumenterer for å legge større vekt på tilgjengelighet inne i selve boligen enn andre alternativer, som å velge, hvis en har muligheten til det, å flytte til en omsorgsbolig eller annen institusjon. Samtidig med tanke på at eldre ikke skal måtte betale for oppholdet i disse institusjonene eller tjenestene. Det jeg ser kunne ha vært målet er heller at begge partene velger en fremtidsinvestering, som å universelt utforme boligen der den eldre personen bor og tilgjengeliggjøre den istedenfor andre alternativer. I tillegg kan dette sees som et steg på veien for å realisere målet om at flest mulig skal kunne bo så lenge som mulig hjemme.

Dette kapitlet skal danne et bilde av hva universell utforming er og hvordan det kan bidra til å forbedre eldre sin situasjon, hvilke alternativer som finnes og hvem som har ansvaret for hva. Dette gjøres for å sette leseren inn i konteksten og for at det helhetlige bildet skal bli klarere.

2.1 Universell utforming

2.1.1 Hva er universell utforming

Universell utforming betyr å utforme produkter og omgivelser på en måte som passer alle mennesker slik at de skal kunne bruke dem uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler, så langt det er mulig (Direktoratet for byggkvalitet, 2012). I denne oppgaven er det universell utforming av den eksisterende boligen der den eldre personen allerede bor som jeg ser på.

Universell utforming kan bidra til å skape inkluderende omgivelser med god tilgjengelighet.

I lovverket i dag ivaretas tilgjengelighet innenfor plan- og bygningslovens (miljøverndepartementet, 2008) virkeområde gjennom lovens formålsparagraf og andre paragrafer, forskrifter og veiledninger, med ytterligere presiseringer i rundskrivets formål T-5/99 B "Tilgjengelighet for alle" (miljøverndepartementet 1999 i Lid 2009).

"Utforming" som begrep brukes i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven synonymt med "tilrettelegging" og kan omfatte både prosess og resultat (Barne- og likestillingsdepartementet 1008b: §9 i Lid 2009). Det er ikke rom for å komme nærmere inn på ulike designteorier her, men bruken av begrepet tilrettelegging åpner for ulike måter å oppnå tilgjengelighet på. Eksisterende bygde områder kan tilrettelegges i den hensikt å oppnå bedre tilgjengelighet, eksempler på slike tilretteleggelser er ramper som kan legges inn der det er trapper i inngangspartier, dører kan bli bredere og eller se etter muligheter for å tilpasse alt på en plan; slik at personen ikke behøver å bruke trapper opp eller ned. Helhetsplanen gjelder også kjøkken, bad, soverom, lager, stue. Brukere som er usikker på hvordan universell utforming skal planlegges og gjennomføres, kan søke om hjelp til prosjektering av Husbanken.

Hvis det dreier seg om universell utforming av en plass i en by, vil krav til universell utforming inkludere både planlegging, bygging, drift og vedlikehold av plassen. Det er politisk vedtatt at alle nye boliger som bygges skal være universelt utformet, en viss prosent av boligen skal være det, men det er fortsatt ikke helt klart hvor mye av boligen som skal være det. Det samme gjelder for regler for universell utforming av det offentlige rom; transportsystemer, IKT, offentlige bygg, anlegg og opparbeidede uteområder (Barne- og likestillingsdepartementet i Lid 2009).

Når det gjelder universell utforming av boliger er det krav om tilgjengelig boenhet dersom boenheten er i bygning med krav om heis, eller dersom alle hovedfunksjonene ligger på inngangsplanet. Dette gjelder også for eventuelle sokkelleiligheter som har egen separat hovedinngang. Hovedfunksjoner er stue, kjøkken, soverom og bad/toalett. §12-2 i TEK10 angir

krav om tilgjengelig boenhet (Direktoratet for byggekvalitet, 2011).

I tillegg har tilhørende tekniske forskrifter av den nye norske plan- og bygningsloven blitt mer detaljert når det gjelder i bestemmelsene om hva det menes med tilgjengelighet og universell utforming, likevel er det noen som mener at det er fortsatt rom for skjønnsutøvelse fra kommunens side. Kommunen kan velge å ignorere, tøyne eller bryte regler om det ikke passer dem eller om de står ovenfor kryssende hensyn. (Halvorsen, NOVA Notat 5/12).

Ytrehus bekrefter den forrige påstanden av Halvorsen med at målsettingene som er definert av statelig hold for de ulike boligpolitiske virkemidlene, blir gjenstand for fortolkning av de lokale aktørene (Ytrehus, S 2002).

2.2 Hvem er det som trenger uu?

Universell utforming er til hjelp for alle, men nødvendig for noen. Den er nødvendig for personer med nedsatt funksjonsevne eller har en funksjonshemming. Funksjonshemming defineres som et komplekst fenomen og involverer både indre og ytre faktorer. Variasjon i funksjonsevne gjengir menneskelig mangfold på linje med kjønn, alder og seksuell legning, forskjeller i funksjonsnivå er en del av menneskelivets grunnvilkår. Noen har funksjonsevne gjennom hele livet, andre bare i deler av livsløpet. Alle mennesker er sårbare og har begrenset styrke og evner i gjennomføringen av dagligdagse situasjoner, med blant annet vonde rygger og manglende evne til å tilbakelegge lange avstander ved egne krefter. Det er ingen iboende forskjell på den som har, og den som ikke har nedsatt funksjonsevne (Nussebaum 2004, 2006 i Lid 2009).

Den biologiske forståelsen av funksjonshemming som et individuelt problem ble utfordret ved at omgivelsenes betydning for den enkeltes mulighet til å delta i samfunnslivet fikk større oppmerksomhet. En sosial forståelse av funksjonshemming (Shakespeare 2006 i Lid 2009), argumenterer for at det er omgivelsene som gjør mennesker funksjonshemmet, ikke den enkeltes helsetilstand og individuelle forutsetninger (Lid 2009).

Mange eldre har nedsatt funksjonsevne og trenger mer hjelp jo eldre de blir, og derfor kan universell utforming være et redskap for dem for å hjelpe seg selv. Universell utforming bidrar ikke bare ute i offentlige rom men også inne i den private boligen. Halvorsen (2012) hevder at det finnes et samspill mellom den økende aksepten av mennesker med nedsatt funksjonsevne

og deres rettigheter og det økende fokuset på å bygge en kostnadseffektiv eldreomsorg med en aldrende befolkning (prinsippet om «laveste effektive omsorgsnivå») og avinstitusjonalisering av eldre omsorg. Dette samspillet har resultert i økt oppslutning og legitimitet om de reguleringspolitiske virkemidlene for å synliggjøre tilgjengelighet til boliger. Aller først er faktumet om at norsk helse- og sosialpolitikk i har vektlagt hjemmebasert tjenester for eldre i økende grad. Det andre er at allerede på 1980-90 tallet har avinstitusjonalisering av omsorgen for personer med nedsatt funksjonsevne blitt forsterket av overnasjonale og rikspolitiske målsettinger. Disse målsettingene har i fokus å fremme tilgjengelig for å sikre muligheter til denne andel av befolkningen for å få et uavhengig liv, og ikke minst deltakelse i lokalsamfunnet (Halvorsen, 2012).

Som humanistisk begrep innebærer universell utforming noe viktig og nytt, fordi omgivelsene i større grad tilpasses mennesker istedenfor det motsatte. Når strategien implementeres, blir den praktiske virkning om at omgivelsene helt konkret endres for i større grad å oppfylle flere menneskers behov (Shakespeare 2006 i Lid 2009).

Det er fortsatt en skepsis til hvor inkluderende omgivelsene kan bli gjennom universell utforming, fordi i byer, vil klimatiske forhold, som snøfall og isglatte fortau, utgjøre hindringer som universell utforming ikke kan løse. Andre begrensninger ved universell utforming handler om ulike forståelser av hva som er barrierer og hvordan barrierer kan unngås eller behandles. Det vil også av praktiske og økonomiske grunner ikke være mulig å fjerne alle hindringer, og det er derfor noen som mener at omgivelsene skal være utformet til en viss grad, det skal i hvert fall være "tilgjengelig nok" (Lid, 2009).

Livet består av et mangfold av livsformer, men alle har samme behov for å delta, bli sett og verdsatt. Et viktig mål med universell utforming er nettopp å oppnå løsninger som faktisk er brukbare for mennesker med forskjellige brukerforutsetninger. I en studie kommer det frem at spesielt mennesker med synshemming og barnefamilier anser størrelse og fleksibilitet som gode bokvaliteter. Med tanke på universelt utformede boligprosjekter i fremtiden er dette noe å huske som er betydningsfull for folks trivsel (Aulie, Eriksen, Hosoya, Nøding, Wenggaard. Høst 2007).

Med alder kan det komme sykdom, svekket helse, og nedsatt funksjonsevne, som kan føre til ulike behov for hjelp. Hjelpen mottas i form av tjenester til hjemmeboende eller i form av en

institusjonsplass over kortere eller lengre tid (Abrahamsen og Svalund 2005). En del av disse tjenestene kan erstattes med universelle løsninger som kan være en fordel for både eldre og kommunen. For eksempel vil det være lettere å bo hjemme, hvis personen kan bruke rullestol til å flytte på seg rundt i huset, og trenger dermed automatisk mindre hjelp av andre.

At andelen innbyggere under 67 år som mottar pleie- og omsorgstjenester øker, samtidig som andelen eldre innbyggere som mottar slike tjenester avtar, sier oss at det har vært en stor endring i alderssammensetningen på tjenestemottakere. Nedgangen i andel mottakere av pleie- og omsorgstjenester i den eldre delen av befolkningen kan nok til en viss grad være et resultat av at eldre har fått bedre helse. Imidlertid skulle stadig økende gjennomsnittlig levealder bety større behov for pleie- og omsorgstjenester de siste leveår (Abrahamsen og Svalund 2005). Samtidig er blitt blitt mindre beboere på institusjon og flere mottakere av hjemmesykepleie de senere årene. Nesten halvparten blant de som er 85 år eller eldre, er brukere av hjemmetjenester. Andelen mottakere, spesielt blant personer som er 90 år eller eldre, har gått noe opp de senere årene. Det henger sannsynligvis sammen med at flere bor lengre hjemme (Abrahamsen og Svalund 2005).

Selv de eldste eldre bor i større grad enn tidligere utenfor institusjon. Det er derfor en grunn til å anta at institusjonsplassene i økende grad er et tilbud til de sykeste og mest pleietrengende eldre, samtidig som tilbudet om tjenester i hjemmet er endret (Abrahamsen og Svalund 2005). Derfor vil for eksempel aldersgrensen for når behovet for kommunale pleie- og omsorgstjenester oppstår, være høyere enn når vi ser på eldregruppens tilpasninger i boligmarkedet, tilpasninger som ofte tas for å kunne bo lengst mulig i egen bolig.

Omsorgsbehovene forventes å dobles i OCED-landene de neste førti årene og motiverer til krafttak for å dempe utgiftsveksten og støtte familieomsorgen. Omsorgsboliger kan da spille en viktig rolle ettersom de forventes å redusere behovet for institusjonsplasser og innbyr til samarbeid med familieomsorgen (Daatland og Martens, 2015).

Universell utforming kan ha stor betydning for alle partene; eldre, kommunen, og Husbanken, og viktigheten av universell utforming både i det offentlige og det private rom, er umulig å ignorere. Dette fordi universell utforming kan være avgjørende for levestandarden av brukere, siden enkelte kan oppleve flere, varierte stressfaktorer angående flytting til en institusjon og vanskeligheter det medbringer, slik som å tilpasse seg til den nye boplassen, menneskene og

omgivelsene.

2.3 Tilgjengelighet

Brevik og Schmidt (2005 i: Barlindhaug 2009) viser i sin analyse av en spørreundersøkelse til eldre i aldersgruppen 53-78 år at 13 prosent av disse husholdningene bor i boliger som en rullestolbruker kan komme inn i fra terrenget utenfor, der også alle rom inne i boligen er tilgjengelige. For boligmassen som helhet er denne andelen 7 prosent. I tillegg til de 13 prosentene som på denne måten har full tilgjengelighet er det 17 prosent av de eldre som kun har tilgjengelighet for en rullestolbruker fra terreng og inn i boligen. Til sammen er det 40 prosent av de eldre som enten bor med tilgjengelighet til boligen, tilgjengelighet inne i boligen eller begge deler. En like stor andel svarer at dagens bolig er bra eller svært bra tilpasset ens behov dersom en skulle bli skrøpelig.

Valg av tilgjengelige boliger: I følge Brevik og Schmidt (2005) har omtrent hver femte eldre valgt sin nåværende bolig ut fra faktisk funksjonshemming eller med tanke på kommende skrøpelighet. Videre viser undersøkelsen at det er en omfattende aktivitet, vilje og innsikt i å ville gjøre noe med boligen i forhold til mulig skrøpelighet og stort hjelpebehov. Fire av ti sier at de kunne tenke seg å flytte til en tilrettelagt bolig i en slik situasjon (ibid.). Men det er relativt få av de eldste brukerne som kunne tenke seg å flytte (Barlindhaug 2009).

Det ligger en ide om at mennesker med funksjonsnedsettelse og funksjonshemninger får et bedre liv ved å bo i egne boliger istedenfor i institusjon. Hver enkelt skal kunne leve et selvstendig og "normalt" liv, uten mer oppfølging enn det som følger av hjelpebehov ved helsesvikt. Institusjonene er vanligvis et tilbud til de mest pleietrengende, mens andre mindre hjelpetrengende i større grad får tilbud om tilpassede boliger og/eller hjemmetjenester (Abrahamsen og Svalund 2005). Hadde boligen til den eldre personen vært universelt utformet fra før, ville ikke han/hun ha vært avhengig av at kommunen må kunne klare å tilby tilpassede boliger til leie.

I 10-årsperioden 1994-2004 ble det bygget 24000 omsorgsboliger med statlige tilskudd gjennom handlingsplanen for eldre. De siste årene er blokkandelen i nybyggingen kommet opp i over halvparten av boligene som bygges i Norge, mot ca. to av ti på 1900-tallet. Tilbudet av boliger som er tilpasset eldre ser ut til ha gått opp. Samtidig bor eldre like ofte som før i eneboliger, flytteraten er liten og mange ønsker også å fortsette å bo i en bolig de har bodd i

lengde (Barlindhaug 2009).

2.3 Hvordan uu kan bidra til bedre livskvalitet for eldre i boligen?

2.3.1 Hva kan universell utforming bidra med?

Hva er det eldre trenger hjelp til? Det er forskjellig hva den enkelte person ser på som hindringer i boligen sin, for de kan plages av forskjellige ting. De fleste eldre kan få nedsatt hørsel, syn, eller muskel-smerter og vanskeligheter med gangen. Det er de områdene som burde være mer fokusert, i utbedringer av boligene. Universell utforming bidrar ved at den gjør plass til å bruke rullestol og andre gange-hjelpemidler, akustikken og belysningen utbedres osv.

Det er mange typer av funksjonshemming, derfor er det mange områder som må tas hensyn til, og gjennom å vite mer om alle typer funksjonshemming så slipper man å glemme eller ignorere en gruppe når det er meningen at man skal planlegge for alle. Følgelig vil jeg derfor nevne de forskjellige områder som det må tas hensyn til.

Skilting: Informasjon og skilting bør være enhetlig og lett å forstå for at det ikke skal være vanskelig å orientere seg. For at personer med ulike former for funksjonshemming skal kunne dra nytte av informasjon, bør taleført informasjon i tillegg gjøres synbart med bilder og skilt. Og omvendt bør synbar informasjon kompletteres med taleført informasjon. Skilt bør være framhevet og kompletteres med bilder og fargekoder (Asmervik, 2009).

Redusert bevegelsesevne: Kan gjelde utenom nedsatt gange, balanseproblemer, eller nedsatt utholdenhet for eksempel på grunn av hjerte-, kar- eller lungesykdommer. (Asmervik, 2009)

Synshemmede: at en person er synshemmet kan innebære å være blind, altså helt uten syn, eller å være svaksynt, det vil si nedsatt synsevne eller begrenset synsfelt. Mange typer skader på synet kan resultere i at man er svært følsom for å bli blendet (Asmervik, 2009).

Hørselshemmede: Personer med nedsatt hørsel har ofte vanskelig for å forstå eller skille ut lyder i lokaler som har dårlig akustikk eller mye støy. Personer som bruker høreapparat er ekstra følsomme for bakgrunnsstøy fra for eksempel stolskraping, lyd fra ventilasjonsapparater eller lyd av skritt. Det er også ofte problematisk med høyttalerlyd (Asmervik, 2009).

Materialer, farger og lyssetting: Med farger og belysning kan vi gjøre et fysisk miljø enten eller

mindre tydelig og lesbart. Dette hjelper ofte personer med nedsatt hørselsproblemer og synsproblemer (Asmervik, 2009).

Forståelseshandikap: Det er også vanskeligere for personer med nedsatt funksjonshemmet enn andre å lære, og selve innlæringsprosessen tar lengre tid. En kan ha problemer med å oppfatte abstrakt informasjon, som skrevne instruksjoner, tall eller bokstaver. Enkelte kan ha problemer med å beregne avstand og retning og en får derfor ikke et klart bilde av rommet. Dette innebærer at personer med funksjonshemming kan ha problemer med å orientere seg i komplekse forhold som er utformet slik at man må kunne lese eller forstå tall for å finne fram (Asmervik, 2009).

Når eldre blir spurt om hvilke boligkvaliteter de foretrekker mest på et generelt grunnlag, blir boligen på ett plan en kvalitet som skårer høyest. (Ytrehus og Fyhn 2006 i: Barlindhaug 2009). Deretter kommer valget om at boligen må være slik at en kan leve mest mulig uten andres hjelp og at den må være lett å vedlikeholde. Så følger et ønske om at boligen har en plass til å ta imot familien (Barlindhaug 2009).

Graden av hvor mye universell utforming imøtekommer det store mangfoldet i individuelle forutsetninger drøftes av Imrie og Hall, der de viser til at det er stor variasjon i hvilke designløsninger som foretrekkes, blant annet mellom synshemmede. Imrie og Hall legger til at det er begrenset hvor langt bruken av design kan komme som strategi for inkludering (Imrie og Hall 2001 i Lid 2009).

Det vil kunne være mest gjennomførbart å bestemme standarder for tilgjengelighet som implementering av universell utforming, og deretter kontinuerlig evaluere om standarden brukes og om målet oppnås. Samtidig er det nødvendig også å være oppmerksom på at den som ikke gis tilgjengelighet ved slike standarder, må sikres tilgjengelighet ved individuell tilrettelegging (Lid 2009).

Å sikre tilgjengelighet på grunn av nedsatt funksjonsevne er veldig omfattende på grunn av de store individuelle forskjellene. Shakespeare (2006 i Lid 2009) nevner at selv om en planlegger og designer bruker sin innlevelse og forsøker å inkludere alle i det vedkommende planlegger eller utformer, vil resultatet sjelden kunne inkludere alle mennesker. Det vil være situasjoner hvor det er behov for individuell tilrettelegging eller tilpasning i tillegg til den universelle løsningen. Shakespeare fortsetter med at det barrierefrie samfunn er en utopi (Shakespeare 2006

i Lid 2009).

Derfor skal det være plass for midlertidige personlige tilpasninger, ellers skal boligen være "basic" og mest mulig tilgjengelig for alle som kan bo der, altså kjøper en person et hus så skal den passe denne personens behov uansett hvilke plager han/hun har, med rom for videre tilpasninger (Schmidt og Guttu, 2012). Det skal være rom for å innføre forbedringer i boligen, for i en eller annen tidsperiode kommer en eldre person sannsynligvis til å trenge tilleggsløsninger som er tilpasset han/hun. At tilpasningene skal være midlertidige er fordi neste person kanskje ikke behøver tilpasningene som allerede er der, men heller andre tilpasninger. Med tanke på områdebruken av boliger flest, er det logisk å tenke at en ting skal kunne fjernes for å bygge noe annet. Eksempler på universelt utformede løsninger som kan implementeres i allerede eksisterende boliger er: fargekontraster, rampe i inngangspartiet, større dører, lettere dører, fjerne dørkarmer, bedre belysning, plassere alt i en etasje; bad, kjøkken, soverom, stue, osv. Målet ved implementering av universell utforming her blir å fjerne mulige hindringer som kan forekomme, og skape universelle løsninger med liten fysisk anstrengelse og fleksibel bruk.

Man kan prøve forestille seg vanskeligheten som kan oppstå i enkelte situasjoner, som for eksempel, at det tar masse krefter for å kunne ta en dusj for en eldre person som lider av skrøpelighet i en ikke universelt utformet dusj hjemme, og da må den eldre personen ha hjelp fra andre for å klare det. Hadde dusjen vært universelt utformet, vil personen klare å komme seg dit med rullestol eller rullator, deretter sette seg i en stol inne i dusjen for å dusje uten å måtte reise seg opp fra stolen, noe som krever langt mindre krefter og mest sannsynlig uten hjelp fra andre.

Det er fortsatt noen eldre som står på venteliste til å få en plass i en omsorgsbolig i Tromsø, og det er ikke mange eldre som bor i universelt utformet boliger heller. Hvis denne situasjonen skal kunne endres, blir det nødvendig med planlegging og evaluering av det som skal utformes universelt og de situasjoner der tilgjengelighet skal utbedres. Både prosessen og resultatene som kommer ut av planleggingen blir av betydning.

2.4 Alternativer til universell utforming

Det er ikke alltid en person selv har muligheten til å utforme sin bolig universelt for å kunne bo lengre hjemme. Årsakene kan være mange, for eksempel at det tar tid. Det beste alternativet kan enkelte ganger være å flytte ut av boligen sin. Neste delkapittel skal presentere noen av

alternativene til å bygge universelt utformet. Dette blir presentert her for å senere kunne sammenligne alle alternativene, for å muligens få bedre innsikt i hva den beste løsningen er, for både kommunen og de eldre.

2.4.1 Flytting.

Barnefamilier og eldre personer har i mange tilfeller måtte konkurrere om goder. Det er også slik når det gjelder hus og boligområder. Kommunen vil at eldre skal flytte til små leiligheter slik at barnefamilier flytter inn i eneboligene. Det er fortsatt mange eldre som velger denne løsningen på grunn av endringer som skjer i husholdningen. Flytting knyttet til forandringer i husholdningen kan være pensjonering, barns hjemme fraflytting, ektefelles død eller tap av fysisk og finansiell uavhengighet (Barlindhaug 2009).

Det syns å være langt flere eldre som kunne tenke seg å flytte enn de som faktisk gjør det (Barlindhaug 2009). I følge en analyse av eldre sine flytteplaner synes flyttevilligheten å være høyere for dem som bor i større boliger enn det de anser som passende. Flyttevilligheten er også høyere blant borettslavere og blant dem som kan tenke seg å bruke av oppspart formue i alderdommen (Barlindhaug 2009).

Som nevnt tidligere ønsker eldre som vurderer flytting gjerne å bo på ett plan, minst mulig uavhengig av andres hjelp og i en bolig som er lett å vedlikeholde, i tillegg er det viktig at den er stor nok til å ta imot familie på overnattingsbesøk (Barlindhaug 2009). Disse er derfor noen av grunnen til at det er det mange som vil fortsette å bo i enebolig eller delt bolig i alderdommen. Det er også stor interesse for bofellesskap, fellesskapsløsninger og boservice. Ved skrøpeligheit sier mange av de eldre at de kunne tenke seg å flytte til en tilrettelagt bolig, mens at ved en eventuell flytting er det viktig å kunne fortsette å bli boende i området en nå bor (Barlindhaug 2009).

Aldersgruppene fra 50 til 80 år ligger på en flytterate på 5 prosent, et nivå som så å si er uforandret fra år til år. Aldersgruppen over 80 år flytter mer. For disse er det ofte snakk om ikke-planlagte flyttinger, som for eksempel til institusjoner (Barlindhaug 2009). Det vil være en utfordring for de sentrale kommunene dersom mange eldre vil bo i eneboliger og småhus samtidig som dette også er den fortrukne hustypen for småbarnsfamiliene. Det kan også tenkes at eldre i større grad vil frigjøre eneboliger og småhus for unge ved at utbyggerne i større grad tilbyr nye boliger med de egenskaper som passer for fremtidens eldre (Barlindhaug 2003). Som

nevnt tidligere, er det generasjonsforskjeller i den forstand at nye generasjoner av eldre i større grad enn dagens eldre vil være villig til å bruke noe av boligformuen på seg selv i alderdommen. Derfor er det mer sannsynlig at dagens eldre velger å kjøpe seg en universelt utformet leilighet når de trenger det istedenfor å flytte til en institusjon eller bo i et stort og utilpasset hus.

2.4.2 Institusjon:

Andre alternativer enn flytting ved kjøp et universelt utformet bolig kan være å flytte til en institusjon eller ha hjemmebasert omsorg. Her er en liten liste over de ulike tjenestene:

Institusjon

- Sykehjem: personer som har behov for heldøgns og helhetlig plei og omsorgsbehov kan søke om langtids plass i sykehjem, som er et varig botilbud som kommune tilbyr. Det betales vederlag for å bo i denne type institusjon (Tromsø kommune, 2015)¹.
- Serviceboliger med hel døgnservice:

Hjemmebaserte tjenester

- Omsorgsbolig: Kommunalt eid bolig som er universelt utformet, tilrettelagt de eldres funksjonsevne og er vanligvis ikke fast bemannet. I stedet tildeles tjenester etter behov gjennom hjemmetjenestene, på samme måte som blant dem som bor i privat bolig.
- Hjemmetjeneste: er en samlebetegnelse for kommunale pleie- og omsorgstjenester som mottas av personer som ikke bor på institusjon, men i egen bolig eller omsorgsbolig. Den enkelte mottar hjemmetjenester enten i form av hjemmesykepleie, praktisk bistand, eller i form av både hjemmesykepleie og praktisk bistand. Praktisk bistand kan for eksempel være ulike former for hjemmepleie eller tiltak som brukerstyrt personlig assistent.

Institusjoner regnes ikke bare som investering, men også som drift. Derfor trengs det blant annet helsepersonell, denne typen av ressurser er det også mangel på i Norge. Dette blir en stor utfordring for eldreomsorgen, på grunn av det økende tallet på mennesker på 80 år og over, og mangelen på en tilsvarende "yngrebølge". Det er blir ikke nok pleiere. (Hjort, P F. 2006; 126:32 – 6).

2.5 Ansvar for universell utforming

2.5.1 Den som har ansvaret for å gjøre nye boliger universelt utformet

er den som bygger, de kan både økonomisk og faglig hjelp fra Husbanken. Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) bruker begrepet "brukbarhet" (Kommunal- og regionaldepartementet 1997). Her heter det: *"Bestemmelsene om brukbarhet skal sikre at enhver bygning kan nyttes til sitt forutsatte formål og at utformingen av bygningen gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede."* (Kommunal- og regionaldepartementet 1997, s. 33 i Lid 2009).

Universell utforming er et forholdsvis nytt begrep for folk flest. En studie viser at folk tilpasser seg de fleste løsninger, selv om de ikke vet at det de gjør kalles for universell utforming, det handler imidlertid vel så mye om trivsel som praktiske løsninger. Dette bør ikke tas som en selvfølge av verken myndigheter eller byggebransje.

I tillegg så faller en del av ansvaret for uu på at den som planlegger, arkitekt og designer skal ta hensyn til variasjoner alder og funksjonsevne.

2.5.2 Ansvar for institusjoner og hjemmebasert omsorg

Den som har institusjonsansvar er kommunen. Kommunen må stå ansvar for at de tilbyr tjenestene mens de eldre må betale for oppholdet og tjenestene som de får. Ansvaret er altså fragmentert fordi den er delt opp mellom partene. Derfor er det nødvendig med samarbeid mellom partene

2.6. Hvor i forskningsfeltet ligger min problemstilling

Det er 28 personer over 67 år som venter på omsorgsbolig, videre er det 15 under 67 år, i Tromsø ved utgangen av 2014 (Boligkontoret i Tromsø 2014). Det kan oppfattes som et lavt tall. Tallet på personer som står på ventelisten kommer imidlertid til å øke i fremtiden i og med at det kommer til å bli flere eldre, derfor er det viktig å være forberedt på det. Målet burde være at det er ingen på denne ventelisten.

Jeg vil plassere oppgaven min et sted nært forskningsfeltet kommuneplanlegging for eldre.

2.7 Avslutning

Det kan være på sin plass å presisere at et fysisk tilgjengelig miljø betyr at personer med funksjonshemninger kan bruke miljøet på samme vilkår som andre. En kan si at jo bedre

tilgjengeligheten er, desto færre mennesker blir funksjonshemmede, og jo mer tilgjengelig det er, jo nærmere kommer vi universell utforming (Asmervik, 2009). Omgivelsene som fysisk sted situerer mennesket (Casey 1998 i Lid 2009), slik har omgivelsene betydning for dannelse og oppfatning av en funksjonshemming (Lid 2009).

Det finnes ikke én løsning som passer alle, eller som kan imøtekomme alles behov og forskjellige forutsetninger. Arkitekten må derfor foreta begrunnede prioriteringer, og bevisste valg når ulike sansenedsettelse skal inkluderes i beslutningsgrunnlaget for formgivning (Ryhl 2003 i Lid 2009). Det er heller ikke én side som har ansvaret for alt dette, ansvaret for universell utformet er fragmentert mellom partene i saken.

Ville det være enklest for alle parter at eldre bare flytter til en ny bolig? Skifte av bolig vil også aktualiseres ved skrøpelighet. Det er langt igjen til før de fleste boliger er tilgjengelige for rullestolbrukere. I følge Barlindhaug og Ekne Ruud (2008) var bare 37 prosent av de nybygde boligene fra 2005 fullt ut tilgjengelige for rullestolbrukere. Mange er imidlertid villig til å skifte bolig ved skrøpelighet, noe som tilsier at ikke alle boliger må være tilpasset rullestolbrukere (Barlindhaug 2009).

Etter å ha sett på hvor stor hjelp uu kan være for de som trenger det, gjenstår det å svare på hvorfor den ikke er like populær som en kunne sett for seg, hvorfor blir det heller valgt andre løsninger som er mer kostbare og mindre attraktive for eldre? Dette vil analysedelen av oppgaven forsøke å besvare. I neste kapittel skal jeg ta for meg det analytiske verktøyet.

Kapittel 3

Det analytiske perspektivet

3.1 Innledning

Denne oppgaven undersøker hva som hindrer at universell utforming av eksisterende boliger blir prioritert som en løsning i Tromsø kommune. Hva kan være forklaringen? Jeg vil forsøke å identifisere de viktigste barrierene. For å forstå og analysere dette er det nødvendig med gode analytiske verktøy i form av teorier. Teorier skal hjelpe å problematisere, gi nye perspektiver og åpne for ny forståelse. I tillegg vil teoriene gjøre det mulig å se kritisk på egen kunnskapsproduksjon. Dette skal jeg forsøke å besvare delvis ved hjelp av forklaringer på tilgjengelighetsproblemer og terskelproblemer som er en del av tilgjengelighetsteorien (Bleiklie, Dahl Jacobsen og Thorsvik, 1979). Jeg vil også forsøke å belys noen av hindringene ved hjelp av John Foresters perspektiver på det som kan skape forstyrrelser i en planprosess.

3.2 Begrepsdefinisjoner

Det er viktig å avklare en del definisjoner som blir brukt i dette kapitlet. Aller først skal begrepet "Bruker " defineres, men også andre begrep som forvaltning og administrasjon må forklares.

Alle som tar imot et sluttprodukt av en tjeneste eller en ytelse, kalles brukere. Fordelingene av tjenestene blir delt ut individuelt til brukerne, uavhengig om brukere er medlemmer i en organisasjon eller ikke. Noe som kalles for *en ikke-organisert bruker* forekommer når brukere involveres i bestemmelsen over innholdet i tjenesten de mottar. Brukerne ansees som individuelle fordi tjenesten som blir utdelt til dem, kommer til å bli benyttet av kun dem, også fordi framgangsmåten for å skaffe seg spesifikke tjenester er et individuelt ansvar, som eventuelt kontaktytelsen (Hanssen, Helgesen, Vabo 2008).

Bruker forstås slik av Bleiklie et al: "Brukeren av den offentlige forvaltning" er et uttrykk som brukes om en gruppe personer som enten nytter seg av offentlige tiltak eller kan bli påvirket av disse tiltakene på en eller annen måte. Siden uttrykket har en bred fortolkning, har den blitt brukt i forskjellige sammenhenger. Et eksempel kan være at en mann begår en forbrytelse ved at han

raner en bank. Mannen vil da være siktet og etterfulgt av politiet. I dette tilfellet vil mannen være en bruker av offentlig forvaltning. På samme måte vil eierne av banken også regnes som brukere ved at de benytter seg av politiets hjelp til beskytte sin eiendom (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Det er viktig å skille mellom potensielle og faktiske brukere av offentlig forvaltning. *Potensielle* brukere vil være de som i teori går under et tiltak, og har retten til å benytte seg av den, mens *faktiske* brukere vil være de personene som faktisk drar nytte av et slikt tiltak. Videre kan man se på brukerforhold, og i denne sammenhengen skiller man mellom direkte og indirekte.

En person kan offisielt være definert som klient for et tiltak eller han kan falle utenfor tiltaket og likevel høste nytte av det eller bli rammet av de virkningene det har (Jacobsen, 1976). Det vil gå frem av sammenhengen i hvilken betydning ordet i hvert enkelt tilfelle anvendes. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 211-212).

Begrepet *bruker* har gått gjennom en utvikling, og erstatter nå både begrepet *pasient* og *klient* i mange situasjoner, også hvor de gamle begrepene ville ha vært mer passelig og dekkende å bruke for å forklare en brukers situasjon og status. Bruker begrepet blir brukt om relasjonen mellom mottakeren av en tjeneste og tjenesteyteren, og gir assosiasjoner om ressurs- eller empowerment-perspektivet. Bruker-begrepet brukes også om relasjoner der brukeren som representant for et større kollektiv, får mulighet til å bidra til utformingen av politikken. Dette vil si at brukere kan involveres individuelt eller som representant for, eller medlem i et kollektiv (Hanssen, Helgesen, Vabo 2008).

Grupper eller enkeltpersoner som skårer lavt innen inntekt, kunnskapsstatus og eller har vansker med å uttrykke sine interesser, på tross av dagens politisk- administrativ system, kan betegnes som ressurssvake brukergrupper eller klienter. Resurssvakhet er en definisjon, som jeg skal referere til senere i oppgaven (se kapittel 6). Jeg ser på resurssvakhet som et trekk i en samhandlingssituasjon, heller enn som en egenskap hos mennesker eller grupper. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Forvaltning og administrasjon er to begrep som brukes i mange sammenhenger, og kan ha flere betydninger. De kan i noen sammenheng brukes om hverandre, uten et klart skille. Forvaltning brukes ofte som et samlebegrep for å beskrive organisasjonsforhold. Eksempler på det kan være beskrivelser av stillingsstrukturer, ansatteprosedyrer osv. I tillegg kan betydningen være en virksomhet som løser pålagte oppgaver, hvor offentlig forvaltning i denne sammenheng betyr gjennomføring av den offentlige politikken. Forvaltning kan også være et metabegrep «forvaltning av forvaltningen», som kjennetegner en virksomhet som enten er viktig for at forvaltningsorganisasjonen skal bestå, eller bidra til mer effektiv organisasjon.

Det kan lett argumenteres for at brukeren bør betraktes som hovedpersonen i den virksomhet som kalles offentlig politikk og administrasjon. Forvaltningen har ingen egenberettigelse. Den er ikke til for sin egen skyld, men for å gjennomføre tiltak som direkte eller indirekte skal komme brukeren til gode. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 212).

3.3 Kritikken av byråkratiets forhold til ressursvake grupper

Byråkratiets forhold til ressursvake grupper eller personer har blitt kritisert. Kritikken har blitt basert på ulike argumentasjonsmomenter. Et av argumentene har vært at den byråkratiske regelanvendelsen ofte har skapt problemer for brukerne på lik linje med den som sitter med løsninger på disse problemene. Sektorisering og standardisering vil i mange tilfeller resultere i at brukerne blir oppgitte over byråkratisk saks – eller problemkategoriene, nettopp fordi de opplever at disse kategoriene ikke kan løse deres problemer. Tjenestemenn vil prøve å redusere antall trekk hos klientene eller deres sak som betraktes som relevant, selv om det kommer i strid med målsettingene til organisasjonen. "*Gradvis og ofte umerkelig kan det utvikle seg regelsystemer ved at tjenestemennene bruker tidligere avgjørelser som presedenser, trekker analogier fra regler som gjelder lignende tilfeller eller generaliserer på grunnlag av instruksjoner som gjelder enkeltsaker.*" (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 216)

Det er kjent at høystatus personer/ grupper har muligheten til å nytte seg best av de goder byråkratiet har å tilby, på den måten at de operasjonaliserte målsettingene blir oppfylt. Derfor er tjenestemenn på utkikk etter de resurssterke personer, hevder Bleiklie et al. da de ressursvake blir sett på som trussel for effektiviteten i organisasjonen. Dette kan være en grunn til at de ressursvake brukerne av byråkratiet som opplever at det er en ineffektiv, ikke

sympatisk, utilgjengelig i stor grad eller direkte misvisende (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

3.4. Tilgjengelighetsteori

I følge Schaffer og Huang (Schaffer og Huang, 1975 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979) er det sammenheng mellom fordelingen av offentlige goder og strukturendringen av forholdet mellom forvaltningen og brukerne av offentlige tiltak. Med dette som utgangspunkt kan man videre spørre seg om forholdet mellom brukerne og forvaltningen, og i hvilken grad og på hvilken måte brukerne kontakter forvaltningen og får tilgang til de goder som det offentlige fordeler.

Schaffer og Huang skiller mellom perfekte og ikke-perfekte administrative fordelingsystemer, på tilnærmet samme måte som en skiller mellom perfekte og ikke-perfekte markeder. Et perfekt administrativt fordelingsystem vil ha en enkel tilgjengelighetsstruktur. Det som er felles mellom en slik enkel tilgjengelighetsstruktur og det perfekte marked er det faktumet at fordeling av goder er uproblematisk. Dette skyldes at reglene er enkle og utvetydige. I tillegg er reglene allment kjente og stabile over tid. Det finnes ingen unntak i disse reglene. Alle brukerne behandles likt, da det ikke er noen muligheter til å utøve kjønn. Det er heller ingen muligheter for at brukeren skal opptre gjennom agenter eller tredjemenn. Derfor vil det være et samsvar mellom behovene til brukerne og forventningene disse brukerne har på den ene siden, og det som faktisk blir fordelt av goder på den andre siden. Brukerne vil derfor oppfatte slike regler som adekvate og rettferdige (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

En felles faktor mellom faktiske markeder og administrative fordelingsystemer er at begge ganske sjeldent skårer fullt i forhold til idealmodellen. Man kan beskrive begge systemene som ikke-perfekte, hvor fordelingen av goder er vanskelig. Et ikke-perfekt administrativt fordelingsystem vil man kalle en kompleks tilgjengelighetsstruktur. Det er nettopp fordi i dette tilfellet vil reglene være kompliserte og tvetydige. Mange av disse reglene vil ikke være kjent av alle, noe som gjør at de klassifiseres som ikke allmentkjente. De er heller ikke stabile, og kan skifte over tid. Det er bygd opp slik at unntak kan forekomme, og dermed så kan skjønn utøves, noe som videre kan føre til forskjellsbehandling av brukerne. Andre aktører kan intervensere for brukeren. Faktisk fordeling av goder tilpasses ofte ikke brukerens behov og

forventninger. Reglene vil dermed ofte oppfattes som urettferdige og lite formålstjenlige. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Det er flere grunner til at faktiske markeder og administrative fordelingsystemer ikke kan virke slik som idealmodellene er satt opp. En av grunnene er at faktiske markeder og administrative fordelingsystemer griper inn i hverandre. Det kan ofte være vanskelig å lage skille mellom offentlige og private interesser. Når et marked ikke fungerer godt som en fordelingsenhet for et bestemt gode, vil det offentlige ha to alternativer; Første alternativet vil være å gripe inn og regulere markedet ved administrative tiltak eller selv ta over fordelingen av det visse godet. Et annet alternativ vil være at myndighetene i noen tilfeller velger å overlate administreringen og fordelingen av offentlige goder til private interesser. "*En form for sammenfiltrering av markedsfordeling og administrativ fordeling forekommer til uttrykk i offentlig formidling av markedsgoder.*" (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 219).

For brukerne vil tilgjengelighet være at de kommer seg i brukerposisjon. Derfor hevder Halvorsen (2012) at tilgjengelighet er ikke bare juss eller informasjonstilgjengelighet. Hvis man forestiller seg at denne utfordringen er en hinderløype, vil man klare å skille ut en del ulike typer hindringer som konkrete brukere kommer over underveis. Et eksempel på en slik hindring er formell adgangs regulering. En annen hindring som er mer velkjent er kapasitetsbegrensning og kødannelse, også i tilfeller der brukerens adgang er lovbeskyttet. En annen viktig barriere er pris i forhold til den enkeltes økonomiske evne, hvis man ser på det fra internasjonalt perspektiv kan det være den viktigste hindringen. Avstandshindringer og andre fysiske barrierer er også verdt å nevne. I andre tilfeller kan barrierer som vil være avgjørende være i form av språklige, kulturelle og kompetansemessige, eller det at man er avhengig av å disponere visse type fysiske hjelpemidler eller utstyr for å få tilgang til tjenester. Kanskje man blir utestengt fordi man mangler mot og motivasjon? I realiteten kan det være at en og samme person kommer over flere hindringer samtidig. Et eksempel er at brukeren finner det svært krevende å bruke digitale tjenester, og vanskelighetene med å få tilgang (Halvorsen 2012).

3.5. Terskel, kø og skranke

I Schaffer og Huang sin tilgjengelighetsteori er det to begrepssett som er sentrale. Det ene begrepssettet består av tre elementer; terskel, kø og skranke. Disse tre elementene utgjør

tilgjengelighetsstrukturen. Det andre er de tre regelsettene som har ansvaret for konstitusjonen av elementene i strukturen. Hvis man ser på begrepene enkeltvis, kan de virke som klassifikasjonsskjema som er gunstige til å lokalisere samhandlingsproblemer som oppstår mellom forvaltningen og brukerne. Ved å bruke klassifikasjonsskjemaet som et utgangspunkt kan man si noe om problemene som oppstår i tilgjengelighetsstrukturen. For å kunne si noe nøyaktig om hvorfor problemene oppstår må man likevel utvikle spesifikke forklaringsmodeller. "*Siden studiet av samhandlingen mellom forvaltningen og brukerne har vært et forsømt område innen forvaltningsforskning, er det også knapt om slike forklaringer.*" (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 220).

En almen teori om at jo mer byråkratisk et samfunn er, jo større er sannsynligheten for at offentlige goder fordeles gjennom innretninger som ligner på enkle tilgjengelighetsstrukturer, blir foreslått av Schaffer og Huang. Dette er en antakelse som ikke stemmer med oppfatningene av byråkratiske organisasjoner, som har blitt nevnt ovenfor. Man finner flere spesifikke forklaringer innenfor litteraturen som tar for seg forholdet mellom forvaltningen og brukerne. Mer forenklet kan man si at man har fokusert på to sett av forklaringsfaktorer; egenskaper ved brukerne og trekk ved fordelingsystemet som organisasjon (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Det første settet av forklaringsfaktorer er at trekk ved forvaltningsorganisasjonen antas å bestemme retningen og styrken av avvik som et resultat av ufullkommenhet i velferdssystemet. Utgangspunktet som forutsettes her vil være at forvaltningsatferd er organisasjonsatferd. Offentlige tjenestemenn kommer frem til sine beslutninger som medlemmer av forvaltningsorganisasjoner, og væremåte kan forutsies og forklares ved å se på teorier om atferd i organisasjoner (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Generelt er det slik at en forvaltningsorganisasjons oppmerksomhet er selektiv. Den begrenses til minst mulig sider av virkeligheten, inkludert klienten: organisasjonen danner seg bilder av omverdenen som i stor grad er forenklete, i et forsøk om å tilpasse hendelser i omverdenen til sine egne rutiner. Organisasjonen prøver også å unnsnippe usikkerhet. Et eksempel vil være hvis det skulle oppstå en konflikt mellom organisasjonens sikkerhetsbehov og ensartethet og

klientens behov dersom mottakergruppa fremviser store variasjoner. " *Stilt overfor en uensartet masse av mottakere som ligger nærmest opp til de virkelighetsbilder og det regelverk organisasjonen arbeider med.*" (Fox et. al., 1976 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 220).

Det andre settet av forklaringsfaktorer er antagelser om at retningen og styrken av avvik som et resultat av ufullkommenheter. Dette bestemmes av egenskaper ved de potensielle brukere av et tiltak:

Manglende informasjon om adgangsreglene fører til at potensielle klienter med et godt utbygget informasjons- og kontaktnett raskt kommer i mottagerposisjon ved etableringen av et administrativt distribusjonssystem i motsetning til andre potensielle klienter som aldri eller først på et senere tidspunkt greier å manøvrere seg i en slik posisjon. (Sørli, 1977 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 221).

På grunn av diffuse og kompliserte adgangsregler, blir det stilt spørsmål om resurser om en klient har evne til å demonstrere sin sikkerhet. Ulik informasjon om hvilke regler det finnes for rekkefølge, gjør at mottageren i varierende grad gjør bruk av reglene til egen fordel. Der det er mulighet for "kø-sniking", vil det være en fordel med høy status ved siden av ressursene for å argumentere for viktigheten av en snarlig avgjørelse gi resultater. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Klienter har muligheten til å øve innflytelse ved å gi utførlig og tilpasset informasjon om sin egen situasjon, ved ustrukturerte beslutningssituasjoner. Det er tre faktorer som spiller en rolle for resultatene en klient oppnår; kjennskap til regelverket og hvilke kriterier som er viktigst for tjenestemenn, evnen til å skaffe tilstrekkelig informasjon, og ikke minst evnen til å presentere informasjonen så godt som mulig både skriftlig og muntlig. " *I den grad organisasjonen innhenter informasjonene fra tredjepersoner eller legger vekt på uttalelser fra sådanne, vil en klients kontaktflate og evne til å mobilisere strategiske tredjepersoner eller –instanser kunne påvirke utfallet.*" (Sørli, 1977 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979, s. 221)

Når man tar for seg studiet av tilgjengelighetsproblemer, er det flere begrensinger som knyttes til denne typen studie. Det aller første hentes fra Schaffer og Huang sine begreper, som hevder at man ikke kun er interessert i å forklare fordelingsutfall ut fra samvariasjon med organisasjonstrekk og lagdelingstruktur; men helt initialt kommer det som et resultat av samhandlingssituasjonen. Fordelingsutfallet kan bli påvirket av de uavhengige variablene ved at de inngår som premisser i en beslutningssituasjon. Dette tilsier at man må tilføre de generelle sosiologiske og organisasjonsteoretiske forklaringene med beslutningsteori. Samtidig burde forklaringskjemaet utvides, slik at det kan inkludere egenskaper ved samhandlingssituasjonen som ytelsen fordeles i, i tillegg til egenskaper ved fordelingsystemet og brukerne. Dette skal jeg prøve å illustrere ved hjelp av et eksempel som skal vise hvordan brukerens tilgang til offentlige goder blir tenkt påvirket av beslutningssituasjoner. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Jeg tar utgangspunkt i noen av de generelle problemene i forholdet mellom forvaltningen og brukeren. Forholdet mellom tjenesteyteren og brukeren i dag er satt opp på en slik måte at brukerne i de aller fleste tilfeller selv må ta kontakt med forvaltningen eller tjenesteyteren, for eventuelt å få tildelt et velferdsgode (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

For å passere terskelen i tilgjengelighetsstrukturen må brukeren først erkjenne sitt behov og ha kunnskap om at det offentlige kan bidra til å avhjelpe dette behovet. Videre må man komme seg over den fysiske og sosiale avstanden til hjelpeapparatet. Og tilslutt må man legge frem sin sak på en måte som gjør at han eller hun blir akseptert som berettiget (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979). Disse tre vilkårene for å passere terskelen er ikke alltid like lett, for det kan være sosialt stigmatiserende å be om den type hjelp fra tjenesteyteren, eller det kan være for eksempel mistillit i forholdet mellom brukeren og tjenesteyteren. Disse er tenkelige scenarier som kan oppstå i virkeligheten.

For å komme seg forbi kø-utfordringen i tilgjengelighetsstrukturen må man unngå nedprioritering, spesielt viktig er det når nedprioriteringen ikke følger ansiennitetsprinsippet. For å bli tildelt et gode i skranken, må man mestre samhandling med tjenesteyteren som er representanten for forvaltningen (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979). Det siste kravet, om

samhandlingen mellom tjenesteyteren og brukeren, er avhengig av begge parter for å lykkes, spesielt med tanke på gjensidig tillit.

Fra forvaltningen sitt perspektiv vil problemet dels bestå i at ytelsen må settes inn der oppfyllelsen av forventninger er betydelige for å beskytte eksistensen og legitimiteten til det politiske systemet. Forvaltningen må dels regulere pågangen etter offentlige goder, for å ta hensyn til at systemet ikke overbelastes. Ut ifra hvilke hensyn som prioriteres mest vil det ha konsekvenser for hvordan tilgjengelighetsstrukturen utarbeides og dermed for hvilken samhandlingssituasjon som foreligger, når ytelsen skal fordeles (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Hvis hensyn til legitimitet skulle veie tyngst, kan ytelsen utarbeides slik at de ikke har noe bestemt tak på utbudet. Trygd og andre former for sosialstøtte kan være eksempler på slike ytelser. I slike tilfeller skal det være nok for brukeren å falle inn under regler som gir ham/henne retten på godet. I prinsipp skal ikke antall søkere påvirke den enkeltes muligheter for å få retten til å bli tildelt goder. Det er først og fremst terskelen som regulerer brukerens tilgang til en ytelse. Oftest er det ikke nødvendig å prioritere, men hvis det skulle være behov for det, burde det da følge ansiennitetsprinsippet. Det skal være satt opp enkle regler for tildeling. Hvis det skulle være slik at hensynet til systemets kapasitet veier tyngst, kan det bestemmes et tak på utbudet av ytelsen. Utdannelse, offentlige stipender og daghjem er eksempler på slike ytelser. I dette tilfellet er det ikke nok at brukeren faller under en regel som skal kvalifisere han/ henne. Det vil være mer avhengig av antall søkere, siden utbudet av ytelsen er gitt. Det foregår sammenligning av brukere, for så se hvem som er mest kvalifisert, for å avgjøre hvem skal oppnå tildeling. Brukernes tilgang til tjenestene/ytelsen derfor måtte reguleres både ved terskelen og i køen. Dette vil gjøre at muligheten for tildeling reduseres etter klare regler og komplisere tilgjengelighetsstrukturen. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Imidlertid selekterer ikke det offentlige bare ytelser som de fordeler, der de selv kontrollerer ytelsens utbud. Også goder som vanligvis blir fordelt på markedet blir formidlet. Utbudet av godet blir ikke kontrollert av det offentlige, men mer av forholdet på markedet mellom etterspørsel og tilbud. Dette medfører komplikasjon i tilgjengelighetsstrukturen ved at tilgangen

til godet dels reguleres av reglene for formidling og dels av prisen på ytelsen (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Når det blir ubalanse i markedet, og tilbudet overstiger etterspørselen, er det fortsatt rom for å forvente at prisen likevel ikke påvirker fordelingen av godet. Tilgjengelighetsstrukturen vil da vise opp mange av de samme egenskapene som i en fordelingssituasjon der det ikke er satt en begrensning på utbudet. En slik struktur vil imidlertid kunne kompliseres ved at markedets ufullkommenheter begrenser brukerens faktiske tilgang til ytelsen og gjør det nødvendig for prioriteringer mellom søkerne. Mens at når etterspørselen overstiger tilbudet, vil både pris og markedets ufullkommenheter gjøre det vanskelig å justere tilgangen til godet ved å sette opp formelle regler. Tilgjengelighetsstrukturen vil beskrives som kompleks, og kriteriene for tildeling av godet vil virke diffuse (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

3.6 Terskelproblemer

For at en uproblematisk modell for et helhetlig administrativt fordelingssystem skal oppnås, må overgangen fra å være en potensiell bruker av en tjeneste eller et tiltak, til å komme i direkte kontakt med de ansvarlige eller forvaltningen og å bli anerkjent som berettiget til en spesifikk ytelse, bli gjennomført riktig. Reglene som bestemmer hvilke brukere som er berettiget må være enkle å forstå, stabile over tid og allment kjente; noe som kan sikre at det administrative helhetssystemet vil kunne skille mellom brukere som formelt sett er berettiget og har en formell rett til en ytelse (Schaffer og Huang, 1975).

Ulike typer terskelproblemer er utbredt blant brukere som er mest ressursvake, noe som forsterkes av flere undersøkelser innenfor sosialmedisin, rettsosiologi, generell sosiologi og statsvitenskap. Disse undersøkelsene peker på en rekke faktorer, som forklarer disse terskelproblemene som oppstår (ibid.).

Terskelproblemene kan forårsakes av flere faktorer, som blant annet kan være et dårlig forhold mellom administrasjonen som tilbyr en ytelse og brukerens kunnskaper og evner til å innhente informasjon. Dette kan føre til at brukeren ikke har informasjon om den spesifikke ytelsen og dens eksistens, eller at brukeren ikke har kjennskap til at hun/han selv har rett til denne ytelsen (ibid.).

En annen ting som er blitt vist til i flere undersøkelser er at manglende informasjon fører til underkonsumpsjon av offentlige ytelser (Hanoa 1977, Sundby og Berg 1971, Sørli 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979). I flere tjenester er situasjonen slik at hjelpebehovet øker, jo lavere en befinner seg på den sosiale rangstigen. Når brukerens materielle og sosiale problemer øker og forårsaker færre ressurser, stilles det større krav til individets egen aktivitet og eget initiativ, hvis hun/han skal lykkes i å oppnå offentlig hjelp (Eskeland og Finne 1973, Sørli 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Terskelproblemene kan være forårsaket av at potensielle brukere får en negativ forventning til en tjeneste fordi de ikke forventer hjelp, siden oppfatningen deres om søknadsprosessene og samhandlingen med det offentlige er vanskelig og ubehagelig, eller fordi de rett og slett føler at det er sosialt stigmatiserende å søke eller motta offentlig hjelp (Linden 1971 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Noen av de negative forventningene ressursvake grupper har til offentlige samhandlinger, kan stamme fra en relativ utberedt skepsis blant grupper som står dem nært både på et sosialt- og geografisk-vis, mot sosialhjelpsmottakere og trygdebrukere, eller fra eventuelle negative erfaringer de har fått fra tidligere kontakt med det offentlige hjelpeapparatet (Kolberg og Viken 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

En tredje årsak som kan ligge bak terskelproblemene, kan oppstå hvis det skapes misforhold mellom behovene som potensielle brukere opplever og definisjonen det offentlige regelverket legger i kriteriene for å bestemme hvilke brukere som får rett til en tjeneste. Om reglene blir uklare eller vanskelige å forstå, kan det føre til at enkelte potensielle brukere som har et stort behov for hjelp, og ingen alternative hjelpemuligheter eller ressurser, avvises; mens andre potensielle brukere som har alternative hjelpemuligheter blir anerkjent som berettigede (Bleiklie, 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Brukerne må ofte finne informasjon om hva det offentlige forlanger selv, i tillegg til at de stilles overfor kravet om å selv tilegne seg den nødvendige informasjonen om diverse tjenester eller ytelser. Om brukeren ikke klarer å få tak i helhetlig og fullstendig informasjon, kan det ofte være en grunn til å avvise brukeren, noe som kan ha tydelige fordelingsvirkninger til ulempe for ressursvake brukergrupper (Sørli 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Terskelproblemene kan også knytte seg til ulike strategier som det offentlige bruker for å hindre en stor pågang av brukere, mot brukere som de oppfatter som ubehagelige eller mot brukere de ser på som lite egnet eller lite skikket til å gjøre seg nytte av offentlig hjelp. Hvordan disse strategiene karakteriseres og hvor de forekommer er primært avhengige av om det offentlige er opptatt av den enkelte brukers velferdsbehov, hennes skikkethet som tjenestemottaker ut fra effektivitetshensyn (Jacobsen 1965 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979) eller kontrollhensyn (Olsen, J. L., 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979). Det offentlige kan noen ganger avvise potensielle brukere uformelt ved å skjule informasjon om potensielle brukeres rettigheter (Linden 1971). Dette skjer når adgangen til offentlige tjenester eller ytelser blir gjort avhengig av anbefalinger fra en tredjepart, eller ved at den som utfører tjenesten fungerer som en «dørvakt» og forteller den potensielle brukeren om det lønner seg å søke om tjenesten eller ikke (Bleiklie 1978, Sørli 1978 i Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1979).

3.7 Hindringer og forstyrrelser i planlegging

I tillegg til terskelproblemer er andre forklaringer på det som skaper barrierer for universell utforming vil jeg anvende Forester's begreper om forstyrrelser i planlegging.

Planleggere jobber ikke på en nøytral scene. Den ideelle liberale innstillingen der alle berørte interesser har en stemme er heller ikke i overensstemmelse med virkeligheten. Planlegger jobber med politiske saker innenfor politiske institusjoner, der problemer i den mest grunnleggende tekniske delen kan bli feiret av noen, omstridt av andre. Enhver planlegging vil møte denne politiske realiteten (Forester, 1989).

For å være rasjonelle i praksis, må planleggere kunne tenke og handle politisk - ikke reklamere for kandidater, men det å kunne forutse og omforme relasjoner av makt og avmakt. Den eneste måten å vurdere det praktiske forholdet med maktrelasjoner, motstridende ønsker og interesser og politisk - økonomisk struktur klart, er hvis planleggere faktisk kan svare på reelle behov og problemer med en rasjonell tilnærming, og ikke på en lærebokaktig måte (Forester, 1989).

Planleggere har generelt hatt liten innflytelse på plangjennomføringen. De møysommelig utformede planer havnet ofte i skuffen eller ble brukt for å realisere andre politiske formål enn de opprinnelig var ment for. Gitt disse arbeidsvilkår og intenst politiske karakter av planleggingens praksis, hvordan kan da planleggere arbeide for å oppfylle sine juridiske mandat

å fremme et genuint demokratisk planprosess? Hvilken makt kan planleggere ha? I en tid med nedskjæringer, blir disse spørsmålene viktigere enn noensinne (Forester, 1989). Dette er Foresters beskrivelse fra en amerikansk kontekst, som er noe tilbake i tid, og neppe helt dekkende for norske forhold i dag. Likevel gir den oss innsikt i hvordan ting kan se ut til å være i planleggerens realitet og hvordan politiske formål kan påvirke planene.

John Forester legger frem fire ulike typer forstyrrelser som kan påvirke en plan. Den første gjelder informasjon, der han beskriver informasjon som en kompleks kilde til makt i planprosessen (Forester, 1989).

Den andre forstyrrelsestypen angår feilinformasjon og kan være av flere forskjellige typer; noen uunngåelige, noen unødvendige, noen systematisk, noen ad hoc - kan forventes og motvirkes av planleggeren selv (ibid.).

Den tredje type forstyrrelser som Forester nevner er manipulasjon. Feilinformasjon undergraver godt informert planlegging og borger til handling ved å manipulere borgernes holdninger, samtykke, tillit og følelse av relevante problemstillinger. Planleggere kan også motvirke disse påvirkningene (ibid.).

Den fjerde type forstyrrelse er det som planleggere selv noen ganger deltar i. Det går ut på å forvrengte kommunikasjon, og i spesielle tilfeller kan det være slik at denne handlingen blir rettfærdiggjort. Planleggere kan ved å forutse feilinformasjon påvirke prosessene i beslutningsprosesser, gjennom agendasettingen, og gjennom utforming av politiske argumenter mer generelt. Det kan motvirkes på flere måter ved å fremme en godt informert, demokratisk planprosess, og dermed styrke berørte borgere (Forester, 1989).

Andre type forstyrrelser kan oppstå mellom planleggings domenenene " den praktiske " og " den tekniske ". I følge Forester er det slik at hvis det å være praktisk avhenger sterkt av kontekst, så vil ironiskvis domenenene til " den praktiske " og " den tekniske " ikke være den samme. Tekniske løsninger er avhengig av en stabil forbindelse og et problem som kan isoleres fra den konteksten, mens praktiske løsninger avhenger av særegenheter i en bestemt kontekst som

definerer et gitt problem. Med andre ord, betyr det å være praktisk å svare på kravene fra en situasjon med alle sine særegenheter, mens det å være teknisk vanligvis betyr at man benytter seg av en generell teknikk; å være praktisk betyr å bruke vanlige ferdigheter på en unik, kontekst - avhengig problem. De to strategiene kan godt være helt forskjellige (Forester, 1989). Forbindelsen mellom det praktiske og det tekniske med forstyrrelser i planlegging er at vi ofte kan være i situasjoner hvor vi ikke klarer å forstå omgivelsene i den beslutningsprosessen vi handler i. Ut fra vår oppfatning av konteksten vi arbeider innenfor vil vi kanskje forstå det praktiske av hva vi gjør, men det kommer til å være begrenset eller avgrenset avhengig av vår forståelse av situasjonen (Forester, 1989). Derfor kan planleggerens forståelse av det praktiske og det tekniske i noen tilfeller være ufullstendig, noe som betyr mangel på informasjon fra planleggerens siden og dermed kan skape forstyrrelser i planleggingsprosessen.

Et eksempel på forstyrrelser i planlegging og iverksettingen er når arbeidsgivere nekter innbyggerne tilgang til informasjon om arbeidsplassens eksponering for giftige kjemikalier, da er arbeiderene holdt uvitende og sårbare. Et annet eksempel er når selskaper nekter borgers deltakelse i innflytelsesrike avgjørelser, noe som gjør at borgerne vil bli dominert og manipulert; eller når fagfolk fører borgere til oppblåste forventninger til profesjonell service levering (for eksempel høyt spesialisert medisinsk behandling) som resulterer i utelukkelse eller svekkelse av personlige og sosiale nettverk, og fører til at innbyggerne blir gjort mindre i stand til å handle i fellesskap. Et siste eksempel som skal nevnes her er når investorer får borgere til å overse en politikk som faktisk kan tjene publikumet. Det kan føre til at borgerne blir forvirret om deres faktiske politiske valg og bli ledet til å kaste bort knappe ressurser som tid og krefter (Forester, 1989).

3.8 Analytisk tilnærming

Jeg kommer til å bruke teoriene som er presentert ovenfor i dette kapitlet til å analysere og tolke mine data, for å se om hindringene kan forklares av å kategoriseres som en del av terskel problemene i tilgjengelighetsteorien eller forklares ved å kategoriseres som en av forstyrrelsene Forester beskriver. Disse to hovedkategoriene skal brukes til å belyse hvorfor universell utforming av de eldres eksisterende boliger ikke er blitt en prioritert løsning i Tromsø kommune.

Kapittel 4

Metode

4.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver framgangsmåten som ble brukt ved innhenting av data for å besvare oppgavens problemstilling og hvordan det ble gjort. Jeg skal først gi en gjennomgang av forskningsdesignet, deretter gå inn på de tre fasene i framgangsmåten, og til slutt hvordan etiske retningslinjer har vært fulgt. Videre skal jeg diskutere studiens troverdighet og gyldighet, før jeg avslutter med å gå gjennom den analytiske tilnærmingen for oppgaven.

Før problemstillingen hadde tatt den formen den har i dag, hadde jeg allerede valgt et konkret tema, men spørsmålene måtte gjøres mer konkrete. Etter det jobbet jeg meg inn i feltet med en åpen og utforskende tilnærming. Jeg begynte å søke etter disse spørsmålene ved å blant annet delta på relevante seminarer, som hadde tema om eldrebølgen eller om universell utforming. Dette var derfor startpunktet mitt i forskningen, etter å ha gjort en teoretisk gjennomgang av temaet. Jeg gikk forholdsvis langt inn i datainnsamlingen før jeg definerte en eksakt problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg nærmet meg feltet gjennom å lese litteratur om blant annet eldrebølgen, universell utforming, kommune- planer og strategier.

4.2 Forskningsdesignet

Problemstillingen og forskningsspørsmålene retter seg mot informasjon som er best å innhente ved bruk av kvalitative intervju. Derfor er det intervju som i hovedsak står for datainnsamlingen i denne oppgaven. Det tas også i bruk dokumentgjennomgang og observasjon. I følge Thagaard (2010) gir kombinasjonen av ulike typer data en bred forståelse av de enheter studien omfatter, noe som er midt i blinken for det jeg prøver å oppnå med oppgaven.

Jeg hadde en bred forståelse av hva universell utforming er og noen av de utfordringene som forbindes med gjennomføringen av uu. Likevel var det nødvendig å utdype meg i dokumentgjennomgang, som ga meg blant annet innblikk i tidligere forskning og sto for en del av data som ble innsamlet.

Etter å ha startet med dokumentgjennomgang, var neste steg observasjon. Den ga meg

muligheten til å ikke bare samle inn data, men også klare å komme meg dypere inn i forskningsfeltet. Samtidig som jeg var i gang med observasjonen, startet jeg også med rekrutteringen for intervjudeltakere.

Datainnsamlingen foregikk på forskjellige steder i landet, selv om problemstillingen fokuserer på Tromsø kommune. En av intervjuene måtte gjøres i Hammerfest, i tillegg til et seminar i Oslo som handlet om eldrebølgen. Resten av datainnsamlingen foregikk i Tromsø.

4.2.2 Dokumentgjennomgang

Dokumentanalyse er å studere tekster som er skrevet for et annet formål enn det som forskeren har tenkt å bruke dem for. Derfor skiller de seg fra andre data som forskeren selv har samlet inn fra feltet (Thagaard 2010).

Hoveddokumentene som ble gjennomgått var en rapporten utformet av Husbanken om universell utforming, kommunalstrategi dokumenter i tillegg til forskningsrapporter fra NIBR. De kommunale strategidokumentene ga meg innsikt i hvor mye universell utforming det blir gjort i Tromsø og om universell utforming var en prioritering hos kommunen. Samtidig gav de en ide om hva kommunen planlegger å gjøre videre når det gjelder å imøtekomme utfordringene eldrebølgen vil presentere.

En utfordring med dokumentanalyse er at kildene må vurderes i forhold til den konteksten de er utformet i. Dette var ikke en vanskelig utfordring å håndtere, siden dokumentene jeg valgte var utgitt av troverdige kilder. I tillegg handlet de om det samme tema, konteksten var ganske nær det jeg skriver om, derfor var det overkommelig å relatere til min oppgave.

4.2.3 Observasjon

Observasjon er preget av selektivitet. Forskeren bestemmer graden av sin deltakelse og hvilke situasjoner hun vil fokusere på i løpet av feltarbeidet (Thagaard, 2010).

Observasjon er ikke en hovedkilde i denne oppgavens datainnsamling, likevel virket den som supplerende for de andre metodene. Den ble brukt til både fordypning i emnet i tillegg til å bli kjent med informanter.

Det er problemstillingen som styrer hvilke temaer det relevant å fokusere på under observasjonen. Men samtidig vil den informasjonen forskeren får i løpet av feltarbeidet,

bidra til å videreutvikle problemstillingen. Det er altså et gjensidig påvirkningsforhold mellom seleksjon av relevante situasjoner og de forskningsspørsmålene undersøkelsen stiller. (Thagaard 2010, s.66)

To typer observasjoner ble brukt i oppgaven. I den første var min rolle som observatør på et av møtene til en gruppe eldre i Tromsø. Hensikten med å være tilstede på et slikt møte var for det første å få vite hvilke saker de var opptatt av og diskuterte. Den andre var at jeg skulle komme i kontakt med resten av gruppen for å kunne presentere meg selv og prosjektet mitt. Dette forenklet rekrutteringsprosessen og ufarliggjorde intervjuene med disse informantene.

De to andre gangene jeg var observatør, var under to seminarer. Det ene seminaret ble holdt i Tromsø og det andre i Oslo. Hensikten med å være med på disse møtene var å få kunnskaper om hvilke utfordringer som var knyttet til universell utforming og eldre, og innsikt i hva som skjer innenfor dette feltet.

Utfordringen med observasjonen var å ikke virke som om jeg observerte personene selv og oppførselen deres, for da kunne det hende at de trakk seg tilbake litt eller at de oppførte seg på måter som de vanligvis ikke ville ha gjort. Siden jeg var mer interessert i det som ble sagt og diskutert, og ikke i hvordan de tedde seg, ble det enklere for meg til å utføre denne oppgaven.

4.2.4 Intervju

Intervjuer gir et særlig godt grunnlag for å få innsikt i informantens erfaringer, tanker og følelser. De begivenheter og erfaringer som de informantene forteller om, er gjenfortellinger av hendelser og preges derfor av informantens forståelse av det han eller hun har opplevd (Thagaard 2010, s.55).

Derfor valgte jeg å bruke delvis strukturert intervju for å åpne for muligheten til at informanten kan utdype seg i svarene eller trekke frem annet relevant informasjon. Da var det viktig at jeg styrte samtalen tilbake til mine tema hvis jeg la merke til at informanten begynte å snakke om irrelevante ting.

I intervjuet var temaet allerede fastlagt mens rekkefølgen av temaene ble bestemt underveis. På denne måten kunne jeg følge med i fortellingen til informanten samtidig som jeg får stilt de spørsmålene jeg hadde forberedt (Thagaard 2010). Noen av informantene svarte på ting som

jeg ikke hadde tenkt på, men som viste seg å være viktig, og som jeg ellers ville ha gått glipp av, hadde jeg brukt strukturert intervju.

Alle intervjuene ble tatt opp på bånd, etter å ha bedt intervjuobjektet om tillatelse for å få gjort det. Intervjuopptak gjorde det lettere for meg å fokusere på samtalen og jeg kunne se på personene mens de snakket istedenfor å være opptatt med å notere ned alt som ble sagt. Lydopptakene var til hjelp spesielt med tanke på at de fleste intervjuene varte over 20 minutter, og noen av dem opptil en og en halv time.

Til sammen fikk jeg gjennomført 7 intervjuer, hvorav en av dem består av et intervju med to informanter. Informantene i oppgaven er 5 eldre personer fra Tromsø, 2 fra Husbanken og 1 fra Tromsø kommune. Utvalget av informantene er strategisk, det vil si at jeg valgte ut informanter som har spesielle kunnskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen min (Thagaard 2010).

Det er også noen informanter som har blitt valgt på grunn av tilgjengeligheten og villigheten deres til å bli intervjuet. *" I og med at kvalitative studier omhandler personlige og til dels nærgående temaer, kan det være vanskelig å finne personer som er villige til å stille opp som informanter."* (Thagaard 2010, s.56). Derfor valgte jeg å være selektiv og velge informanter på en måte som sikret meg at utvalgte personer er tilgjengelige og kan være med i studien min. *"Når utvelging av informanter er basert på denne fremgangsmåten, bruker vi betegnelsen tilgjengelighetsutvalg. Utvalget er strategisk ved at informantene representerer egenskaper som er relevante for vår problemstilling, og fremgangsmåten for å velge ut informanter er basert på den tilgjengeligheten de har"* (Thagaard 2010, s.56).

En utfordring med intervjuene var at i starten var jeg ivrig, noe som førte til at jeg avbrøt informanten for å stille spørsmål eller komme med en " ja" og " mm" for å bekrefte at jeg var med i samtalen. Etter hvert ble jeg flinkere til å lytte uten å avbryte, og gi informanten god tid til å svare før jeg stilte neste spørsmål. Jeg fant ut at informanten noen gang hadde mer å tilføye enn det spørsmålet gjaldt, men som likevel var viktig informasjon for oppgaven. Jeg fant også ut at ved å transkribere intervjuet rett etter at den var utført bidro til å heve kvaliteten på de neste intervjuene. For da lærte jeg av de feilene som ble gjort og prøvde å unngå dem til det neste intervjuet.

En annen utfordring var at transkribering tok veldig lang tid, spesielt på de første intervjuene jeg transkriberte, fordi jeg tok med absolutt alt som sagt i tillegg til " pause" og " latter", men fant fort ut jeg kunne være mer selektiv enn det og valgte derfor i resten av intervjuene å transkribere det som var relevant for problemstillingen og forskningsspørsmålene mine og utelate det som ikke var det.

Selv om det har vært noen utfordringer innen datainnsamlingsfasen, mener jeg at jeg i stor grad klarte å håndtere intervjuene bra og fikk samlet inn den informasjonen som trengtes fra kommunen, eldre personer og Husbanken. I tillegg la jeg merke til at jeg utviklet meg som intervjuer, og ble for eksempel etter hvert bedre til å stille oppfølgende spørsmål.

4.3 Fremgangsmåten

Både eldrebølgen og eldreboliger var nye felter for meg da jeg startet prosjektet, noe som krevde grundige forundersøkelser før jeg følte meg trygg nok på hva jeg ville fokusere på i datainnsamling og analyse.

4.3.1 Rekrutteringsprosessen

Det første som jeg fikk være med på var et møte sammen med eldregruppen i Tromsø. Dette var arrangert etter å ha kontaktet gruppelederen på e-post. På det møtet var jeg kun observatør. Likevel fikk jeg i slutten av møtet også presentert meg selv og temaet mitt i tillegg til at jeg ble invitert til spise lunsj sammen med dem når de hadde pause.

Etter møtet med eldregruppen, fikk jeg vite om villigheten deres til å stille til intervju. Neste steget var derfor at jeg sendte individuelle e-poster til alle med informasjonsbrev og forespørsel til intervju. Videre svar var enten for å avtale hvor og når vi kunne ha intervjuet eller å takke nei til å bli intervjuet.

Før jeg var ferdig med intervjuene, dro jeg på et " frokostmøte" i Oslo, som hadde temaet Boliger for eldre - løsninger for fremtiden. Møtet viste seg å være ganske relevant for oppgaven, hvor jeg kunne høre mer om situasjonen på landsbasis og få ideer om hvordan eldre generelt i landet har det og, ikke minst; hvordan eldre vil ha det.

Etter denne fagdagen, fikk jeg kontakt med husbanken i Hammerfest for å intervju noen som jobber der, de var veldig imøtekommende og var positive til å stille til intervju. Jeg måtte derfor

reise til Hammerfest for å intervju to av dem. Husbanken i Hammerfest har oversikten over Tromsø kommune, derfor valgte jeg dem framfor for eksempel Husbanken i Bodø.

Etter å hadde fått snakket med Husbanken, manglet jeg kun å høre hva Tromsø kommune kunne fortelle meg om eldre og universell utforming i Tromsø. Derfor tok jeg kontakt med noen som jobbet innenfor Helse og Omsorg i Tromsø kommune, og fikk intervjuet en informant som jobbet også med det boligpolitiske feltet i kommunen. Informantene ble intervjuet på forskjellige datoer og tidspunkter, ut fra når de hadde tid og det passet dem å bli intervjuet.

I tillegg tok jeg kontakt med boligkontoret i Tromsø, etter anbefaling fra informanten fra kommunen. Jeg sendte en e-post med spørsmål til boligkontoret i Tromsø (vedlegg 4), om hvor mange det er på ventelista på omsorgsboliger per dags dato og hvor mye det koster for en person å bo der i et år.

4.4 Etiske retningslinjer

Jeg har fulgt de tre etiske hoved retningslinjene innen kvalitativ forskning;

- *"Konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter"*
- *"Informert samtykke"*
- *"Konfidensialitet"*

(Thagaard 2010, s.25)

Alle informantene i denne oppgaven ble informert både skriftlig og muntlig om hva det innebærer å delta i dette masterprosjektet. Dette ble gjort ved at de fikk tilsendt informasjonsbrev (vedlegg 1), og jeg gjentok alt som sto på brevet før jeg startet med å intervju informantene. Dette for å oppnå informert samtykke ved deltakelsen av informantene. På dette tidspunktet i studien visste jeg ikke hvordan jeg ville tolke materialet, derfor ble ikke intervjuobjektet informert om dette heller. Det vil si at det jeg ikke fikk, var fullt informert samtykke, det blir mer korrekt å si at jeg fikk delvis informert samtykke.

Ingen av informantene krevde anonymisering, men jeg valgte å ikke bruke direkte personopplysninger som personnavn eller spesifikk alder i dette studiet likevel, for å sikre at informantene ikke får negative konsekvenser av å ha deltatt i denne studien. I tillegg ba jeg alltid om tillatelse helt i starten av intervjuet, til å bruke lydopptaker under intervjuene. Allikevel er navn på to av virksomhetene der informanter er hentet fra ikke anonymisert, derfor

var det viktig å behandle informasjonen fra alle som deltok på en måte som ikke kan skade dem som enkeltpersoner.

Andre prinsippet handler om konfidensialitet og stiller krav til hvordan forskeren behandler den informasjonen som hun får fra informantene. Jeg har behandlet informasjonen som jeg fikk fra mine informanter konfidensielt, ved at den er holdt skjult for uvedkommende og den ikke skal formidles på en slik måte at det kan skade enkeltpersonene.

Tredje prinsippet handler om konsekvensene forskningen kan ha for deltakerne. Det er slik at denne oppgaven ikke handler om et sensitivt tema og har derfor heller ikke behandlet noen sensitive-informasjon. Likevel var det viktig å tenke gjennom hvilke konsekvenser prosjektet kan ha for informantene, og prøve å unngå at det blir negative konsekvenser for de som deltok. Mulige konsekvenser kan for eksempel være at det skapes dårlig stemning mellom informantene og arbeidsgiveren på grunn av informasjonene som blir delt i denne oppgaven.

Selv om alle data som har blitt samlet inn ikke regnes som særlig sensitive data, er det likevel slik at disse tre etiske prinsipper blir prioritert ovenfor funn i denne oppgaven. Det vil si at hvis det utvikler seg en situasjon der valget står mellom funn og ivaretagelse av de tre etiske hovedprinsippene, er det prinsippene som blir valgt.

4.5 Reliabilitet (pålitelighet) Validitet (Gyldighet)

" *Corbin & Strauss fremhever betydningen av at kvalitativ forskning vurderes med hensyn til troverdighet («credibility»), og de ser tillit til forskningen som uttrykk for troverdighet.*" (Corbin og Strauss i Thagaard 2010, s.198). En grunn som kan forsterke troverdigheten av denne oppgaven er at alle informantene var villige til å bli intervjuet.

Å tolke resultatene av en undersøkelse innebærer å reflektere over dataens meningsinnhold. Egenskapene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet er knyttet til vurdering av oppgavens kvalitet (Thagaard, 2010). I kvalitative undersøkelser må forskeren vurdere troverdigheten og bekreftbarheten ut ifra informantene og de rammevilkår dataene er samlet inn under. Når man skal foreta en kvalitativ forskning vet forskeren ikke hva hun vil finne. Derfor vil spørsmål om validitet og reliabilitet handle om korrekt og utfyllende redegjørelse innenfor de rammene og omstendighetene informasjonen ble samlet inn under, samt vurdering av styrker og svakheter med innsamlingen (Thagaard, 2010).

4.6 Metode kritikk

Mulige spørsmål til min metode og ting som jeg kunne ha gjort annerledes eller forbedret er flere.

En av svakhetene som jeg har merket meg under forskningsprosessen er at problemstillingen ikke hadde fått den endelige formen den har i dag da jeg begynte med datainnsamlingen. Dette kan ha forårsaket unnlattelse av viktig informasjon i forhold til problemstillingen.

En annen svakhet er at jeg kunne ha vært mer taktisk når det kommer til måten jeg stilte intervju spørsmålene på. Jeg stilte for eksempel spørsmål angående hvordan det ville være å bo på omsorgsbolig ganske direkte, uten å tenke på hvordan dette kunne ha påvirket følelsene til intervjuobjektene, med tanke på at de kommer til å trenge å flytte til et omsorgsbolig i framtiden. Jeg tenkte ikke på at dette kunne ha vært et sårbart tema å snakke om for eldre personer.

Jeg kunne også ha gjennomført flere intervjuer med både eldre og personer som jobber i kommunen. Jeg kunne også ha gått tilbake til noen av informantene etter at problemstillingen ble mer presis og stilt videre spørsmål. Siden dette prosjektet har et stramt tidsskjema valgte jeg å avslutte det jeg gjorde, for å klare å fullføre resten av prosjektet, som for eksempel å ferdiggjøre analysen. Jeg mener likevel at jeg har gjennomført tilstrekkelig med intervjuer til at jeg kan danne meg en forståelse av hvor hindringene i veien for universell utforming ligger.

Kapittel 5

Tromsø kommune: Planer og tiltak for universell utforming

5.1 Innledning

Dette kapitlet handler om planer, strategier og tiltak for universell utforming i forbindelse med eldre i Tromsø kommune. Underveis skal jeg påpeke hvilke hindringer det er i veien for at universell utforming blir prioritert som løsning, slik at blant annet de eldre som har muligheten kan få hjelp til å bo lengst mulig hjemme.

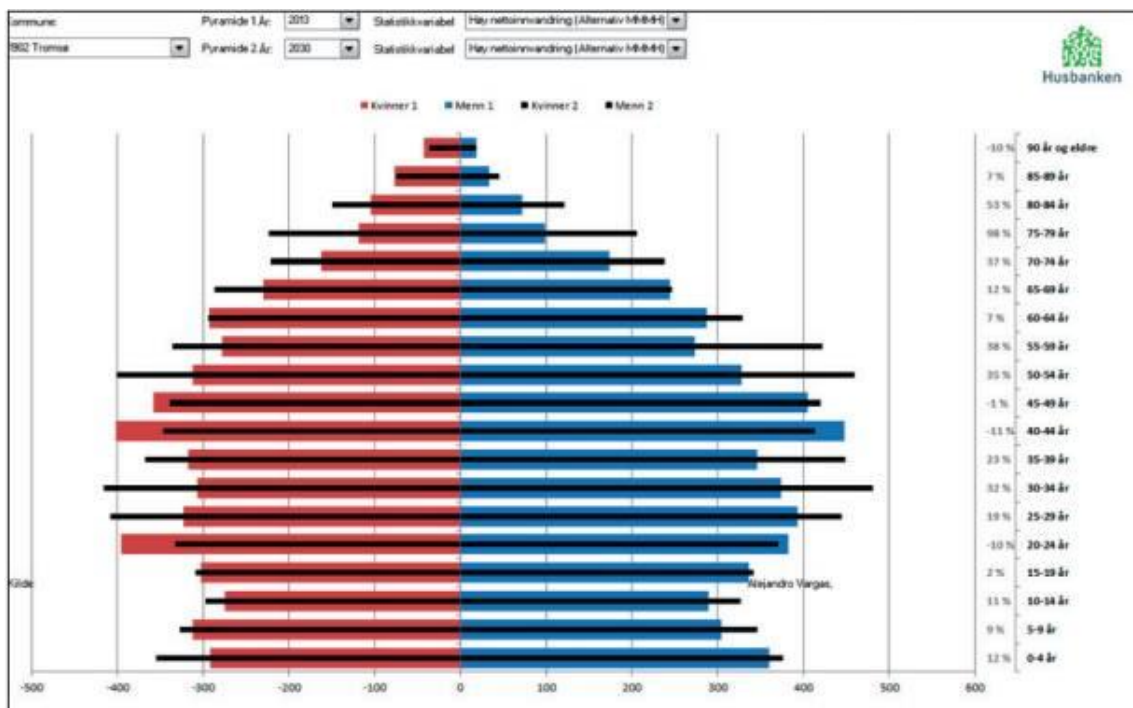
Jeg starter først med å presentere Tromsø kommune, hvordan kommunen har arbeidet med universell utforming og hvilke planer kommunen har for å møte eldrebølgen og behovet for tilpassede eldreboliger. Jeg skal se nærmere på de konkrete tiltak kommunen har utviklet; strategien for utvikling av eiendommer for helse og omsorg og den boligpolitiske handlingsplanen for 2015-2018 og diskutere disse opp mot behovet for universell utformingen i kommunen. Behovsanalysen bygger dels på kommunens egne beregninger, dels på data hentet fra Husbanken.

5.2 Befolkningsprognose av Tromsø

I følge Tromsø kommune står kommunene i landet overfor store utfordringer med et sterkt økende behov for både boliger og tjenester innenfor helse og omsorg i årene fremover. Dette har sammenheng med eldrebølgen.² Kommunens egne beregninger viser at Tromsøs befolkning forventes å øke fra dagens ca. 70 tusen innbyggere til over 120 tusen fram mot 2030³. Diagrammet nedenfor viser hvordan veksten av den eldregruppen kommer til å se ut mot 2030.

² Tromsø kommune, Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030. Planforslag 2013.

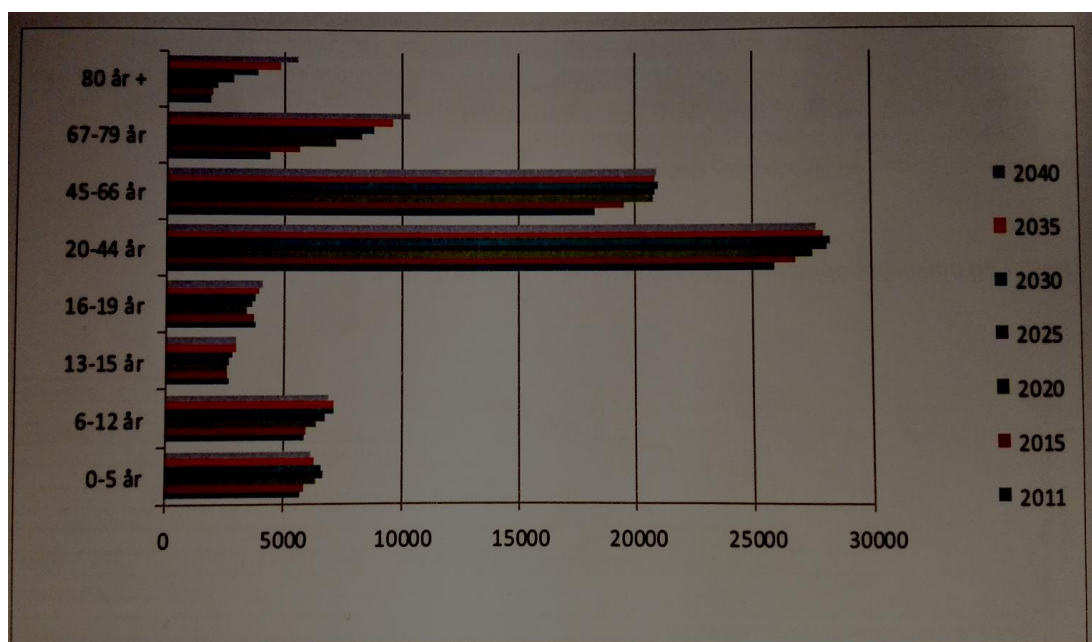
³ Kommuneplanens samfunnsdel, 2015.



Diagrammet viser beregnet befolkningsutvikling i de ulike aldersgruppene fra 2013 (fet farge) til 2030 (tynn sort strek). Kilde Husbanken basert på SSB 2027 MMMH. (mellomnivået for fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og høy nettoinnvandring)

(Hentet fra den boligpolitiske handlingsplanen 2015-2018)

Kombinasjonen av økt andel eldre og flere yngre med omfattende behov, er det som gjør at behovet for heldøgns omsorgsplasser øker mer enn den generelle befolkningsveksten. Fra 2013 mot 2030 viser beregningene at behovet for heldøgns omsorgsplasser vil øke fra cirka 800 til cirka 1400 (Tromsø kommune, 2013).



Figur 1. Diagrammet viser beregnet befolkningsutvikling i de ulike aldersgruppene fra 2011- 2040. Figuren viser at boligbehovet vil øke innen alle brukergruppene i perioden – 2010 – 2030. Diagrammet sier noe om at Tromsø

kommune i dag og i fremtiden får en stor utfordring med gradvis oppbygging av tjenestetilbud, bo og aktivitetstilbud for alle aldersgrupper i befolkningen. Kilde: SSB prognose 2010 middels alternativ i STRATEGI, eiendommer til helse og omsorg, Tromsø kommune.

5.3 Pilotkommune for universell utforming

Universell utforming er ikke noe nytt i Tromsø kommune. I perioden 2005-2008 var Tromsø kommune pilotkommunen som jobbet med universell utforming sammen med 16 andre kommuner (Tromsø kommune, Informasjonstjenesten, 2005). Siden da har dette vært et prioritert satsingsområdet. Likevel er behovet for fortsatt satsing tilstede, både når det gjelder offentlige bygg og offentlige rom, og når det gjelder private bygg og boliger. Universell utforming er inkludert i kommunens planer. Når det gjelder iverksettingen, er man imidlertid langt unna målsettingen.

Høsten 2005 ble Tromsø kommune valgt ut av Miljøverndepartementet som en av 16 pilotkommuner for universell utforming i Norge. Pilotkommune som deltok er forpliktet til å arbeide med universell utforming på bred basis både når det gjelder innsats i form av midler og personell. Prosjektet var forankret ved enhet for byutvikling og i mai 2006 ble det ansatt en egen prosjektleder for å ivareta oppgavene (Tromsø-pilotkommune for universell utforming evalueringsrapport. 2008).

Som pilotkommune hadde Tromsø en visjon om Tromsø-en funksjonsvennlig by der man tar høyde for mangfoldet i befolkningen. Arbeidsgruppen hadde en bred sammensetning med representanter fra ulike avdelinger/ enheter i kommunen samt to representanter fra kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Tromsø-pilotkommune for universell utforming evalueringsrapport. 2008).

I evalueringsrapporten fra dette prosjektet kommer det frem at universell utforming dreier seg om holdningsendringer, bevisstgjøring, kunnskap og politisk vilje, men at det er fortsatt et nytt felt for de fleste (Tromsø-pilotkommune for universell utforming evalueringsrapport. 2008). I forbindelse med dette prosjektet hadde fire ansatte i Tromsø kommune tatt etterutdanning ved høgskolen i Gjøvik og NTNU, for å sikre bedre kompetanse i organisasjonen på dette temaet. Akkurat hvilke fag ansatte hadde tatt etterutdanningen i nevner ikke kommunen i sin rapport.

Evalueringsrapporten peker på at stor turn-over i stillingene var en utfordring i Tromsø. Organisasjoner som er i kontinuerlig forandring, som Tromsø kommune også er, innebærer at kompetanse og bevissthetsarbeid må være et kontinuerlig arbeid hevdes det videre. Uten det blir det til tider problematisk å forankre kunnskapen i organisasjonen (Tromsø-pilotkommune for uu. 2008). Videre viser rapporten at universell utforming var en viktig del i kommunedelplan for OL-2018, og prosjektlederen hadde deltatt i ressursgruppen for Paralympics (Tromsø-pilotkommune for universell utforming. 2008). Som kjent ble det ikke fremmet noen søknad om OL-2018.

Pilotprosjektet bidro imidlertid også til at det ble utarbeidet en veileder for arealplaner. Det innebar at alle planforslagene skal være utarbeidet i samsvar med veilederen for Tromsø kommune. Hvordan universell utforming var ivaretatt i planområdet skal komme tydelig fram (Tromsø-pilotkommune for universell utforming. Evalueringsrapport. 2008).

Videre skriver plankontoret i rapporten at universell utforming er innarbeidet i Tromsø kommune sitt boligbyggeprogram. De legger imidlertid til at det vil være utfordrende å møte kravene som diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny plan og bygningslov legger opp til, når det gjelder bygg og anlegg i de nærmeste årene (Tromsø-pilotkommune for universell utforming. Evalueringsrapport. 2008). Med tanke på hva som er situasjonen i dag, 8 år senere i Tromsø, var denne forutsigelsen realistisk. Prosjektlederne mener også at organisering av pilotkommune prosjektet viste seg å være en veldig god måte å arbeide på. Rapporten hevder også at arbeidsformen har bidratt til tettere nettverk, allianser og erfaringsutveksling mellom de ulike prosjektlederne. Ifølge rapporten har pilotkommunesamlingene bidratt til å sette fokus nasjonalt sett på universell utforming (Tromsø-pilotkommune for universell utforming evalueringsrapport. 2008). Hva status er for universell utforming i dag, er det vanskelig å finne konkret informasjon om.

[5.4 Miljøverndepartementet om universell utforming](#)

Miljøverndepartementet var organisatoren av pilotkommuneneprojektet. Tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne har vært et tema i over 30 år i Norge. Departementet ville gjennom dette programmet forsøke å få kommunene til å se mulighetene og de spennende utfordringene, og bevise at ingen vil være uenig i å arbeide for et inkluderende samfunn som er tilgjengelig for alle. De mente at vanskelighetene ville være å få kolleger med på at dette er noe ens egen kommune må ta tak i, og at det kreves målrettet og systematisk jobbing. Det gjelder å

vinne forståelse for at universell utforming er et spennende og faglig stimulerende tema. MD oppsummerte ilotkommuneneprojektet blant annet med at en må jobbe med å gjøre samfunnet oppmerksom på universell utforming. At universell utforming gjelder ikke kun noen få mennesker med spesielle behov, men at den faktisk øker kvaliteten for alle (Miljøverndepartementet. 2008).

Kommunene som ble valgt ut til å delta i prosjektet var spredt over hele Norge og hadde svært ulike utgangspunkt geografisk, befolkningsmessig og ressursmessig. De hadde også ulike organisering og politisk plattform og representerer et bredt utvalg av "Kommune – Norge". Alle hadde ved avslutningen av prosjektet resultater å vise til, som de ønsket å dele sine erfaringer med andre. Det betyr at det fra Finnmark til Agder – fra Hordaland til Hedmark finnes kommuner en kan hente inspirasjon og ideer fra. Departementet mente at universell utforming blir godt framlagt i Norge, at det ikke lenger vil være nødvendig å dra på studietur til Barcelona for å få innblikk i hva universell utforming handler om, siden Barcelona er et av de mest utviklede land når det gjelder universell utforming. (Miljøverndepartementet. 2008)

Miljøverndepartementet skriver videre i sluttrapporten fra prosjektet at Plan- og bygningsloven er det mest avgjørende lokalpolitiske instrument for utviklingen av kommunen som samfunn, og at universell utforming dreier seg om likestilling for alle. Den dreier seg om hvordan de fysiske omgivelsene må skapes for at innbyggerne skal kunne anvende sine ressurser og delta aktivt i samfunnslivet (Miljøverndepartementet, 2008).

Den nye plan- og bygningsloven vil gi kommunene enda sterkere virkemidler på dette området ifølge departementet. Miljøverndepartementet mener at det er neppe noen politikere som har gjenvalg i tankene som sier nei til et samfunn for alle. Den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan gå negativt utover kommuner som ikke har en politikk for dette område og som savner en strategi for å ta opp universell utforming i egen virksomhet. Departementet foreslo at kommuneplanprosessen - oppstart av revisjon kunne være en bra anledning til å gi politikerne en introduksjon om universell utforming (Miljøverndepartementet. 2008). De foreslår at politikere bør orienteres regelmessig og få tilbakemelding om utviklingen i forhold til sine prinsippvedtak og de intensjoner som nedfelles i overordnede planer (Miljøverndepartementet. 2008).

Miljøverndepartementet skriver at gjennombruddet for arbeidet i Tromsø skjedde da kommunestyret sluttet seg enstemmig til et forslag om universell utforming i alle plansaker. I kommuneplanen for perioden 2008 til 2020, ble universell utforming tildelt et eget kapittel i samfunnsdelen, «Universell utforming og folkehelse», og i de forskjellige tjenesteområdene i form av mål. I arealdelen var universell utforming inntatt i bestemmelser som blant annet er bundet til boligbygging og uteområder (Miljøverndepartementet. 2008). Selv om det finnes vedtak om universell utforming og den er inkludert i planene er det fortsatt ikke en prioritert løsning for eldrebølgen. En grunn til at universell utforming blir nedprioritert, kan være at den ikke er vurdert som et redskap som kan bidra for at eldre bor lengre hjemme.

5.5 Kommunal strategi

I mai 2013 fremmet Tromsø kommune en plan kalt «Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030». Denne strategien har et 20 – års perspektiv, og er definert som et tverrfaglig pilotprosjekt (Tromsø kommune, 2013).

Organiseringen i denne strategien er slik at planarbeidet utføres av to kommunale avdelinger; «helse og omsorg» og «eiendomsutvikling», i samarbeid med de private aktørene om utbygging av nye tilbud. Gjennom samarbeidet mellom kommunen og de private aktørene er kommunens rolle å gi faglig kunnskap til hvordan de private utbyggerne kan investere i gode løsninger. I tillegg er store deler av dette pilotprosjektet finansiert av Husbanken, som en del av en større «partnerskapsavtale» mellom Husbanken og Tromsø kommune. (Tromsø kommune, 2013)

Det som er nytt i dette prosjektet og som gjør det til en pilot på nasjonalt nivå er at en:

- *Ser fagfeltet Helse og omsorg direkte og systematisk opp mot fysisk planlegging.* (Tromsø kommune, 2013, s. 11).

Videre er Husbanken opptatt av at det er en begrenset tradisjon på langsiktig eiendomsutvikling i norske kommuner, kanskje særlig innen helse og omsorg.

En av utfordringene er at tidshorisontene er ganske ulike i helse og omsorg på den ene siden og i eiendomsutviklingsfeltet på den andre. En annen utfordring vil være at faglige ståsteder kan endre seg over tid innenfor helse og omsorgs-sektoren, mens eiendommene krever tid, både planlegging, bygging og ikke minst at bygningsmassen skal ha en levetid på iallfall 30 – 40 år.

En annen utfordring som ble nevnt under intervjuet med kommunen er:

Utfordringen er at man må holde fast med den strategien, hvis man skal få det til. Og man må på en måte ikke bare holde administrativt men også holde fast med det politiske,

og da vi utviklet denne strategien, så hadde vi en tverrpolitisk aksept. Og det har vi enda, og den ble vedtatt i kommunestyret i september 2013. (Intervju med kommuneinformanten, 2014).

Denne strategien har som hovedmål å gi kommunen et redskap til å møte fremtidas omsorgsutfordringer. Redskapet skal være faglig godt for bruker og ansatt - og kostnadseffektivt for kommunen.

Utformingen av det de beskriver som; *fremtidas tjenestestruktur og byggeprosjekter*, skal ta utgangspunkt i relevante og fremtidsrettet forbilder på bo- og arbeidsformer med:

- *faglig god og kostnadseffektiv struktur og logistikk (tjenesten),*
- *god livskvalitet og ”hjemmefølelse” for brukerne (boligen),*
- *der det er aktuelt: stor grad av integrering i lokalsamfunnet*
- *Ulike brukergrupper har ulike behov, tilbudet skal tilpasses bruker – bruker skal ikke tilpasses tilbud. (Tromsø kommune, 2013, s.11)*

En del av målet for strategien er å avklare egnethet og kostnadsbilde for mulig oppgradering eller renovering for eksisterende kommunal bygningsmasse til helse og omsorg. I tillegg til å Identifisere en operativ tomteportefølje, etter følgende prinsipper:

- *lokalisering som skaper god byutvikling og legger til rette for rasjonell drift,*
- *samlokalisering som skaper trivsel, miljø og integrering, og sambruk som gir rasjonell bruk av kommunal eiendom. Porteføljen gir mulighet til å være i forkant av tiltakene (regulering og bygging + mellom-løsninger for beboere som må flytte ut). (Tromsø kommune, 2013, s. 11-12)*

Strategien skal også ha et videre format enn kun lovpålagte kommunale oppgaver. Det skal gjøres på den måten at kommunen skal styre helheten, mens den samtidig samarbeider med private for å bygge ut gode tilbud.

Teknologi er også en del av målene i strategien. Kommunen mener at teknologi kan hjelpe med å frigjøre arbeidskraft men ikke erstatte arbeidsplassene. Derfor skal en ha fokus på omsorgsteknologi som trygghetsskapende mulighet.

Til slutt hevdes det i høringsutkastet av strategien at den vil " sikre at konklusjonene fra strategiarbeidet implementeres i kommunens etablerte planverk d.v.s økonomiplan og kommuneplan. Helse og omsorg inngår som del av sosial infrastruktur i KP. Kommunale og evt. private arealer øremerkes for helse og omsorg i KPA. Strategiske eiendomskjøp og investering i byggeprosjekter finansieres gjennom økonomiplan".⁴

Kommunen ser på denne strategien som et redskap som kan hjelpe eldre og gjøre at kommunen kan få orden på ventelistene:

Å få ned ventelista er også en utfordring, de som er i dag. Med tanke på farta dette blir gjort i, så vil jeg si at eldres bekymring er helt reell. Og jeg tror ikke det er bare i Tromsø kommune, men at det gjelder generelt, på landsbasis. Men vi har i hvert fall et redskap her å forholde oss til, det er veldig bra. (Intervju Tromsø kommune, 2014).

Denne strategien er laget i lys av opplysninger og anbefalinger fra Husbanken, noe som Husbanken bekrefter å ha vært med på; " Vi laget en sånn boligpolitisk analyse over Tromsø kommune, som Tromsø kommune har fått hos oss. Det er en analyse av befolkningssammensetningen og boligsammensetningen, også sier vi litt hva framtiden vil være og hva det vil si." (Intervju med Husbanken, 2014)

Planforslaget til strategien for utvikling av eiendommer for helse og omsorg var vedtatt i Kommunestyret i slutten av 2013, den 25.09.13. Det vil si at arbeidet med denne strategien burde ha foregått nå i ca. 2 år. Det er ikke lett å se hvor mye som har blitt gjennomført av det som står i den planlagte strategien, fordi for det første så er det en ganske langsiktig strategi og for det andre så er det ikke lenge siden den ble vedtatt. En annen mulig forklaring kan være at det som styrer handlingene kommunen foretar ligger bak ventelisten på omsorgsboliger, fordi det er ventelistene på de kommunale institusjonene som er førsteprioriteten, og derfor nedprioriteres forebyggende løsninger.

Hindringene som oppstår her må være på grunn av at det ikke er lagt vekt på renovering av eksisterende bygg som en del av strategien i det hele tatt.

⁴ Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030. Planforslag / høringsutkast 06.05.2013. Side 12.
http://www.tromso.kommune.no/getfile.php/2538223.1308.vwpqyxdefv/horingsdok_strategi-for-eiendom-til-helse-omsorg.pdf?force=1&3&

5.6 Boligpolitisk handlingsplan

Den Boligpolitiske handlingsplanen 2015-2018 ble vedtatt av kommunestyret 29. april 2015, etter høring og merknadsbehandling⁵.

I kommunens boligpolitiske handlingsplan for 2015 – 2018 tar Tromsø kommunen grep om boligutviklingen i byen for å sikre tilstrekkelig nye boliger, god variasjon i boligtyper og en god sosial profil. Planen skal være det styrende dokumentet for Tromsø kommunes boligpolitiske arbeid og styrke kommunes rolle som premissgiver og aktiv tilrettelegger for boligutviklingen (Boligpolitisk handlingsplan for 2015 – 2018).

Målsettingen i den boligpolitiske handlingsplan er 900 nye boliger per år. Av det skal det bygges 440 kommunale boliger frem til 2019. For å nå disse målene må nye virkemidler tas i bruk. Tromsø kommune skal bruke sin tomtereserver aktivt, sørge for *riktige* boliger både i eie- og leiemarkedet, øke gjennomføringsevnen hos private utbyggere etter vedtatt reguleringsplan og samordne boligbyggingen sterkere gjennom utbyggingsplaner (Boligpolitisk handlingsplan for 2015 – 2018). Den boligpolitiske planen har som det fremgår av tittelen at det skal være *riktige* boliger for alle, mens at det eneste de presiserer om hva de mener med riktige boliger er at: "*det må også hensyn tas at nye boliger kan skape rullering i eksisterende boligmasse på ca. 36 000 boliger. For eksempel kan en ny seniorbolig frigjøre en enebolig til en barnefamilie.*" (Boligpolitiske handlingsplanen 2015-2018, s. 16)

Boligpolitisk handlingsplan peker på en endret sammensetning av husholdene. Det er en stigende andel enpersonshusholdninger, seniorer, leietakere (herunder studenter, arbeidsinnvandrere, vanskeligstilte og flyktninger) samt personer med behov for særskilt tilrettelagte bolig- og tjenestekonsepser. Dette må det tas hensyn til i framtidig boligmix; det de mener med boligmix her er at må det bygges varierte boligtyper. For å oppnå best mulig boligmix har de derfor også et mål om å spre kommunale boliger, både integrert i prosjekter og jevnt fordelt ut over byen (Boligpolitiske handlingsplanen 2015-2018).

⁵ Hele saken kan ses under sak 70/15 i Tromsø kommune sin nettside.

(<http://www.tromso.kommune.no/boligpolitisk-handlingsplan-2015-2018.5763767-121711.html>).

En målsetting er også at du som innbygger i Tromsø kommune skal ha mulighet til å bo hele livet i en bydel. Det betyr også at kommunale boliger skal integreres i ordinære bomiljø (Boligpolitisk handlingsplan for 2015 – 2018).

Planen peker på at ansvaret for det boligpolitiske arbeidet utføres av tre byrådsavdelinger: Helse og omsorg, Finans og Byutvikling, med Stiftelsen kommunale boliger og Arnestedet Eiendom AS som prosjekt- og eiendomsutviklere i tillegg (ibid.).

I planen foreslås at kommunen bør følge opp arbeidet ved å holde faste dialogmøter mellom kommunen og boligbransjen: *"Et tiltak i Boligpolitisk handlingsplan er faste dialogmøter mellom kommunen og boligbransjen. Det første dialogmøtet mellom kommunen og boligbransjen ble holdt 21. mai på Næringsforeninga. Kommunen presenterte sine behov for kommunalt disponerte boliger."*⁶

*"Etter dialogkonferansen avholdes en-til-en-møter med utbyggere, og kommunen skal deretter anskaffe kommunalt disponerte boliger i henhold til loven om offentlige anskaffelser."*⁷ Her har kommunen sjanse til å sikre kvaliteten på boligene og at det bygges universelt utformede boliger. Hvis kommunen benytter seg av denne muligheten, har den i hvert fall forsikret seg at alle de nye boligene som bygges er universelt utformet.

5.7 Forebyggende arbeid

Det er tverrpolitisk enighet på nasjonalt plan om at dagens velferdsmodeller der det offentlige løser alt ikke er bærekraftig. Kommunene må finne nye måter å samhandle med sivilsamfunnet på. Derfor vil «Den andre samhandlingsreformen» være å finne nye måter å samhandle på mellom det offentlige og sivilsamfunnet (Tromsø kommune, 2013, s.14).

Privatfinansierte tiltak må derfor være en naturlig del av en helhetlig kommunal strategi. For eksempel kan privatfinansierte seniorboliger virke forebyggende fordi det øker eldres livskvalitet, og derved utsetter behovet for et kommunalt botilbud. Et annet forebyggende tiltak er framskrivningen av kort- og langtidsplasser, som er basert på antall brukere som pr 2010 har boligtilbud i kollektiv bolig og samtidig mottar tjenester (heldøgns – deler av døgnet –

⁶ Tromsø kommune sin nettside der de skriver om den Boligpolitiske planen.

<http://www.tromso.kommune.no/boligpolitisk-handlingsplan-2015-2018.5763767-121711.html>

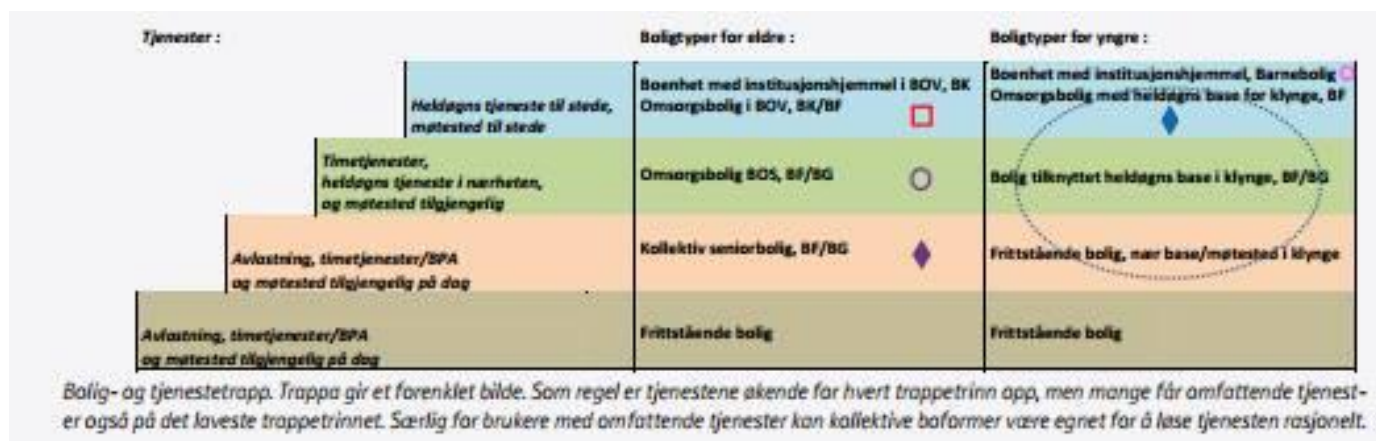
⁷ Samme nettside-adresse som ovenfor.

timebaserte) (Tromsø kommune, 2013). Begge disse tiltakene kunne ha blitt erstattet med tilrettelegging av den eksisterende boligen der den eldre personen allerede bor.

Strategien for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030 ser også på forebyggende løsninger for den 2/3 som bor i ordinær bolig (Tromsø kommune, 2013). Dette er tenkt gjennomført på den måten at det bygges nye boliger for eldre som ikke skal flytte til et sykehjem men som trenger mer tilrettelagte boliger; seniorboliger (Tromsø kommune, 2013).

Kommunen er nødt til å tenke forebyggende fordi den største gruppen er de 65% av tjenestemottakerne som bor i egen ordinær bolig pr i dag, enten privat eller kommunal, må også inkluderes. Det står i strategien at det er $755 / 2183 = 35\%$ av tjenestemottakerne bor i kollektiv bolig (Tromsø kommune, 2013). Det vil si at det er 755 brukere som kunne hatt muligheten til å fortsatt bo hjemme i sin nåværende bolig, hadde de heller valgt å gjøre det universelt utformet istedenfor å flytte til en ny bolig og at kommunen må bygge flere nye boliger på grunn av dette valget. Det er tross alt slik at de fleste brukerne med lavere tjenestegrad ønsker å bo i sin ordinære bolig lengst mulig. Derfor bringer kommunen inn et forebyggende perspektiv i strategien, men der er det ikke universell utforming som er i fokus.

Kommunen mener at for å få brukerne til å bo lengst mulig i sine egne boliger, må kommunen investere i forebyggende tiltak som rehabilitering, avlastning og dagsenter, og private kan investere i kollektive privatfinansierte boliger eller bolig tilknytt klynge som en mellomløsning i boligtrappa. Hvert trinn opp trappa betyr som regel økte kostnader. Styrking av tiltak på de to nederste trinnene i trappa kan gi lavere kommunale utgifter på sikt. Slik det er vist på figuren nedenfor:



(Tromsø kommune, 2013, s. 7).

Når det gjelder framskrivning av antall brukere av det kollektive boligtilbudet så kommer antall eldre til å dobles, samtidig vil antall yngre også øke. Problemet er at kommunen har allerede et

etterslep på grunn av ventelister. Eldre med kognitiv svikt vil i 2030 utgjøre ca. 50 % av boligbrukerne, personer med fysisk funksjonsnedsettelse vil utgjøre ca. 20% og yngre med rusavhengighet, psykiske lidelser eller utviklingshemning/-forstyrrelser vil utgjøre ca. 30%.

Det betyr egentlig at når eldre er skeptiske til hvordan det kommer til å bli i framtiden så kan det være en svært god grunn til det, for som den ene eldre personen sa:

Ja men de har ikke tenkt å slippe oss i sykehjem før vi er dement. Det er faktiske forhold. 70-80% av dem som er på sykehjem er dement. Så lenge du har hodet med deg så har du ikke sjans til å få plass omtrent. (Intervju med eldre informant, 2014).

Det ser også ut til at det er enighet blant eldre og kommunen om at det bør være flere alternative løsninger enn bare sykehjem.

Nå har jeg både lest og vært på foredrag om dette, at det må ikke være sånn når folk trenger hjelp så er det eneste de får tilbud er sykehjem. For sykehjemmet pasifiserer folk. Men bare når folk er så pleie trengende, at de trenger faglig pleie. (Intervju med eldre informant, 2014).

Dette er ikke den eneste grunnen til at det må være flere løsninger/alternativer for eldre. Et annet argument som gikk igjen var at sykehjems plasser er veldig kostbare. Det må ikke bli sånn at det bygges flere sykehjem uten at kommunen har ressurser til å drive disse sykehjemmene i slutten av prosjektet.

For å bygge universelt utformet i nye eller eksisterende bygg kan utbyggeren søke om støtte fra Husbanken, men kontakten skal skje enten via kommunen eller NAV. Husbanken har ikke kontakt med enkelte personer (Intervju med Husbanken, 2014).

5.8 Hvem er iverksetterne?

Det er tre aktører som samarbeider for å organisere den boligpolitiske planen i norsk boligpolitikk, og er staten, kommunen og sivilsamfunnet. De viktigste rammene for kommunal boligpolitikk på nasjonalt nivå er sammensatt av statlig lov- og regelverk og økonomiske betingelser. De ansvarlige for utbygging i Norge, bygger boliger for boligsosiale formål og ellers nesten alt av boliger i landet. Frivillige organisasjoner og private aktører har en viktig rolle ved å bidra med å supplere offentlige tjenester (Tromsø kommune, 2015).

Den boligpolitiske planen nevner videre at kommunen tar i bruk ulike verktøy for å realisere planene i kommunens boligpolitikk - som er forankret i planstrategien, kommuneplanen,

arealdelen og andre vedtatte planer, og lister verktøyene som brukes med tilhørende handlingsrom:

- *Økonomiplanen er handlingsplan, både for planmessig tilrettelegging og for realisering av prosjekter*
- *Rollen som planmyndighet er basert i Plan- og bygningslovens hjemler for kommunal styring av byutvikling*
- *Grunneirollen er friere, og er særlig slagkraftig fordi den har et privatrettslig utgangspunkt*
- *Rollen som boligsosialt ansvarlig har Husbanken som en særlig viktig statlig støttespiller*
- *Rollen som samarbeidspartner for realisering av planer og prosjekter krever en samordnet organisasjon*
- *Alle kommunale initiativ må skje innafor rammene i lovverk om offentlige anskaffelser.*
(Tromsø kommune, 2015, s. 7).

Kommunen regnes for å være iverksetteren i denne situasjonen, fordi det er dem som står bak all iverksettingen. Det er derfor akkurat kommunens holdninger og oppfatninger som er interessant og som er i fokuset her.

Det kan hende at hindringene oppstår på grunn av iverksetterne selv, at det er dem som skaper disse bremseklossene. Hvis vi går tilbake til den teoretiske delen så var det slik at det er spesielt tre elementer som påvirker aktørens evne og vilje til å gjennomføre et tiltak: 1) deres forståelse av det; 2) deres godkjenning- eller avisning – av tiltakets nytte og verdi; og 3) intensiteten i denne reaksjonen.

Ut fra dette kan jeg si at det første elementet, som er kommunens forståelse, er den som påvirker mest her, for det ser ut til at det er mangel på informasjon fra iverksetternes side som hindrer universell utforming. Fra eldre sin side er det mangel på informasjon på den måten at de ikke får vite om alle mulighetene som de har til for eksempel lån fra Husbanken for å kunne bygge universelt utformet, men hvem sitt ansvar det er å gi slik informasjon er det vanskelig å si. På den andre siden, når det gjelder mangel på informasjon fra kommunens side er det på grunn av lite forskning som tyder på at universell utforming kan brukes som et redskap som kan bidra med at eldre kan bo lengre hjemme. Derfor er ikke fokuset vendt mot universell utforming på

den måten. Disse hindringene kommer til å bli diskutert videre i neste kapittel.

Det ser ikke se ut til at det er noen hindringer i veien for iverksettingen av tiltakene som er vedtatt, og tiltakene blir oppfølgt av kommunen med jevnlige møter med partnerne fra den private sektoren. Tromsø kommune jobber med å imøtekomme eldrebølgen med hjelp av strategien, der det er masse ressurser som vil bli brukt for å få orden på blant annet ventelistene omsorgstjenestene som å få plass i en omsorgsbolig. Problemet med den helhetlige planen som kommunen har laget i samarbeid med forskjellige samarbeidsgrupper, i tillegg til Husbanken, er at den inkluderer ikke universell utforming av eksisterende bygg, noe som alle nevnte parter var enige i på intervju.

5.9 Oppsummering

Tromsø kommune har tjent på å være et pilotkommune for universell utforming; de fikk faglig kompetanse innenfor universell utforming, og ser ut å inkludere universell utforming i sine planer og strategier. Problemet er at de ser på universell utforming kun i nye bygg, og ikke som et redskap for å hjelpe eldre for å kunne bo lengre hjemme, dermed blir universell utforming av eksisterende bygg utelatt.

Renovering og universell utforming av eksisterende bygg regnes også som forebyggende arbeid, men det blir nedprioritert. I følge intervjuet med kommunen så blir forebyggende arbeid generelt sett nedprioritert i kommuner. Forebyggende arbeid blir nevnt i strategien men bare på den måten at den angår nye boliger som skal bygges, der skal det også være et samarbeid mellom kommunen og det private.

Neste kapittel vil se på hindringene i veien for at universell utforming av eksisterende boliger der eldre personer bor blir valgt som en prioritert løsning hos kommunen for å imøtekomme eldrebølgen.

Kapittel 6

Fra plan og strategi til iverksetting

6.1 Innledning

Situasjonen i Tromsø er slik at de valgte løsningene for å imøtekomme eldrebølgen ikke ser ut til å inkludere universell utforming av eksisterende boliger i særlig stor grad; noe som kan hindre eldre fra å bli enda lengre hjemme. Samtidig er det slik at de prioriterte løsningene ikke virker økonomisk fordelaktig for verken kommunen eller de eldre brukerne. Universell utforming av eksisterende boliger der eldre allerede bor, kan være den beste løsningen for personer som ikke er sykehjemstremgende, og som kan klare hverdagen sin med mindre tilpasninger i egen bolig, men som kommunen ikke prioriterer like høyt som andre løsninger.

Universell utforming ser ut til å være løsningen alle applauderer men for få velger. Dette er underlig spesielt med tanke på at Tromsø kommune har vært pilotkommune for universell utforming. Denne oppgaven søker derfor forklaringer på hvorfor universell utforming ikke prioriteres høyere som en løsning både av kommunen og de eldre som befinner seg i målgruppen.

Jeg vil i det følgende drøfte dette ved å bringe inn terskelproblemer som er en del av tilgjengelighetsteorien (se kapittel 3) i tillegg til det som Forester beskriver som forstyrrelsene i planleggingsprosessen for å nærme meg noen forklaringer på hva som kan hindre universell utforming i å bli prioritert som en relevant løsning i strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030 og kommunale planer.

Det er i hovedsak data innsamlet gjennom intervjuer og observasjon som utgjør dokumentasjonen i dette kapitlet.

6.2 Organisering

Det første tema som synes å ha betydning for kommunens prioritering av universell utforming har sammenheng med hvordan dette arbeidet rundt strategier og planer for eldre er organisert.

Som jeg var inne på i kapittel 5, er det mange aktører involvert i virksomhet som angår boliger

for eldre. På den offentlige siden er det for det første kommunen. For det andre er det Husbanken. På den private siden må vi for å få et riktig bildet også trekke inn brukerne; de eldre selv som også har en rolle i planleggingen og gjennomføringen av universell utforming. Til den private sektoren må vi også trekke inn private utbyggere som står både for renoveringen av boligene og for utbyggingen av nye universelt utformede boliger.

Ser vi på den kommunale interne organiseringen, er det flere avdelinger og etater involvert. Når det gjelder planarbeid er to kommunale avdelinger involvert i arbeidet med strategien; "helse og omsorg" og "eiendomsutvikling". Disse etatene koordinerer samarbeidet med de private aktørene om utbygging av nye tilbud. I samarbeidet mellom kommunen og de private aktørene er kommunen rolle å gi faglig kunnskap til hvordan de private utbyggerne kan investere i gode løsninger. Når det gjelder den boligpolitiske planen, utføres det boligpolitiske arbeidet i dag av tre byrådsavdelinger: Helse og omsorg, Finans samt Byutvikling, med Stiftelsen kommunale boliger og Arnestedet Eiendom AS som prosjekt- og eiendomsutviklere i tillegg. Det er et samarbeid mellom det kommunale (Offentlig sektor) og det private (privat sektor). Hovedutfordringene er samordning internt samt et kontaktpunkt mot ulike boligaktører utad; siden ansvaret blir fordelt mellom de ulike samarbeidspartnerne (som har ulike roller i samme sak). Denne ansvarsfordelingen kan ifølge kommunen føre til ansvarsfragmentering.

Organisering av tilrettelegger- og utbygger- og bolig aktørrollene er per i dag fragmentert. Utbyggingstjenesten (tidligere Eiendom RE), Arnestedet Eiendom AS og Stiftelsen kommunale boliger (SKB) har til dels overlappende roller. I tillegg har Byutvikling og Boligkontoret roller i dette feltet som ytterligere kan oppfattes forvirrende for boligaktører utenfra. (Tromsø kommune, 2015, s.15).

Ansvarsfragmentering kan gi ulike utfall, både positive og negative. Dette kan ha en betydning for kvaliteten av strategiens og planens innhold.

Det positive med dette samarbeidet er at det kan ha ført til at en har fått fram flere ideer enn hva en ville ha fått frem dersom kun en av avdelingene skulle foreta planleggingen; siden det er flere personer med flerfaglig bakgrunn som tenker sammen.

Det er også slik at selv om dette samarbeidet har sine fordeler er det viktig å være oppmerksom på at dette kan ha konsekvenser for resultatet. Det som kan skje her er at ettersom mange aktører

er involvert i disse prosjektene, kan ansvaret skli ut. Ansvarsfragmentering kan derfor være en hindring for at universell utforming blir prioritert. Mangel på samarbeidet mellom de ulike avdelingene i kommunen i tillegg til sviktende samarbeid med brukerne kan ha ført til en mangelfull strategi.

6.3 Universell utforming er riktig strategi

Jeg vil nå presentere hva eldre personer, Tromsø kommune og Husbanken mener om universell utforming, og hvordan universell utforming kan bidra til bedre løsninger i Tromsø. Det er relativt entydig hva informantene mener om dette. Samtlige informanter i denne studien var enige om; 1. Eldrebølgen er en utfordring, 2. Universell utforming er en god løsning i de fleste tilfeller.

Ut fra svarene jeg fikk fra de eldre personene jeg intervjuet, var alle enige i at universell utforming bør bli mer utberedt i Tromsø. Videre mente de at det er spesielt viktig å inkludere universell utforming i alle nye bygg. Mange av de intervjuede la også til at universelt utformede bygg utgjør et godt utgangspunkt for dekking av de eldres behov. Hvis man senere skulle ha behov for individuelle tilpasninger, skal det være mulig å installere dem.

Husbanken gir også uttrykk for det samme, og legger til; *"Det med å renovere eksisterende bygg, sånn at eldre kan bo lengre hjemme. Det er av de prioriterte områdene til Husbanken ... og de type prioriteringer der er akkurat sånne typer renovering sånn at eldre kan bo lengre hjemme."* (Intervju med Husbanken, 2014). Husbanken bekrefter med andre ord at universell utforming er et godt redskap som kan bidra til at eldre kan bli boende lengre hjemme. Å utforme eksisterende boliger universelt der eldre bor, er da også en av de redskapene Husbanken forsøker å fremme overfor både eldre og kommunene. Det er derfor ofte et av hovedtemaene på fagseminarer arrangert av Husbanken ovenfor blant annet kommunene, der de er opptatt med å si hvor viktig universell utforming er spesielt i sammenheng med tema angående eldre.

Tromsø kommune er også enig i at universell utforming i all hovedsak er en god og relevant løsning. På spørsmålet om universell utforming kan være et redskap som bidrar til at eldre bor lengre hjemme og som dermed kan lette på ventelisten for omsorgsboliger, svarte representanten for kommunen følgende;

Jeg tror at i en kommunal verden på en måte, hvor du har venteliste ... i den verden i forhold til økonomiske og prioriteringer i forhold til ventelista som er, så blir det med universell utforming som et forebyggende perspektiv. Og da er det ofte, i alle, ikke bare

Tromsø kommune men overalt at det forebyggende perspektivet blir på en måte nedprioritert i forhold til de behovene som er størst for de som er svake, de som har mest behov, for dem kommer. Og da prøver man å ta imot dem som virkelig trenger omsorgsboliger og sykehjemsplasser. (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Det som kommunen sier her er at alle kommuner, ikke bare Tromsø, styres av ventelistene.

Universell utforming forebygger omsorgsbehov på den måten at mange eldre slipper å flytte ut av boligen sin på grunn av nedsatt funksjonsevne. Kommunen ser på universell utforming som et forebyggende element fordi den sørger for at eldre personer som ikke er sykehjemstrengede enda, skal kunne klare seg lengre i sitt eget hjem. Likevel kommer det tydelig fram i sitatet ovenpå at tiltaket blir nedprioritert. At den ikke er en nødløsning er også med å gjøre at den regnes som forebyggende løsning.

En årsak til at denne type forebyggende arbeid som kommunen velger å forstå det som synes å bli nedprioritert kan være at beslutningene som blir tatt i kommunen er styrt av ventelistene på omsorgsboliger og sykehjem. Ventelistene virker som en ‘ skjult hand’ i bakgrunnen som påvirker beslutninger og tiltak i kommunen. Det er derfor at det dannes en negativ spiral mellom eldreomsorgens akuttberedskap og forebygging som kan utsette behov for akuttberedskap i neste omgang. Siden universell utforming blir nevnt som et forebyggende redskap, men blir nedprioritert, kan dette være en av hindringene for utbredelsen av universell utforming i Tromsø.

Representanten for kommunen mener at årsaken til at universell utforming blir nedprioritert muligens kan sees i sammenheng med at forebyggende løsninger generelt ofte blir nedprioritert. Videre nevner de at forebyggende løsninger er inkludert i strategien i samarbeid med private personer. Vedkommende uttaler følgende;

Det som vi også la inn i strategien, som var fra et nivå, det heter seniorboliger. Det som er med seniorboliger-konseptet er at de også er et forebyggende element. I og med de som flytter inn i de seniorboligene er ganske frisk så blir ikke det på en måte bygd av kommunen, det blir av privat initiativ. (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Det er tydelig at kommunen prøver å finne løsninger på utfordringene som den står ovenfor, men som en eldre person ordla det så virker framtiden ikke så sikker; *"De prøver selvfølgelig, de har jo den strategien, men jeg tror ikke det blir enklere i framtiden."* (Intervju med eldre

informant, 2014).

6.4 Hindringer i veien for prioritering av universell utforming

Jeg vil nå presentere og diskutere noen av de hindringene som synes å forsinke eller svekke en sterkere prioritering av universell utforming som en relevant løsning for Tromsø kommune.

6.4.1 Informasjon er en kompleks kilde til makt i planprosessen

Den første hindringen i veien for universell utforming i Tromsø oppstår fordi det er et fåtall eldre som i det hele tatt søker om hjelp fra Husbanken. Det kan være flere årsaker til dette. En grunn kan være den lange søknadsprosessen. Søknader må behandles, først i kommunen og deretter i Husbanken. En annen årsak kan være at de eldre mangler informasjon om muligheten eller har for lite kompetanse i søknadsskriving. Den siste forklaringer mener kommunen kan være en av grunnene som forhindrer universell utforming; "*Jeg tror det er mange eldre som ikke vet at de kan søke om tilskudd til utbedringer i eget hjem.*" (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Hvis kommunen tror at det er mange eldre som er uvitende angående muligheter for universell utforming, kan en løsning være at kommunen bidrar med informasjon tilpasset de eldre i kommunen. Dette kan igjen føre til at flere eldre velger å renovere boligen istedenfor å flytte ut, ble uttalt av flere av mine informanter.

Denne type informasjonssvikt bekreftes av flere av mine informanter. Flere opplevde at de hadde for lite kunnskap om hva de kunne få hjelp til når det gjelder universell utforming. En formulerte seg slik; "*Jeg vet at vi får hjelp fra Husbanken til gjøre tilpasninger, men hvor mye vi får, det vet jeg ikke.*" (Intervju med eldre informant, 2014). Dette kan tolkes som at kommunen bevisst eller ubevisst tilbakeholder informasjonen ettersom kommunen jo er nærmere brukeren og har et ansvar for å formidle slik informasjon. Resultatet er i begge tilfeller at de eldre fratras muligheten til å velge selv. I følge Forester handler det om makt, eller snarere avmakt. (Forester, 1989).

Kommunen bekrefter imidlertid at de er oppmerksomme på dette problemet. De kan tenke seg inn i hvordan situasjonen eldre er i, men hevder at problemet har med de eldres sårbarhet å gjøre;

Det er som sagt at kanskje mange som ikke vet om det, fordi det handler også om informasjon, om hva slags rettigheter du har også sånn at mange eldre blir mer sårbar når de blir eldre, og kanskje ikke tar kontakt selv om de trenger det. (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

6.4.2 Manglende informasjon som årsak til underkonsumpsjon av offentlige ytelser

En generell oppfatning om universell utforming er at det er kostbart, men er det det dersom vi sammenligner universell utforming med andre prioriterte løsningene? Vi kan for eksempel sammenligne universell utforming av eksisterende boliger med det kommunen betaler for andre løsninger. For en omsorgsboligplass i ett år betaler kommunen omtrent 1 million kroner (Rønne, 2015). Det er også slik at Husbanken mener, av erfaring, at universell utforming ikke er like kostbar som folk tror hvis en inkluderer det i fra startfasen av et boligprosjekt. Det koster omtrent det samme som å bygge uten universell utforming ifølge Husbanken. Dette peker igjen på at kommunen tilbakeholder informasjon. Fordi i den boligpolitiske handlingsplanen står det at kommunen trenger mer enn 900 boliger hvert år til og med 2018. Det er ca. 800 boliger ut av de 900 som skal bygges av det private. Slik fremmer kommunen nybygde boliger som en løsning (siden det er lovpålagt at alle nye boliger skal være universelt utformet), men ikke renovering av eksisterende bygg. Dermed blir universell utforming av eksisterende bygg verken promotert eller prioritert av kommunen.

I tillegg til det, er det mange eldre som ikke vet om hva slags hjelp de kan få til bygge universell utforming, noe som fører til at tilrettelegging, spesielt i eksisterende bygg i liten grad skjer. Denne hindringen kan i tillegg forklares som et terskelproblem i tilgjengeligheten av ytelsene som det offentlige forvalter, siden flere undersøkelser har vist til at mangel på informasjon kan føre til mindre etterspørsel etter ulike offentlige tilbud. Det har også blitt påvist at jo lavere man er i den sosiale rangstigen, jo mer behov man har for de offentlige ytelsene. Dersom man kommer så langt at man får offentlig hjelp vil det kreve mer av individets aktivitet og initiativ (Bleiklie, Dahl Jacobsen og Thorsvik, 1979).

Det er i tillegg enda en hindring kommunen nevnte som kan inngå i kategorien informasjon som en kompleks kilde til makt, nemlig muligheten for at eldre er ute av stand til å be om hjelp når de trenger det. Dette kan være enten på grunn av at det er vanskelig å bruke de nye teknologiske tjenestene, som f.eks. internett. Søknader på uu må anvende elektroniske

søknadsskjemaer f. eks- Selve prosessen med å finne ut av hvilke rettigheter de har er dessuten lang og krevende, spesielt med tanke på at de fleste av dem står alene;

Det er sånn med rettigheter, at du må for eksempel når det gjelder nav at du må inn på nettsiden og søke etter det, og deretter oppsøke en person der som kan fortelle deg om dine rettigheter. At du selv definerer behov og at de hjelper og veileder deg. Det kan hende at mange eldre må kjempe en kamp, men de er kanskje enda mer sårbare enn andre grupper, fordi dem står alene uten den omsorgspersonen. (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Kommunen er med andre ord klar over at eldre er en gruppe som lett kan bli ekskludert når ny teknologi tas i bruk, men velger fortsatt ikke å gjøre noe for å forenkle denne prosessen. Dermed kan dette tolkes som at kommunen tilbakeholder informasjon, noe som fører til at eldre får mindre makt over sine valg både som gruppe og enkeltpersoner. For når eldre ikke er klar over hvilke økonomiske- og faglige rettigheter de har for å gjøre om boligen sin til universelt utformet får de mindre valgalternativer. Dette kan også tolkes som et terskelproblem som står i veien for å få tilgang til ytelsene kommunen tilbyr. Ifølge Bleiklie, Dahl Jacobsen og Thorsvik (1979) kan serviceyteren enkelte ganger bortvise potensielle brukere uformelt ved å skjule informasjon, eller ved å unnlate å informere brukerne om deres rettigheter. Tilbakeholdelse av informasjon kan skje gjennom anbefalinger fra serviceyteren eller en tredjeperson; som veileder brukerne om at det lønner seg å søke om den offentlige ytelsen eller ikke. Kommunen kan hjelpe brukerne (her: eldre) med å unngå slike tilfeller ved å opplyse dem om deres rettigheter og hvilke tjenester de kan søke på.

Halvorsen påstår at den økende bruken av selvhjelpsordninger i det offentlige, alt fra automater til informasjonskiosker, foregår parallelt med økende krav om brukerkompetanse. Dette har kommet spesielt ut uttrykk i forbindelse med bruk av nettbaserte tjenester. Digitale tjenester er store informasjonskilder i dag, og mangel på bruk av slik tjenester vil bety utestengelser av mye informasjon. Man finner i mange tilfeller såkalte "både-og-løsninger", det vil si at leverandøren stiller opp med bemannet løsning i tillegg til den nettbaserte eller gir mer bistand til enkelte som trenger det, slik at tilgang sikres. Dette vil i noen tilfeller ikke være til stor hjelp. Når noen hører på TV: «Se mer på våre nettsider», vil ikke de oppfatte det som et tilbud, men mer som et minne på egen udugelighet. Det har blitt forsøkt å redusere viktigheten av digital kompetanse i en verden hvor akkurat denne kompetansen er nøkkelen til tjenester (Halvorsen 2012)

Kommunen mener også at dersom eldre hadde visst alt om hvordan innhenting av informasjon skal gjøres og hvem som kan hjelpe dem med det, ville mange ha valgt universell utforming;

Men man kan få informasjon om at sånn kan du gjøre det for å få det enklest universelt utformet i boligen din. At du faktisk vet om de grepene, så er det sikkert mange som vil betale det selv. Man kan få eksempler på hvordan utforme det også på en attraktiv måte.
(Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Ifølge kommunen er det altså manglende kunnskap om universell utforming som setter en stopper for at universell utforming kan bli vurdert som en løsning på de utfordringene eldrebølgen i Tromsø kan skape.

En annen grunn som kan ha bidratt til manglende informasjon for eldre og til at eldre ikke utnytter sine muligheter når det gjelder økonomisk og faglig hjelp kan være fordi mulighetene for byråkratisk regelstyring er svak i alle situasjoner som har blitt nevnt tidligere. Etterspørselen etter universelt utformede bygg blir begrenset også som følge av lang ventetid og usikkerhet i forhold til prioriteringssituasjonen. Bleike, Dahl og Thorsvik (1979) hevder at brukere som blir nedprioritert i køen eller som ofte faller utenfor, er de med få ressurser, noe som tar oss tilbake tilgjengelighetsteorien i tillegg til kritikk av byråkrati (se kapittel 3).

6.4.3 Feilinformasjon

Feilinformasjon kan være av fire forskjellige typer; noen unngåelige; som kan oppstå ved kommunikasjon der partene tolker ting forskjellig - noe som fører til informasjon som blir tolket på feil måte, noen unødvendige; som kunne ha vært unngått, noen systematisk og noen ad hoc; at den oppstår kun midlertidig (Forester, 1989). Dette ser ut til å ha skapt flere hindringer i veien for universell utforming, mellom kommunen og eldre personer. Feilinformasjon kan skape et hinder på den måten at man ikke vet hva den rette løsningen er eller får feilinformasjon om det og dermed velger bort den beste løsningen, noe som kan skje bevisst eller ubevisst. Feilinformasjon kan skje bevisst ved at personen som har kunnskap om saken unnlater å informere brukeren om det, eller ved å supplere med informasjon som ikke er i overensstemmelse med virkeligheten.

Den universelle utformingen av en bolig for eldre bør helst gjennomføres før den eldre personen får nedsatt funksjonsevne. Dersom renoveringen foregår mens personen fortsatt bor i huset, blir personen kanskje nødt til å flytte ut, fordi ombyggingen kan gjøre deler av huset utilgjengelig.

Dette gjør at eldre velger det letteste og heller flytter ut enten til en omsorgsbolig eller til en ny leilighet der alt allerede er tilrettelagt. Dette er en misoppfatning fra Eldres side, som Husbanken påpekte. Eldre ser på universell utforming som en nødløsning de kan foreta etter at de merker behovet for universell utforming. Sett fra Husbankens side er dette noe som det må gjøres mens man fortsatt er funksjonsfrisk. Her har vi et tilfelle av det som Forester karakteriseres som unødvendig feilinformasjon. Dette kunne ha vært unngått dersom de eldre hadde fått tilgang til riktig informasjon. Dette fører igjen tilbake til forrige punkt om at informasjon er en kompleks kilde til makt i planprosessen.

Feilinformasjon kan også sees på fra et annet perspektiv. Noen av de eldre mente at det også kan oppstå mangel på informasjon når det kommer til de som planlegger for de eldre, som jo som regel selv er mye yngre; " *Det er et paradoks at det er 50-åring som bestemmer hvordan jeg vil ha det. Men jeg som 80-åring kunne gjerne ha vært med å tenkt hvordan en 45-åring kan ha det, fordi jeg har en gang vært der.*" (Intervju med eldre informant, 2014). Feilinformasjon handler i dette tilfellet om mangel på erfaring eller evne til å sette seg inn i de Eldres situasjon eller at planleggingen skjer på bakgrunn av misforståelser. For eksempel var det mange eldre informanter som fortalte at de ble misforstått da de fortalte at de vil fortsette å bo hjemme, for det blir oppfattet som at de vil bo i akkurat samme hus for resten av livet. Det eldre egentlig mente var at de ville bo lengst mulig for seg selv, men det har ikke noe å si om det er en ny bolig, bare at de ville være lengst mulig " herre i sitt eget hjem".

Et annet eksempel på at universell utforming blir nedprioritert er at nybygging tar tid. Ifølge kommunen er dette en av utfordringene;

En ting til som jeg synes er en stor utfordring, når du starter med å planlegge et stort byggeprosjekt. Så tar det omtrent 5,6, 7 år før det står klart. Og med den veksten av eldre i dag så er det en utfordring å iverksette disse store tiltakene. Tidsmessig, fordi det tar veldig lang tid." (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Dette kan sees på som en uunngåelig forstyrrelse i planprosessen. Siden slike prosjekter tar lang tid, tar det også lang tid før resultater kan evalueres. Det kan være at sluttresultatet av prosjektet viser at det kommunen allerede gjør er tilstrekkelig til å imøtekomme eldrebølgen. Der løsningene kommunen har valgt kommer til å fungere best, uten å måtte renovere eksisterende bygg. I dagens situasjon er det imidlertid mangelen på omsorgsboliger som står mest i fokus;

"Samtidig så leser du i avisa om mangelen. Mangelen på plasser i omsorgsboliger, men de jobber med det, det er bare i 2013 at strategien ble startet. Den er bare i startfasen. Det tar tid å få opp disse tingene og etablere det." (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

6.4.4 Manipulasjon

Feilinformasjon undergraver godt informert planlegging og brukes til å manipulere brukerens holdninger, samtykke, tillit og følelse av relevante problemstillinger. Planleggere kan motvirke dette, men de kan også selv være kilde til manipulasjon (Forester, 1989).

En ting som ble gjentatt flere ganger i intervjuene fra alle parter var at det er økonomien som har skylden for at universell utforming ikke prioriteres høyere; fordi det er kostbart å utforme boliger til universell standard, spesielt i eksisterende bygg. Slik som Husbanken ser det så er det eldre personer som ofte ikke har økonomi til å utforme boligen sin universelt og i tillegg sier de at de fleste eldre ikke vil ta opp lån spesielt hvis de er i den aldersfasen hvor de nettopp er ferdige med å betale ned sine boliglån;

De fleste eldre vet om det men når det gjelder egen bolig så tvier de fleste seg med å ta den økonomiske biten av det. For det kan hende at de må ta opp lån, så har akkurat ferdig utbetalt sine andre lån for hus og bolig, og alt sammen. Og de må ikke ta opp et nytt lån, da har de blitt gammel, det er ikke mange eldre som vil det. Derfor har disse tilskuddsordningene også." (Intervju med Husbanken, 2014).

Det kan tenkes at Husbanken har fått feilinformasjon om hvorfor eldre velger bort universell utforming, fordi ifølge eldre personer har grunnen vært at uu er kostbart å investere i for kommunen og for dem selv. En annen grunn som eldre nevnte er at ikke alle eldre som vil ha universell utforming har økonomisk kapasitet, spesielt når bankene ikke vil gi de lån hvis de ikke har allerede solgt boligen sin;

I alle de planene som kommer, så kommenterer vi at det skal være universelle løsninger men det har litt med kostnader å gjøre kanskje, at det skal være bredere dører kanskje ... Jeg tror det er økonomien som stopper. Det er vond vilje, det tror jeg ikke Jeg er ikke noe ekspert på økonomi men jeg tror at bankene er litt tilbakeholdent på å låne ut, før man har solgt det man skal selge. Så det er ikke sikkert at alle som kunne tenke seg en

sånn løøsning, har en kapital ekstra for å sette inn før de har solgt sin egen bolig, men det kan hende at kommune kan bidra med en økonomisk mellomløsning for å få dette til. (Intervju med eldre informant, 2014).

Det som var vanskelig for eldre å forstå er hvordan kommunen kan nedprioritere universell utforming som en løsning på grunn av økonomien;

Det er nesten ikke til å forstå sånne basale ting som egentlig gjør ting enklere og mer rasjonelt økonomisk å gjøre, det har vi ikke penger til. Så har vi penger til å gjøre ting som "latter". Jeg kan ikke skjønne at den nasjonale økonomien går over styr for at vi legger til rette, at vi har nok sykehjems plasser, barnehageplasser, at vi har de tingene for at samfunnet skal gå rundt. (Intervju med eldre informant, 2014).

For det er slik at selv om det er dyrt så burde den prioriteres, siden de mente at det er det rette steget for et bra samfunn; " *Ja det er kostbart, men hvis vi skal skape et bra samfunn så tror jeg vi må betale for det. Og for Norge så bør ikke akkurat dette være det største problemet, synes jeg, sånn i utgangspunktet.*" (Intervju med eldre informant, 2014).

Kommunen hevder at når det gjelder det økonomiske aspektet så er det enda en gang grunnen til at forebyggende arbeid ikke prioriteres; " *I en sånn sprengt kommune økonomi så blir det sånn at man prioriterer de som har mest, de største behovene.*" (Intervju med Tromsø kommune, 2014). Videre sier kommunen at de noen gang er tilbakeholdende med å tilby eldre alt det de har rett på fordi dette kan skape mer etterspørsel;

Ja, eller at når du blir 60 eller 70 år så kan du få litt informasjon om de ulike rettigheter som du kanskje kan nyttiggjøre seg av. Det kan hende ofte at man er redd for å tilby for mye for da blir etterspørselen mye større enn det den vanligvis trenger å være. Fordi man ønsker også at økonomi skal skyves mer på det private, fordi den økonomien i Norge er ganske sterk spesielt blant mange eldre som har store bankkontoer og som må bruke sine penger på sin alderdom og ikke gjemme dem. (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

I tillegg kan dette også tolkes som at kommunen tilbakeholder informasjon overfor eldre for å manipulere til mer nybygging finansiert av de rike eldre, noe som kan gå utover de som har en svakere økonomi. Kommunen fortsetter med at det handler egentlig om et fordelingsprinsipp,

for hvis kommunen gir til den ene så må de ta fra den andre;

Det er sånn i Norge at vi har en sterk velferdsstat som har blitt såpass sterk som den er at du har veldig mange offentlige tilbud og offentlige goder. Og nå når det kommer flere eldre og det offentlige må betale, så er det spørs om man tar fra feil side, hvis vi skal tenke politisk. Om du skal ta fra de eldre eller fra de yngre, du har et fordelingsprinsipp. Men man kan kommunisere bedre, du kan gjøre det sånn og du kan gjøre det sånn, bare hvordan du kan ordne huset ditt bedre. (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

En annen utfordring når det gjelder universell utforming i Tromsø er at noen ganger er ikke utbygger klar over hva riktig universell utforming er, på grunn av, blant annet, mangel på faglig kompetanse. I tillegg er det noen utbyggere som later som de ikke vet bedre og unngår å bygge riktige løsninger og å bygge heis. Dette er hva noen eldre har erfart skjer i Tromsø; " *Det er noen utbyggere som "følger" loven. De sniker seg unna noen regler som når du bygger 3 etasjer så må du ha heis, likevel så gjør de ikke det for de regner ikke med hybel-leiligheten i kjelleren. Eller sånne ting.*" (Intervju med eldre informant, 2014). Betyr dette at til og med nye bygg som ifølge forskriftene skal være universelt utformet i Tromsø egentlig ikke er det? Kommunen må kanskje komme med klare og riktige eksempler for hvordan det bygges universelt utformet for å unngå slik manipulering. Jeg har imidlertid ikke data til å bekrefte eller avkrefte slike påstander.

6.4.5 Å forvrengte kommunikasjon

En fjerde type forstyrrelse er det som planleggere selv noen ganger deltar i. Det kan dreie seg om å forvrengte kommunikasjon som i spesielle tilfeller også blir rettfærdiggjort (Forester, 1989).

Kommunen nedprioriterer forebyggende arbeid, og siden universell utforming blir sett på som et forebyggende virkemiddel, blir den derfor også nedprioritert selv om det som står i den nye strategien er at 2/3 av de eldre trenger tilrettelegging av den boligen der de bor. Det betyr at kommunen heller har prioritert andre løsninger enn å renovere eksisterende bygg, nemlig at de skal bygge nye boliger og seniorboliger.

Istedenfor å bygge nye boliger som er universelt utformet hvorfor ikke renovere de allerede

eksisterende bygg som eldre bor i? Er det kanskje slik som denne eldre personen hevder, at det er fordi det ikke er status å velge forebyggende løsninger?

Det snakkes nå veldig mye om å forebygge og det kommer ikke av seg selv den forebyggingen, så jeg skjønner ikke hvorfor ikke vi legger til rette for det. Nei fordi det er ikke status. Det er ikke status for lege å forebygge, leger skal gjøre folk frisk, ikke få dem til å ikke bli syk, de skal jo behandle dem når de blir syk. Men en del snur seg når, for man ser at man må forebygge” (Intervju med eldre informant, 2014).

Er det da politikerne det ikke er status for, at det å telle hvor mange nye bygg som har blitt bygd kan hjelpe politikerne å bli gjenvalgt? Eller er det slik at politisk sett må du vise fram tall av det du har gjort og det å bygge nye bygg teller mer enn å renovere eksisterende bygg?

Disse hindringene ligner veldig på den type forstyrrelsene som Forrester beskriver, og at planleggere ofte har liten innflytelse på gjennomføringen av sine planer. Hvis planene virker for krevende så legges de på hyllen. Det kan hende at det er akkurat det som skjer her, at det er politikerne som har valgt løsningene som passer best til deres agendaer, og ikke ut fra hva som ville ha passet for eldre og kommunen best. Det handler fortsatt om planleggere og forstyrrelser i planprosessen, men det jeg vil til fram her er at politikerne i dette tilfellet kan ha skapt utfordringer for planleggerne; at det er politikerne kan bidra til del av forstyrrelsene i iverksettingsprosessen.

6.4.6 Terskel problemer

Det er allerede nevnt noen av hindringene som har blitt forklart i forhold til terskelproblemer når det gjelder tilgjengeligheten til fordelingen av tjenestene. Denne type hindringer er det flere av.

Som gjengitt i kapittel 3 kan terskelproblemene forårsake at potensielle brukere får en negativ forventning til en tjeneste fordi de ikke forventer hjelp, siden oppfatningen deres om søknadsprosessene og samhandlingen med det offentlige, er vanskelig og ubehagelig, eller fordi de rett og slett føler at det er sosialt stigmatiserende å søke eller motta offentlig hjelp. Dette er en av hindringene flere eldre informanter snakket om; at eldre vil ikke innrømme at de blir gamle og kanskje derfor at de ikke spør om hjelp til tilrettelegging av boligen før behovet oppstår og da er det for seint å starte renoeringen, derfor blir de nødt til å flytte til en

omsorgsbolig.

I tillegg til at ivaretaging av offentlige velferdsoppgaver er den viktigste delen av den kommunale virksomheten, ser det ut til at ansvarsområdet for kommunen som velferdsyter er i vekst og at ansvarsområdet blir stadig større;

Også er det alle de nye reformene som kommer kontinuerlig, som fører til endringer. Sånn tidligere så var det sånn at vi ikke skulle bygge sykehjems eller omsorgsboliger, og tidligere så var jo psykiatritjenesten ikke en del av det kommunale. Men det var mer statlig, så fikk kommunene overført mer og mer. Og det siste er jo samhandlingsreformen, der kom det nye kravtilbud og nå skal vi bygge et helsehus i Tromsø kommune som er anbefalt i strategien, men det var tenkt at det skulle bygges litt på sikt, men så på grunn av at man har såpass mye trykk nå på grunn av samhandlingsreformen ble iverksatt, så ble kommunen nødt til å prioritere det for å få unna. Bygge opp et system for utskrivningen. (Intervju med Tromsø, 2014).

Dette kan være grunnen at til kommunen må prioritere mellom ulike brukergrupper. For det er slik at alt som skjer er avhengig av de som styrer politisk i kommunen;

Strategien, der er jo et redskap, for kommunen. Alle planer er redskaper for kommunen. Men du vil alltid ha politiske prioriteringer som kan være hindringer, men som kan også være ... det spørs hva slags politikk som drives og hvordan økonomien i kommunen er, hvis man skal klare å utvikle det etter de målene som ligger i strategien. I forhold til handlingsplanen så er det ikke sikkert at pengene strekker til, eller at man prioriterer politisk.” (Intervju med Tromsø kommune, 2014).

Andre type hindringer kan være rent fysiske, det finnes også andre momenter som kan være utfordrende som lange avstander, trapper, fortauskanter og smale dører. Slike ting kan virke ubetydelige, men vil egentlig ha mye å si for enkelte brukere. Brukeren vil bli utelatt om ikke slike barriere fjernes (Halvorsen 2012).

6.5 Avslutning

Hindringene i veien for at universell utforming kan bli prioritert som en løsning i Tromsø er mangefasettete. Filinformasjon synes å være utbredt. Alle disse forstyrrelser i planleggingen

har gjort at ikke alle løsningene som blir prioritert er den beste løsningen for ‘alle’. Grunnen til at de fleste av disse forstyrrelsene har oppstått er på grunn av mangel på kommunikasjon mellom de berørte partene i denne saken, i tillegg til at ansvarsområdet for kommunen som velferdsyter har vokst til et nivå hvor kommunen må prioritere mellom de ulike brukergruppene. I tillegg kan hindringene også sees på som terskelproblemer i tilgjengeligheten for fordelingen av godene som kommunen yter.

Kapittel 7

Avslutning

Denne oppgavens hovedmål har vært å se etter hindringer som synes å stå i veien for at universell utforming i eksisterende boliger der eldre personer bor blir prioritert som en løsning for å imøtekomme eldrebølgen i Tromsø kommune. Problemstillingen denne studien har vært rettet mot å besvare er: *Hva er det som hindrer universell utforming av de eldres eksisterende boliger å bli en av de prioriterte løsningene i Tromsø kommune?*

For å besvare denne problemstillingen har jeg innhentet data fra Husbanken, Tromsø kommune og et utvalg av eldre personer i Tromsø. Data er fremkommet ved hjelp av intervju, dokumentanalyse, og observasjon. Samlet sett har disse ulike datakildene gitt mulighet til å beskrive hvilke løsninger som oppleves som de beste av de eldre selv, av kommunen og av Husbanken. I tillegg utgjør det et grunnlag for å undersøke barrierer som forhindrer universell utforming av boliger for eldre i Tromsø.

De tre forskningsspørsmålene som supplerte problemstillingen var; 1) Hva er det som skal til for å få eldre til å bo lengst mulig hjemme? 2) Hvor mye universell utforming er det som gjøres per dags dato? 3) Er de prioriterte løsningene de beste løsningene for eldre og kommunen og hva er det som forhindrer universell utforming?

Det første spørsmålet har svart på om universell utforming kan bidra til at eldre kan bo lengre hjemme, og bekreftet at universell utforming av eksisterende boliger kan være den beste løsningen. Det andre spørsmålet opplyste om at universell utforming ikke er en av de prioriterte løsningene kommunen bruker for å imøtekomme eldrebølgen. I tillegg til at de prioriterte løsninger som kommunen velger å bruke ser ut til å være mer kostbar, mindre bærekraftig og generelt oppfattes som mindre attraktive løsninger for eldre personer enn universell utforming kan være. I det følgende vil jeg drøfte mulige forklaringer på det tredje forskningsspørsmålet. Hva er det som kan forklare hvorfor hindringene for universell utforming i Tromsø oppstår. Forklaringene synes å være flere, til dels på ulike nivå, men som samtidig spiller sammen på måter som ikke er tilsiktet, men som i sum bidrar til at universell utforming fortrenses av andre

modeller. Den første delforklaringen kan knyttes til planprosesser og til prioriteringer som gjøres på politisk og planfaglig strategisk nivå. Her finner vi støtte i John Foresters begreper om forstyrrelser i planlegging som forklaringsfaktor. Den andre delforklaringen kan koples til organiseringen av forvaltningen som kan karakterisere som fragmentert når det gjelder ansvaret for universell utforming. Teorier om organisasjoners formelle oppbygging og struktur er her relevant å trekk inn som forklaring. Den tredje delforklaringen befinner seg den byråkratiske regelstyringen i møtet mellom forvaltningen og brukeren der tilgjengelighetsteori er et relevant perspektiv i forklaringen av det som skjer i dette møtet.

7.2 Oppsummering

Universell utforming av eksisterende boliger kan sees på som en bærekraftig fremtidsinvestering i betydningen et redskap som bidrar til at eldre personer bor lengre hjemme uten å måtte flytte til en ny tilrettelagt bolig eller til en institusjon. Kostnadene for en sykehjemsplass/omsorgsbolig er på omtrent 1000000 kroner i året. Etter å ha blitt informert om at universell utforming er den løsningen som Husbanken prøver å promotere overfor kommunene, og at kommunen og eldre informantene i min studie var enige om at dette kunne være den beste løsningen for alle disse partene, var det da naturlig å spørre hvorfor universell utforming ikke blir prioritert som en løsning i Tromsø kommune. Dernest følger spørsmålet om hva det er som forhindrer universell utforming i å bli en prioritert løsning i forlengelsen. Disse hindringen har jeg forsøkt å forklare ved hjelp av teorier fra planleggingsteori, organisasjonsteori og tilgjengelighetsteori.

7.2.1. Forstyrrelser i plan-og prioriteringsprosessen som forklaring

Studien viser at hindringene befinner seg på ulike nivå, noen på plannivå, andre i møtet mellom forvaltningen og den eldre brukeren. Universell utforming av eksisterende bygg blir verken promotert eller prioritert av kommunen. Universell utforming har hatt fokus i kommunen, ikke minst gjennom pilotforsøket. Også Husbankens anbefalinger har gått i samme retning. Til tross for dette er det ikke prioritert. En årsak synes å være at universell utforming blir nedprioritert fordi det forstås som forebyggende tiltak og at forebyggende løsninger generelt ofte blir nedprioritert. Kommunen prioriterer å bygge nytt og nedprioriterer forebyggende arbeid. Disse valgene fra kommunens side synes å være styrt av ventelistene til en plass i en omsorgsinstitusjon. Ventelistene virker som en 'skjult hand' i bakgrunnen som påvirker beslutninger og tiltak i kommunen. Det ser derfor ut til at det dannes en negativ spiral mellom eldreomsorgens akuttberedskap og forebygging som kan utsette behovet for akuttberedskap.

Forebyggende løsninger synes også å være tiltak som i større grad overlates til samarbeid med den enkelte, og der også ansvaret i stor grad skyves over på den enkelte.

Mange av hindringene kan også sees i sammenheng med både bevisst og ubevisst feilinformasjon, mellom velferdstjenesteyteren og brukeren av tjenesten. I kapittel 6 argumenterte jeg for at feilinformasjon kan være både bevisst og ubevisst. Derfor kan ansvaret for disse omdiskuterte hindringene ikke plasseres på en av partene alene. Det er snarere snakk om dels mangel på kunnskap om bedre løsninger, og måten universell utforming kan bidra for eldre i boligen er en tanke som ikke er utbredt derfor er den ikke valgt som en løsning og ikke ofte praktisert.

7.2.2. Fragmentert forvaltning som forklaring

Mangelfull strategi kan også sees som resultat av mangel på samarbeidet mellom de ulike avdelingene i kommunen. Ansvaret for universell utforming er delt mellom flere avdelinger i kommunen, i tillegg til at andre institusjoner som Husbanken også har et ansvar. Når kommunen også overlater mye av både initiativ og utbygging til private aktører fremstår feltet som fragmentert.

7.2.3. Forklaringer i regelstyringen

Analysen avdekker også at en av hindringene kan være forårsaket av at kommunen tilbakeholder informasjon overfor eldre brukere. Dette er på grunn av det stadig voksende ansvarsområdet for kommunen som velferdstjenesteyter, som gjør at kommunen må prioritere fordelingen av goder mellom ulike brukergrupper. Her blir den funksjonsfriske eldre brukergruppen regnet som økonomisk sterk av kommunen, det antas at eldre sitter med en formue som de har spart gjennom livet og blir derfor nedprioritert til fordel for andre brukergrupper som for eksempel barn.

Årsaken til at det kun er et fåtall eldre som i det hele tatt søker om hjelp fra Husbanken, er flere. Det er mange eldre som ikke har kunnskap nok om hva slags hjelp de kan få til å tilpasse boligen universelt.

En annen grunn er den lange søknadsprosessen. Søknader må behandles, først i kommunen og deretter i Husbanken. En annen årsak kan være at de eldre mangler informasjon om muligheten eller har for lite kompetanse i søknadsskriving.

En tredje, og mer urovekkende grunn synes å være at informasjon i noen tilfeller synes å bli holdt tilbake overfor brukerne. Informasjonen er vanskelig tilgjengelig for den type brukere vi her er opptatt av. Selv om informasjonen er tilgjengelig på internett er ikke eldre en gruppe som anvender denne teknologien i like stort omfang som yngre generasjoner. Det som er overraskende er at ikke sårbare grupper som dette skal få bistand til å finne fra til de velferdstjenesteytelse de har krav på? I stedet synes resultatet å være avmakt i denne brukergruppen på grunn av informasjonssvikt. Denne informasjonssvikten er igjen forårsaket av at kommunen tilbakeholder informasjon. At kommunen velger å tilbakeholde informasjon skaper terskelproblemer for eldre brukere, samtidig som de blir ekskludert av andre hindringer, for eksempel når ny teknologi tas i bruk. Terskelutfordringene blir ikke mindre når eldre selv ikke vil innrømme at de blir gamle eller føler at det er sosialt stigmatiserende å søke eller motta offentlig hjelp. I tillegg til at ivaretaking av offentlige velferdsoppgaver er et ansvarsområde for kommunen som velferdsyter som er i vekst og at ansvarsområdet blir stadig større skaper enda flere terskelutfordringer i veien for universell utforming som en prioritert løsning i Tromsø. Etterspørselen etter universelt utformede boliger begrenses også av lang ventetid og usikkerhet i forhold til prioriteringssituasjonen.

Noen av de eldre mente at det også kan oppstå mangel på informasjon når det kommer til de som planlegger for de eldre er mye yngre. Det er heller ikke realistisk at kommunen skal ansatte en eldre person på 80 år eller over som en planlegger for at denne personen har innsikt i eldres behov. Kommunen har åpnet muligheten for medvirkning fra pårørte grupper og da skulle det ha kommet fram om denne ideen. Kommunen har mye kunnskap om universell utforming, ikke minst gjennom pilotprosjektet om uu. Likevel er fokus på nybygging og ikke renovering. Det synes som at kommunen ikke har erkjent at en ved å renovere eksisterende boliger kan utsette flytteprosessen til ny bolig eller en institusjon, noe som øker tallet på ventelistene til disse institusjonene og setter mer press på at kommunen må bygge flere sykehjem og omsorgsboliger. Kommunen synes å befinne seg i en sirkel der en prioriterer institusjoner først for å få orden på ventelistene og derfor velger å nedprioritere universell utforming av eksisterende boliger, noe som igjen fører til at ventelistene øker mer enn nødvendig. Det kommunen kunne ha gjort er å promotert universell utforming som en løsning til eldre personer. Etersom det ikke er kommunen som skal stå for byggingen, men den enkelte ved hjelp av tilskudd fra Husbanken er risikoen for kommunen liten. Kommunens rolle i denne modellen er kun å være bindeledd mellom Husbanken og den enkelte eldre brukeren. Likevel velger kommunen å kun promotere

nybygg. Slike prosjekter tar lang tid, og det tar også lang tid før resultater kan evalueres. Det kan sees som et eksempel på en uunngåelige forstyrrelse i iverksettingsprosessen.

En vanlig oppfatning av årsaken til at universell utforming i eksisterende boliger velges bort som en løsning har med økonomi å gjøre. UU oppfattes som kostbart. Er det virkelig økonomien som skaper et hinder i veien for universell utforming? Svaret er både ja og nei; Slik Husbanken ser det så er det eldre personer som ikke ofte har økonomi til å utforme boligen sin universelt og i tillegg sier de at de fleste eldre ikke vil ta opp lån spesielt hvis de er i den aldersfasen hvor de nettopp er ferdige med å betale ned sine boliglån. De eldre selv mener imidlertid at grunnen er at universell utforming både er kostbart å investere i for kommunen og for dem selv. En annen grunn de eldre var opptatt av var at det ikke er alle eldre som ønsker universell utforming har økonomisk kapasitet. Bankene gir ofte ikke lån dersom de ikke har allerede solgt boligen sin. Når det gjelder kommunen, hevder de at når det gjelder det økonomiske aspektet så er det enda en gang grunnen til at forebyggende arbeid ikke prioriteres. Videre hevder kommunen at de noen gang er restriktive med å tilby eldre alt det de har rett på fordi dette kan skape mer etterspørsel. En ting er sikkert angående den økonomiske situasjonen, det er at å renovere eksisterende boliger er billigere enn å bygge nye og kostnadene for å opphold i en institusjon, for både eldre personer og kommunen.

Problemet er ikke at kommunen ikke vurderer forebyggende løsninger eller at de ikke samarbeider med den private sektoren, for det gjør de. Problemet er at de nedprioriterer å renovere eksisterende bygg som en løsning.

I tillegg til alt dette, ser det ut til at Tromsø kommune handler ut fra ideen om universell utforming kun som et redskap for likestilling og ikke som et redskap som kan brukes til å hjelpe eldre med å bo lengre hjemme.

7.3 Avslutning

Eldrebølgen er allerede her, hvis den ikke er akkurat bemerkelig i år, er det sikkert at den kommer til å bli det for hvert år som kommer, frem til 2030-2035 vil denne bølgen vokse og effekten vil være større og bli lettere lagt merke til. Det er mye oppmerksomhet på hvordan eldre har det på sykehjem i Norge, på hvor mye som trenger å forberedes og på hvor lite plasser det er. Derfor er det viktig å tenke på andre alternativer som kan lette på alle disse utfordringene.

I denne oppgaven har jeg studert noen av de hindringene som gjør at kun et fåtall eksisterende boliger for eldre blir utformet universelt. Jeg håper at ved å ha rettet lyset på disse hindringene kan det bidra til at disse hindringene forsvinner og at universell utforming blir heller oppmuntret og prioritert i Tromsø.

7.3.2 Videre forskning

Her har vi et redskap som kan undersøkes videre; undersøkelsen kan utvides videre ved å for eksempel forske akkurat hvordan og på hvilke måter universell utforming kan bidra som et redskap for eldre inne i sin eksisterende bolig. En slik studie vil kreve mer tid og ressurser enn det som ble gitt til denne oppgaven og kan føre med seg veldig interessante resultat.

Intervjuer

Boligkontoret i Tromsø. 2014. Spørsmål sendt via e-post.

Intervjuet med en eldre person, 18. juni 2014

Intervjuet med en eldre person, 19. juni 2014

Intervjuet med en eldre person, 23. juni 2014

Intervjuet med en eldre person, august 2014

Intervjuet med en eldre person, august 2014

Intervjuet med Husbanken, 18. september 2014.

Intervjuet med Tromsø kommune, 17 november 2014.

Referanser

Abrahamsen, Dag R. og Svalund, Jørgen (2005). *Pleie- og omsorgstjenester. Flere eldre mottar hjemmesykepleie*. Samfunnsspeilet.

Aasbrenn, Kristian (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Universitetsforlaget.

Asmervik, Sigmund, (2009) *Universell utforming: Byer, hus, parker og transport for alle*. Fagbokforlaget.

Aulie, M. Brunsell, L., Eriksen, Hosoya, E., Nøding, I., og Wenggaard, A. (2007) *Velkommen inn!: historier om boligkvalitet i Oslo hjem fra et prosjekt om universell utforming*. Humanistisk prosjektsemester, Universitetet i Oslo.

Barlindhaug, Rolf (2003) Prosjektrapport: *Eldres boligkarriere og formuesforvaltning*.

Barlindhaug, Rolf. (2009), Eldres boligpreferanser. NOTAT. NIBR: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Bleiklie, I., Jacobsen, K., Thorsvik, J., og Skare, L. (red.). (1979) *Forvaltningen i samfunnet; Kapittel 7: Forvaltningen og den enkelte*. Forlaget Tanum – Norli A/S. Norbok Gjøvik/ Oslo.

Daatland, Svein Olav og Martens, Christine Thokle (2015). *Omsorgsboliger og brukerstier: risiko og muligheter*. HiOA, seksjonen for aldersforskning og boligstudier.

Direktoratet for byggekvalitet (2011). *Universell utforming; ofte stilte spørsmål*. 19. Oktober. 2011. Hentet fra <http://www.dibk.no/no/Tema/Universell-Utforming/Ofte-stilte-sporsmal/>

Direktoratet for byggekvalitet (2012) <http://www.dibk.no/no/Tema/Universell-Utforming/Hva-er-universell-utforming/>

Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*. The Regents of the University of California.

Halvorsen, Rune. *Universell utforming og tilgjengelighet i norsk boligpolitikk – sosial regulering, institusjonelle rammer og lokal iverksetting*. Universell utforming og tilgjengelighet i norsk boligpolitikk. NOVA Notat 5/12.

Hjort, P F.(2006). *Helsetjenesten mot år 2030 – tanker om utfordringene*. Tidsskrift For Den Norsk Legeforening; 126:32 – 6

Husbanken. *Eksempel samling; Universell utforming*. 07.11.05 Hentet fra: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/1340/rapporten.pdf>

Husbanken (2012): *Boligpolitikkanalyse, Tromsø kommune*. Alejandro Vargas. Husbanken avdeling Hammerfest.

Husredaksjonen. *Universell utforming – smart planlegging av boligen*. 10. Jul 2014. Hentet fra: <http://www.husredaksjonen.no/planleggebygging/universell-utforming-smart-planlegging-av-boligen/>

Lid, I (2009). *Hva kan man oppnå gjennom universell utforming? En undersøkelse av ulike sider ved begrepet*. FORMakademisk, Vol.2 Nr.1, s: 17-27. Hentet fra: <https://journals.hioa.no/index.php/formakademisk/article/viewFile/57/24>

Miljøverndepartementet, (2008). *Universell utforming som kommunal strategi Erfaringer og resultater fra pilotkommunesatsingen 2005-2008*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/MD/Vedlegg/Rapporter/T-1472.pdf>

Rønne, Tommy (2015). «Etterpåklokskap på forhånd»; *Virkemidler til tilpasning av bolig*. Husbanken. Hentet fra: <file:///C:/Users/Eier/Downloads/Tommy%20R%C3%B8nne.pdf>

Schmidt, Lene og Guttu, Jon (2012). *Små boliger – universell utforming, bovaner og brukskvalitet*. NIBR. Hentet fra: http://www.nibr.no/filer/2012-1_web.pdf

Sandkjær Hanssen, Gro, Helgesen, Marit Kritine og Vabo, Signy Irene, (2007). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Gyldendal Norsk Forlag AS. 2. utgave.

Thagaard, T. (2010). *Systematikk og innlevelse, En innføring i kvalitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Tromsø kommune (2005) Pilotprosjektet; Informasjonstjenesten. Hentet fra <http://www.tromso.kommune.no/blir-pilotkommune-for-universell-utforming.122012.no.html>

Tromsø kommune (2013) Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030. Planforslag / Høringsutkast. Tromsø kommune, Eiendom. Hentet fra http://www.tromso.kommune.no/getfile.php/2538223.1308.vwpqyxdefv/horingsdok_strategi-for-eiendom-til-helse-omsorg.pdf

Tromsø kommune (2015). Omsorg, trygd og sosiale tjenester. Sykehjem. Hentet fra: <http://www.tromso.kommune.no/sykehjem.121197.no.html>)

Tromsø kommune. *Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018*. Fullversjon 16.03.15. Hentet fra: http://img8.custompublish.com/getfile.php/3054060.1308.cwsadtsuud/Boligpolitisk_handling_splan_Fullversjon_HR.pdf?return=www.tromso.kommune.no

Øvsteng, Ingrid (2011). *Universell utforming*. Statens vegvesen, Vegdirektoratet. Tiltakskatalog. Hentet fra <http://www.tiltakskatalog.no/b-4-5.htm>

Øvstedal, Liv. *Litteraturstudie om universell utforming i transport*. SINTEF teknologi og samfunn. Transportforskning. 2009. Hentet fra: https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/veg-og-samferdsel/rapporter/2009/a10438_rapport-litteratur-universell-utforming.pdf

Vedlegg 1

Informasjonsbrev

Eldrebølgen og universell utforming

Bakgrunnen for undersøkelsen

Jeg er en student ved UiT Norges Arktiske universitet, som tar master i samfunnsplanlegging og kulturforståelse. Masteroppgaven min handler om eldrebølgen og universell utforming. Mer spesifikt er jeg interessert i å se nærmere på ulike modeller for tilpassede boliger for hjelpetrengende eldre, f.eks. det å plassere de eldre i universelt utformede boliger og mer individuelle tilpasninger av hjemmeboende eldre. Videre er jeg interessert i hvordan de eldre som brukere trekkes med i de løsninger som velges for den enkelte. I denne forbindelsen vil jeg gjerne snakke med eldre personer, representanter fra Husbanken og Tromsø kommune. Intervjudataene vil senere bli brukt som grunnlag til en masteroppgave.

Hva prosjektet innebærer

Jeg vil i prosjektet gjøre kvalitative intervjuer der jeg stiller ulike spørsmål knyttet til eldre og universell utforming. Det vil bli gjort lydopptak under intervjuene, og varigheten vil ligge innenfor en time.

Frivillig deltagelse og anonymitet

Å delta er fullstendig frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra prosjektet uten grunn. Lydopptakene vil kun bli brukt til dette prosjektet og slettes når prosjektet er ferdig. Om ønskelig kan identiteten til informanten holdes anonymt.

Kontaktinformasjon

Dersom det er spørsmål til prosjektet kan jeg kontaktes på telefon eller e-post:

Tlf: 48138556

E-post: esma_zaed@hotmail.com

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Vedlegg 2

Intervjuguide for Husbanken og Tromsø kommune

1. Personalia

- Navn
- Yrke

2. Dagens situasjon for eldre i Tromsø

- Hvordan er bosituasjonen for eldre i Tromsø i dag?
- Hvor stor andel av eldre over 80 år i Tromsø er bosatt i universelt utformet boliger?
- Er behovet for universelt utformede boliger for lavt i forhold til behovet? Hvor mye for lavt? Kan dette estimeres/tallfestes?

3. Løsninger

- Er det noe arbeid på gang for å løse denne situasjonen?
- Hvilke modeller og løsninger er det som prioriteres i dette arbeidet?
- Hvorfor har dere valgt å gjøre det på den måten? Hva er det som ligger til grunn for valgt løsning?
- Hvordan involveres den enkelte brukeren i arbeidet?
- Har dere et godt samarbeid med brukergruppen?

4. Framtidens situasjon for eldre i Tromsø

- Hvordan tror du situasjonen kommer til å være i framtiden, om ca. 20-25 år? (Dette er litt åpent – kan du formulere det litt mer presist hva du mener med situasjonen, er det eldreboliger, så må du si det, ellers kan man tenke at du spør om noe mye mer generelt)
- Det kommer til å være en økning på antall eldre i Norge. Tror du det er sannsynlig å forstille seg at alle kan få en universelt utformet bolig da?

- 5.
- Mener du at universell utforming er et offentlig ansvar å tilrettelegge for?
 - Kan dette gå på bekostning av individuell tilpasning til den enkeltes behov?

6. Avslutning

- Har du noe mer å tilføre?

Vedlegg 3

Intervjuguide 2; Eldre personer

1. Personalia

- Navn
- Alder

2. Bosituasjonen:

- Bor du i Tromsø?
- Bor du alene?
- Har du alltid bodd her eller har du flyttet?
- Hvis Ja: Hva var problemet med den forrige boligen?

3. Universell utforming og individuelle tilpasninger

- Er din bolig universelt utformet eller mer tilpasset dine behov?: Er det gjort tilpasninger for at du/dere skal kunne bo her?
- Hvis ja: Hvordan har det blitt sånn? Hvem har sørget for at det er løst på denne måten?
- Er det noe som du trenger hjelp til rundt i boligen eller som du synes er spesielt vanskelig?
- Hva mener du er mest hjelpsomt for deg og andre personer i din alder? Universelle tilrettelegging eller individuell tilpasning av boligen?

4. Livssituasjonen

- Får du ofte besøk eller hjemmehjelp? For eksempel av familie eller venner?
- Hvordan vil livet ditt ha vært, hvis du hadde måtte flytte til en omsorgsbolig eller en annen bolig som er universelt utformet?

5. Avslutning

- Vil du si at det du har sagt kan også gjelde for andre eldre i Tromsø? Tror du at dine meninger gjelder for andre eldre i Tromsø?
- Har du noe annet du vil tilføre?

Vedlegg 4

Følgespørsmål til kommunen (via e-post)

Hei!

Jeg er en student ved UiT, og skriver en master oppgave om universell utforming og eldrebølgen.

I et intervju med ‘’ navnet informanten fra kommunen’’, ble jeg anbefalt av henne om å spørre deg om; Hvor mange det er på ventelista på omsorgsboliger per dags dato? Jeg lurte også på om du vet hvor mye det koster for en person å bo der i et år?

På forhånd takk

Asma Al-Shamkawy