

S. Nørve, J. Christophersen, K. Denizou,
D. Edvardsen og C. Flyen Øyen

Kunnskapsoversikt Universell utforming og til- gjengelighet



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

S. Nørve, J. Christophersen, K. Denizou,
D. Edvardsen og C. Flyen Øyen

Kunnskapsoversikt Universell utforming og til- gjengelighet

Prosjektrapport 393 – 2005

Prosjektrapport 392

S. Nørve, J. Christophersen, K. Denizou, D. Edvardsen og
C. Flyen Øyen

Kunnskapsoversikt

Universell utforming og tilgjengelighet

Emneord: universell utforming, tilgjengelighet, boligpolitikk,
byggpolitikk, anotert bibliografi

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0891-8

100 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2005

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.byggforsk.no

Omslagsbilde:

Godt integrert rampe fra Gløshaugen i Trondheim

Foto: Karine Denizou

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet med underliggende etater har sektoransvar for universell utforming i bolig- og byggsektoren. Husbanken i samarbeid med Statens bygningstekniske etat har ønsket å intensivere sin innsats mot forsknings- og utviklingsarbeid innen temaet universell utforming. Som bakgrunn for nye initiativer, var det ønskelig å få en oversikt over hva som foreligger på feltet universell utforming og tilgjengelighet mht. bygg og uteområder (herunder boliger og nærmiljø). Dette er bakgrunnen for den foreliggende kunnskapsoversikten.

Oversikten tar for seg forsknings- og utredningsarbeider knyttet til universell utforming og tilgjengelighet i bygg, boliger og boligområder og tar for seg arbeider fra de siste 5 årene. Arbeidet er bygget opp som en annotert bibliografi (del 2) og en analyse som i stor grad viser til disse arbeidene. Oversikten har prøvd å samle alt norsk materiale fra perioden, samt noen aktuelle arbeider fra de skandinaviske land og et fåtall utvalgte arbeider fra andre land, publisert på engelsk.

For det internasjonale materialet har vi søkt hjelp i fagmiljøet. Bl a har følgende bidratt: Elaine Ostroff, Valerie Fletcher og Diane L. Richard (USA), Satoshi Kose (Japan), Marcus Ormerod, Jim S. Sandhu (England) og Annalisa Morini (Italia).

Et utkast av arbeidet er tidligere sendt til en rekke organisasjoner som arbeider i feltet og arbeidet er blitt presentert på et internt arbeidsseminar i Husbanken der flere av organisasjonene var invitert. Vi takker for kommentarer og innspill og har prøvd å ivareta dem.

Som det framgår av tittelbladet har publikasjonen flere forfattere. Vi opprettet en stor arbeidsgruppe med sammensatt kompetanse for å gjennomgå foreliggende arbeider og gruppen har bidratt både mht annotering, og bidrag til analysen. Siri Nørve har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for analysen.

Men det er også nedlagt et stort arbeid av andre kolleger. Biblioteksleder Elin Maria Fiane har gjennomført en rekke litteratursøk (se vedlegget) og Helen Hannestad og Anne-Berit Lundquist har bidratt til manusets ferdigstilling.

Oslo, september 2005

Berit Nordahl
Forskningssjef

Siri Nørve
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Del 1 Analyse av kunnskapssituasjonen	5
1. Universell utforming	8
2. Bolig og levekår	17
3. Tilgjengelighetssituasjonen i boliger og uteområder	22
4. Boligpolitikk og aktørenes atferd	28
5. Tilgjengelighetssituasjonen i bygg som henvender seg til allmennheten	35
6. Medvirkning	42
7. Kostnader og samfunnsøkonomiske analyser	44
Litteratur.....	50
Del 2 Annotert bibliografi	53
1. Universell utforming	53
2. Tilgjengelighet og levekår.....	60
3 Tilgjengelighetssituasjonen i boliger	63
4. Boligpolitikk og aktørenes atferd	68
5. Tilgjengelighetssituasjonen i bygg som henvender seg til allmennheten	75
6. Medvirkning og planlegging	89
7 Kostnader og samfunnsøkonomisk analyser	93
8 Bolig- og bygningspolitikk offentlige politiske dokumenter	98
9. Annet	104
Vedlegg 1 Baser og søk.....	105

Del 1 Analyse av kunnskapssituasjonen

Bakgrunn

Universell utforming er en strategi for å oppnå et samfunn basert på like muligheter for deltakelse. Med bakgrunn i offentlige utredninger er det på statlig nivå iverksatt handlingsplaner og informasjonsprogram for å øke bevissthet, kunnskap og ferdigheter om temaet.

Kommunal- og regionaldepartementet med underliggende etater har sektoransvar for universell utforming i bolig- og byggsektoren. Husbanken i samarbeid med Statens bygningstekniske etat har ønsket å intensivere sin innsats mot forsknings- og utviklingsarbeid innen temaet universell utforming. Som bakgrunn for nye initiativer, var det ønskelig å få en oversikt over hva som foreligger på feltet universell utforming og tilgjengelighet mht. bygg og uteområder (herunder boliger og nærmiljø). En slik kunnskapsoversikt skal gi et best mulig grunnlag for å vurdere behovet for økt kunnskap. Statusen skal gi oversikt over hva som foreligger av forskning og utredning og peke på områder der kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig for å utforme politikk/iverksette tiltak innen Byggeteknisk etat og Husbankens ansvarsområder.

Kunnskapsoversikten innhold og avgrensning

Kunnskapsoversikten skal dekke forskningsprosjekter og større relevante utredninger, f.eks. NOU'er, innenfor temaet universell utforming, tilgjengelighet, (fysisk) tilrettelegging for funksjonshemmede o.l. i bygg, bolig eller bomiljø/uteområder. Oversikten skal omfatte tilrettelegging og tilpassing for alle; barn, unge, voksne, eldre og ulike typer funksjonshemming, skjulte så vel som mer synlige.

Avgrensning

Dette innebærer at kunnskapsoversikten ikke har med seg alle typer av kunnskapskilder. Teknisk forskning vil ofte omsettes forskning/utprøving direkte i produkter og/eller løsninger. Videre har vi mange typer av veiledninger som omsetter både forskningsmessig kunnskap, kunnskap om målgruppen og praktisk kunnskap, knyttet til anvisninger av løsninger. Her kommer også Byggforskningsinstituttets byggdetaljblader inn. Dette er en viktig kunnskapsmasse, men den egner seg ikke for denne typen av kunnskapsoversikter. Men det er viktig at en skaffer seg en oversikt over all den kunnskap og de anbefalinger som sirkulerer i anvisninger og veiledere, og vi foreslår derfor senere i dokumentet hvordan dette kan gjøres.

Oversikten er avgrenset mot arbeider som i hovedsak behandler forhold for funksjonshemmede, barn og andre grupper, men slike arbeider er relevante og tatt med der de også behandler boligforhold eller hindringer for tilgjengelighet i boligen og nærmiljøet.

Oversikten går heller ikke inn på det arbeidet som i dag gjennomføres i kommunal sektor for å bedre tilgjengelighetsforholdene. Dette kan være kommunale prosjekter, planer og utredninger eller veiledninger/redskap utviklet for deres saksbehandling.

Tidsperiode

For å avgrense oversikten, har en bestemt seg for å ta med nyere arbeider, dvs. arbeider publisert fra 1999 eller senere. Vi regner slik med å dekke kunnskapsfronten. Et lite problem kan være at ulike problemstillinger får oppmerksomhet i en gitt periode og lite oppmerksomhet senere. F.eks. ser vi at det i den avgrensede perioden har vært større

oppmerksomhet om bygninger (og transport, som ligger utenfor vår tema) og mindre oppmerksomhet knyttet til utemiljø i boligområder. Vi har også prøvd å få med pågående arbeider.

I hovedsak norske arbeider

Oversikten er videre avgrenset til å ta for seg i hovedsak norske arbeider, men har tatt med noen nordiske, relevante arbeider og et lite utvalg av arbeider publisert på engelsk.

Kunnskapsoversiktens organisering

Kunnskapsstatusen skulle bestå av en beskrivelse/annotert bibliografi og en analysedel som i hovedsak bygger på bibliografien.

Det finnes mange mulige redigeringer av en slik oversikt. Det er slik at de ulike tema griper over i hverandre og de enkelte forskningsarbeider behandler ofte flere ulike tema. For eksempel vil en undersøkelse der kommunene er undersøkelsesenheten ofte ta for seg både tilgjengelighetssituasjonene generelt i kommunen, bruk av medvirkning i planleggingen og håndterings av tilgjengelighetsspørsmål i byggesaksbehandlingen.

Del 1 - Analysen

Vi har for opplegget av analysen også sett litt på hva som foreligger av kunnskap, hva det er mulig å si noe om. Det er f.eks ikke aktuelt å lage et kapittel om de offentlige boligøkonomiske virkemidlene på dette feltet når vi i perioden finner få arbeider. Videre ser vi at det foreligger svært ulike tradisjoner som kan benytte seg av samme datatyper, men ha helt ulike fokus for sine analyser. Fokus for analysene har også hatt betydning for inndelingen, se f.eks Bolig og levekårsavsnittet.

Ut fra foreliggende materiale og problemstillinger har vi valgt å organisere analysen ut fra sju tema: Universell utforming, Bolig og levekår, Tilgjengelighetssituasjonen i boliger og uteområder, Boligpolitikk og aktørenes atferd, Tilgjengelighetssituasjonen i bygg som henvender seg til allmennheten, Medvirkning og Kostnader og samfunnsøkonomiske analyser.

På noen områder har vi for analysene benyttet oss av en bredere faglitteratur enn det som er annotert ("tilgjengelighetsforskningen"). Det er slik at universell utforming og tilgjengelighet ikke er et felt for seg selv, men griper inn i og er avhengig av annen bolig- og bygningsforskning. Kapitlet om "Boligpolitikk og aktørenes atferd" bygger f.eks på studier av flytting og bolig/kvalitetspreferanser samt boligutviklernes strategier.

Hvert av avsnittene leder opp mot en vurdering av behovet for videre forskning, utredning eller utviklingsprosjekter. I mange tilfeller vil forsknings- og utviklingsprosjekter kunne følge hverandre ved at det iverksettes utviklingsprosjekter med følgeforskning. Innenfor ulike tema kan en slik gjøre vurderinger om hvordan forskningsinnsatser skal organiseres, som egne forsknings- og utviklingsprosjekter eller som følgeforskning, som prosesskonsulenter for utviklingsarbeid knyttet til bransjeaktører/interesseorganisasjoner eller forskere direkte knyttet opp til utviklingsprosjekter.

Del 2 – Annotert bibliografi

Denne delen er tematisk organisert på samme måte som analysen. Det er imidlertid ikke åpenbart for alle arbeider hvor de skal kategoriseres, flere arbeider kan høre hjemme under flere overskrifter.

Gjennom våre søk fant vi at mange av de sentrale arbeidene var offentlige utvalgsarbeider eller innstillinger. Universell utforming i har i perioden vært sentralt i bygningspolitikken og delvis i boligpolitiske utredninger og det foreligger mange innstillinger fra offentlige utvalg i perioden. Fordi de offentlig politiske dokumentene har referanser til mange ulike tema, har vi valgt å samle dem til slutt i bibliografien, i et eget kapittel.

Framgangsmåte - Litteratursøk

Vi har gått fram på litt ulike måter i kildesøket mht til internasjonal litteratur, nordisk og norsk litteratur. Når det gjelder internasjonal litteratur, har vi henvendt oss til våre kontakter fra konferanser og internasjonalt arbeid og bedt om forslag på sentrale arbeider. Vi har sett på publikasjoner fra personer som har vært sentrale i møter knyttet til Universell design. Ut fra dette har vi valgt noen få bidrag

Det norske og nordiske materialet er gjennomgått på følge måte:

- Søk i basene - se vedlegg
- Gjennomgang av publikasjonslister som ligger på hjemmesidene til et utvalg av sentrale forskningsinstitutter, høyskoler, interesseorganisasjoner og konsulentfirmaer.
- Gjennomgang av litteraturlister i NOUer og forskningsarbeider.

Både ved søk i baser og gjennomgang av litteraturlister er det vanskelig å skille forskning og utredning fra andre typer av publikasjoner. Vi har tatt inn og sett gjennom en mengde publikasjoner og vi fant at det foreligger mange typer av veiledere, inspirasjonshefter og lignende både i Norge og i de øvrige nordiske landene. Den største delen av publikasjoner knyttet til våre tema er ikke arbeider av forskningsmessig karakter.

Vi har en hel forskningstradisjon som handler om funksjonshemninger og vilkår for mennesker med funksjonsnedsettelse. Innen denne litteraturen er det ikke lett å se hva som er relevant for spørsmålet om tilgjengelighet og universell utforming. Mye av den litteraturen som ligger innenfor en levekårstilnærming er direkte og indirekte relevant. Men mye av litteraturen viser seg å være generell og med et fokus som gjør at det er vanskelig å trekke den inn i en diskusjon om fysiske hindringer og prinsipper for utforming av det sosio-materielle miljøet. Vi fant også at den litteraturen som hadde fokus på barn, behandlet andre problemstillinger enn fysisk tilgjengelighet.

1. Universell utforming

Vi vil i dette avsnittet trekke opp bakgrunn for universell utforming som begrep og idé og følge opp hvordan nyere norske policydokumenter forholder seg til debatten om universell utforming og tilgjengelighet. Dette innebærer at vi følger utviklingen av universell utforming som målsetting og idé over til debatten om hvordan universell utforming kan nedfelles i lovverket og operasjonaliseres. På denne bakgrunn peker vi på mulige forskningsbehov og utviklingsarbeid.

Framveksten av ideen og konseptene

Begrepet universal design antas å ha oppstått på 1980-tallet blant amerikanske produktdesignere som ønsket et bredere grunnlag for å skape gode produkter som var lette å bruke. De grunnleggende data for funksjonalitet, som rekkevidde, -høyde, gripestyrke, lengde og bredde på hender osv. hadde til da vært basert på gjennomsnittsbetraktninger, og bl.a. ergonomiske data for amerikanske rekrutter. En del designere så at dette var for snevert, og ønsket et bredere grunnlag både for å forme produkter og til å vurdere funksjonaliteten.

I forlengelsen av arbeidet med tilgjengelighetsproblematikk og barrierefrie løsninger i byggverk oppsto det, særlig i USA, men også i Storbritannia, et behov for begreper og konsepter som kunne omfatte såvel forhold i design og arkitektur som juridiske, økonomiske og sosiale problemstillinger, og som kunne omfatte både funksjonshemmede og funksjonsfriske personer. Det var på denne tida klart at mange produkter og tilgjengelighetsløsninger både var spesielle, og dermed stigmatiserende, men også dårlig utformet. Tilgjengelighetsløsninger ble med rette kritisert som stygge, dvs. for å bryte med god arkitektur og design, og var derfor uønsket for andre enn de marginaliserte utgrupper av befolkningen med særlige behov. Blant arkitekter, designere og samfunnsplanleggere fantes likevel dem som mente at tilgjengelighet og brukbarhet for flere kunne og burde skapes som et alminnelig tilbud, i stedet for særløsninger, og at de da ville bli billigere, penere og mer brukbare også for funksjonsfriske.

Ved Center for Universal Design på North Carolina State University gjorde på 1990-tallet en serie evalueringer av produkter, bygninger og bygningselementer. Hensikten var å utvikle funksjons- og ytelseskrav til produkter og byggverk slik at de kunne være brukbare for et bredt spekter av personer med ulike forutsetninger. Deretter satte senteret sammen en arbeidsgruppe med industridesignere, arkitekter og omgivelsesforskere for å utvikle prinsipper for universell utforming. Prinsippene skulle kunne brukes til evaluering og til nyutvikling, i utdanning og informasjonsarbeid, uavhengig av designdisiplin og skulle gjelde alle grupper av befolkningen. Arkitekten Ronald Mace ledet arbeidet, som resulterte i en definisjon av begrepet og de sju prinsippene for universell utforming som er gjengitt en rekke steder og er oversatt til en rekke språk, også norsk. Flere av personene¹ i arbeidsgruppa er fremdeles foregangsfigurer på feltet.

¹ Bettye Rose Connell, Mike Jones, Ron Mace, Jim Mueller, Abir Mullick, Elaine Ostroff, Jon Sanford, Ed Steinfeld, Molly Story & Gregg Vanderheiden

Hva er universell utforming?

Ronald Mace har beskrevet begrepet universell utforming slik:

Universal design broadly defines the user. It's a consumer market driven issue. Its focus is not specifically on people with disabilities, but all people. It actually assumes the idea, that everybody has a disability and I feel strongly that that's the case. We all become disabled as we age and lose ability, whether we want to admit it or not. It is negative in our society to say "I am disabled" or "I am old." We tend to discount people who are less than what we popularly consider to be "normal." To be "normal" is to be perfect, capable, competent, and independent. Unfortunately, designers in our society also mistakenly assume that everyone fits this definition of "normal." This just is not the case.

Den mest brukte definisjonen, som ble utviklet på Center for Universal Design ved North Carolina State University sier at:

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

En videre utdyping har kommet i stand etter samarbeid mellom senteret i North Carolina og Adaptive Environments Center i Boston:

- Universell utforming er et begrep som brukes over hele verden. Hensikten med universell utforming er å oppnå at produkter, omgivelser og kommunikasjon blir så brukbare som mulig for et bredest mulig spekter av brukere. Dette omfatter barn, eldre, voksne, mennesker med varige og kortvarige funksjonsnedsettelse og mennesker med annen kroppsstørrelse enn den alminnelige. Universell utforming respekterer mangfoldighet blant mennesker og står for inkludering av alle i alle livets faser og gjøremål. Universell utforming er ikke en identifiserbar stil, men en tenkemåte i designprosessen. Universell utforming betyr at god design både har et attraktivt utseende og er lett og behagelig å bruke.

De sju prinsippene er bygd opp i et tredelt system som består av (1) navn/betegnelse, (2) definisjon, (3) retningslinjer. Retningslinjene kan brukes som sjekkliste og grunnlag for spesifikasjoner, mens prinsippene og definisjonene kan brukes som funksjonskrav.

Prinsipp	Definisjon/beskrivelse	Retningslinjer
1. Like muligheter for bruk	Utformingen skal ikke medføre ulemper eller stigmatisere noen brukergrupper, men være like brukbar og tilgjengelig for alle	A. Gi alle brukergrupper samme muligheter: alltid like løsninger når det er mulig, likeverdige når det ikke er mulig B. Unngå å segregere og stigmatisere brukere C. Muligheter for privatliv, sikkerhet og trygghet skal være tilgjengelig for alle
2. Fleksibel bruk	Utformingen skal tjene et vidt spekter av individuelle preferanser og ferdigheter	A. Muliggjøre ulike valg og metoder for bruk B. Skal tjene både høyre- og venstrehandsbruk C. Lette brukerens nøyaktighet og presisjon D. Muliggjøre ferdigheter som samsvarer med brukerens tempo
3. Enkel og intuitiv bruk	Bruken skal være lett å forstå uansett brukerens erfaring, kunnskapsnivå, språkferdigheter eller konsentrasjonsnivå	A. Eliminere unødvendig kompleksitet B. Være i overensstemmelse med brukerens forventninger og intuisjon C. Tjene et vidt spekter når det gjelder lese-, skrive- og språkferdigheter

		D. Arrangere informasjonen konsist etter viktighet E. Gi tilbakemelding mens oppgaver utføres og etter at de er ferdige
4. Forståelig informasjon	Utformingen skal gi brukeren nødvendig informasjon effektivt, uavhengig av forhold knyttet til omgivelsene eller brukerens sensoriske ferdigheter	A. Bruke forskjellige måter (bilde, verbal, taktil) for en bred presentasjon av essensiell informasjon B. Vise nødvendig informasjon på forskjellige måter; i bilder, med tekst og taktilt C. Ha tydelige kontraster mellom ulike funksjoner og deler, slik at de er lette å beskrive og skiller seg fra omgivelsene for øvrig D. Gi muligheter for at personer med sansetap kan benytte forskjellige teknikker og hjelpemidler
5. Toleranse for feil	Utformingen skal begrense farer, skader og uheldige virkninger av utilsiktede handlinger	A. Ordne elementene slik at farer og feil blir minimale; mest brukte elementer må være mest tilgjengelige; farlige elementer elimineres, isoleres eller skjermes B. Sørge for advarsel om farer og feil C. Sørge for anordninger for feilsikkerhet D. Ikke oppmuntre til utilsiktede handlinger på områder som krever årvåkenhet
6. Lav fysisk anstrengelse	Effektiv og bekvem bruk, med et minimum av anstrengelse	A. Tillate brukeren å ha en nøytral kroppsstilling B. Bruke en rimelig betjeningsstyrke C. Minimalisere gjentakende handlinger D. Minimalisere vedvarende fysisk kraft
7. Størrelse og plass for tilnærming og bruk	Tilstrekkelig plass fins for tilgang, betjening og bruk, uavhengig av brukerens kroppsstørrelse, stilling, rekkevidde og mobilitet	A. Lett å se alle synlige viktige elementer enten brukeren sitter eller står B. Bekvem rekkevidde til alle komponenter for sittende og stående brukere C. Tillate variasjoner i hånd- og gripestyrke D. Ha nok rom for hjelpemidler og personlig assistanse

Prinsippets gjennomslag i norsk politikk

Opp gjennom 1990-årene ble Universell utforming dermed en bevegelse – riktignok med noe forskjellig navn i ulike kulturer (Universal Design i USA, Inclusive Design eller Design for All i Storbritannia, Design för alla i Sverige etc).

Men allerede på 70-tallet hadde Stortinget understreket samfunnets ansvar for å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne. I denne forbindelse var Stortinget inne på en relativ definisjon av begrepet ”funksjonshemmet” og et viktig prinsipp var lagt (Skjerdal 2005:276). I Norge må framveksten knyttes hovedsakelig til utviklingen av livsløpsstandarden fra 1982 og framover, til ideene om at eldre og funksjonshemmede skulle kunne bo hjemme, i vanlige bomiljøer, som særlig ble nedfelt i stortingsmeldingen om boligpolitikk for 90-årene, som ble

lagt fram i 1989 og i Gjærevollutvalgets innstilling fra 1992. Utviklingen var i tråd med det som interesseorganisasjonene allerede hadde hevdet i en årrekke (og som lå bak ideen om livsløpsstandarden).

Fra slutten av 90-tallet har likestilling for funksjonshemmede og universell utforming vært sentrale politiske tema, som politikk for funksjonshemmede, boligpolitikk og plan- og bygningspolitikk. Det har i perioden vært nedsatt en rekke offentlige utvalg, som alle som del av sitt mandat å vurdere hvordan fremme tilgjengeligheten i bygd miljø. Vi har hatt et utvalg for å utrede funksjonshemmedes rettigheter (Manneråkerutvalget, NOU 2001:22), og et utvalg som fulgte opp Manneråkerutvalget mht. å utrede styrkingen av det rettslige vern mot diskriminering av funksjonshemmede (Syseutvalget, NOU 2005:8). Videre har vi i perioden hatt et boligutvalg i arbeid, og både plandelen og bygningsdelen av plan- og bygningsloven er under revisjon. Begge disse utvalgene har avgitt sin andre innstilling og avsluttende innstilling. Bygningsutvalgets andre delinnstilling (NOU 2005:12) kom for sent til at vi har kunnet ta deres innstilling med i kunnskapsoversikten. Vi skal her kort gjennomgå de føringer som ligger i disse utvalgsinnstillingene, fordi disse føringene også kan peke mot hvor kunnskapsmanglene kan ligge i relasjon til videre politikkutvikling og gjennomføring.

Manneråkerutvalget

I 1999 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede funksjonshemmedes rettigheter i en større sammenheng og foreslå ulike strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltagelse og likestilling (Manneråkerutvalget, NOU 2001:22). Denne utredningen er et sentralt dokument som trekker opp de prinsipper og retningslinjer som følges opp av de øvrige nevnte utvalg.

Manneråkerutvalget hadde et omfattende mandat og skulle vurdere ulike strategier og virkemidler for å fremme målet om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede. Dette innebærer at mennesker med funksjonsnedsettelse skal ha de samme muligheter til livsutfoldelse og deltagelse i samfunnslivet. Dette skal ikke være en formell rettighet, men gjennomføres slik at enhver har muligheten til å delta ut fra egne premisser og etter egne ønsker (NOU 2001:22:19). Utvalget mener at universell utforming skal legges til grunn for all samfunnsmessig planlegging, og begrepene tilgjengelighet og tilrettelegging må forstås i lys av dette. Tilgjengelighet skal være en rettighet og skal i prinsippet oppnås gjennom hovedløsninger/det ordinære tilbudet og gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte. Utredningen gjennomgår begrepet universell utforming som en planleggings- og formgivingsstrategi og viser her til de 7 gjengitte prinsippene som ble utviklet på Center for Universal Design ved North Carolina State University.

Manneråkerutvalget tok for seg ulike samfunnssektorer. Vi avgrensner oss her til bygd miljø. Plan- og bygningsloven med forskifter og veiledning er den mest sentrale loven på dette området. Utvalget oppfatter lovverket som innholdsmessig dekkende mht. krav til brukbarhet og tilgjengelighet, men peker på at mennesker med funksjonsnedsettelse bør nevnes eksplisitt i lovens formålsparagraf. Utvalget peker også på at teknisk forskrifts krav om brukbarhet er nedfelt som funksjonskrav, men at utvalget oppfatter kravene som lave og utydelige (NOU 2001:22:146)

Utvalget foreslår en strategi i tre ledd:

- Strategiens første ledd er å utvikle mekanismer for å lukke gapet mellom mål og virkelighet, herunder lovgivning. Lovgivningen må styrkes på to måter, ved innføring av en antidiskrimineringslov for funksjonshemmede og ved styrking av eksisterende

lover. Under styrking av eksisterende lover nevnes lovfesting av retten til brukermedvirkning, også i forhold til Plan- og bygningsloven.

- Strategiens andre ledd inneholder tre prioriterte satsingsområder, der satsingsområde 2 er full tilgjengelighet til byggverk og uteområder. Som delmål 1 under dette satsingsområdet skal det utarbeides nasjonale tilgjengelighetsstandarder for publikums- og arbeidsbygninger. Delmål 2 handler om at ansvarlige myndighetsorganer skal kartlegge status og utarbeide tiltaksplaner for hvordan og når virkeområdet skal være endelig tilrettelagt.
- Strategiens tredje ledd omfatter ulike prioriterte tiltak, som skal støtte opp under målet om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede som borgere. Dette handler om levekårsforhold, endringer i boligpolitikken, heiskrav til boliger med tre etasjer m.m.

Oppfølging av Manneråkerutvalget

Manneråkerutvalget ble fulgt opp med en stortingsmelding (St.meld.nr. 40, 2002-2003). I denne meldingen oppsummerer regjeringen resultater og erfaringer fra Handlingsplanen og ser dette i sammenheng med Manneråkerutvalgets innstilling. Ett (av fem) hovedmål for regjeringens politikk for mennesker med redusert funksjonsevne var god tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester. For å nå sine hovedmål, trekker regjeringen opp fire hovedstrategier, sektoransvarsprinsippet, bedre kunnskapssituasjonene, styrke brukermedvirkningen og universell utforming som strategi. Regjeringen støtter Manneråkerutvalgets forslag om at universell utforming skal legges til grunn for nybygg og nyanskaffelser, men ville av økonomiske grunner ikke følge utvalgets forslag om også å utbedre eldre bygninger (og transport) etter samme prinsipper innen gitte tidsfrister.

Regjeringen foreslår ikke nye juridiske virkemidler knyttet til bygd miljø, men viser til at regjeringen vil styrke informasjonen og veiledning om eksisterende lovgivning og vurdere tiltak, dersom det ikke er godt samsvar mellom lovens intensjon og praksis.

Også boligutvalget (NOU 2002:2) følger opp tråder fra Manneråkerutvalget og støtter deres forslag om at plan- og bygningsloven bør tydeliggjøre at det kan stilles krav til livsløpsstandard i planarbeidet. Prinsippet om at kommunene gjennom kommuneplanens arealdel kan stille krav til bygninger og anleggs funksjon og utforming følges også opp i Planlovutvalgets andre innstilling (NOU 2003:14).

Boligutvalgets innstilling følges som en melding til Stortinget (St.meld.nr 23, 2003-2004) og denne meldingen fokuser også på andre sider av boligpolitikken enn hva boligutvalget gjorde. Å øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder blir ett av regjeringens hovedmål. Husbanken blir det viktige instrumentet i regjeringens politikk rettet mot universell utforming og tilgjengelighet. Husbanken legger opp tre strategier, informasjon og veiledning, samhandling med aktørene og økonomiske virkemidler. Regjeringen varslet i denne meldingen at Husbanken vil komme med et nytt grunnlån, der ett av tildelingskriteriene vil være tilgjengelighet. Videre ble bygningslovutvalget bedt om å vurdere om lovgivningen i tilstrekkelig grad ivaretok tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Også eiendomsforvaltningsutvalget, som avla sin innstilling i 2004 (NOU 2004:22), trekker fram universell utforming som et viktig strategisk hensyn ved programmering og prosjektering av nybygg. De påpeker også at bygninger som tilfredsstillende slike krav vil ha større muligheter for å tilpasses skiftende bruksbehov, og at de dermed vil ha en lengre økonomisk levetid enn tradisjonelt utformede bygninger. Utvalget legger stor vekt på

tilgjengelighet og universell utforming, og har dette med som ett av kriteriene på god eiendomsforvaltning.

Syseutvalget – antidiskrimineringslov og rettsliggjøring av prinsippet om universell utforming

Den siste oppfølgeren av Manneråkerutvalget er Syseutvalgets innstilling (NOU 2005:8). Utvalget ble nedsatt i 2002 for å utrede styrkingen av det rettslige vern mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget skulle utarbeide forslag til ny lov eller foreslå endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler, som kunne styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget skulle legge til grunn det menneskesyn og de verdier som lå til grunn i Manneråkerutvalgets innstilling. Utvalget har lagt fram både forslag om ny antidiskrimineringslov og forslag til endringer i eksisterende lover.

Syseutvalget foreslår både en antidiskrimineringslov og endringer i plan- og bygningsloven.

Forslag til antidiskrimineringslov

I forslag til Lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) er det spesielt to paragrafer som berører plikter ved utforming av bygd miljø. I § 9 defineres universell utforming ”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.” Denne plikten gjelder for offentlig virksomhet og privat virksomhet som retter seg mot allmennheten. Denne plikten er ikke absolutt og avgrenses ved at tilretteleggingen ikke skal medføre en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Forslaget går nærmere inn på hvordan nytte og byrder skal vurderes.

I § 11 foreslår utvalget at plikten til universell utforming skal gjelde bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten og som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider (hovedombygging) etter 1. januar 2009, og fra 2019 skal plikten gjelde alle gjelde bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten.

Forslag til ny formålsbestemmelse i bygningsloven

Utvalget foreslår samtidig at plan- og bygningslovens formålsbestemmelse endres slik at både tilgjengelighet og universell utforming inngår. Lovens § 2 ledd 3 og 4 endres til:

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår og for å sikre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planlegging og kravene til det enkelte byggetiltak.

Konkrete krav til det enkelte byggetiltak kan ikke utledes direkte fra formålsbestemmelsen. Dette må ligge i teknisk forskrift med veileder. Denne endringen i formålsbestemmelsen er ment å bidra til en bevisstgjøring og bidra til at tolkningen og praktiseringen av gjeldende regelverk i større grad tar hensyn til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Å fastlegge hensynet til universell utforming i formålet er også ment å synliggjøre plan- og bygningsmyndighetenes muligheter til å stille vilkår eller inngå avtaler i større byggeprosjekter om at et viss antall boliger skal ha en viss tilgjengelighetsstandard.

Utvalget har ikke selv foreslått endringer i det eksisterende regelverket knyttet til plan- og bygningsloven, men valgt en overordnet tilnærming til tilretteleggingen av det fysiske miljøet gjennom sitt forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny formålsbestemmelse i plan- og bygningsloven. I utkast til antidiskrimineringsloven har de definert universell

utforming som en rettslig standard. Som rettslig standard er universell utforming overordnet og fleksibel, og innholdet vil utvikles i tråd med samfunnsutviklingen. Den vil til enhver tid bli gitt konkret innhold gjennom forskrifter, standarder og veiledninger slik at det blir forutsigbart hva plikten omfatter.

Hva ”er” universell design og tilgjengelighet?

Vi har her fulgt universell utforming fra Ronald Mace og over i norsk politikk. Definisjonene har i stor grad preg av å være målsettinger som må operasjonaliseres for å kunne bli gitt et avgrenset innhold som rettslig kan prøves (Skjerdal 2005). Skjerdal diskuterer i sitt vedlegg til NOU 2005:8 hvilke prinsipper en bør legge til grunn for denne rettsliggjøringen.

Skjerdal argumenter mot å gi detaljerte operasjonaliseringer av hva universell tilgjengelighet skal være. Han mener at i et rettslig perspektiv vil en slik innholdsbestemmelse gi så snever definisjon av universell utforming at mange tilfeller vil falle utenfor. Men det vil uansett være slik at universell utforming ikke på en meningsfull måte kan utformes slik at alle personer eller former for funksjonsnedsettelse vil kunne falle innenfor. Til det er variasjonene over personer og situasjoner for store. Dette er imidlertid ikke noe problem, fordi en kan utfylle prinsippet om universell utforming med en individuelt betinget tilpasningsplikt. Den individuelle utformingsplikten kan kompensere når de universelle løsningene etterlater udekkede behov som det er mulig å gjøre noe med. Det er ikke alltid mulig å komme utenom spesialtilpasninger for mennesker med nedsatt funksjonsevne (integreerte eller separate løsninger). Dersom en med begrepet universell utforming vil utelukke enhver form for særordninger, vil man være henvist til å snakke om universell utforming, pluss en stor gruppe av andre tiltak for å ivareta tilgjengelighet for alle.

Han mener at det er grunnleggende å erkjenne at universell utforming ikke er et spørsmål om enten/eller, men snarere et spørsmål om tilretteleggingsgrad. Fordi det er så stor variasjon i funksjonsnedsettelse, kan vi ikke rettslig utlegge universell utforming som et prinsipp om å tilrettelegge for alle eller for så mange som mulig. Enkelte faktorer vil alltid kunne sette begrensninger.

For å gjennomføre universell utforming gjennom rettighetslovgivning må en sørger for en konkretisering som går ut over en formulering av den grunnleggende tilgjengelighetsmålsettingen. Det lar seg da ikke gjøre å stille opp en standard som imøtekommer alle. Han mener at vegen å gå er åpent å diskutere de avveiningsspørsmålene som vil oppstå på de enkelte områder. En bør definere hvilke funksjoner eller formål som må oppfylles og overlate løsningen til de som har gjennomføringsplikten, noe en i stor grad har gjort i bygningslovgivningen.

Videre forsknings- og utviklingsarbeid

Det ser ut til at vegen videre går gjennom revisjoner av teknisk forskrift og veiledning til teknisk forskrift, samt det arbeidet som er knyttet til utviklingen av standarder på området. Vi vil her peke på at det foregår i dag en utvikling av en standard på området, og dette arbeidet må også betraktes som et sentralt utviklingsarbeid. Forøvrig er den videre utviklingen delvis et politisk spørsmål, delvis et faglig spørsmål. Kravnivåene i forskriften og begrensninger i plikten til universell utforming og tilrettelegging er i stor grad politiske valg.

Ut fra de føringene som er gitt, er det noen oppgaver for forsknings- og utviklingsarbeid som utpeker seg.

Kjenner vi alle behovene?

Når en skal formulere funksjonskrav og løsninger gjennom veiledningsmaterialet, er det viktig at de forutsetningene en starter ut med er bredt nok definert. Mange av kildene peker på at det i dagens regelverk i stor grad har vært brukere av manuelle rullestoler som har vært normen. Her er det ikke tilstrekkelig å se på hvilke krav andre arter og grader av funksjonsnedsettelse stiller ved bruk av bygd miljø. En må også inkludere andre grupper som har falt utenfor "normalnormen", som f.eks. barn, mennesker med andre kroppsstørrelser, personer som midlertidig har endret funksjon (f.eks. høggravide) og personer med større tilretteleggingsbehov. I offentlig miljø brukes f.eks. ofte langt mer plasskrevende motoriserte forflytningshjelpemidler nå enn for få år siden. Hva dette krever i forhold til planlegging og fysisk tilrettelegging er ikke kartlagt. Poenget er at hovedløsningen skal imøtekomme et mangfold.

Gjennomgang av alle aktuelle veiledere – utvikling og forskning

Når vi skal skaffe oss oversikt over behovene, bør en først samle den kunnskap som finnes før en setter i verk ny forskning. Som vi nevnte i innledningen, finner vi en mengde veiledere, eksempelsamlinger, inspirasjonshefter og rundskriv forfattet av ulike interesseorganisasjoner, departementer og direktorater, forskningsinstitutter og konsulentfirmaer. Dette materialet kan bygge på forskning og utredninger, men også på mye god oppsamlet erfaring i organisasjonene, f.eks. om hvilke løsninger som fungerer i relasjon til ulike typer og grader av funksjonsnedsetteleser. Dette er et stort og verdifullt materiale. Gjennom litteratursøket fant vi at det var et stort tilfang av den samme typen materiale i våre naboland.

Imidlertid er stoffet relativt uoversiktlig. Vi finner at det på ett område er gjort et forsøk på å syntetisere materiale som foreligger spredt (Høyland 2000), og det foreligger deloversikter på enkelte nettsider. Vi mener at det kunne være en idé å lage en oversikt over alt veiledningsmaterialet som foreligger for å lette tilgangen. En burde også gjøre en vurdering og syntetisering av dette veiledningsmaterialet. Dette kunne legges opp som et utviklingsarbeid, der interesseorganisasjonene sammen med de berørte departementer og direktorater gikk sammen om oppgaven, ev. ved hjelp av en prosesskonsulent.

Hva ønsker brukerne?

Men før en gjør for mye, bør brukerne høres. Som det vil framgå av et senere avsnitt, skjer det en del feil og omgåelser ved prosjektering av bygg rettet mot allmennheten. Det er ikke gitt at dette skyldes bare kunnskapsmangel. Men dersom vi går ut fra at byggherrer og prosjekterende søker kunnskap, mht. tolkning av forskriften eller for å finne eksempler på løsninger som fyller forskriftens krav, hva er deres problem i dag? Finner de ikke fram i materialet? Finner de ikke enkelt det de søker? Hva av materialet er det de bruker i dag – og hvorfor? Vi ble ganske forbauset over Tennøys funn av at kommunene i større grad viste folk videre til byggforskeren i disse spørsmålene enn til forskriftens veiledning. Vi bør spørre brukerne hva de har behov for.

En bør da samtidig se på i hvilken form brukeren vil ha materialet. Byggforsk har i dag sitt veiledningsmateriale (byggforsksbladene) i to ulike format, som papirutgave og som CD-rom. Hvilken form en ønsker, er kanskje forskjellig for ulike brukergrupper?

Løsninger?

Skjerdal (2005) argumenterer for å ikke lage mange og detaljerte krav i forskriften og slik vi forstår dette, innebærer dette å videreutvikle forskriftens funksjonskrav og videreutvikle løsningene. Han peker på at en videre utvikling krever mer enn et rettslig grunnlag, det krever

også nytenkning og fantasi. Funksjonsmål for en middels stor manuell rullestol har vært normen for nær sagt alle viste løsninger. Skal en inkludere mange ulike utgangspunkt som skal tilfredstilles gjennom hovedløsninger, har en behov for å se på nye løsninger. Her ligger det imidlertid en problemstilling knyttet til preaksepterte løsninger.

REN, veiledning til teknisk forskrift anviser hvordan funksjonskravene kan oppfylles, og viser videre til andre kilder som angir konkrete løsninger. Disse løsningene oppfattes som preaksepterte løsninger. Men funksjonskravene kan oppfylles på andre måter. En må i tilfelle dokumentere at disse løsningene kan levere samme ytelse som eksemplene i veiledningen. De preaksepterte løsningene er blitt en sterk norm og brukes antagelig der en også burde ha funnet en annen og bedre løsning. Det heter i en veiledning for byggesaksbehandlere i Oslo kommune² at veiledningen (REN) formelt ikke er bindende, men at den er et viktig hjelpemiddel ved tolkning av reglene og ”det skal sterke grunner for ikke å følge de anvisningene som her er gitt”. Veiledningen brukt på denne måten virker sementerende og ikke utviklende av nye løsninger.

Vi bør se nøyere på og gå dypere inn i hva som hemmer utviklingen av nye løsninger. Er det kravet om dokumentasjon som er hindringen? Er det manglende interesse? Er det tidspresset i byggeprosessen som gjør utviklingen vanskelig? Er det manglende kunnskaper hos de som prosjekterer? Er det hindringer i den kommunale saksbehandlingen? Hva kan gjøres for å fremme nytenkning og nyskaping?

² Retningslinjer for saksbehandlere om tilgjengelighet for orienterings- og bevegelseshemmede i planprosessen og ved byggesaksbehandling. Oslo 2004

2. Bolig og levekår

Om levekårstradisjonene

Levekårsundersøkelser er en vesentlig kunnskapskilde mht fordelig av ulike typer av goder og byrder. Det er alminnelig å betrakte levekår som et resultat av en rekke faktorer, som inntekt, forbruk, helse, utdanning og boligforhold. Ringen peker på at det ved en generell betraktning er det ikke gitt hvilke komponenter som bestemmer levekårene (Ringen 1976). Tar en utgangspunkt i den enkelte persons oppfatning av sin egen situasjon, bygger den ofte på forhold som det ikke er vanlig å trekke inn i levekårsbegrepet, som ikke kan kvantifiseres på en meningsfull måte og som er helt utenfor kontroll av politiske myndigheter. Slike faktorer vil også variere fra person til person. Det ligger derfor ett grunnleggende valg ved levekårsstudier om en legger vekt på individets oppfatninger (et individualistisk syn) eller vurderinger som er faglige /politisk begrunnet (paternalistisk syn). Den norske tradisjonen har tatt utgangspunkt i at den paternalistiske tilnærmingen bør anvendes på områder hvor det finnes kjente og aksepterte oppfatninger om hva som er gode levekår, men at det i tillegg vil være naturlig å basere seg på individualistiske prinsipper der en antar at den enkelte har de beste forutsetningene for å vurdere egne levekår (NOU 1976/28,s9).

Levekårsområder og indikatorer

Fra dette utgangspunktet er det blitt utviklet et sett av sosiale indikatorer og undersøkelser av levekår som sikter mot å måle velferdsutviklingen gjennom målinger av disse. Etter den første undersøkelsen i Norge er det gjennomført en rekke levekårsundersøkelser. Det er også gjennomført studier av levekårsutviklingen blant funksjonshemmede.

Ser vi på de tidlige undersøkelsene, har boforhold vært sett som et sentralt levekårsområde og det er innen området utviklet en rekke indikatorer. Fram til og med levekårsundersøkelsen i 1995 var boligindikatorerne ikke knyttet til tilgjengelighetsforhold ved boligen, men til boligegenskaper som tradisjonelt har vært brukt til å beskrive boligstandard, som eie/leie, areal, antallet rom, kostnad med mer. Problemer knyttet til boligen var fukt, kalde rom, råteskader, lekkasjer, for lite plass og lignende. Vi ser at en på problemsiden fokuserte på byggetekniske forhold. Dette henger antagelig sammen med at de landsomfattende boforholdsundersøkelsene var nedlagt. Undersøkelsen fra 1997 har utviklet ett sett av indikatorer knyttet til boligens tilgjengelighet.

Det er også gjennomført levekårsanalyser for funksjonshemmede. Det er i denne sammenheng diskusjoner om hvordan denne gruppen lar seg avgrense.

Om å flytte fokus fra individet til omgivelsene

Hansen, Bliksvær og Berg (2003) diskuterer begrepet funksjonshemmede og hvordan en kan utvikle empiriske indikasjoner. De tar utgangspunkt i Manneråkerutvalgets innstilling "Fra bruker til borger":

Utvalget skiller mellom tre begreper:

1. *Redusert funksjonsevne eller funksjonsnedsettelse* – viser til skade eller avvik hos personen
2. *Funksjonshemmende forhold* – viser til misforholdet mellom menneskets forutsetninger og miljøets krav
3. *Funksjonshemmet* – personer som får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av misforholdet mellom nedsatt funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav.

Forfatterne argumenterer for å anlegge et kontekstuet perspektiv på funksjonshemming der en legger vekt forholdet mellom person og omgivelse, ikke fokus på egenskaper ved personene isolert (et essensialistisk perspektiv). Et perspektiv som bygger på individuell essensialisme vil i utgangspunktet ta for gitt og fortolke problemet som direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen, mens et omgivelssesessensialistisk utgangspunkt vil ta for gitt og tolke problemene med utgangspunkt i manglende tilgjengelighet og tilrettelegging av produkter og bygde omgivelser.

Vi ser at i et omgivelssesessensialistisk utgangspunkt vil tilgjengelighet og den fysiske utformingen av miljøet ha en sentral plass i analysen. I et levekårsperspektiv innebærer dette å legge vekt på forholdet mellom personenes forutsetninger og omgivelsenes krav til funksjoner – i vår sammenheng, egenskaper ved det materielle miljøet. Dette er imidlertid ikke godt utviklet i de foreliggende undersøkelsene. Det er gjort et forsøk på å utvikle indikatorer som legger større vekt på omgivelsene (se Kittelseaa 2004) ved å prøve ut spørsmål brukt i amerikanske og kanadiske undersøkelser. Den norske utprøvingen er gjort i svært liten målestokk (intervju av 11 personer). Undersøkelsen viser likevel at det ikke er lett å utforme spørsmål knyttet til relasjonen mellom individ og omgivelser fordi spørsmål om fysiske barrierer ikke ble opplevd som like relevant for alle typer av funksjonshemninger. Det er åpenbart at med ulike typer og grader av funksjonsnedsettelse vil det være ulike forhold som fungerer funksjonshemmende.

Et måleproblem?

Dersom en i forståelsen av funksjonshemming flytter fokuset fra personen og over på relasjonene mellom person og omgivelser, vil levekårsforskningen få det problemet at det ikke vil være mulig å avgrense en entydig empirisk gruppe av funksjonshemmede som kan studeres (Hansen, Bliksvær og Berg 2003). Vi ser her noen problemstillinger. Undersøkelsene vi vil referere har avgrenset gruppen funksjonshemmede, som :

- personer som oppgir at de har en sykdom, skade eller lidelse av varig karakter eller er funksjonshemmede og opplever vansker eller begrensninger i høy eller noen grad på seks utvalgte livsområder

eller

- personer som har problemer med å gjennomføre minst en av fem beskrevne aktiviteter.

Noen av de valgte indikatorene er relative. Vansker med å gjennomføre visse aktiviteter er ikke egenskaper ved individet.

Funksjonshemmedes levekår – fokus på det bygde miljøet

Men det er også mulig å flytte fokuset ytterligere fra individ mot omgivelsene. Vi pekte innledningsvis på Ringens tilnærning til levekårsstudier der en kan ta et individualistisk eller et paternalistisk utgangspunkt. I følge Ringen bør en paternalistisk tilnærning anvendes på områder hvor det finnes kjente og aksepterte oppfatninger om hva som er gode levekår, i vårt tilfelle hva som er gode omgivelser. Vi kan hevde at prinsippene om universell utforming rommer et slikt sett av oppfatninger. I et slikt perspektiv kunne en prøve å legge til grunn tanken om universell utforming og utforme omgivelsspørsmål ut fra dette. Men følger vi Skjerdal (Skjerdal 2005) vil universellutforming være en standard der en avveier ulike kvaliteter og ikke være så ulike kravene i teknisk forskrift (selv om prinsippene her ikke er nevnt). Denne standarden vil være fleksibel i den forstand at innholdet i de materielle bestemmelsene kan endres. Universell utforming er slik Skjerdal ser det ikke et sett av absolutte materielle krav. Han peker også på at uansett hvor en setter avgrensingen (hva som blir det materielle innholdet av en standard) vil det alltid være noen funksjonsnedsettelse som

krever ekstra tilrettelegging. Tilretteleggingsplikten (økt tilgjengelighet) ser han slik som en supplering av prinsippet om universell utforming.

Det generelle og det spesielle

Trekker vi disse resonnementene over i diskusjonene om utforming av levekårsindikatorer innebærer dette at det ikke er tilstrekkelig å registrere kvalitative egenskaper (normativ bestemte egenskaper), men at en også må trekke inn hindringer som kan være mer spesifikke for individet. I studiet av levekår, taler dette for videre utprøving i den retning som Kittelseaa foreslår (Kittelseaa 2004 b). Men samtidig bør en ikke i allmenne undersøkelser utforme mange spørsmål som er for spesifikke og ikke meningsfulle for de fleste. Dersom en skal undersøke om personer med funksjonsnedsettelse sakker etter i levekårsutviklingen, er det viktig at en stiller samme spørsmål/spørsmål om de samme forholdene til alle. Det er også viktig å fokusere på områder som en politisk kan gjøre noe med. Dette kan være materielle levekår og hindre for deltagelse. Enkelte livsområder kan likevel ha særskilt betydning for mennesker med funksjonsnedsettelse og på disse områdene kan en lage spesialundersøkelser og spørre om forhold som ikke angår alle mennesker i samme grad. Særlig i slike spesialundersøkelser må en sikre at det blir stilt spørsmål om samfunnsskapte barrierer (Kittelseaa 2004 a).

Empiriske påpekninger - boligen som levekårsarena

Vi skal i det videre la de teoretiske og metodiske spørsmålene knyttet til levekårsforskningen ligge. Levekårstilnærming legger vekt på to typer forhold, ressurser (individuelle og husholdets) og deltagelse på ulike samfunnsarenaer. I forhold til tilgjengelighet i bygd miljø, vil en slik tilnærming kunne si noe om boligressurser og evt egenskaper ved boligen og det bygde miljøets hindringer i forhold til deltagelse på de ulike samfunnsarenaene. Kvaliteter ved boligen kan også si noe om boligen som arena.

Ser vi på de levekårsundersøkelsene som er gjort for å belyse levekår for funksjonshemmede, viser disse at gruppen i Nordland fylke utgjør mellom 31 % og 34 % av befolkningen. (Bliksvær og Hansen 1997, Hansen m.fl 2003). Den tidligste undersøkelsen finner at denne gruppen oftere har en bolig under en viss størrelse enn andre grupper noe som ikke påvises i oppfølgingsundersøkelsen. I oppfølgingen har de funksjonshemmede om lag det samme boligkonsum som andre (Hansen m.fl 2003).

Går vi her videre på bolig eller det å bo som en levekårsarena, er det mye som tyder på at denne arenaen er viktigere for funksjonshemmede enn for andre. Det å ha egen bolig og verdien av et godt sted å bo (boligen med omgivelse) er sterkere vektlagt av funksjonshemmede enn av andre (Bliksvær og Hansen 1997, Hansen m.fl 2003). Det er da viktig at boligen er tilpasset behovet, at de har en tilpasset bolig. Det er ikke bare viktig at en kommer seg ut og inn av boligen i forhold til aktiviteter på andre arenaer (arbeid, fritid og kultur) men også at boligen er en god ramme om livet i hjemmet og dets sosiale og praktiske aktiviteter.

Disse undersøkelsene viser lite om hvordan de funksjonshemmede bor eller hvor godt tilpasset den individuelle boligen er. Gulbrandsen og Christophersen har beregnet forekomsten av livsløpsstandard i den norske boligmassen vurdert ut fra levekårsundersøkelsen i 1997, og finner at bare ca 6 % av boligen har denne standarden (Gulbrandsen og Christophersen 2001). Selv om vi ikke vet hvor mange boliger i det aktuelle fylket som har livsløpsstandard, ser vi at det er store forskjeller her. Om vi bruker andre (og lavere anslag) på andelen med boligrelaterte funksjonsnedsettelse, står vi likevel igjen med at

mange av dem ut fra tilbudssituasjonene må bo i boliger som ikke har en generelt god tilgjengelighetsstandard. Studier av utbedringslån fra Husbanken viser også at den tekniske standarden på funksjonshemmedes boliger kan være lavere enn hos andre (Bull og Christophersen 1997) Også Manneråkerutvalget påpeker at vi ikke kjenner tilbudet i boligmarkedet godt nok. Manneråkerutvalget mener at standardhevingen i norske boliger har sannsynligvis medført at flere mennesker med funksjonsnedsettelse klarer å skaffe seg egen bolig i dag, en bolig som kan gjøres egnet uten for store inngrep. Det er nok riktig, men som vi senere skal vise er det indikasjoner på en trend i nybyggingen som går i motsatt retning.

Hindringer i relasjon til boligmarkedet

Mennesker med funksjonsnedsettelse møter også barrierer når det gjelder å skaffe seg bolig (Bliksvær 2002). Det dreier seg om to strukturelle forhold: De boligene som omsettes gjennom boligmarkedet tilfresstiller ofte ikke de krav som funksjonshemmede stiller, f.eks til tilgjengelighet/brukbarhet. Valgmulighetene i boligmarkedet er begrensede for funksjonshemmede og personer med funksjonsnedsettelse. Det andre forholdet handler om at mange funksjonshemmede har lav inntekt og derfor dårligere forutsetninger til å etterspørre en god bolig som kan være et knapphetsgode i markedet.

Flere av undersøkelsene viser at de funksjonshemmede har noe lavere inntekter enn andre, (Hansen og Bliksvær 2000). Dette vil også påvirke deres evne til å etterspørre egnede boliger i markedet.

Bliksvær (Bliksvær 2002) peker også på at mange med funksjonsnedsettelse har kostbare boligbehov og det eksisterer et begrenset utvalg på markedet. De kan ha behov for økonomiske støtteordninger ved utbedring og/eller kjøp, ikke fordi de er fattige, men fordi behovet er stort og utbedringsbehovene ofte er store og løsningene kostbare. Men slik ordningene er utformet vil søknads- og dokumentasjonsprosedyren ta tid og setter vedkommende i en dårlig posisjon i markedet. Evalueringen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger for funksjonshemmede peker på at ordningenes utforming bør revurderes (Bliksvær 2002).

Videre forsknings- og utviklingsarbeid

Dersom vi ønsker å påvirke funksjonshemmende forhold ved å kartlegg barrierer, vil det være nyttig å ha indikasjoner knyttet til omgivelsene, til boligens størrelse og planløsning (se senere om utviklingstrender i norsk boligbygging) og atkomstforhold med mer. I dag er disse problemstillingene knyttet til levekårsundersøkelsene.

Tidligere hadde vi egne undersøkelser som tok for seg boligen og boligrelaterte forhold, Boforholdsundersøkelsene. Disse ble gjennomført i perioden 1967-1995, med en rekke like spørsmål fra gang til gang som gjør sammenligninger over tid mulig. Undersøkelsene ble gjennomført i 1967, 1973, 1981, 1988 og 1995.

Fra 1997 ble boforhold som tema ivaretatt gjennom SSBs årlige levekårsundersøkelsene. Boforhold er et av flere hovedtema i disse undersøkelsene hvert tredje år (1997, 2001, 2004). SSB gjennomførte i perioden 1997-2002 en panelundersøkelse med relativt gode opplysninger om boforhold, verdien av boliger og fritidshus (også kjøp og salg av slike) og flytting.

Ut fra de muligheter som foreligger vil det være tjenlig å videre utarbeide boligdelen og omgivelsesdelen i levekårsundersøkelsene. Dette er kanskje ikke en forskings-, men en utviklingsoppgave.

3. Tilgjengelighetssituasjonen i boliger og uteområder

Vi skulle her så på tilgjengelighet evt universellutforming til boligen og boligens nære omgivelser (bomiljøet). Vi finner her ikke noe forskning i Norge i den perioden vi her skal dekke på tilgjengelighet i uteområder/boligområder. Men temaet er behandlet i flere ulike veiledere og Deltasenteret og Råd for funksjonshemmedes artikkelsamling³. Derfor vil dette avsnittet handle om bolig og atkomsten til boliger, eldre boliger og nyproduksjonen.

Krav til boliger

Bestemmelsene om brukbarhet i Plan- og bygningslovens tekniske forskrift TEK skal sikre at en hver bygning kan nyttes til sitt forutsatte formål og at utformingen av bygningen gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede. Videre i sine generelle krav til brukbarhet sier TEK at bestemmelsene gjelder for andre byggverk så lang de passer (TEK, 2003). Med dette gir de generelle bestemmelsene i TEK ingen tydelig begrensning for sitt virkeområde.

Når det gjelder atkomst til byggverk skal iht. TEK atkomst fra kjørbær vei til hovedinngang, inklusive inngangen, være lett å finne, lett å bruke, være uten hindre og tilrettelagt for orienterings- og bevegelseshemmede. Dette gjelder imidlertid bare boligbygning med felles inngang til flere enn 4 boliger, arbeidsbygning og byggverk der publikum har adgang. Der det ikke er krav til tilrettelagt adkomst for orienterings- eller bevegelseshemmede, skal det vises på plan hvordan slik tilrettelegging kan utføres etter at bygningen er tatt i bruk (TEK). Dette er nytt i forskriften. For atkomst i byggverk sier kravene at atkomst videre fra hovedinngang helt frem til, og inklusive, inngangsdøren skal være brukbar for orienterings- og bevegelseshemmede. Dette gjelder for bolig på inngangplanet, og for bolig i bygning der det kreves heis, i tillegg til til for byggverk med arbeidsplass og del av byggverk der publikum har adgang. I boliger gjelder krav om heis bare for boligbygninger som både har mer enn 12 boenheter og har mer enn 4 etasjer.

I kap. X Brukbarhet i REN veiledning (REN, 2003) trekkes regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede frem, der målet er full deltaking og likestilling for funksjonshemmede i samfunnet. Under generelle krav fremheves det at bestemmelsene gjelder for byggverk "så langt det passer", herunder bygninger som har en funksjon knyttet til arbeidsplass eller er publikumsrettet, og ikke for fritidsboliger. REN går altså lenger i sin klargjøring av hvilke byggverk bestemmelsene i kap X Brukbarhet gjør enn TEK.

Tilgjengelighetssituasjonen

Bare 6 % av boligene har livsløpsstandard (Gulbrandsen og Christophersen 2001). Dette er det faktum som oftest er sitert i komitéinnstillinger og utredninger.

Undersøkelsen er basert på data fra levekårsundersøkelsen 1997. Forfatterne satte opp en liste på 11 kriterier som måtte være oppfylt for at en bolig skulle ha livsløpsstandard. De 11 kriteriene er ikke helt sammenfallende med HBs krav til livsløpsboliger, men er tilpasset opplysningene som kan hentes ut av undersøkelsen. I tillegg måtte boligen være over en viss størrelse. Analysen viste at noen av manglene forekommer hyppig og i de fleste tilfeller

³ Universell utforming over alt! Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle.

forekom flere mangler i kombinasjon. Bare 6 % av boligene hadde ingen av disse manglene, dvs. at vi i 2001 hadde 110 000 – 115 000 boliger med livsløpsstandard.

Kommunale boliger

Ser vi på den kommunale boligmassen, finner Gulbrandsen og Christophersen at ut fra levekårsdataene (1997), har 16 % av boligene livsløpsstandard. Omsorgsboligene kommer i denne kategorien. Tennøy har i en survey bedt kommunene vurdere andelen boliger med god tilgjengelighet. Hun finner at 1/3 av kommunene oppgav at de fleste kommunale boliger hadde god tilgjengelighet og ytterligere 1/3 mente at ca halvdelen av boligene hadde god tilgjengelighet (Tennøy 2002) Vi ser altså at kommunenes vurderinger er relativt positive og at de nok ikke har lagt livsløpsstandard til grunn.

Boligbyggelagene - boliger i blokk

Vigdal har undersøkt tilgjengeligheten i blokkbebyggelsen forvaltet av boligbyggelagene (Vigdal 2002). Undersøkelsen finner at nær 90 % av lavblokkene (3-5 etasjer) manglet heis. Høyblokkene har heis, men det betyr ikke at disse er fullt tilgjengelige. ¼ har ikke trinnfri atkomst. Dvs. at ¾ av dem som bor i høyblokker har full tilgjengelighet fram til boligen.

Studentboliger

Ser vi på kategoribygg, finner vi at boliger for studenter sjelden utvikles etter prinsippene for universell utforming. Undersøkelsene finner at det er sjelden at tilgjengelighetsnivået i studentboliger er høyere enn TEK forutsetter. Plassforholdene i boligene er ofte dårlige. Selv om boligene skulle være tilrettelagt, kan fellesarealene være lite tilgjengelig (Christophersen og Gulbrandsen 2000a, Christophersen og Denizou 2000b).

Utviklingstrekk i nyproduksjonen

Ser vi på utviklingen i standard i det som bygges, tyder data på at det har vært en god vekst i andelen boliger med livsløpsstandard etter at Husbanken i 1982 innførte lånetillegget for boliger med livsløpsstandard. I perioden før 1980 hadde bare 2-3 % av boligene som ble bygget livsløpsstandard. Av boliger bygget på 90-tallet hadde 31 % denne standarden. En del av nye livsløpsboliger var omsorgsboliger. (Gulbrandsen og Christophersen 2001).

Eneboligene er en sentral hustype for veksten i antall livsløpsboliger. På 90-tallet ble 25 % av eneboliger eller våningshus bygd med livsløpsstandard (Gulbrandsen og Christophersen 2001). Andelen eneboliger/frittliggende boliger finansiert med Husbanklån var høyere enn blant dem med privat finansiering (Gulbrandsen og Christophersen 2002).

Men vi finner også andre utviklingstrekk i boligmassen. Vista utredning har gjort en befarings av sju boligprosjekter som var i salg i Oslo høsten 2004. Seks av dem var nybygg og et prosjekt var rehabilitering av et kontorbygg (Vista 2005). Flere av prosjektene er bygget for OBOS. Det er ved vurderingen tatt utgangspunkt i fysisk tilgjengelighet for bevegelseshemmede i atkomst, fellesarealer og inne i boligen. Atkomst og fellesarealer er også vurdert ut fra orienteringshemmedes behov.

Disse sju prosjektene inneholder 981 boliger. Bare fire leiligheter har tilfredsstillende forhold for rullestolbrukere. Men heller ikke disse leilighetene er lagt slik til rette at alle deler av boligen blir lett tilgjengelig. For personer som er avhengig av større rullestoler, hjelpemidler eller personhjelp, vil ingen av boligene fungere problemfritt.

Ingen av prosjektene har tilgjengelighet ut over byggeforskriftens krav og ingen prosjekter tilfredsstillende livsløpsstandard for alle leilighetene. Ingen har tatt spesielle hensyn eller planlagt for synshemmede eller orienteringshemmede.

Forfatterne mener også at det er en klar omgåelse av heiskravet i ett av prosjektene. Bare seks av 28 boliger i dette prosjektet har trinnfri atkomst.

Dette innebærer at utviklingen av boligtilbudet kan være problematisk.

Ombygging - tilpassing

Selv om det ble bygd relativt flere boliger med livsløpsstandard på 90-tallet en tidligere, øker likevel andelen av boliger med denne standarden sakte. Den nybygde massen utgjør hvert år ca. 1 % av bygningsmassen. Over tid vil det være en viss avgang i bygningsmassen, og i løpet av 10 år vil derfor noe mer enn 10 % av bygningsmassen være nyprodusert. Av denne nyproduserte boligmassen over ti år vil kanskje 30 % ha livsløpsstandard. Dette innebærer at det er en stor treghet i materiellstrukturen og at det ligger en stor utfordring i utbedringer av bestående bygg.

Eneboliger

Mulighetene for og kostnaden ved ombygging og utbedring vil være forskjellig i eneboliger og blokker. Det kan være mulig å tilpasse en stor del av nyere småhus til personer med funksjonsnedsettelse, mens utbedring for mer alvorlige grader av funksjonshemming vil være krevende og ofte umulig (Christophersen 2004). I mange tilfeller dreier det seg om små mangler, men i 1/3 av tilfellene mangler ett eller flere viktige rom på inngangsplanet. Mange av boligene er romlige nok til at en avdeling av rom er mulig (Guldbrandsen og Christophersen 2000). Det vil i slike saker ligge en avveining mellom boligens generelle egnethet, tilgjengelighet og kostnader. Økonomiske evne og vilje til å gjennomføre ombygging, kan være tilstede, men det kan være en lite hensiktsmessig tilpasning dersom problemet like mye ligger i vedlikehold av bolig og hage.

Byfornyning

Ser vi på utbedring av blokker og bygårder, reiser dette både økonomiske, estetiske og andre problemstillinger. Ved større ombygginger og byfornyelse i Danmark oppfylles ikke alltid kravet om tilgjengelighet i boliger fordi det blir for dyrt. (Vestergård 2001). Tilgjengeligheten i byfornyelsen ivaretas bare i innfyllingsprosjekter. Vestergård peker på at dette er en lite tidsmessig byfornyingspolitikk. Med en økende andel av eldre i befolkningen kan det være et problem å rehabilitere utidsmessig i stedet for å bygge nytt.

Det har i Danmark vært gjennomført en undersøkelse for å studere heistilpasningen i ulike typer bebyggelse for å oppnå god tilgjengelighet og samtidig gode og funksjonelle boligplaner (By- og boligministeriet 1998). Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i seks ulike bygningstyper oppført i perioden 1880 - 1960. Hver bygning er gjennomgått mht. å bygge ramper, installere heis og rullestolsheis. For hver løsningsmulighet har forsøket sett dette i relasjon til lovmessige forhold, problemer ved de eksisterende bygningstypene og gjennomgang av det nye prinsippet som er utviklet. Undersøkelsen viser at dette er mulig. Men den viser også at dette krever omfattende bygningsmessige inngrep. Mest omfattende blir inngrepene der heisen installeres i selve hovedbygget, mindre omfattende der heisen bygges på utsiden av bygget og det bygges svalgangsløsninger. I et bygningsteknisk perspektiv settes det spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten ved å iverksette så omfattende endringer som å bygge heis i eldre bygg. Boliger for funksjonshemmede i den eldre

boligmassen kan i stedet frembringes ved å bruke leilighet på inngangsplanet og legge løfteplate/plattformheis direkte til disse leilighetene. Norske innfyllingsprosjekter i storbyenes bykjerner bygges som oftest med heis, fordi antallet etasjer medfører at forskriftskravet må oppfylles. Dette sikrer imidlertid bare tilgjengelighet fram til inngangsdøra til boligene, ikke inne i de enkelte enhetene.

Blokker i borettslag

Vi har tidligere pekt på at nær 90 % av lavblokkene i NBBLs bygningsmasse manglet heis (Vigdal 2002). Tilgjengelighetssituasjonen er ikke god i denne delen av boligmarkedet. Og på dette området skjer det lite. Det er installert 79 heiser i lavblokker de siste 10 årene og her har Hamar kommunene alene stått for ¼ av heisinstallasjonene. Det er i de fleste tilfellene boligbyggelaget som har tatt initiativet.

Det boligbyggelagene så som de største hindringene for å få gjennomført tilgjengelighetsforbedringer var fire faktorer, byggetekniske begrensinger, få leiligheter pr oppgang (få å dele heisinvestering på), for stor økning i andel fellesgjeld og for lave offentlige tilskudd. Det var ikke motstand fra andelseiere eller styrene som boligbyggelagene så som den største hindringen.

Undersøkelsen viser videre at 80 % borettslagene med lavblokker uten heis ikke hadde planer om å installere heis. De øvrige hadde planer eller hadde fått planene avslått av generalforsamlingen. De fleste borettslag med høyblokker hadde heller ingen planer om tilgjengelighetsutbedringer. Videre finner en at det var liten kjennskap til tilskuddsordningen blant styrelederne.

Styrelederne vektlegger kostnader, manglende kunnskaper om låne- og tilskuddsordningene hos andelseierne samt tekniske muligheter for utbedringer som hindringer for vedtak. De anslår at tilskuddene burde dekke 50-100 % av kostnadene for å få til positive vedtak.

Undersøkelsen viser at det er liten vilje til å ta den økonomiske belastningen med standardheving ved heisinstallasjon og det er den økonomiske siden som synes å være avgjørende.

Oppsummering - ombygging

Undersøkelsene tyder på at det er mulig å utbedre store deler av boligmassen, småhus og lavblokker. Men utbedringene kan være kostbare, derfor er det i hovedsak finansiering som er problemet. Når det gjelder boliger i eldre bygårder (byfornyning) tyder studiene på at en full tilpassning ikke er hensiktsmessig ut fra både kostnadsforhold og sikkerhet: Dersom enkeltgårder ble rehabilitert med full tilgjengelighet vil en lett får "gettoer" med mange funksjonshemmede i en gård, noe som er en sikkerhetsrisiko ved brann (Vestergård 2002). Vi har ikke norske vurderinger av denne problemstillingen.

Videre forsknings- og utviklingsarbeid

I hovedsak kjenner vi tilgjengelighetsstandarder i boligmassen, selv om anslagene basert på Christophersen og Gulbrandsen er grove (Gulbrandsen og Christophersen 2001). Vi har imidlertid redskaper i Levekårsundersøkelsen til å følge utvikling mht tilgjengelighet og bør her legge inn flere/bedre indikatorer.

Nye konsepter – moter?

Det som imidlertid er bekymringsfullt, er de utviklingstrender i nyproduksjonen som Vistas undersøkelse viser. Her bør en sjekke trenden i nyproduksjonen i et litt bredere utvalg og i andre deler av landet. En bør også ta for seg andre boligtyper for å få klarhet i hvilke konsepter og kvaliteter boligutvikleren har tro på og markedsfører. Her kan det være nye ”moter” og dersom mange av de nye konseptene er bekymringsfulle ut fra utviklingen av boliger med livsløpsstandard i boligmassen, er det ikke grunn til å vente med å påvise trenden til den gir statistiske utslag. Trender og boligutviklernes strategier kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Men la oss se på hva som var problemet i de nyproduserte boligene Vista befarte. De fleste prosjektene hadde tilfredsstillende tilgjengelighet fram til boligens inngangsdør. Problemene lå på tre områder: Planløsning, nivåforskjeller til badet og terrassegulv.

70-tallsløsninger?

Undersøkelsen finner at selv i store boliger med to bad, er ingen av badene store nok for rullestolbrukere. Det er en kvalitet for en bolig å ha to bad. Men i forhold til tilgjengelighet bør to mindre våtrom ligge slik at de enkelt kan slå sammen til et tilgjengelig og brukbart rom. Dersom dette er valgt bort, er det uheldig. Dette bør en se nærmere på.

I boligprosjekter der det var heis og trinnfri atkomst helt fra parkeringen og til egen dør, skulle en tro at det var noe problem også å lage en god planløsning. Dersom poenget i de befarte boligene er at en krymper arealet f.eks i tre-romsboligene og gjøre dem ”romlig” ved å lage god stue med åpen planløsning til kjøkken, men små soverom, bad og trange passasjer, er dette en fordeling av kvaliteter som fører til at tilgjengelighet som kvalitet velges bort av utbygger.

Det kan være at vi bygger oss inn i den samme situasjonen som vi var i fra til ca 1970, der vi finner mange av de samme manglene som vi kan observere i de nye boligene (jf .Tennøy 2002:57).

Arealeffektivitet versus tilgjengelighet?

Når det gjelder boligens planløsning, var det gjennomgående at rommene ikke hadde tilstrekkelige dimensjoner til å kunne brukes av rullestolbrukere. Dette gjaldt særlig entreer, bad og til dels soverom (Vista 2005). Det samme trekket ved nyproduksjonen påpekes av i andre undersøkelser (Isdahl 2005). Elementære plankvaliteter skjæres ofte bort, f.eks kan inngangen til leiligheten legges gjennom kjøkkenet. Arealknapphet gir ikke nødvendigvis arealeffektivitet (Isdahl 2004).

Det er ikke gjort nærmere analyse av planløsningene eller av årsakene til at dimensjonene krympes i entreer, romforbindelser og i enkelte oppholdsrom. Vi bør her undersøke nærmere hvorfor utbygger og de prosjekterende har gjort disse valgene. Denne problemstillingen kommer vi tilbake til også under avsnittet om boligpolitikk og aktørenes atferd og kostnader.

Industrialisering versus tilgjengelighet?

I flere av casene som Vista kartla, kan vi se et høgt opptrinn til baderommet. Dette skyldes at baderommene er prefabrikkerte enheter som monteres direkte på det støpte dekket. Dette er en strategi for å rasjonalisere produksjonen og er egnet dersom en bygger mange like enheter. Det har lenge vært stor interesse for å utviklingen av byggekostnadene knyttet til

boligproduksjon og et eget program skal arbeide med problemstillinger knyttet til kostnader (Byggekostnadsprogrammet). Økt industrialisering av boligbygging er ett av de områdene utvalget har vært interessert i. Fra et tilgjengelighetssynspunkt er det derfor av interesse å gå videre på problemstillinger knyttet til industrialisering og produksjonsteknikk og påpeke problemstillingene som industrialisering kan reise i vår sammenheng. Denne problemstillingen kommenterer vi også under avsnittet om kostnader.

Byggskader og valg av løsninger

Et alminnelig problem er nivåforskjell mellom terrassegulv og gulvet i leiligheten. Et like vanlig problem er vannskader knyttet til terrasseløsninger (se også Tennøy 2002:50). Her finnes det løsninger, problemet er hvorfor en ikke velger bedre løsninger. Dette bør en se på, evt i sammenheng med industrialiseringsproblemstillinger. Dette er en teknisk/økonomisk problemstilling.

Utbedring av boliger

Denne problemstillingen tar vi opp igjen knyttet til kostnadsberegninger og kost-nytte-studier.

Bolig og nærmiljø

Bolig og nærmiljø må sees samlet: Det er lite poeng med en bolig med livsløpsstandard, dersom en ikke kommer seg greit til å fra ulike gjøremål utenfor boligen. Det kunne derfor vært aktuelt å lage noen bolig- og områdestudier der en kartla problemene. Dette kommer vi også tilbake til under avsnittet om kostnader og samfunnsøkonomiske analyser.

4. Boligpolitikk og aktørenes atferd

Boligpolitikk handler i denne sammenhengen om to forhold (St. meld. nr 23, 2003-2004).

- a. en politikk for å øke kvaliteten på nye og eksisterende boliger, herunder universell utforming og tilgjengelighet
- b. en politikk med tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne

Regjeringen ønsker å legge universell utforming til grunn som bærende kvalitetsprinsipp ved utforming av bygninger, boliger og uteområder. Men fordi det vil ta tid å realisere denne visjonen, er det også nødvendig med strategier som fremmer den enkeltes muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Meldingen peker på at enkelte prioriterte kvaliteter ikke vil bli realisert i boligmarkedet i ønsket grad, men at regjeringen ikke finner det naturlig å lovfeste slike kvaliteter på det nåværende tidspunkt (ibid. s. 57)

Utfordringer og strategier

Iverksettingen går gjennom Husbanken som står overfor mange utfordringer, ma (ibid. s. 63):

- stimulere og veilede bransjen til å bygge tilgjengelige boliger
- stimulere kommunene til å stille krav til tilgjengelighet der de har myndighet
- bevisstgjøre markedet slik at forbrukeren etterspør tilgjengelige boliger

Husbanken har på denne bakgrunn lagt opp tre strategier (ibid. s. 63):

1. generell informasjon om temaet, skape forståelse
2. bedre samarbeidet mellom aktørene, som her både er utbyggere og kommuner samt samarbeid innad mellom ulike kommunale sektorer og etater.
3. økonomiske virkemidler

Boligøkonomiske virkemidler

Meldingen legger opp til en endring i de boligøkonomiske virkemidlene. Ordningen med oppføringslån og utbedringslån er slått sammen til ett grunnlån. Grunnlånet har som ett av flere mål å fremme god kvalitet i bebyggelsen. Universell utforming er ett av flere kvalitetskriterier. Husbanken foretar her en helhetlig avveining av/mellom kriteriene. Lånet kan nyttes til finansiering av nye boliger, utbedring av boliger, ombygging av bygninger til bolig, samt kjøp av nye og brukte leieboliger. Lånet skal innrettes mot rimelige kvalitetsboliger, men Husbanken kan akseptere høyere kostnader for boliger til funksjonshemmede.

I tillegg kommer tilskuddsordninger som skal bidra til tilpasning av boligen for eldre og funksjonshemmede

Endringer i de boligpolitiske oppgavene

Vestergård peker på at de boligpolitiske oppgavene i Danmark har forandret seg over de siste 50 årene. Tidligere sto boligforsyningen i sentrum og spesielt forsyningen i pressområder. Nå handler den boligpolitiske oppgaven om å øke kvaliteten på tilbudet og sikre at personer med særlige behov har tilgang til en passende bolig i det alminnelige markedet (Vestergård 2001).

Av det foregående av snittet ser vi at norsk boligpolitikk faller inn i det samme bildet. En av de kvaliteter som står sentralt i politikken er universell utforming og god tilgjengelighet for ulike brukere.

Som vi har sett av avsnitt 3, eksisterer det få krav til boliger på dette området. Norsk politikk har vært å stimulere tilbudssiden gjennom incitamentordninger. Husbankens nye låneordning kan være et slikt incitament. Regjeringen ønsker å styrke etterspørselen etter boliger med livsløpsstandard ved å synliggjøre fordelene ved disse boligkvalitetene (St.meld.nr. 23, 2003-2004:9, spalte 1). Det ligger en samfunnsøkonomisk gevinst i at personer kan bo lenger i sine hjem framfor å måtte ta i bruk en institusjonsplass. Dette er sentrale problemstillinger også i våre naboland.

Hvem vil etterspørre boliger med livsløpsstandard?

Hvem skal etterspørre de nye boligene med universell utforming? Dersom vi tar utgangspunkt i gruppen personer med funksjonsnedsettelse, er dette en gruppe der mange ville hatt stor nytte av en bolig med livsløpsstandard. Vi har tidligere pekt på at gruppen funksjonshemmede ofte har lavere inntekt enn andre, bl.a. fordi de ofte har gått ut av arbeidsmarkedet tidlig (Hansen og Bliksvær 2000). Det er derfor andre grupper med større kjøpekraft som i denne sammenheng må fokuseres som etterspørrere etter nye boliger.

Vestergård viser til forventningen om ”hæren av eldre med penge på lommen” på vei vekk fra parsellhusområdene (Vestergård 2001). Disse gruppene blir sett som vesentlige etterspørrere i et marked som vil preges av at kvalitetskravene stiger. Flere oppleves som mer villig til å skifte bolig når behovene endres, og det er antatt at vår tidligere stedbundethet forsvinner. Det forventes i Danmark en etterspørsel etter boliger med høgt servicenivå. Hun peker på at det finnes boliger i borettslagene som er godt fysisk tilrettelagt, men som samtidig vurderes å ha generelt for lav standard til å være attraktive for de nye eldregruppene. Boligene vil ikke tilfredsstille de krav som de velstående, eldre stiller. Det er derfor i nyproduksjonen at kvalitetene må skapes.

Men er det slik at de eldre strømmer ut av sine småhus og etterspør akkurat universell utforming? Og er det slik at utbyggere antar at det er nettopp slike kvaliteter som vil etterspørres? Dette er grunnleggende spørsmål også fordi norsk boligpolitikk forutsetter at dette er hva som bør skje og de politiske virkemidlene rettes mot å påvirke forbrukerne til å etterspørre ønskede kvaliteter og veilede og stimulere bransjen til å bygge disse kvalitetene.

Boligflytting blant eldre

Hva vet vi om eldres boligflytting og hvilke kvaliteter de etterspør? Flytteraten blant eldre er liten i Norge sammenliknet med andre land, og aktiviteten varierer noe med konjunktorene (Barlindhaug 2003). Data fra Boforholdsundersøkelsen i 1995 viste at 11,2 % av husholdninger i aldersgruppen 65 år og eldre flyttet i løpet av perioden 1991-94, dvs. 2,8 % årlig. En tilsvarende beregning ut fra levekårsdata fra 2001 viste en årlig flytterate på 2,7 % pr. år. Surveyundersøkelser fra USA viste at i 1999 hadde 4,2 % av husholdningene over 65 år flyttet. Tilsvarende undersøkelse fra 2001 viste 4,4 %.

Paneldata fra SSB viser at i 1997 hadde 11 % av alle personer mellom 60 og 69 år flyttet etter at de fylte seksti år. I aldersgruppen 70 – 79 år var det tilsvarende tallet 25 %. Den største økningen i flyttefrekvenser finner en i gruppen 50-59 år og for gruppen 80+ (Barlindhaug 2003).

De eldres beredskap for å flytte, er ikke nødvendigvis stor (SOU 2002:2 bilag D). Det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til to grupper ”unge eldre”, eldre (60-64 år) og yngre (55-59 år) om deres flytteplaner og boligpreferanser på eldre dager. 3 av 4 hadde ikke vurdert situasjonen fordi spørsmålet ikke opplevdes som aktuelt for dem. 6 av 10 mente at de

ville bo der de nå bodde. De fleste (70 %) bodde i rekkehus eller enebolig. Mange av boligene hadde trappehindringer, 60 % hadde trapp inne i boligen og 40 % måtte gå i trapp for å komme til boligen. Det var ikke noe i veien med deres kunnskaper om hvilke egenskaper en bolig bør ha når en blir eldre. 7 av 10 hadde også god nok kunnskap om hvordan en selv kan forandre og tilpasse boligen slik at den blir mer egnet når de blir eldre.

En studie av flytteplaner og preferanser i Stavangerregionene viste at bare 7 % oppga ønsket om livsløpsstandard som flyttegrunn og 6 % oppga ønsket om en bolig med mindre vedlikehold som en av flere flyttegrunner. 14 % oppga som en flyttegrunn ønsket om en mer moderne og lettstelt bolig. Ser en på husholdninger på 60 år og over, var de nevnte flyttegrunnene viktige. Men den viktigste flyttegrunnen for de eldre var sykdom eller uførhet (Barlindhaug og Guldbrandsen 2000).

Når undersøkelsen sammenlikner hva som lå til grunn for siste flytting, med hva som oppgis som grunn til å ville flytte, finner forskerene visse forskjeller. De som hadde flyttet oppga ofte uførhet og overgang til pensjonisttilværelse som flyttegrunn. Men de som hadde opplevd f.eks. å bli ufør de siste par årene hadde ikke høyere sannsynlighet for å ha flytteplaner enn andre (Barlindhaug og Guldbrandsen 2000).

Andre undersøkelser (Barlindhaug 2003) viser at det er en langt sterkere økning i andelen eldre som har flytteplaner enn i andelen som faktisk har flyttet. Særlig er avviket stort for 70-åringer. For 80-åringer er bildet omvendt, få har flytteplaner, men mange flytter. Dette viser antagelig at 80-åringens flytting i liten grad er planlagt og er trolig et resultat av redusert funksjonsnivå og initiativ fra pårørende. Ytrehus fant at under halvparten av beboerne i nye omsorgsboliger selv hadde foreslått flytting (Ytrehus 1997).

Ikke enkle grunner til flytting

Ytrehus har studert hvordan eldre omkring pensjonsalderen forholder seg til bolig og hjemmet med tanke på flytting og fremtiden (Ytrehus 2004). Avhandlingen studerer bolig- og flytteønsker gjennom intervju av eldre mellom 65 og 68 år og gir forklaringer på de tanker, vurderinger og ønsker for framtidig boligsituasjon som de eldre har. Hun finner at det er mange forhold som påvirker flytting. Hun trekker fram hvordan flytteidealet er blitt formidlet til eldre gjennom bolig- og sosialpolitikken. Det å ta ansvar for seg selv og ha et aktivt liv blir knyttet til flytting til en tilpasset og praktisk bolig. Hun finner at ingen av hennes informanter nevner en tilpasset bolig som det eneste argumentet for den flyttingen de har gjort eller ønsker å gjøre. Mange av dem oppfatter en tilpasset bolig som synonymt med å få et mer passivt liv. En mindre og tilpasset bolig vil ikke gi muligheter for det livet de ønsker seg. Boligen er for dem også en kilde til et aktivt liv, og informantene opplevde det som et dramatisk valg å flytte til en bolig som ikke gir dem de muligheter som den nåværende boligen gir. Informantene vet ikke om eller når de skulle komme til å bli skrøpelige. Å velge å flytte fra boligen uten å vite hva de har behov for i fremtiden oppleves som risikofyllt, dersom de dermed blir avskåret fra aktiviteter som de setter høgt. De fleste informantene avviste mulighetene for flytting som et aktuelt alternativ for dem, dersom det ikke var i tråd med deres ønsker for fremtiden (Ytrehus 2004:114-120). En tilpasset bolig (ev. en mindre bolig med livsløpsstandard) var i seg selv ikke attraktivt.

Flytting til omsorgsbolig

Er det slik at problemer knyttet til egen bolig fører til etterspørsel etter en tilrettelagt bolig? Omsorgsboliger er tilrettelagte boliger. Det ble i 1994 innført en ordning som ga kommunene muligheter til å søke tilskudd til bygging av sykehjem og omsorgsboliger. Ordningen førte til

en rask og sterk utbygging av omsorgsboliger, noe som har bidratt til en økning av andelen nybygde boliger med livsløpsstandard (Guldbrandsen og Christophersen 2001). Hvorfor flyttet en til omsorgsbolig og hvem flyttet? Ytrehus gjorde midt på 90-tallet en undersøkelse av flytterne og flyttegrunnene (Ytrehus 1997). Den største gruppen av flyttere oppgir at de flyttet for lettere å få hjelp. Men også en stor gruppe, 1/3 oppgir at de ønsket en bedre tilrettelagt bolig. Boligproblemet forsterkes når vi ser hva de flyttet fra: Det største problemet med den boligen de flyttet fra var trapper inne i boligen og trapper utenfor boligen. Problemer med trapper var en viktig medvirkende årsak til flytting til omsorgsboliger (Ytrehus 1997:62). Undersøkelsen viser videre at de som flytter til omsorgsboliger i mindre grad enn andre grupper eide sin egen bolig, og data kan tyde på at omsorgsboligen er blitt et flytteealternativ for dem som ikke har hatt kapital til selv å skaffe annen bolig (Ytrehus 1997:60). Samtidig viser undersøkelsen at etterspørselen ikke bare var utløst av eldre som ønsket en mer lettstelt bolig. En stor del av beboerne hadde et dårligere funksjonsnivå enn det som var normalt for gruppen sammenliknet med andre foreliggende undersøkelser.

Transaksjonskostnader og kostbare boligalternativ

Å ha flytteplaner betyr ikke at en faktisk kommer til å flytte. Det kan være transaksjonskostnader ved å flytte som viser seg å være større enn en hadde tenkt eller at en ikke finner bedre boalternativer som alt i alt er bedre enn det en har. Mange ønsker å flytte til en ny, sentral og mer lettstelt bolig, men finner at prisen blir uforholdsmessig høy i forhold til det en kan få for sin gamle bolig (Barlindhaug 2003).

Utbedring

Utbedring av eksisterende bolig vil da være et alternativ. Vi kommer i et senere avsnitt tilbake til utbedringskostnadene, men enkelte anslag viser at en stor del av våre boliger kan ombygges til noe som kan være tilnærmet livsløpsstandard. Men utbedringene vil koste. De boligøkonomiske virkemidlene har hatt et beskjedent omfang i forhold til kostnadene ved ombygging av boliger til livsløpsstandard. Ser vi på erfaringer med boligtilskuddet til utbedring (Bliksvær 2002), finner en at tilskuddet er gått med til prosjektering av eller tilpasning/utbedring av bad og toalett, og mottakerne mener at de har fått en bedre tilpasset bolig. Men samtidig er ikke tilskuddet tilstrekkelig for å gjøre de nødvendige utbedringene. Halvparten hadde brukt sparepenger og en av tre har tatt opp privat lån. Både deres boligsituasjon og økonomiske situasjon ble preget av investeringen. Tilskuddet bidro til en mer tilpasset bolig, men det syntes ikke å kompensere for de økonomiske endringene dette innebar (Bliksvær 2002:30). Samtidig syntes boligutbedringene ofte å dreie seg om kompromisser og halvløsninger. Dette var ikke en ordning som var rettet mot de "rike eldre", den typiske mottakeren av boligtilskuddet var en enslig kvinne i 40-50 årene, med lav utdanning, lav inntekt og trygd som inntektskilde.

Vi har nå fått en ny grunnlånsordning som sammen med utbedringstilskuddet kan fremme universell utforming og bedring av boligens tilgjengelighet. Det er et spørsmål om de nye virkemidlene blir brukt slik at boligmassen på sikt bringes opp på et bedre tilgjengelighetsnivå med større innslag av livsløpsboliger. Som vi har pekt på ved gjennomgangen av det nye grunnlånet, er det å fremme god kvalitet i bebyggelsen ett av flere mål, universell utforming er ett av flere kvalitetskriterier. Det er derfor viktige å følge opp resultatene av den nye grunnlånsordningen mht universell tilgjengelighet og boligtilpassing..

Preferanser og kvaliteter

Det foreligger ikke mange studier som kan belyse preferanser for universell utforming eller tilgjengelighet som kvalitet. Det ble på 90-tallet gjennomført en undersøkelse som tok sikte på

å finne sammenhenger mellom salgspris på boliger og kvaliteter (Christophersen, Gulbrandsen og Barlindhaug 2000). Forfatterne konkluderer med at det er ikke indikasjoner på at tilgjengelighet gir prismessig gevinst ved salg av bolig. I analysen av data fra Boforholdsundersøkelsen 1995 lykkes en ikke å finne noen priseffekt av livsløpsstandard.

Det kan være at tilgjengelighet som kvalitet ikke har latt seg teste godt nok i undersøkelsene som ligger til grunn, fordi innslaget av livsløpsboliger i boligmassen er for lite (Christophersen, Gulbrandsen og Barlindhaug 2000). Men sett ut fra data om flyttegrunner og preferanser ved flytting, kan det også være rimelig å hevde at det er vanskelig å skille ut enkelte effekter når flyttegrunnene er så sammensatte og at livsløpsstandard som kvalitet ikke synes å være en viktig preferanse, verken for befolkningen generelt eller for eldre.

Tilbudssiden i markedet – boligutviklernes strategier

Tilbudssiden i boligmarkedet er tidligere beskrevet. Det er svært begrenset tilbud mht. boliger med livsløpsstandard, og valgmulighetene på boligmarkedet blir derfor begrenset for funksjonshemmede (Bliksvær 2002). Markedet er uansett begrenset for de som ønsker å etterspørre en bolig der livsløpsstandard er en av de mange kvaliteter som skal tilfredsstilles gjennom kjøp/leie⁴. Vi har vist at det er utviklingstrekk i nyproduksjonen som ikke synes å bedre tilbudet ved at nye boliger har trange rom og dårlige romforbindelser. Arealene krympes.

Hva synes å styre tilbudssiden? Isdahl peker på at et høyt prisnivå for sentrumsboliger fører til at gjennomsnittstørrelsen på omsettelige nye leiligheter krymper. Dette skjer på to måter, ved at vi får en dominans av leiligheter med få rom (1 og 2-roms boliger) og ved gjennomgående reduksjon av arealet på alle leilighetstyper. F. eks hvor liten kan en gjøre en tre-roms leilighet og ut fra arealanalyser gjøre nye ”kreative” løsninger. (Isdahl 2004).

De fleste boligutbyggerne bruker folk fra salgsleddet som faste rådgiverer fra et tidlig stadium i planleggingsprosessen. Meglernes opplysninger og oppfatninger veide tungt når utbyggerne skulle treffe strategiske valg, fra eiendomskjøp til konsept- og prosjektutvikling, samt salgsstrategier. Det som preget markedsutviklingen, var at unge og middelaldrene flyttet til sentrum, de middelaldrene for å bo i nærhet av jobb og sentrumstilbud. De tilleggskvaliteter som i følge salgsleddet gjorde boligene salgbare var f.eks ekstra takhøyde, individuell tilpasning av planløsningen, materialstandard og teknologiske finesser. Ingen trakk fram livsløpsstandard eller miljøkvaliteter som virksomme salgsargumenter.

En annen studie av utbyggersiden peker på at der byggherren velger finansiering i Husbanken og tilleggs lån for livsløpsstandard, blir også boligene tilgjengelige. *Men* det er ingen selvfølge at det søkes om Husbanklån, ei heller tilleggs lån, dersom det søkes om Husbanklån. Det ser imidlertid ut som om byggherrer sørger for tilgjengelighet til bad og toalett der boligene har heisatkomst. Der byggherrene løper risikoen for usolgte boliger, vil de trolig prioritere kvaliteter som de har erfaring for at markedet etterspør, uten at disse bygger på konkrete markedsundersøkelser (Arge 2004).

⁴ For mange funksjonshemmede vil bolig med livsløpsstandard langt på veg tilfredsstille deres krav og behov (Norges handikapforbund 2000). Grunnstønadundersøkelsen 1995 viser at det som volder de funksjonshemmede størst problemer i sin bolig, er for lite plass og dårlig tilrettelegging av bad og do. De bevegelseshemmede rapporterer større problemer med boligtilpasning enn andre grupper av funksjonshemmede (Norges handikapforbund 2000).

Noen produsenter hadde prøvd å bygge med livsløpsstandard, men uten å lykkes. USBL hadde selv gjennomført en markedsundersøkelse der de sjekket miljøkvaliteter og tilgjengelighet mot folks betalingsvilje og fant at dette var uklart når det gjaldt livsløpsstandard. ”De færreste ønsker å identifisere seg selv med en situasjon hvor man er avhengig av rullestol eller er dårlig til beins. Deltakerne i fokusgruppene var derfor ikke uten videre villig til å betale noe ekstra for denne standarden, selv om de anså det som positivt at man planla for det” (Isdahl 2004, s.8.) Dette er i tråd med Ytrehus’ funn (Ytrehus 2004)

Videre forsknings- og utviklingsarbeid

Vi har i dag rimelig god kunnskap om eldres flytteadferd og flyttemotiver. Vi vet at flyttegrunnene er sammensatte og at flyttingen ikke blir motivert ut fra enkeltegenskaper ved en bolig. En flytter for å realisere en tilværelse som en ønsker. Det synes å være slik at først når helsa svikter, skjer det vesentlige endringer. Ser vi dette i relasjon til å generere etterspørsel, vil flytting i sene år eventuelt ved sviktende helse, i mange tilfelle føre til flytting til boliger knyttet opp mot omsorg og boliger som er mer tilrettelagte enn boliger med livsløpsstandard.

Hva er valget?

Men noen vil flytte og etterspørre ”alminnelige” boliger med livsløpsstandard etter fylte 65 år, og vi vet at det er lite å velge blant. En kunne her gjøre studier som belyser hvilke valgmuligheter flyttere faktisk oppfatter at de har – hva er det de har oppfattet at de valgte blant, å bli boende, med eller uten å bygge om og andre boliger med andre sammensetninger av kvaliteter.

Tilbudssiden og boligutbyggernes oppfatninger om hvilke kvaliteter som selger

I dagens situasjon virker det rimelig å se nærmere på hva som styrer *tilbudssiden*. Det har i de siste årene vært interesse for forholdet mellom kommuner og eiendomsutviklere i tidlig fase av utviklingsprosjekter (både næring og bolig, se Nordahl 2005) og for boligutviklernes planer og strategier (Barlindhaug og Nordahl 2005).

Det er de profesjonelle boligutviklerne som er interessante, samt de som står for prosjekteringen. Det er her valgene gjøres. Generelt er det slik at utbyggerne forholder seg til etterspørselen i markedet og bygger det de mener eller erfarer blir etterspurt. Det er behov for mer kunnskap om hvordan boligutviklere/byggherrer vurderer etterspørselen og avveier boligkvaliteter i ulike typer av boligprosjekter.

De fleste boligutbyggerne bruker folk fra salgsløpet som faste rådgivere fra et tidlig stadium i planleggingsprosessen. Meglernes oppfatninger veier derfor tungt når utbyggerne skulle treffe strategiske valg, fra eiendomskjøp til konsept- og prosjektutvikling. Selgerne har fått sterk innflytelse, både på programgrunnlaget og tolkningen av dette, på bekostning av f.eks arkitekter og prosjektledere (Isdahl 2004). Hva bygger de egentlig sine oppfatninger på? Hvilke kriterier styrer markedsløpet og utbyggeres oppfatning av hva som er godt eller dårlig? I hvilken grad har utbyggerne direkte brukererfaringer med hva som er gode kvaliteter? Dette er viktig å kartlegge fordi dagens kvalitetspolitikk legger så stor vekt på å stimulere og veilede bransjen til å bygge med de riktige kvaliteter, som universell utforming.

Oppfølging av den offentlig politikken

Det blir her også interessant i hvilke grad utviklerne benytter Husbankens nye låneordning. Blir den brukt? Som vi pekte på skal det nye grunnlånet fremme god kvalitet i bebyggelsen, men der universell utforming bare er ett av flere kvalitetskriterier. Husbanken vil i hvert

tilfelle gjøre en avveining mellom ulike kriterier. Hvilke av de ønskede kvalitetene ligger i søknadene og hvordan skjer prioriteringen?

Lånet kan også brukes til ombygging, eventuelt i kombinasjon med boligtilskuddet og kan slik påvirke tilgjengelighetssituasjonen i den eksisterende boligmassen. Vil de nye virkemidlene føre til større ombygginger mht tilgjengelighet?

En bør også vurdere om omfanget av bruken blir så omfattende at lånet på sikt vil påvirke tilgjengelighetssituasjonen i boligsektoren.

Den offentlige politikken består av mer enn de boligøkonomiske virkemidlene. Husbanken har også fått en omfattende rolle mht å stimulere og veilede bransjen, stimulerer kommunene til å stille krav der de har myndighet og bevisstgjøre forbrukeren slik at de etterspør boliger med universell utforming. Hvordan gjennomfører Husbankene denne rollen? Synes veiledning å være et godt nok virkemiddel for å oppnå de boligpolitiske målene på tilgjengelighetsfeltet?

5. Tilgjengelighetssituasjonen i bygg som henvender seg til allmennheten

Kravene

Generelle krav til brukbarhet iht. TEK (plan- og bygningslovens tekniske forskrift) omfatter byggverk som har en funksjon knyttet til arbeidsplass eller er publikumsrettet. Kravene gjelder utforming av utearealer, atkomst til bygning og krav til innemiljø, planløsning og størrelse av bygningene. Det fokuseres primært på orienterings- og bevegelsehemmede i forskriften med veiledning. I forskriften skilles det mellom arbeidsbygning, der bestemmelsene er basert på arbeidsmiljølovens krav til hensiktsmessige arbeidslokaler, og byggverk for publikum, der krav om utforming gjelder for alle de deler av byggverket som skal være tilgjengelig for publikum. Øvrige deler av et publikumsbygning vil vanligvis være arbeidsbygning ev. i kombinasjon med boliger (omsorgsboliger).

For enkelte bygninger som er publikumsbygninger vil det også være andre lovverk som setter krav til tilgjengelighet. Et eksempel kan være skoler, som er arbeidsbygning for elever og lærere og annet personell ved skolen, men som også fungerer som publikumsbygning f.eks. til fritidsbruk (korps og andre fritidsaktiviteter) og ved valg. Her vil arbeidsmiljøloven, opplæringsloven (ev. universitetsloven) og valgloven sine krav til tilgjengelighet gjelde utover kravene i plan- og bygningsloven med forskrifter og veiledninger.

Statens bygningstekniske etat BE har i samarbeid med Husbanken laget temaveilederen ”Bygg for alle”, for å gi en større forståelse for Universell utforming i bygninger og uteområder. Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet har utarbeidet Rundskriv T-5/99 B ”Tilgjengelighet for alle”, som er retningsgivende for kommunenes planlegging. Med dette rundskrivet søker man å ivareta nasjonale mål som å sikre at planleggingen virker inkluderende, slik at alle kan benytte bebyggelse og uterom på likestilt måte, og å ivareta det offentlige ansvar for å sikre brukbar utforming av bebyggelse og uterom for alle.

Situasjonen – registreringer og vurderinger

Det foreligger ikke mange undersøkelser av tilgjengelighetssituasjonen i publikumsbygg og arbeidsbygg. Tennøy finner at publikumsbygg har relativt god tilgjengelighet og arbeidsbygninger har varierende tilgjengelighet. I en survey sier 72 % av kommunene at de fleste arbeidsbygg er tilgjengelige og at 78 % sier at de fleste publikumsbygg er tilgjengelige (Tennøy 2002:56). Det er imidlertid uklart hva kommunene legger til grunn for sine vurderinger av ”godhet”.

Norges Handikapforbundet har gjennomført to undersøkelser av skolebygg, og påvist at svært få av de registrerte skolene fullt ut tilfredsstilte brukbarhets og tilgjengelighetskravene i TEK (Norges Handikapforbundet 2003, 2005). Undersøkelsen fra 2003 viste at bare en skole fylte kravene, åtte skoler hadde små mangler og de øvrige skolene til dels betydelige mangler i forhold til forskriftskravene. Brukbarhet og tilgjengelighet til spesialrom var det som hyppigst manglet. 71 % av alle skoler hadde ikke HC-toalett. Korridorer og fellesarealer var ofte lite tilgjengelig pga nivåforskjeller og trapper. Undersøkelsen finner også hyppige mangler ved inngangsparti.

Undersøkelsen av 2005 finner at bare en av de 16 skolene oppfyller forskriftens krav til brukbarhet, med de områdene der det forekommer feil, er andre enn i 2003. De to manglene som forekom hyppigst, var mangel på reservert parkering for bevegelseshemmede nær inngangen og toalett for bevegelseshemmede ansatte. Det var i 2005 brukbar atkomst til klasserommene i alle skoler, men det forekom problemer i forhold til atkomst til spesialrom, atkomst til lekeplasser og til inngangspartier.

Christophersen og Denizou har undersøkt tilgjengeligheten ved universiteter og sett på selve området og undervisningslokalene (Christophersen og Denizou 2000b). De finner at tilgjengelighetsnivåene er lave de fleste steder, fordi detaljer ødelegger for helheten. Områdene blir derfor karakterisert som utilgjengelige selv om det er gjennomført tilgjengelighetstiltak. I utearealene er stigninger, kanter og skader/ujevnheter i markdekke de viktigste hindringene. Det finnes ingen ledelinjer for synshemmede, men brukbar markering av kanter forekommer. I undervisningsbyggene er plassforholdene som regel gode. De viktigste hindringene for bevegelseshemmede er mange dører med høye terskler og bratte ramper uten hvilerepos og håndlister. Skranker og diskur er som regel for høye. Viktige hindringer for orienteringshemmede er mangel på kontraster og umarkerte trappetrinn. Ledelinjer og andre markeringer i gulvbelegget finnes ikke. Det mangler ofte teleslynger i undervisningsrom, og tilpassede telefonautomater.

En svensk undersøkelse av statlige myndigheters lokaler viser at $\frac{3}{4}$ av de aktuelle myndigheter ikke oppfyller de grunnleggende kravene for at personer med bevegelseshemninger skulle kunne ta seg fram til og i lokalene. Dessuten var mange viktige kriterier for at synshemmede skulle kunne ta seg fram, ikke oppfylt. Rapporten peker spesielt på det ansvaret som statens fastighetsverk har for ambassader, teatre, museer og den kulturhistoriske arven (Handicapombudsmannen 2003).

Et prosjekt i Akershus fylke fant at nye idrettsanlegg viste mangler og at eiere av gamle anlegg ikke er lette å motivere til å gjennomføre rehabiliteringer (Fagtidsskrift idrettsanlegg. 1998). Det har våren 2005 vært en rekke presseoppslag knyttet til manglende tilgjengelighet til nye fotball stadioner og at de plassene som er avsatt til bevegelseshemmede i noen tilfeller hadde lite brukbare utsiktsforhold.

Som vi ser foreligger det ikke mange studier av tilgjengeligheten i bygg som henvender seg til allmennheten. Det foreligger studier av universitetsområder og skolebygg, men ellers ikke noe av generell karakter.

Den studien som gir best oversikt over tilgjengelighet til bygg rettet mot publikum, er Tennøys studie fra 2002. Studien sier at situasjonene ikke er så verst. Kommunene vurderte i alle fall situasjonene som brukbar. Men ut fra den datatypen hun har, vet vi ikke om de bygg som ikke er tilgjengelige er bygg som ble reist forut for de bestemmelsene vi har i dag (1976) eller om manglene ligger i bygg reist senere. Og vi vet ikke *hvilken standard* de kommunale respondentene har lagt til grunn. Manneråkerutvalget vurderte imidlertid situasjonene som lite tilfredsstillende.

Flere undersøkelser viser at det foreligger feil og avvik ved nybygging mht iverksetting av tilgjengelighetskravene (Tennøy 2003 og Nørve og Flyen Øyen 2004). Vi skal senere gå inn på hva disse undersøkelsene viser.

Manneråkerutvalget

Manneråkerutvalget gjennomgår tilgjengelighetsstatusen i bygd miljø. Gjennomgangen bygger på erfaringer fra interesseorganisasjonene og foreliggende kilder. De konkluderer med at det er et gap mellom nasjonale mål og dagens situasjon. Selv om det er en positiv utvikling i tilgjengelighet i nye bygninger, kan ikke situasjonene vurderes som tilfredsstillende (for nybygg).

Utvalget oppfatter lovverket som innholdsmessig dekkende mht. krav til brukbarhet og tilgjengelighet, men mener at forskriftskravene om brukbarhet for orienterings- og bevegelseshemmede ofte overses, dispenserers fra og ikke utnyttes godt nok i byggesaker. Dette gjelder spesielt i arbeidsbygninger eller publikumsbygg. Utvalget anfører ulike grunner til omgåelser, fra økonomisk motiverte omgåelser av regelverket til manglende kompetanse mht. tilgjengelighet i alle ledd. Og spesielt peker utvalget på dispensasjoner. ”Spesielt ser vi at dispensasjonsadgangen benyttes når en byggesak er kommet langt og tilretteleggingen vil gi byggherren store økonomiske uttellingene”, s. 83, 1 spalte.

Det påpekes også i beskrivelsen at hovedtyngden av feil er knyttet til detaljutforming. Disse kan være av en slik karakter at de har avgjørende betydning for om mennesker med funksjonshemming kan komme inn og bruke bygningen eller ikke. På denne måten vil det også være brudd eller omgåelser av bestemmelsen i forskriften, s. 78, 2. spalte.

Utvalget peker på tre hovedgrunner til at situasjonen for nybygg ikke er tilfredsstillende:

- Det dispenseres fra viktige tilgjengelighetskrav i forskriften
- Bygninger reises uten at forskriftskravene er tilfredsstillt og uten at dispensasjon er gitt fra forskriftskravene
- Svakheter og lavt kravsnivå ved anvisning om hvordan tilgjengelighet og brukbarhet skal oppnås i REN veiledning til teknisk forskrift. Dette gjelder alle grupper, men spesielt for orientershemmede.

Utvalget mener at problemet med manglende overholdelse av reglene er blitt større etter at ansvarsreformen av 1997 ble iverksatt. Ansvaret for å se til at de offentlige kravene til byggverket er ivaretatt, ble da overført fra den offentlige byggesaksmyndighet til byggesakens aktører.

Hvorfor feil og avvik – dispensasjoner?

Manneråkerutvalget mente at mange dispensasjoner førte til dårlig tilgjengelighetssituasjon. Vi finner lite forskningsmessig belegg for denne oppfatningen. Tar vi utgangspunkt i Lange og Christophersen, fant de i 1990 at antallet dispensasjonssøknader og behandlingen av disse varierte sterk mellom kommunene (Lange og Christophersen 1990). Etter 2001 er variasjonen liten og dispensasjonene få (Tennøy 2002). Andre undersøkelser trekker i samme retning (Christophersen 2002, Nørve og Flyen Øyen 2004).

Når det søkes omdispenasjon, hvilket tilfeller gjelder dette? Dispensasjoner kan være knyttet til tilpasning mellom bygning og terreng i kommuner med svært vanskelige topografiske forhold. Det kan forekomme dispensasjoner fra heiskrav en sjelden gang, da gjerne knyttet til ombygging (Tennøy 2002, Nørve og Øyene 2004) Men hovedsaken er at det ikke gis mange dispensasjoner.

Avveininger i prosjekteringen

Dispensasjoner søkes relativt tidlig i byggeprosessen, på et tidspunkt da tilgjengelighet i mange prosjekter ennå ikke har vært et stort tema. Men i løpet av prosjekteringen kan det oppstå problemer knyttet til løsninger der mange og konkurrerende krav møtes. Det skjer da en avveining i prosjekteringen. De endelige løsningene er ofte resultatet av avveininger mellom forskjellige krav, der tilgjengelighet ofte har en tendens til å tape for f.eks brannhensyn og rømningsikkerhet (Tennøy 2002, Nørve og Øyen 2004). Hadde tilgjengelighet vært et av de temaene som ble ivaretatt tidlig i planleggingen, kunne mange slike avveiningsdilemmaer vært unngått (Nørve og Øyen 2004).

Heiskravet

Et slikt dilemma er også spørsmålet om tilstrekkelig heiskapasitet, som i mange byggeprosjekter er blitt omgått. Resultatet kan bli at kravet om heis blir ivaretatt, men ofte på en slik måte at bygningenes brukbarhet ikke nødvendigvis blir den beste. Ved å la én heis i en bygning ivareta all vertikal forflytning i flere sammenkjede bygninger, har man omgått kravet om heis f.eks. i skolebygninger. Bestemmelsene om heis i lovverket gjelder i alle publikumsbygninger med mer enn tre etasjer, men her er det også andre krav i forskriften om brukbarhet samt annet lovverk (valgloven, skoleloven osv.) som gjør seg gjeldende (Nørve og Øyen 2004).

Manglende prosjektering og byggherrens overstyring

Prosjektering kan alltid detaljeres ytterligere og det gis ikke fra byggherrens side oversikter over hvilke detaljer som skal være prosjektert. Et bygg skal være prosjektert før det bygges. Dersom den utførende i tvil, må en be om mer prosjektering. Dette gjøres ikke alltid og kan føre til at det utføres detaljer som er uriktige og hindrer tilgjengeligheten. Problemet er hvem som har ansvaret, den prosjekterende som ikke har prosjektet tilstrekkelig med detaljer eller den utførende som har utført uten prosjektering - eller byggherrene som har innskrenket de økonomiske rammene som dermed fører til lav grad av prosjektering. En finner også tilfeller der byggherrens byggeleder igangsetter arbeider eller tar avgjørelser om detaljer som fører til gale løsninger. (Nørve og Øyen 2004).

Dette handler om at organisering og ansvars plassering i byggeprosessen som kan medvirke til tilgjengelighetsproblemer. Ansvarsforhold relatert til plan- og bygningsloven og kompetanse er samlet hos de som prosjekterer. Men den reelle makten ift. gjennomføring er plassert hos byggherren eller hans representant, som ikke nødvendigvis innehar verken kompetanse på tilgjengelighet eller har ansvarsrett i prosjektet. Byggherrens representant kan ta avgjørelser som kan bli fatale for utfallet ift. tilgjengelighet i prosjektet. Tilgjengelighetsavvik kan skyldes feil, mangler eller utelatelse i prosjekteringen, feil utførelse eller overstyring fra byggherrens representant (Nørve og Øyen 2004).

Kunnskapsmangel

Det er også åpenbart at feil og mangler i en del tilfeller skyldes kompetansemangler hos den prosjekterende. (Nørve og Øyen 2004)

Ansvarsreformen og tilgjengelighet

Manneråkerutvalget mener at problemet med manglende overholdelse av kravene er blitt større etter innføringen av ny bygningsdel i 1997. Kontrollansvaret er uheldig ved at aktørene selv skal påse at de offentlige kravene er ivaretatt: Vi har fått en uheldig bukk/havresekkroller (NOU 2001:22).

Vi skal her gjennomgå noen trekk ved reformen og trekke fram eksisterende empiri.

Plan- og bygningsloven - bygningsdelen

Følger vi sektorprinsippet, er Plan- og bygningsloven med forskrifter og veiledninger det sentrale virkemiddelet for å få bedre tilgjengelighet. Kravene til bygg er hjemlet i bygningsdelen av Plan- og bygningsloven (PBL). Loven utfylles av forskriften om krav til byggverk og produkter til byggverk, Teknisk forskrift (TEK). Det heter i kapittel X Brukbarhet, § 10-1: "Bestemmelser om brukbarhet skal sikre at enhver bygning kan nyttes til sitt formål og at utformingen av bygningen gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede". Som en utfylling av forskriften er det utarbeidet en veiledning (REN veiledning til TEK) som viser *minimumsløsninger* innen en rekke områder, løsninger som i praksis fungerte som preaksepterte for de prosjekterende. I tillegg finnes en temaveiledning om tilgjengelighet og universell utforming, "Bygg for alle". Kravene skal ivaretas i alle nye bygg.

Nedbygging av den offentlige kontrollen

Kommunene skulle fram til 1986 alltid utføre bygningskontroll. Fra 1986 fikk vi en endring i regelverket som ikke lenger påla kommunene å gjennomføre bygningskontroll. Resultatet ble at mange kommuner ikke drev kontroll av utførelsen og heller ikke besiktiget det ferdige bygget før utstedelse av ferdigattester. Kommunene hadde begrensede ressurser og vilje til å gjennomføre bygningskontroll. Noen av de kontrolloppgavene som ble gjennomført hadde også begrenset verdi (Eckhoff og Graver 1991:139). Erkjennelsen i begynnelsen av 90-tallet var at bygningsmyndighetens behandling av søknader ikke ga en garanti for at søknaden tilfredstilte lov og forskrift. Ved inngangen til 1990-tallet var den store delen av norske kommuner derfor uten en aktiv bygningskontroll.

Bedre kontroll – av dem som sitter arbeidet nærest

Samtidig fokuserte myndighetene på de mange feil og mangler i byggesaker. Hva var så årsaken til de mange feil og mangler? Reformen tok som utgangspunkt at problemet ikke lå i lov og forskrift. *Det som manglet var etterlevelse av kravene i regelverket.* Kontrollen med at de offentlige kravene ble etterlevd, var for dårlig. Fokus for reformen ble derfor *å styrke kontrollen for å heve kvaliteten.* Reformen av 1997 tok utgangspunkt i at ansvaret for å følge det offentlige regelverket skulle legges på den som hadde best forutsetninger for å ivareta det. Fordi vi i Norge har mange små og uprofesjonelle byggherrer, ble ikke ansvaret lagt på byggherrene slik som i den svenske reformen (og i en rekke andre land). Ansvaret ble lagt på de profesjonelle som faktisk utfører jobben, både på søker, prosjekterende og utførende.

For at de profesjonelle skulle være i stand til å ivareta et slikt ansvar, ble det også laget en ordning for prekvalifisering av aktører som sikret at de som får utføre en jobb, også har tilstrekkelig kompetanse. Alle aktører som skal ha et selvstendig ansvar for å ivareta de offentligrettslige kravene, må søke kommunene om lov til å påta seg oppdraget (søke om ansvarsrett). Kommunene ser til at aktørenes kvalifikasjoner er i tråd med hva som kreves for å gjennomføre den omsøkte byggeoppgaven.

Er tilgjengeligheten blitt bedre?

Både kommuner og foretak mener at tilgjengeligheten er blitt bedre (Christophersen 2002). Det forklares i kommunene med klarere ansvars plassering og bedre redigering av forskriften og veiledningen (krav til brukbarhet samlet i kap.10). Mange av de intervjuede i kommunene er usikre på de faktiske bygde resultatene fordi de ikke er kommet i gang med tilsyn. Foretakene mener at forholdene er blitt bedre fordi de har:

- Bedre kompetanse om tilgjengelighetsløsninger enn før
- Bedre kvalitetssikring og kontroll
- Økt oppmerksomhet om forskriftskrav

Mange foretak mener at forbedringene hadde kommet uavhengig av ny PBL, fordi krav til kvalitetssikring og kontroll skyldes like mye, eller mer, krav fra oppdragsgivere. Fokus kommer ofte på tilgjengelighet tidlig i prosjekteringsprosessen, gjennom byggeprogram.

Studien (Christophersen 2002) bygger på få enheter og sammenhengen mellom ny PBL og bedre kvalitet (tilgjengelighet) er noe uklar. Dersom det er blitt bedre kvalitetsstyring av prosjekteringen, kan dette være en effekt av ny PBL. Reformen har generelt styrket fokuset på forskriftkravene i prosjekteringen. Dersom dette også gjelder tilgjengelighet, er det en effekt av loven. Generelt finner en at kontrollarbeidet er blitt styrket (Stenstad og Rolstad 2004). Dette er knyttet til lovens grep der kompetanse knyttes til oppgaver/ansvarsområder. Aktørene gjennomgår en prekvalifisering for å få rett til å utføre oppgaver. Det er imidlertid slik at det ikke etterspørres noen spesifikk kompetanse for å ta seg av prosjektering av tilgjengelighet. Dette antas å ligge innbygd i arkitektens kompetanse. Reformen retter derfor ikke like mye fokus på dette prosjekteringsområdet som mot andre områder (Nørve og Øyene 2004).

Videre forsknings- og utviklingsarbeid

Kartlegging av bygg

Vi vet at TEKs krav til tilgjengelighet og brukbarhet ikke er godt ivaretatt i en rekke skolebygg og universiteter. Hva som er situasjonene for andre kategorier av bygg som skal være tilgjengelige for allmennheten, vet vi ikke. Her kunne en plukke ut et par kategorier av bygg og gjennomføre tilsvarende undersøkelser som Norges Handikapforbund har gjennomført.

Hvorfor skjer det?

Vi vet at en rekke bygg rettet mot allmennheten har feil og mangler i relasjon til ivaretagelsen av TEKs krav. Feil eller mangler skyldes nok i liten grad søknad om dispensasjoner. Det stilles spørsmål ved om de feil de oppstår, er må forståes som omgås eller uteglemmes kravene (NOU 2001:2 s142) Eller om det er en omgåelse av en dispensasjonssøknad når f.eks dørterskelen ble for høy (Norges Handikapforbund 2005:21) Andre undersøkelser legger en annen forståelsesramme til grunn. Nørve og Øyen (2004) peker på at prosjekteringsprosessen er komplisert med mange og konkurrerende krav som møtes. Det skjer da avveininger i prosjekteringen og tilgjengelighetskravet får kanskje ikke like stor vekt som brannkrav. Undersøkelsen peker også på at hvilke prosjekteringsdilemmaer som oppstår, avhenger også av hvilke utgangspunkt en har tatt, mht til konsept, planløsninger med mer.

Videre peker de på at reformen ikke retter like stort fokus på tilgjengelighetskompetanse og ”tilgjengelighets-prosjektering” som på andre prosjekteringsområder (Nørve og Øyen 2004). Mange arkitekter har heller ikke gode rutiner for å innarbeide tilgjengelighetskrav i prosjekteringen og kontrollrutiner knyttet til dette. Løsninger kan også bli galt utført fordi

detaljen ikke er tegnet, der det alltid vil være en avveining av hvor mange detaljer som må prosjekteres innen en gitt honorarramme.

Vi har flere undersøkelser som peker på at det skjer feil, enn undersøkelser som prøver å forklare hvorfor det skjer. Det er viktig å registrere tilgjengelighetssituasjonen i det bygde miljøet (rettet mot allmennheten), men det er minst like viktig å prøve å forklare hva som forårsaker avvikene. Foreliggende resultater tyder på at bildet er sammensatt og at det ikke er noe poeng å søke enkle forklaringer. De resultatene som vi her har trukket fram er resultater av en undersøkelse basert på kasuistikk metode, med fem case. Denne undersøkelsen bør følge opp for å gi et bredere bilde av hva som skjer i byggeprosessen og gi grunnla for en bredere generalisering.

Kompetanseheving

Det er også åpenbart at feil og mangler i prosjekteringen i en del tilfeller skyldes kompetansemangler hos den prosjekterende. (Nørve og Øyen 2004). Utdanningsprosjektet ”Universell utforming av boliger, bygninger og utemiljø” hadde som formål å få temaet universell utforming inn i undervisningsopplegget for utdanningsinstitusjoner som arbeidet med fysisk utforming av boliger, bygninger og utemiljø (Halvorsen 2000). Det er naturligvis viktig å gå videre langs denne linjen for å både styrke kunnskapen og statusen knyttet til temaet universell utorming i de ulike fagutdanninger. Det er også viktig å følge opp og se på resultatene av det arbeidet som er gjort på lenger sikt, om en finner effekter av arbeidet.

Hjelp til arkitekturprosjekterende?

Den nye bygningsloven av 1997 legger ansvaret for at de offentlige kravene blir ivaretatt på de prosjekterende og utførende selv. Ansvarssystemet forutsetter at den prosjekterende lager en plan for hvordan han/hun vil legge opp kontrollen av sin egen prosjektering og i denne kontrollen også sjekke at de offentlige kravene også blir ivaretatt. Kontrollene skal stå i forhold til det konkrete prosjektet og de utfordringer som ligger i dette. I forhold til planen for kontroll, lager en gjerne sjekklister av ulike forhold som skal følges opp i ulike faser av prosjekteringen. Det er stor forskjell på hvordan prosjekterende har forholdt seg til denne reformen. Dette har naturligvis også betydning for kontrollen av tilgjengelighetskravene blir ivaretatt. Her bør en se på hvordan tilgjengelighet blir behandlet i den prosjekterendes kontrollarbeid, hvordan en jobber og hva som er en god praksis. Her ville det være fornuftig å lage et utviklingsarbeid der forskings/utviklingsmiljøer samarbeider med prosjekterende om gode kontrollopplegg. Det kan være at slike også finnes hos enkelte prosjekterende og det hadde vært fornuftig å samle et utvalg av slike opplegg i et hefte/veiledning.

6. Medvirkning

Manneråkerutvalget hevder at ”*Brukermedvirkning er et viktig virkemiddel for å realisere målet om tilgjengelighet for alle og med medvirkingsrett for alle*” (ibid:83). Utvalget mener at mange av de uheldige løsningene man finner hadde vært unngått dersom utbygger hadde gått i dialog med brukerorganisasjonene. Utvalget peker på at de ser utvidede deltakelsesrettigheter som viktig i kampen for å oppnå tilgjengelighet for alle. Funksjonshemmede interesseorganisasjoner har erfaring med og tro på denne strategien⁵.

Medvirkning knyttet til bygg, kan handle om to ulike forhold:

Medvirkning (høring) knyttet til kommunenes saksbehandling av byggesaker etter plan- og bygningsloven. Kommunen vurderer at tiltaket er i samsvar med reguleringsbestemmelsene og lignende, men har etter 1997 ikke i oppgave å kontrollere ikke at de tekniske og funksjonelle kravene er oppfylt i forskriften er oppfylt. Plan og bygningsloven bestemmelser om generell medvirkning ikke gjelder i byggesaker på samme måte som i plansaker.

Medvirkning knyttet til byggeprosessen. Med byggeprosessen tenker en normalt på prosessen fra ide til ferdig bygg, noe som dekker aktivitetene programmering, prosjektering og utførelse (Arge og Landsstad 2002). Dette forholdet er ikke knyttet til plan- og bygningsloven og er en prosess som byggherren styrer ut fra sine interesser.

Hva er omfanget av, formen på og erfaringer fra tidligere medvirkingsprosesser?

Hva vet vi om medvirkning i byggeprosessen?

Vi kjenner ikke omfanget av bruken av medvirkning i byggesaker. Mye tyder på at Råd for funksjonshemmede ofte medvirker på en eller annen måte knyttet til ”byggesak ” og at dette er et like viktig arbeidsområde for rådene som medvirkning knyttet til reguleringsplansaker (Hanssen og Stokke 2002)⁶. Undersøkelsen viser at over halvparten av Råd for funksjonshemmede trekkes inn i konsultasjoner knyttet til prosjektering eller til ferdig prosjekterte bygg (Hanssen og Stokke 2002) og ca 50 % av kommunene oppgir at de sender byggesaker på høring til de funksjonshemmedes organisasjoner (Tennøy 2002:42). Evalueringen av råd for eldre og råd for funksjonshemmede finner at de viktigste sakstypene som rådene engasjerer seg i, er regulerings og byggesaker mht tilgjengelighet (Alm Andreassen 2001). Råd for funksjonshemmede er opptatt av boligforsyning for personer med spesifikke behov og to av tre råd arbeidet med saker knyttet til teknisk sektor (ibid). Også Båtevik mfl (2004) understreker Råd for funksjonshemmedes rolle i medvirkingsprosesser knyttet til planlegging for tilgjengelighet.

Av den foreliggende forskningen er det ikke tydelig hvilke prosesser den gjennomførte medvirkningen er knyttet til. Vi må anta at hoveddelen av den omtalte medvirkningen er knyttet til byggeprosessen der kommunen selv er byggherre og til høringer som kommer sent i prosessen. Vi kan imidlertid ikke utelukke at noen av medvirkningserfaringen kan være knyttet til byggesaksbehandlingen der rådet/evt organisasjonsrepresentanter trekkes inn som

⁵ Medvirkningstradisjonen kan føres tilbake til 60- og 70-tallet og funksjonshemmedes organisasjoners krav om medbestemmelse og politisk innflytelse. Organisasjonene forsøkte å få innflytelse på sine livsbetingelser og på myndighetens forsøk på å styre innretningen på forvaltningens og hjelpeapparatets virksomhet. (Alm Andreassen 2004).

⁶ Hva som ligger i ”byggesak” og de ulike faser i en slik sak i denne undersøkelsen, er noe vanskelig å vite ut fra forfatterens begrepsbruk.

ekspert for den kommunale saksbehandlingen f.eks i vurdering av byggets adkomstforhold og lignende.

Videre forsknings- og utviklingsarbeid

Manneråkerutvalget la stor vekt på brukermedvirkning for å realisere målet om tilgjengelighet for alle og ønsker utvidede deltagelsesrettigheter for berørte interesser.

Medvirkningsprosesser er imidlertid arbeidskrevende og fordrer en gjennomtenkt arbeidsprosess. Før en går videre på denne vegen bør en undersøke hvilke erfaringer en har fra gjennomførte prosesser i forhold til hva de handlet om (byggesak eller byggeprosess) og hvordan medvirkingsprosessen var organisert.

Det er gjennomført omfattende prosesser knyttet til utbyggingen av Gardermoen og til gjennomføringen av ny opera. Erfaringen fra disse prosessene er ikke dokumentert. Vi er kjent med at de som har medvirket både har hatt gode og dårlig erfaringer, at prosesser kan være gode eller de kan ha vært preget av konflikter. For en videre utvikling av medvirkingsstrategier er det viktig å få satt erfaringer og resultater i relasjon til prosessen og dens organisering. Medvirkningen kan ligge i hele produksjonslinjen, fra å legge føringer på bestillingen av bygget til å foreslå gode løsninger i detaljprosjekteringen. Hvor i denne produksjonslinjen har en de beste medvirkningserfaringene?

Skal medvirkning videreutvikles som metode i byggeprosessen, må en gå inn å dokumentere

- hva medvirkningen i den enkelte prosess har bestått i
- hvordan medvirkingsprosessen har vært organisert
- hva som har vært deltagelserfaringene fra alle parter
- hva som er blitt resultatet, om prosessen har påvirket valget av konsepter eller løsninger

En slik kartlegging og evaluering kan være tilbakeskuende og kartlegge gjennomførte prosesser eller den kan gjennomføres som følgeforskning til medvirkingsprosesser som iverksettes for utviklingsformål f.eks knyttet til større offentlige bygg.

Vi må imidlertid peke på at medvirkning i byggeprosessen ikke er et ukjent fenomen. Det er alminnelig at kommunale byggherrer knytter brukergrupper til byggeprosessens første faser, til ide- og programfasen. Ved planlegging av nye skolebygg er det vanlig at brukere som lærere evt foreldre deltar i den første fasen i planleggingen. Men også for disse medvirkingsprosessene foreligger det lite dokumentasjon om hvordan brukerinteressene organiseres inn i planleggingen, hvilke brukergrupper en trekker inn og erfaringer med ulike medvirkingsopplegg. Det kan derfor være aktuelt å trekke inn mer generelle studier av medvirkning i byggeprosessen og sammenligne dem med prosesser der representanter for Råd for funksjonshemmede eller interesseorganisasjoner har deltatt.

7. Kostnader og samfunnsøkonomiske analyser

Vi har i tidligere avsnitt knyttet til utbedring av boligmassen, trukket inn kostnadsvurderinger ved ombygging og rehabilitering. Vi ønsket i dette avsnittet av kunnskapsstatusen å trekke inn mer stoff på dette punktet, samt knytte kostnader til vurderinger av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet betyr at befolkningen til sammen er villig til å betale minst så mye som tiltaket faktisk koster, de indirekte effektene inkludert. Dette innebærer ikke nødvendigvis at tiltaket er ønskelig sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Det skyldes for det første at ikke alle konsekvenser av tiltaket kan måles på en god måte i kroner og ører. For det andre må en vurdere hvordan virkningen av et tiltak blir fordelt i befolkningen (Holthe og Barlindhaug 2004).

Vi finner få forsøk på analyse av den samfunnsmessige nytten av utbedring av tilgjengelighet generelt, nytten av livsløpsboliger eller av tilgjengelighetstilpasninger av boliger. Det vi finner belyser i større grad en vurdering av kostnadssiden enn kost-nytte. Vi har også søkt internasjonalt og finner der den samme mangelen på slike studier. Verken våre søk eller søk gjort av våre kontakter i det internasjonale miljøet, har gitt resultater. Vi er imidlertid kjent med at det gjennomføres et prosjekt i EU-regi, POLIS (Decision support tools and policy initiatives in support of a universal design of buildings), men der vi foreløpig ikke vet mye om innholdet og resultater (se senere).

Grunnene er nok at kost-nytte analyser har vist seg vanskelig å gjennomføre. Det ble f.eks. i regi av NFR gjennomført en evaluering av bygningsdelen av Plan- og bygningsloven, herunder også en kost-nytte analyse (Edwardsen, Guttu og Kahn m.fl. 2004). Formålet med prosjektet var å gi en helhetlig og best mulig tallfestet beskrivelse av kostnader knyttet til reformen. Forskerne konkluderer med at det har verken lyktes å tallfeste kostnadene eller nytten av reformen (Edwardsen, Guttu og Kahn m.fl. 2004:119).

Vi vil i det følgende se på det som finnes og på denne bakgrunn gjøre en oppsummering av situasjonen.

Hva koster det å bygge nye boliger med livsløpsstandard?

Når en gjennomgår ulike dokumenter foreligger det ulike utsagn om kostnadene ved å bygge boliger med livsløpsstandard. Det koster ikke noe mer. Ofte fremsettes dette som en påstand uten referanse. Når en går inn i materialet, finner en at denne slutningen i noen tilfeller bygger på Jon Christophersens arbeid fra 1990: "Rimeligere enn ventet. Kostnader for livsløpsboliger". Dette arbeidet var gjort på oppdrag fra Kommunal- og sosialdepartementet for det regjeringsoppnevnte omsorgsutvalget. Oppdraget var å utrede kostnader for ulike boalternativer, og bygger på kostnader for livsløpsboliger finansiert gjennom Husbanken. Konklusjonen var at sammenliknet med vanlige boliger, kostet livsløpsboliger mindre enn ventet. Analysen viste at livsløpsboligene i snitt var 16 - 23 kvadratmeter større enn en alminnelig bolig, men byggekostnadene pr. bolig var om lag den samme. Analysen er basert på et relativt lite detaljert datasett fra Husbanken fra 1988 og 89. Rapporten peker på ulike usikkerhetsfaktorer. Den antyder at lave kostnader for livsløpsbolig kunne henge sammen med god kostnadsstyring av disse prosjektene.

Husbanken har senere gjort en oppsummering av erfaringene knyttet til gjennomføringen av handlingsplan for eldreomsorgen. Som en del av denne evalueringen gjennomførte Asplan Viak en undersøkelse av kostnader og markedsvurderinger ved bygging av omsorgsboliger

(Husbanken 2004). Husbankstatistikken viste for perioden 1997-2001 at en omsorgsbolig kostet om lag 3 000 – 4 000 mer pr. kvm enn en vanlig bolig som var godkjent for oppføringslån. Etter 2002 økte kostnadsavviket.

Husbanken peker i sin rapport på at denne sammenligningen blir for grov. Det er mer relevant å sammenligne kostnader ved bygging av omsorgsboliger med kostnader ved bygging av husbankfinansierte leiligheter i blokk, både på grunn av boligtypen og boligstørrelsen. Denne sammenligningen gir en betydelig mindre kostnadsforskjell mellom blokkleiligheter og omsorgsboliger. De finner at i 2001 var til og med omsorgsboligene de rimeligste. Rapporten konkluderer med at sammenlignbare prosjekter viste kostnadsforskjeller, men de var ikke betydelige.

Asplan hadde i sin evaluering pekt på forhold som kunne være årsaker til merkostnadene og den sterke kostnadsøkningen i 2002. Mange av faktorene peker mot kommunene som byggherre, som dårlig organisering, svake anbudsrutiner, manglende kompetanse og ev. bred brukermedvirkning. Det er imidlertid uklart hvorfor den kommunale byggherrefunksjonen og prosjektstyringen skulle endre seg vesentlig fra 2001 til 2002.

Boliger i blokk, eneboliger og tett småhusbebyggelse

Samlet sett tyder dette materialet på at det for boliger i blokk ikke vil være vesentlige kostnadsforskjeller mellom boliger med full tilgjengelighet og andre boliger. For andre boligtyper har vi ikke det samme sammenligningsgrunnlaget. Men vi kan heller ikke se at det er nødvendig å gjennomføre slike analyser for f.eks. eneboliger. Dersom vi f.eks. ser på ulike ferdighuskonsepter, vil vi se at noen har livsløpsstandard, andre ikke. På 90-tallet hadde Block Watnes to bestselgere livsløpsstandard (type 33 og 39), og uten at disse modellene kostet mer enn andre med samme størrelse (Christophersen, Gulbrandsen og Barlindhaug 2000). Det er altså ikke slik at eneboligkonsepter med livsløpsstandard er dyrere enn andre.

Når det gjelder livsløpsstandard ved bygging av tett småhusbebyggelse, har vi imidlertid ingen kostnadsvurderinger.

Hva koster utbedring av den eksisterende bygningsmassen?

Bygg rettet mot allmennheten

I en eldre studie viste Chollet at det koster mellom 6 og 35 ganger så mye å oppgradere offentlige bygninger enn å bygge med full tilgjengelighet i utgangspunktet (Cholett 1979, her i Ratzka 1994)

Nyere studier viser at kostnaden ved å gjøre bygg rettet mot allmennheten tilgjengelige, vil i Norge koste mellom 16.1 og 80.5 mrd (Glensvik 2005). Det er imidlertid ulike problemstillinger knyttet til denne beregningen, både omfanget av utbedringen og kostnaden. Den foreliggende undersøkelsen angir meget stor usikkerhet i forhold til hvor store arealer det er snakk om, hvor stort avvik det er mellom arealenes nivå i forhold til ønsket tilgjengelighetsnivå, og ikke minst størrelsen på kostnadene for å endre arealene til å ha de ønskede egenskapene. Kostnadstallene er ikke norske, men er basert på australske undersøkelser (gjennomgang av 20 bygg) og er brukt fordi det ikke finnes alternative beregninger (Glensvik 2005:256-257). Det å basere seg på australske tall og anta disse er direkte overførbare til norske forhold virker meget usikkert.

Studien gir et anslag over utbedringskostnadene ut fra tre ulike antagelser om andelen av yrkesbygg som små oppgraderes. Samlet innebærer dette at usikkerheten i beregningene av kostnader er meget stor.

På dette området har Statsbygg igangsatt et stort arbeid med å registre tilgjengelighet for deler av den bygningsmassen de forvalter, foreslå tiltak og beregne kostnadene for utbedringen. Dette materialet er svært interessant i vår sammenheng, både fordi en ut fra dette kan prøve å anslå hvor stor del av bygningsmassen av en gitt kategori som må utbedres og fordi det foreligger kostnadsanslag.

Boliger

Christophersen har i en artikkel skissert hvordan en kan kostnadsberegne utbedringer av boligmassen (Christophersen 2004). Han tar utgangspunkt i vanlige boligløsninger i ulike tidsperioder og anslår omfanget og mulighetene for utbedring. Hovedkonklusjonen er at utbedring til en standard nær livsløp kan være mulig i litt over halvparten av den eksisterende boligmassen og at kostnadene vil ligge fra 200.000 – 450.000 pr. bolig. For småhus, hvor tilgjengelighet ikke kan oppnås uten tilbygg, vil kostnadene ligge over 900.000 pr bolig.

Samfunnsøkonomisk nytte og kostnader

Nybygg

Et helt annet spørsmål er om vi samfunnsmessig har råd til å bygge nye boliger uten livsløpsstandard. Vi har i dag en eldrepolitikk som fokuserer på at eldre bør bo i sine hjem lengst mulig og har utviklet tjenester i hjemmet. Dette har vært en del av en deinstusjonaliseringspolitikk som vi har sett på flere områder (psykiatri, utviklingshemmede). Denne politikken har i stor grad blitt en boligreisningspolitikk fordi boligmassen ikke har vært egnet for nye behov. Vi har hatt en storstilt bygging av omsorgsboliger, først til eldre og senere for andre grupper. Byggingen av omsorgsboliger gjenspeiler seg også i økningen av boliger med livsløpsstandard. Vi har ikke funnet noen studier som vurderer den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til å bygge nye boliger uten livsløpsstandard.

Utbedring

Derimot finner vi to arbeider som ser på byfornyning og boligutbedring (Ratzka 1994 og SABO 2004) i et kost-nytteperspektiv. Ratzkas artikkel bygger på to studier, av Cholett 1979 og av Ratzka 1984. Choletts analyser er gjort på boligutbedring og sammenligner situasjonen for eldre og handikappede innenfor og utenfor institusjon. Studien viser at å renovere boliger slik at de blir fri for barrierer, gir fordeler som er 13-22 ganger høyere enn kostnaden.

Ratzkas studie fra 1984 ser på kostnaden ved å benytte (den gang) ny teknologi for å ettermontere heis i bygårder i Stockholm. Nyten er kalkulert ved sannsynlighet for at et gitt antall leiligheter ville ha en husholdning med en handikappet og gammel person. Det er ikke antatt at alle leilighetene ville bebos av handikappede. Til tross for denne antagelsen var konklusjonen på studien at samfunnet ville tjene på å installere heis.

SABO sammen med det svenske kommuneforbundet har gjennomført en undersøkelse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltak som gjør områder og boliger tilgjengelige. Utgangspunktet var den samfunnsmessige gevinsten ved at eldre blir boende (lenger eller varig) i sine leiligheter mot kostnaden å flytte dem til eldreboliger/omsorgsboliger (SABO 2004). Modellen er så testet på fem boligområder fra ulike tiår (samme metodikk som

Christophersen 2004), og det er beregnet utbedringskostnader for boligene og området. Studien viser at det samfunnsøkonomiske resultatet er en konsekvens av mange faktorer, som områdets karakter, andelen eldre i området og deres helse. De samfunnsøkonomiske effektene blir tydeligst i områder der det bor mange eldre leieboere. En konklusjon er at det er viktig å velge riktig område når en skal utbedre tilgjengeligheten: Det må finnes et tilstrekkelig stort antall eldre i området og det fysiske miljøet må kunne utbedres for en rimelig kostnad for at investeringen skal bli lønnsom.

De foreliggende studiene tyder på at dersom vi ser på området bolig og eldre, vil en sannsynligvis kunne vise en samfunnsmessig nytte av boligutbedringene.

Videre forskning

Det foreligger lite mht. kost-nytteanalyser av å gjøre bygningsmassen tilgjengelig eller i tråd med retningslinjene for universell utforming. Dette er nok ikke uten grunn. Det har vist seg vanskelig å gjennomføre slike analyser på visse områder. Arbeider på dette feltet krever kunnskap om løsninger, bygge- og produksjonsteknisk kompetanse og samfunnsøkonomisk kompetanse. Det synes å være beregningen av nytte som vil være problematisk mht. hvilke forutsetninger en skal legge til grunn. Vi vil ellers peke på at en også kan gjøre kost-nytteanalyser, der en f.eks. kan kartlegge kostnaden for fem ulike tiltak som er strategisk viktig for å øke tilgjengelighetsnivået i bygd miljø og mer fritt (faglig og politisk) vurderer om tiltaket er verd investeringen/kostnaden.

Kost - nytte

Men som vi tidligere har nevnt, gjennomføres det i EU-regi et prosjekt POLIS (Decision support tools and policy initiatives in support of a universal design of buildings). Prosjektets mål er å sørge for en detaljert analyse av økonomiske aspekter knyttet til universell utforming, som kost-nyttevurderinger. Dette skal tjene som bakgrunn for et beslutnings -støtte system. Prosjektet arbeider med å utarbeide en metodologisk tilnærning for å kartlegge så vel kostnader som kost-nytteanalyser. Det videre mål er å koordinere bestrebelsene innad i EU med å komme fram til en EU tilgjengelighetsstandard og en sertifiseringsordning knyttet til tilgjengelighet. Prosjektet startet opp januar 2004 og vil avsluttes i 2006. Dette arbeidet kan være utgangspunktet også for norske arbeider, og en bør uansett i det videre arbeidet søke kontakt med dette prosjektet.

Det foreligger også et foreløpig utkast til forprosjektrapport om hvordan gjøre samfunnsøkonomiske vurderinger av universell utforming (Kahn og Guttu 2005). Det er utført på oppdrag av Miljøverndepartementet. Utgangspunktet er å vurdere mulighetene for å måle samfunnets kostnader og nytte av å gjennomføre universell utforming. Grunnlaget for empiriske studier drøftes, og det gjennomgår hvilke temaer som bør belyses nærmere i kommende studier. Grunnideen som foreslås er å først definere hva universell utforming betyr for ulike brukergrupper og ulike bygg/anlegg. Deretter kan man dele opp problemstillingen i ”pakker”, hvor man beregner nytten og kostnaden for å oppnå universell utforming for hver type bygg/anlegg. En pakke kan da være å finne ut hvor mye det koster å gjøre et kontorbygg tilgjengelig. Den samfunnsøkonomiske kostnaden blir da å summere opp kostnadene ved hver av pakkene, vektet med hvor mange slike som blir berørt. Det foreslås at man begynner med en pilotstudie. Her skal man se hva det koster å oppnå universell utforming for noen typiske bygg/anlegg.

Vi vil imidlertid peke på et spesielt område der kost-nytteanalyser vil være interessant. Det er sterk fokus på eldreomsorgen og at de eldre kan bo lengst mulig i egne hjem. Det synes å

være en tendens til at en forutsetter at eldre skal realisere sin boligformue og flytte til ”mer lettstelte” boliger der de vil klare seg selv lenger. Under avsnittet om boligmarkedet og aktørenes atferd, pekte vi på at denne forutsetningen om Eldres flyttmønster og preferanser synes ikke å slå til. Det bør derfor være interessant å vurdere kostnader ved boligutbedringer i relasjon til de kostnader nåværende boligmonster kan generere for eldreomsorgen.

Kostnadsforhold ved livsløpsstandard, nybygg og rehabilitering

Vi har pekt på at vi i hovedsak kjenner kostnadsforholdene ved å bygge med livsløpsstandard for boliger i blokk, men ikke for boliger i tett småhusbebyggelse. Videre har vi pekt på at kostnader knyttet til bygging av enebolig med samme standard ikke bør være en problemstilling. Vi har også anslag for hvor vanskelig og hvor kostnadskrevende det er å utbedre eksisterende boliger. Dette materialet bør en imidlertid se nærmere på.

Men det som ikke kommer fram av det norske materialet, er forholdet mellom bolig og omgivelser og tilgjengelighet i boligens nære miljø. Om boligen i seg selv har livsløpsstandard, men bebyggelsesplanen ikke har de samme kvalitetene, er en ikke godt hjulpet. Dette bør en også trekke inn i analysen av utbedringskostnader av den eksisterende boligmassen: Norge kan være et bratt og vanskelig land å bygge i. Det kunne her være naturlig å følge den svenske tilnærningen (se SABO 2004), der en tar ut hele boligområder som er typiske og kartlegger muligheter og kostnader, både for boligene og for området.

En kan også gjøre mindre omfattende studier. En dansk studie har sett på installasjon av heis i bygg av ulik alder og type (By- og boligministeriet 1998). Noe tilsvarende kan gjøres for den norske boligbebyggelsen, kanskje spesielt for lavblokker fra etterkrigstiden.

Kvaliteter og kostnader

Vi har pekt på at for boliger i blokk er det ikke store kostnadsforskjeller mellom ”vanlige” boliger og boliger med livsløpsstandard. Vi har også sett at nye blokkboliger bygges uten livsløpsstandard og at problemet ikke er knyttet til heis og atkomst, men bl.a. til planløsninger og arealfordelingen. Dette bringer fokus over fra rene kostnadsforhold til forholdet mellom kvaliteter og kostnader. Utbyggingen av boliger er markedsstyrt og utbyggeren er den som styrer tilbudet ut fra en avveining av hva markedet ønsker og betalingsvilligheten i ulike markedssegmenter. Alle de større entreprenørene og boligutviklere har mer eller mindre ferdige boligkonsepter tilpasset ulike livsfaser, og de ulike konsepter vil kunne utformes med forskjellig standard (ECON analyse 2005). Deres problemstilling er hvordan få god profitt på sin eiendomsutvikling. Gjennom bruk av prismetaller blir utbygger bevisst hvor kjøpers smertegrense ligger. Det er da et spørsmål om hvilke kvaliteter som tilbys innen den antatte markedsprisen for en gitt bolig. Det er derfor ikke kostnaden ved livsløpsstandard som antagelig er problemet, men at utbygger velger bort disse kvalitetene ved at andre planløsningskvaliteter prioriteres innen prisrammen en har satt. Dette bør en undersøke nærmere.

Industrialisering og kostnader

Et viktig fokus i dag er å senke kostnadene i boligproduksjonene bl.a. ved å fokusere på økt produktivitet i næringen, færre feil og mangler i byggeprosessen og ved å industrialisere produksjonen. Vi har pekt på tendenser i nyere boligbygging der industriell produksjon har ført til bygging av barrierer, f.eks. prefabrikkerte baderom som settes oppe på det støpte dekket (høgt opptrinn). Kostnadsreduksjonen i boligbyggingen må ikke gå på bekostning av tilgjengeligheten. Vi vet imidlertid at de nevnte problemene i andre sammenhenger er løst. Det er derfor ikke gitt at det ved industrialisering vil være en motsetning mellom gode

tilgjengelighetsløsninger og kostnadseffektiv produksjon. Utviklingen i retning av økt industrialisering tilsier at en bør se på utbygges produksjonssystemer og tekniske muligheter. Det spørs om ikke dette problemet handler mer om valg av produksjonsteknikk og tradisjon enn om økonomi? Problemstillingen bør i alle fall avklares.

Incentiver

Et annet økonomisk/politisk spørsmål er hvordan man kan legge til rette for et økt antall boliger med universell utforming. Forfatteren av en av de refererte undersøkelsene hevder at mye av kostnaden ved å bygge/renovere til hindringsfrihet er båret av en part, mens mye av nytten vil bli mottatt av en annen part. Et eksempel på dette kan være at en privatperson som vurderer å investere for å kjøpe/oppgradere en bolig til livsløpsstandard i utgangspunktet må betale hele kostnaden selv, mens gevinsten hvis han blir boende lenger hjemme som gammel blir delt med det offentlige (hjemmeomsorg har typisk lavere kostnad enn institusjonsbasert omsorg). Det betyr at privatpersonen kanskje lar være å skaffe bolig med livsløpsstandard siden han ikke har økonomiske incentiver til å ta hensyn til at andre aktører kan komme dårligere ut pga. hans valg. Med andre ord er problemet at det er *eksterne effekter* knyttet til personens valg. Men det kan være at en gunstig støtteordning kan få personen til å ta den ”riktige” beslutningen – den beslutningen han ville tatt hvis hele gevinsten var *internalisert*.

Det kunne være interessant å undersøke incentivvirkningen av Husbankens boligøkonomiske virkemidler, og generelt også virkningene mht. incentiver/kostnadsfordeling knyttet til eventuelle nye krav/tiltak.

Vi vil her peke på et spesielt område. Vi har tidligere pekt på at nær 90 % av lavblokkene i NBBLs bygningsmasse manglet heis. Styrelederen nevner problemer knyttet til byggeteknikk, men det som begrenser er i hovedsak økonomiske forhold. På dette feltet kunne en utrede virkemidler med gunstige incentivvirkninger.

Litteratur

- Alm Andreassen, Tone (2001) *Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker*. Rapport 2/2001. Arbeidsforskningsinstituttet. Oslo.
- Arge, Kirsten (2004) *Stiller byggherrene krav til tilgjengelighet?* Prosjektrapport 360, Norges byggforskningsinstitutt
- Arge, Kirsten og Kikkan Landstad (2002) *Generalitet, fleksibilitet og elastisitet i bygninger*. Prinsipper og egenskaper som gir tilpasningsdyktige kontorbygninger. Prosjektrapport 336. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Aslaksen, F., Bringa, O. Heggem, E. *Universell utforming, planlegging og design for alle*. Statens råd for funksjonshemmede. I-0909 B. 1997.
- Barlindhaug, Rolf (2003) *Eldres boligkarriere og formuesforvaltning*. Prosjektrapport 350. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl (2005) *Markedsstyrt boligproduksjon i Osloregionen*. Byggforsk skriftserie (kommer)
- Barlindhaug, Rolf og Ole Gulbrandsen (2000) *Bolig- og bostedspreferanser i Stavangerregionen*. Prosjektrapport 269. Norges byggforskningsinstitutt
- Berg, Torer (2005) *97- endringen av plan og bygningsloven og ansvarsrollene. Hva med styringsansvaret?* Prosjektrapport 385 Norges byggforskningsinstitutt
- Bliksvær, Trond (2002) *Klient, omsorgsmottager eller herre i eget hus?* En evaluering av Husbankens tiltak for funksjonshemmede NR-rapport 19/2002. Nordlandsforskning
- Bliksvær, Trond og Jan-Inge Hansen (1997) *Funksjonshemmede i Nordland. Levekår og livskvalitet*. NF-rapport 17/97. Nordlandsforskning. 134 s.
- Bull, Grete og Jon Christophersen (1997). *Boligutbedring for funksjonshemmede* Prosjektrapport 209 Norges byggforskningsinstitutt
- By- og boligministeriet (1998): *Elevatorer og handicapplifte. Afprøving av nyudviklede plassbesparende typer*. Afrapportering fra forsøksbyggerier. 39 s.
- Christophersen, J (2001). *Universell utforming, utforming som passer alle*. Byggforskserien, planløsning nr 220.300 Norges Byggforskningsinstitutt, 2001
- Christophersen, Jon (1990) *Rimeligere enn ventet. Kostnader for livsløpsboliger*. Prosjektrapport 69. Norges byggforskningsinstitutt.
- Christophersen, Jon (2002) *Bedre tilgjengelighet i nye byggverk – virkninger av ny plan- og bygningslov 1997*. Prosjektrapport 321. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Christophersen, Jon (2004) *”tilgjengeligheten i eksisterende boliger – kan den bedres?* Plan nr1 2004
- Christophersen, Jon og Karine Denizou (2000 a) *Klassifisering av tilgjengelighet: tilgjengelige universiteter del 1*. Prosjektrapport 271. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Christophersen, Jon og Karine Denizou (2000 b) *tilgjengelighet ved universiteter og studentbyer :tilgjengelige universiteter, del 2*. Prosjektrapport 272. Norges Byggforskningsinstitutt
- Christophersen, Jon, Ole Gulbrandsen og Rolf Barlindhaug (2000) *Boligpris og brukskvalitet*. Prosjektrapport 384, Norges byggforskningsinstitutt
- Eckhoff, Torstein og Graver (1991) *Regelstyring av lokale forvaltingsvedtak. Praktiseringen av bygningsloven*. TANO
- ECON (2005) *Prising og transaksjoner av boligtomter*. ECON analyse
- Edvardsen, Hege Marie, Jon Guttu og Frode Kann (2004) *Byggesaksreformen – kvalitet gjennom papirflommen?* NIBR-rapport 2004:21. Norsk institutt for by- og regionalforskning

- Fagtidsskriftet idrettsanlegg (1998) Er idrettsanlegg tilrettelagt for funksjonshemmede? s. 26-27
- Follette Story, M., Mueller, J- L., Mace R. L. *The Universal Design File*. North Carolina State University, The Center for Universal Design. 1998
- Glensvik, Audun (2005) *Kostnader ved å sikre universell utforming i Norge*. Econ analyse. Vedlegg 2 til NOU 2005:8
- Gulbrandsen, Ole og Jon Christophersen (2001) *Funksjonshemmede og tilgjengelighet* Byggforsknotat 47, Norges byggforskningsinstitutt
- Gulbrandsen, Ole og Jon Christophersen (2002) *Tilgjengelighet i nye boliger*. Prosjektrapport 322. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Halvor Kr. Halvorsen (2000) *Evaluering av Husbankens utdanningsprosjekt. Universell utforming av bolig, bygning og utemiljø*. Asplan Viak
- Handicapombudsmannen (2003) *Hur tilgjengelig är statsförvaltningen*. Andra delen av HO:s myndighetsenkät 2003
- Hansen, Jan-Inge, Trond Bliksvær, og Eivind Berg (2003) *Funksjonshemmede i Nordland 2001*. NF-rapport 5/03. Nordlandsforskning. 156 s.
- Hanssen, Martin A. og Knut Bjørn Stokke (2002) *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet "Planlegging for alle"*. NIBR-rapport 2002:19
- Holte, Kristin og Rolf Barlindhaug (2004) *Status for livssyklus kostnader i tilknytning til boliger*. Prosjektrapport 374 Norges Byggforskningsinstitutt.
- Husbanken (2004) *Handlingsplan for eldreomsorgen. Husbankens oppsummering*. Husbanken. Oslo
- Isdahl, Bård (2004) *I hodet på utbyggerne. Samtaler med ni utbyggere av byboliger*. Husbanken. 65 s.
- Kittelseaa, Anna M. (2004) *Funksjonshemmedes levekår – fins det? Studier av funksjonshemmedes levekår – en oversikt*. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, Rapport 51 NTNU
- Lange, Tore og Jon Christophersen (1990) *Byggeforskrifter for tilgjengelighet. Intensjoner og praksis*. Prosjektrapport 71. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Nordahl, B. (2005?) *Collaborative decision-making and development control. Developers, local authorities and large scale brownfield projects in urban Norway*. Doktorgrad - ikke publisert.
- Norges Handikapforbund (2003) *Skolebygg for alle*. Evaluering ved sentral prosjektgruppe. Arbeidsnotat.
- Norges Handikapforbund (2005) *Fokus på skolebygg. Tilgjengelighet – Planlegging – Brukermedvirkning*.
- Norges offentlige utredninger (1976:28) *Levekårsundersøkelsen. Sluttrapport*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- Norges offentlige utredninger (2001:22) *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet
- Norges offentlige utredninger (2002:22) *Boligmarkedet og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Norges offentlige utredninger (2003:14) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven 2. Planutvalgets utredning med lovforslag*. Miljøverndepartementet.
- Norges offentlige utredninger (2005:12) *Mer effektiv bygningslovgivning 2. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag*. Kommunal- og regionaldepartementet

- Norges offentlige utredninger (2005:8) *Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.* Justis- og politidepartementet
- Norges offentlige utredninger 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.* Kommunal- og regionaldepartementet
- Nørve, Siri (2005) *Bedre kontroll av byggevirksomheten? En evaluering av kommunal iverksetting og foretakenes endrede kontrollpraksis.* Prosjektrapport 390 Norges byggforskningsinstitutt.
- Nørve, Siri og Cecilie Flyen Øyen (2004) *Tilgjengelighet og levekår. Hvordan blir tilgjengeligheten ivaretatt etter PBL-reformen av -97?* Prosjektrapport 359. Norges Byggforskningsinstitutt
- Oslo kommune (2004) *Retningslinjer for saksbehandler tilgjengelighet for orienterings- og bevegelseshemmede i planprosessen og ved byggesaksbehandling. Blankett nr 78-0568*
- Ratzka, Adolf (1994) A brief survey of studies on costs and benefits of non-handicapping environments . CIB Proceedings of the International Congress on Accessibility in Rio de Janeiro, Brazil, 8 s <http://www.independentliving.org/cib/cibrio94access.html> , Link aktivt juni 2005
- REN (2003): Veiledning til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven 1997, utgave april 2003, Statens bygningstekniske etat.
- SABO /Svenska kommunförbundet (2004) *Kvarboende + tilgjengelighet = og økonomi?* Stockholm
- Skjerdal, Nicolai V. (2005) *Universell utforming – Fra ideal til rettsnorm.* Vedlegg 1 NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet.
- St.meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken.*
- St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.* Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne
- Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad (2004) *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekter i forhold til feil og mangler ved prosjektering.* Delrapport 1 av 2: Hovedrapport Prosjektrapport 375 2004
- TEK Teknisk forskrift (2003): Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) av 22. januar 1997 nr. 33. Ajourført med endringer ved forskrift 29. august 2001 nr. 1069 og forskrift 24. juni 2003 nr 751, i kraft 1. juli 2003, Statens bygningstekniske etat.
- Tennøy, Aud (2002) *Tilgjengelighet for funksjonshemmede. Med fokus på nybygg og eksisterende bygg.* NIBR-rapport 2002:8
- Vista Utredning AS (2005) *Kartlegging og dokumentasjon på tilgjengelighet i nybygde boliger i Oslo – ”hvem bygger vi for?”*
- Wågø, Solvår, Karin Høyland og Solveig Dale (2005) *Universell utforming av skolebygg. Med Stindheim skole som studieobjekt.* SINTEF rapport 50 A05070
- Ytrefhus, Siri (1997) *Beboere i nye omsorgsboliger.* Prosjektrapport 217. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Ytrefhus, Siri (2004) *Mellom modernitet og tradisjon. Unge eldres syn på flytting.* Avhandling for dr.polit.-graden, Universitetet i Bergen
- Øyen, Cecilie Flyen, Sidsel Jerkø og Hege Ovesen (2005) *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis.* Prosjektrapport 381 Norges Byggforskningsinstitutt.

Del 2 Annotert bibliografi

1. Universell utforming

Nicolai V. Skjerdal (2005) Universell utforming – Fra ideal til rettsnorm. Vedlegg 1 NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet.

Formålet med utredningen var å vurdere det rettslige innholdet i begrepet universell utforming. Utredningen skulle avklare hvilket innhold begrepet i dag har og om begrepet universell utforming er egnet til bruk i regelverket og i kontraktrettslig sammenheng. Er universell utforming egnet for rettsliggjøring og i så fall hvordan?

Bakgrunn

Utredningen tar utgangspunkt i norsk politikktutvikling på feltet. Det ble tidlig lagt et viktig prinsippgrunnlag der "funksjonshemmet" eller "funksjonsnedsettelse" defineres som det misforholdet som måtte foreligge mellom individets forutsetninger på den ene siden og de funksjonskrav som fysiske og sosiale omgivelser stiller til den enkelte på den andre siden. Denne definisjonen peker mot at tilpasning av omgivelsene vil kunne forbedre menneskers muligheter til å fungere. Videre at den teknologiske og medisinske utvikling stadig gir oss nye tilpasningsmuligheter. Det vil derfor være slik at krav til tilrettelegging og tilpasning ikke kan fastlegges en gang for alle, men vil måtte justeres ut fra nye muligheter. Dette dynamiske elementet medfører slik en relativisering av begrepet "funksjonshemmet".

Forfatteren gjennomgår grunntankene for universell utforming. Med universell utforming menes det forhold at produkter, bygninger og omgivelser for øvrig kan brukes eller er tilgjengelige for så mange mennesker som mulig, uavhengig av brukernes ferdighetsnivå og uten at det forutsettes spesialtilpassede løsninger for enkelte. Prinsippet legger opp til en hovedløsning for alle (på ulike områder) snarere enn flere alternative løsninger for ulike brukergrupper. Tanken er at man ved universelle løsninger trekker oppmerksomheten bort fra den enkeltes funksjonsnivå og slik bidrar til å redusere det stigma som mennesker som ikke behersker sine omgivelser kan føle.

Begrepene "utforming for alle" og "inkluderende utforming" og "universell utforming" brukes synonymt. Begrepene betegner dels en formgivnings- og planleggingsstrategi og dels en målsetting.

Prinsippet om universell utforming forutsetter også tilrettelegging utover tilpasninger av det enkelte bygg eller produkt. For at den enkelte skal kunne delta i samfunnet, må en også se på lokalisering av ulike aktiviteter eller miljøer i forhold til hverandre, og universell utforming stiller slik krav til planlegging, også på et overordnet nivå.

Tilgjengelighet (accessible design) skiller seg fra universell design ved at en lager særløsninger for en gruppe, løsninger som ikke er integrert i hovedgrepet. Universell utforming legger vekt på at løsningene skal gi likestilling i bruk for alle i grunnutformingen og at tilleggsløsninger for funksjonshemmede skal unngås. Når en i lovgivningssammenheng snakker om prinsippet universell utforming, er det i første rekke at allment tilgjengelige hovedløsninger skal legges til grunn og ikke særløsninger eller kompensatoriske løsninger i tillegg til en hovedløsning.

Forfatteren peker på at disse definisjonene har karakter av målsettinger. Problemet er hvordan prinsippet skal operasjonaliseres. Innen feltet diskuteres hva som er løsninger som gir bedre anvendelighet for alle og viser til eksempler i denne diskusjonen. I forhold til det rettslige perspektivet avvises denne diskusjonen fordi den kan gi så snevre definisjoner av universell utforming, at mange tilfeller vil falle utenfor. Forfatteren mener at den ikke alltid kommer utenom spesialtilpasninger for mennesker med nedsatt funksjonsevne (integreerte eller separate løsninger). Dersom en med begrepet universell utforming vil utelukke enhver form for særordninger, vil man være henvist til å snakke om universell utforming pluss en stor gruppe av andre tiltak for å ivareta tilgjengelighet for alle.

Universell utforming som plikt- og rettighetsregler – konkretisering uten detaljering

Forfatterens oppgave er å vurdere det rettslige innholdet i begrepet universell utforming, om universell utforming er egnet for rettsliggjøring og i så fall *hvordan*. Det er en sterk sammenheng mellom disse to problemstillingene fordi operasjonaliseringen av prinsippet har betydning for hvordan det kan rettsliggjøres. Rettsliggjøring dreier seg om å gjennomføre universell utforming som plikt- og eventuelle rettighetsregler. Prinsippet må da gis et innhold og avgrenses. En må søke rettslig håndterbare kriterier som både ivaretar grunntankene bak universell utforming og som gir et vurderingsgrunnlag for å fastslå prinsippets rekkevidde. Konkretisering må ikke føre til at en fortaper seg i detaljer som vil virke innskrenkende. Gjennomføringen fordrer i stor grad fleksibilitet samtidig som en i rimelig grad må ivareta forutsigbarheten for rettssubjektene. Dette kan ikke være et valg mellom ulike, viktige hensyn, fordi prinsippet om universell utforming aldri vil kunne gi svar på alle spørsmål som melder seg i praksis, uansett konkretiseringsnivå. Det vil alltid kunne være behov for nærmere regulering av kravene på det enkelte livsområde.

Dagens lov- og regelverk - pbl-området

Forfatteren gjennomgår begrepet universell utforming i rettslig sammenheng. Han peker på at på pbl-området er funksjonskravene i forskriftene på sine områder langt på vei sammenfallende med tankene bak universell utforming, selv om begrepet ikke forekommer i lover og forskrifter. Hvordan utformingsplikten skal avgrenses, og grenser for hva som kan kreves av tilrettelegging, er redegjort for i rundskriv. Videre at planlovutvalget presiserer i hvilke rammeplaner en kan legge bindinger mht. detaljerte funksjons- og utformingskrav til bygninger, anlegg og utearealer for å sikre tilgjengelighet.

Universell utforming er i liten grad brukt i dagens lovgivning, men det er stundom lagt opp til en grad av tilgjengelighet som forfatteren mener oppfyller eller ligger nær universelle løsninger (deler av bygningsloven med tilhørende forskrifter og veiledning). I andre tilfeller etablerer loven en tilretteleggingsplikt som ikke gir grunnlag for å stille krav om universell utforming. Forholdet mellom gjeldende retts-tilgjengelighetskrav og begrepet universell utforming er noe uklart. Det er videre viktig at innholdet i universell utforming klargjøres og at dette skjer ved lovgivning. Dette for å gi publikum og myndighetene en ramme om vurderingene slik at universell utforming og tradisjonell tilrettelegging ikke forveksles.

En løsning for alle?

Universell utforming gjelder primært de fysiske, bearbejdede miljøer som bygg, uteområder knyttet til by, anlegg eller virksomheter, sportsarenaer og parker. Forfatteren trekker videre opp to hensyn for utformingen av bestemmelsene:

- Det vil ikke alltid være mulig å finne løsninger (integreerte eller ikke) som tilfredsstillende enhver form for funksjonsnedsettelse.
- En rettsplikt til å sørge for universell utforming kan ikke være ubegrenset.

Forfatteren mener at universell utforming ikke på en meningsfull måte kan utformes slik at alle personer eller former for funksjonsnedsettelse vil kunne falle innenfor. Dette er imidlertid ikke noe problem fordi en kan utfylle prinsippet om universell utforming med en individuelt betinget tilpasningsplikt. Den individuelle utformingsplikten kan kompensere når de universelle løsningene etterlater udekkede behov som det er mulig å gjøre noe med..

Men dersom denne individuelle tilpasningsplikten skal gi et effektivt vern, må en være forsiktige med å pålegge det samme ansvarssubjekt både plikt til å sørge for universelle - og etter behov - individuelle løsninger. Dette fordi det kan være interessekollisjon mellom en universell og en individuell løsning, f.eks. kan en spesialtilpasset løsning ekskludere andre brukere, eller ved at det ikke er økonomisk rom for både en universell løsning og for en spesialtilpassing. Av dette trekker han den konsekvens at alle aktører som henvender seg til allmennheten eller som er åpen for allmennheten skal ha ansvaret for å sørge for universelle løsninger. Den individuelle tilpasningsplikten bør være avgrenset til områder utenfor det offentlige rom.

Innholdsmessig fleksibiliteten og begrensninger av plikten

Forfatteren mener at spørsmålet om universell utforming ikke er "alt eller intet", men at en kan tenke seg ulike løsninger i ulike livsområder. Videre tenker en at innholdet både i den universelle og/eller den individuelle utformingen ikke defineres en gang for alle. Innholdet må vurderes løpende, f.eks. ut fra nye teknologiske muligheter. Det vil slik måtte ligge en fleksibilitet i bestemmelsen av det innholdsmessige.

Både den enkeltes funksjonsnivå og de funksjonskrav som omgivelsene stiller er relative størrelser. Universell utforming har fokus på omgivelsene. Ved universell utforming må en imøtekomme en større variasjon av brukerforutsetninger enn den normalen en i dag har tatt utgangspunkt i. Da må også rekkevidden av en ev. plikt til å sørge for universelle løsninger i en viss utstrekning bygge på en påregnelighetsbetraktning. Utredningen reiser ut fra dette tre spørsmål:

- Hva er den enkelte virksomhetens funksjon?
- Hvem er brukerne - hvilke ferdighetsreduksjoner må imøtekommes?
- Hva betyr det å gjøre tilgjengelig?

I dagens lovverk gjelder det begrensninger i tilretteleggingsplikten. Disse begrensningene uttrykker at det må være en balanse mellom de byrder som tilretteleggingen medfører og de fordeler som oppnås ved tilretteleggingen. Utgangspunktet er at det et sted må settes en grense for pliktene. Problemet er å definere eller formulere denne med sikte på praktisk rettsanvendelse. Skjerdal mener at det neppe er mulig å fastsette endelige og nøyaktige begrensninger uavhengig av livsområde, uavhengig av hva slags funksjonsnedsettelse, hva det koster osv. Variasjonen av situasjoner er for stor til å kunne sammenfattes på en enkel måte. Utfordringen er å finne fram til hvordan denne begrensningen skal håndteres, f.eks. hvilke momenter som skal inngå i vurderingen.

Universell utforming som grader av tilrettelegging

Skjerdal konkluderer utredningen med at universell utforming kan være egnet for å gjennomføres i form av lov. Det er grunnleggende å erkjenne at universell utforming ikke er et spørsmål om enten/eller, men snarere et spørsmål om tilretteleggingsgrad. Fordi det er så stor variasjon i funksjonsnedsettelse, kan vi ikke utlegge universell utforming som et prinsipp om å tilrettelegge for alle eller for så mange som mulig. Enkelte faktorer vil alltid kunne sette begrensninger.

Funksjonskrav og minimumsløsninger

Han mener at det vil være vanskelig å gjennomføre universell utforming gjennom rettighetslovgivning uten at en samtidig sørger for en konkretisering som går ut over en formulering av den grunnleggende tilgjengelighetsmålsettingen. Det lar seg ikke gjøre å stille opp en standard som imøtekommer alle. Hvordan prioritere mellom konkurrerende rettigheter når vi står overfor et ubegrenset antall av dem? En ville åpne for et ubegrenset antall enkeltkrav fundert i lov. Han mener at vegen å gå er åpent å diskutere de avveiningsspørsmålene som vil oppstå på de enkelte områder. Han mener at en skal definere hvilke funksjoner eller formål som må oppfylles og overlate løsningen til de som har gjennomføringsplikten, noe en i stor grad har gjort i bygningslovgivningen. Problemet med en slik kravutforming er at løsningene framstår som minimumsløsninger og at en nøyer seg med å gjennomføre minimumsløsninger. Dette reiser spørsmålet om hvor terskelen skal legges.

Et annet problem ved valg av løsninger er at flere er mulige, og noen vil bli ansett som bedre enn andre. Han mener at kravet om universell utforming ikke bør strekkes så langt at en bare aksepterer den løsningen som i enhver sammenheng er optimal både mht. funksjonalitet og inkluderende preg. Dersom universell utforming utlegges som et generelt rettslig prinsipp om at "kun det beste er godt nok", er det fare for at kravet framstår som en uoppnåelig standard der en aldri vet om en når helt opp.

Molly Follette Story, James L. Mueller og Ronald L. Mace (1998)
The Universal Design File: Designing for People of All Ages and Abilities
The Center for Universal Design, NC State University 1998 127 pp.
Internett/nedlasting (aktiv 15.06.06)
http://www.design.ncsu.edu/cud/pubs/center/books/ud_file/toc3b14.htm

Sannsynligvis er dette den enkleste, mest direkte og samtidig mest fullstendige og presise innføringen i hva universell utforming står for. Forfatterne var med i arbeidsgruppa som formet de sju prinsippene med tilhørende definisjoner og retningslinjer som brukes over hele verden, også i Norge, og som utgjør de grunnleggende byggesteinene i universell utforming. Forfatterne har således større nærhet til stoffet og mer autoritet enn de fleste andre.

Boka innleder med en del bakgrunnsstoff. En del av dette, f.eks det som gjelder forekomster av funksjonshemninger i USA, har liten interesse for oss, men noen avsnitt om forholdet mellom universell utforming, tilgjengelighet, barrierefri bygging, utbedring og tekniske hjelpemidler er relevante fordi de plasserer universell utforming i forhold til andre, med nærliggende aspekter og begreper. Innledningsvis har boka også et kapittel om å forstå menneskers egenskaper – et sentralt poeng, som danner grunnlaget for det meste av tenkingen om universell utforming, og som, enda mye har vært skrevet om dette seinere,

fremdeles gjelder og ikke er blitt foreldet. Deretter følger en gjennomgang av de sju prinsippene for universell utforming.

Først kommer en enkel oppstilling av prinsippene, definisjonene og retningslinjene. Deretter, og her ligger bokas virkelige styrke og betydning, to ganger sju kapitler som gjennomgår og på enkelt vis analyserer prinsippene. Først gjøres dette med forklaringer av prinsippene og eksempler på bruken av retningslinjene ved utforming av bygninger og produkter. Deretter følger sju casestudier, en studie for hvert av prinsippene, hvor bruken av prinsippene – dels ved evaluering, dels ved utvikling – blir gjennomgått.

The Universal Design File er en uunnværlig bok for enhver som vil vite hva universell utforming går ut på. Kunnskapen som denne boka gir på enkelt og lettfattelig vis, og med gode og instruktive illustrasjoner, er essensiell og en forutsetning for å kunne bruke begrepet universell utforming korrekt, og helt nødvendig som basis for å arbeide på dette feltet.

**Wolfgang Preisler og Elaine Ostroff (red.) (2001) Universal Design Handbook
McGraw-Hill, New York, 1216 sider ISBN 0-07-137605-4**

Tittelen er noe misvisende, for dette er langt mer enn en håndbok. Den anses av mange som hovedverket på området. Den har bidrag fra omtrent 80 forfattere i 69 land og behandler derfor temaet fra mange ulike sider. Omfanget gjør at boka har nødvendig informasjon såvel for samfunnsplanlegging, som for arkitektur, planlegging og design. Som vedlegg har boka en CD-ROM, som veileder om den amerikanske rettighetslovgivningen (ADA) og hvordan bestemmelsene i den skal oppfylles.

Innledningsvis legger redaktørene fram ”det nye paradigmet”, at oppmerksomhet om ulike menneskelige behov og forutsetninger ikke er en hemske for god utforming, men at universell utforming er en fruktbar holistisk og integrerende tilnærming, ikke minst fordi den omfatter hele skalaen av planlagte omgivelser, fra produktdesign til arkitektur, byplanlegging og annen overordnet planlegging.

Foruten redaktørenes innledninger er boka disponert i ni deler. Del to, om premisser og perspektiver, spenner fra problematikk i forhold til utviklingsland (også interessant her mht. boliger og omgivelser for fremmedkulturelle innvandrere) til forholdet bruker/spesialist og evaluering.

Tredje del dreier seg hovedsakelig om retningslinjer og normer for utforming, men tar opp juridiske aspekter i tillegg til arkitektoniske. I de to neste delene dekkes forhold fra offentlig policy til detaljplanlegging, bl.a. transport, designmetodologi og overordnet planlegging, samt planlegging og utforming av boliger. Etter dette følger tre deler om praksis, utdanning og forskning og til sist, casestudier.

Siste del er et essay om universell utforming i tida som kommer, hvor Leslie Kanés Weisman diskuterer universell utforming som velferdsinstrument og demokratisk virkemiddel, universell utforming i forhold til boliger med understandard, syke hus, byer og bygninger, samt spekulasjoner rundt kriterier for universelt utformede byer.

Spennvidden er stor innenfor hver del. Oftest er de enkelte delene disponert slik at generelt stoff kommer først – stoff som kan ha samfunnsvitenskapelig interesse står derfor som regel

først, f.eks. "Integrated Approach to Universal Design" (del 1), "Universal Design Practice in the US" (del 6), "Advances in Universal Design Education" (del 7).

Jon Christophersen (red.) (2002) Universal Design – 17 Ways of Thinking and Teaching
Den norske stats Husbank, Oslo. 386 s.

Bestillingsnr. HB: 7.F.34 E ISBN: 82-90122-05-5

Internett/nedlasting i tre deler (link aktivt medio juni 2005)

<http://www.husbanken.no/portaler/iporthoved.nsf>

Boka er en artikkelsamling. Den kom i stand som en oppfølging av Husbankens undervisningsprosjekt i universell utforming. Artikkelforfatterne er høyt ansette fagfolk på feltet, og alle har lang undervisningserfaring fra universiteter og høyskoler i USA, Canada, Europa og Asia (Japan og India). Målgruppa er i første rekke folk som underviser i forming og planlegging, dvs. arkitektur, design og plan på universitetsnivå.

Selv om de fleste artiklene er mest relevante for formgivere, dvs. arkitekter og designere, har enkelte en noe annen tilnærming. Et par gjelder tverrfaglig samarbeid, f.eks. kapittel 1.3 om temadager for ergoterapistuderenter og ingeniørstudenter i Trondheim, kapittel 3.4 og 3.5 om samarbeidsprosjekter mellom arkitekt- og designstudenter.

Fire kapitler er mer teoretiske, og kan derfor ha større interesse for andre enn formgivere. Den mest utviklede av disse, og den som i minst grad retter seg mot formgivning er artikkelen til Edward Steinfeld og Beth Tauke i kapittel 2.1, som beskriver en reflekterende pedagogikk med vekt på samfunnskritikk. I dette bidraget trekkes linjer til tidlige feminister, til Max Weber og til utopiske ideer. Samfunnskritiske holdninger beskrives også i artikkelen til Polly Welch og Stanton Jones, kapittel 2.2. Teorier om inkludering blir behandlet av Marten Wijk (kapittel 1.4). Martin Walker (kapittel 1.6) derimot, gjennomgår inkluderingsproblematikk ut fra personlige erfaringer som lærer på Englands fremste arkitektskole. Fremmedkulturelle forhold, også minoritetskultur, tas opp både bredt og spesielt i to kapitler, det ene fra et indisk perspektiv (Singanapalli Balaram, kapittel 3.2) og i forhold til urbefolkning (Anette Pedersen/Christopher Crouch, kapittel 3.1).

Simeon Keates og P. John Clarkson (2003) Countering Design Exclusion: An Introduction to Inclusive Design
Springer-Verlag, London 2003, 227 p ISBN 1-85233-769-9

Til forskjell fra de fleste andre bøker om universell utforming er ikke dette en bok som har hovedvekten på fysisk form og fysiske løsninger. I stedet – som delvis uttrykt i tittelen – dreier den seg om grensesnittet bruker/produkt. Utgangspunktet er som i mye annen litteratur, at mangler ved utformingen gjør at mange ikke kan bruke mye av det vi former og at slikt både er dårlig design og dårlig økonomi. Det som skiller denne boka fra de andre er imidlertid at den holder seg til grensesnitt som tema, og at den går nøye inn på hva som skal til for å endre tenkningen om produktene og hva slags analyser som er nødvendige for å få resultater som er mer allment akseptable, praktisk så vel som sosialt.

Nytt i denne boka er måtene velkjente data om brukere, brukergrupper og funksjonshemninger blir kombinert med produktutviklingsanalyser. Kjente analysemodeller blir forbedret og nye blir utviklet for å forklare hvordan produktutviklingstenkning og kunnskapsflyt kan bedres og vanlige brudd i informasjonskjeden unngås. Forfatterne gjennomgår, beskriver og definerer begreper, setter dem i sammenheng med hverandre og bruker dette i modellutviklingen.

Argumentasjonen og modellene i boka går fra de aller enkleste til forholdsvis kompliserte årsakssammenhenger, diagrammer og modeller. Bokas store styrke, og det som skiller den fra annen litteratur på feltet er at den går inn på designprosessen fra en mer samfunnsvitenskapelig vinkel enn det som er vanlig. Produkt eksemplene i boka er brukt mer for å understøtte og eksemplifisere den øvrige argumentasjonen enn som illustrasjoner av god eller dårlig design.

2. Tilgjengelighet og levekår

Trond Bliksvær og Jan-Inge Hansen (1997) Funksjonshemmede i Nordland.

Levekår og livskvalitet

NF-rapport 17/97. Nordlandsforskning. 134 s.

Trond Bliksvær, Jan-Inge Hansen og Eivind Berg (2003) Funksjonshemmede i Nordland 2001

NF-rapport 5/03. Nordlandsforskning. 156 s.

Nordland Fylkeskommune fikk i 1994 gjennomført en levekårsundersøkelse som et ledd i fylkeskommunens planlegging for perioden 1996-99. Planens målsetting var å øke livskvaliteten for alle grupper av Nordlands befolkning. Undersøkelsen ble gjennomført i 1994. Den er gjennomført som telefonintervju med 2032 personer.

Data fra denne undersøkelsen er grunnlaget for tre rapporter. Den første rapporten kom i 1994 og analyserte levekårslikheter og forskjeller for befolkningen generelt. De to neste rapportene kom i 1997 og 2003 og er omtalt her.

Undersøkelsene tok utgangspunkt i gruppen funksjonshemmede, som empirisk omfattet:

- personer som oppgir at de har en sykdom, skade eller lidelse av varig karakter eller er funksjonshemmede og opplever vansker eller begrensninger i høy eller noen grad på seks utvalgte livsområder

eller

- personer som har problemer med å gjennomføre minst en av fem beskrevne aktiviteter.

Ut fra denne definisjonen finner de at 31 % av utvalget var funksjonshemmede i 1994 mot 34 % i 2001-undersøkelsen.

Levekårstilnærming legger vekt på to typer forhold, ressurser og deltakelse på ulike samfunnsarenaer. I forhold til tilgjengelighet i bygd miljø, vil en slik tilnærming kunne si noe om deres boligressurser og ev. egenskaper ved den og det bygde miljøets hindringer i forhold til deltagelse på de ulike samfunnsarenaene.

Bliksvær og Hansen (1997). Undersøkelsen analyserer levekårs situasjonen til hjemmeboende funksjonshemmede. De bygger på en reanalyse av datamaterialet samlet i 1994. De levekårsområder som er tatt med er helse, utdanning, inntekt, bolig og nærmiljø, sosial kontakt, omsorg og fritidsaktiviteter. For denne bibliografiens formål vi konsentrere oss om bolig og nærmiljø.

Forfatterne finner at funksjonshemmede oftere enn andre har en bolig under en viss størrelse, selv om mange funksjonshemmede ofte vil ha det største plassmessige behovet. Dette er

knyttet til at de oftere har lav inntekt. Undersøkelsen sier imidlertid ikke noe om boligen har egenskaper som gjør den lite tilgjengelig eller reduserer nytten av boligen for den funksjonshemmede: Å ha vansker med å gå trapper, er i undersøkelsen et kriterium på å være funksjonshemmede. Men vi vet ikke noe om den boligen vedkommende bebor, har trapper eller trappeadkomst.

Undersøkelsen undersøker også kontaktmønster til familie og venner og finner at personer med bevegelseshemninger og personer med hemninger som medfører sterke begrensinger i hverdagen, kommer dårligere ut enn andre. Dette forklares med deres immobilitet og den hindringen som deres situasjon i seg selv medfører for deltagelse. I fritidslivet har også funksjonshemmede en del lavere aktivitetsnivå enn andre.

Det å ha egen bolig synes å være viktigere for funksjonshemmedes livsvilkår enn for andre. Gruppen legger også vekt på et godt sted å bo/nabolaget. Men ser vi på de to gruppenes fornøydhet med sin bolig, finner undersøkelsen ikke signifikante forskjeller.

Vi ser at undersøkelsen ikke har med fysiske, materielle indikatorer som kan knytte hindringer i det fysiske miljøet til deltagelser på de ulike arenaer eller til nytte/velferdsvurderinger.

Blisvær, Hansen og Berg (2003). Undersøkelsen analyserer levekårssituasjonen for funksjonshemmede i 2001 i Nordland fylke og utviklingen for denne gruppen fra 1994 til 2001. Undersøkelsen bygger på Hansen og Bliksvær 1997. Data fra 2002 er hentet fra undersøkelsen "Boforhold, helse, livskvalitet og offentlige tjenester" som var tilnærmet lik undersøkelsen publisert i 1997. Forskjellen ligger i at den siste spørreundersøkelsen var gjennomført postalt og ble besvart av 3157 personer.

Forfatterne finner at boligstørrelsen har økt i perioden 1994-2001, både for funksjonshemmede og for andre. Men de finner som i 1994-undersøkelsen at de funksjonshemmede systematisk har mindre boliger enn befolkningen for øvrig. Det er særlig i de eldre aldersgruppene at de funksjonshemmede kommer dårligere ut enn befolkningen for øvrig. Og funksjonshemmede kvinner bor oftere i små boliger enn funksjonshemmede menn, i 1994 som i 2001. Personer med sterke funksjonshemninger bor ikke i større boliger enn de med mer begrensede hemninger. Forfatterne trekker den konklusjon at bolig som levekårsfaktor ikke er fordelt etter behov og at det synes heller å være slik at de med størst behov har de minste boligressursene.

Indikatorene sier ikke noe om hvilken standard boligen har eller i hvilken grad boligen er hensiktsmessig i forhold til den funksjonshemmedes behov.

Videre finner undersøkelsen at boutgiftene har steget i perioden for alle grupper, men er fortsatt lavere blant funksjonshemmede selv om boligkonsumet målt ut fra boligstørrelse, boligtype og eierform er om lag den samme for funksjonshemmede og andre. Forfatterne peker på at utgiftsforskjellene kan muligens tilskrives boligens standard og beliggenhet. Data viser at de funksjonshemmede generelt bor mindre sentralt enn andre grupper. Funnene i 2001 er på boligområde om lag det samme som i 1994.

Det å ha egen bolig synes å være viktigere for funksjonshemmedes livsvilkår enn for andre og gruppen legger vekt på et godt sted å bo/nabolaget, i 2001 som i 1994. Ser vi på de to

gruppens fornøydhets med sin bolig, finner undersøkelsen heller ikke i 2001 signifikante forskjeller.

Jan-Inge Hansen og Trond Bliksvær (2000) Inntektsutviklingen blant funksjonshemmede. En sammenlikning av gjennomsnittlig inntekt for funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede for perioden 1980-95 basert på Statistisk Sentralbyrås levekårsundersøkelse NR-notat 1002/2000. Nordlandsforskning. 27 s.

Rapporten analyserer data fra den nasjonale levekårsundersøkelsen i 1995. Forfatterne bruker den samme empiriske avgrensning av funksjonshemmede som i tidligere arbeider, se Bliksvær og Hansen 1997.

Analysen viser at den funksjonshemmede delen av befolkningen kommer dårligere ut enn andre. Gjennomsnittet for de ikke-funksjonshemmede i aldersgruppen 17-66 var i 1995 180 000 mot 140 000 for de funksjonshemmede.

Forskjellene diskuteres i et livsløpsperspektiv ut fra de tre forklaringstypene kohort, alder og periode (arbeidsmarkedssituasjonen, konjunkturbasert tilnærming). Forfatterne finner at ingen av de tre forklaringstypene kan utelukkes. Undersøkelsen finner at det er mindre inntektsforskjeller mellom funksjonshemmede og andre blant unge enn eldre, men mener at en ikke må overvurdere betydningen av at de yngre funksjonshemmede i dag har bedre muligheter som ung enn hva de funksjonshemmede hadde. Aldersforklaringen, at problemer knyttet både til helse og arbeidsmarkedet øker med tiden/alderen, må ses i en historisk kontekst. Den må ses i relasjon til karakteristika ved ulike perioder. Disse periodiske karakteristika kan være knyttet både til forhold ved arbeidsmarkedet og til praktiseringen av trykkesystemet.

Anna M. Kittelseaa (2004) Funksjonshemmedes levekår – fins det? Studier av funksjonshemmedes levekår – en oversikt. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, Rapport 51 NTNU

Rapporten gjennomgår internasjonale levekårsundersøkelser og tilgrensende studier hvor funksjonshemmede kan defineres som egen gruppe. Fokus for gjennomgangen er ikke resultatene, men forskingsstrategier, design og gjennomføring. Deler av rapporten handler om ulike måter å avgrense funksjonshemmede i levekårsundersøkelser.

Studiene som er valgt ut er i hovedsak levekårsundersøkelser med vekt på objektive levekårsindikatorer. Både tverrsnittsundersøkelser og mer langvarige og offisielle levekårsundersøkelser er godt representert. I tillegg er det med en del spesialundersøkelser av funksjonshemmedes levekår. Det kan se ut til at innslaget av studier med hovedvekt på livskvalitet øker når en nærmer seg særskilte grupper av personer med funksjonsnedsettelse. Det er mulig at dette kan henge sammen med at en ikke er så opptatt av å sammenligne levetilstandene for disse gruppene med befolkningen for øvrig, men legger mer vekt på deres spesielle situasjon.

En del av velferdspolitikken overfor personer med funksjonsnedsettelse handler om diskriminering og like vilkår. Forfatterne mener at dersom en skal undersøke om personer med funksjonsnedsettelse sakker etter i levekårsutviklingen, er det viktig at en stiller samme

spørsmål eller spørsmål om de samme forholdene til alle. Det er også viktig å fokusere på områder som en politisk kan gjøre noe med. Dette kan være materielle levekår og hindrer for deltagelse. Enkelte livsområder kan likevel ha særskilt betydning for mennesker med funksjonsnedsettelse og på disse områdene kan en lage spesialundersøkelser og spørre om forhold som ikke angår alle mennesker i samme grad. Særlig i slike spesialundersøkelser må en sikre at det blir stilt spørsmål om samfunnsskapte barrierer.

Anna M. Kittelseaa (2004) Funksjonshemmedes levekår – spørsmål om barrierer? Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, Rapport 54 NTNU

Denne undersøkelsen inngår som en del av prosjektet "Levekår for funksjonshemmede – fins det? Prosjektet setter fokus på metodologiske og teoretiske grunnlag for levekårsundersøkelser, hvor personer med funksjonsnedsettelse inngår.

Utgangspunktet for notatet er et nytt relasjonssyn på funksjonshemming, der en ser på relasjonene mellom individet og omgivelsene. Levekårsundersøkelser er på dette grunnlaget blitt kritisert for å ikke stille spørsmål ved hindringer eller barrierer i hverdagen. For å undersøke om det kan være fruktbart å stille spørsmål om barrierer også i norske levekårsundersøkelser, har en oversatt noen av spørsmålene fra kanadiske og amerikanske undersøkelser og anvendt samme med spørsmål fra den norske levekårsundersøkelsen på et utvalg. Spørsmålene er fordelt over seks vanlige tema i slike undersøkelser, derav bolig og nærmiljø. Metoden er prøvd ut på 11 personer. På området bolig var det utprøvd et nytt spørsmål der en spør utformingen av hjemmet utgjør en hindring for å delta i aktiviteter.

Den nye tilnærmingen stilte spørsmål om barrierer av fysisk art og dette ble ikke opplevd som like relevant for alle typer av funksjonshemninger.

3 Tilgjengelighetssituasjonen i boliger

Jon Christophersen og Ole Gulbrandsen (2000) Studentboliger for funksjonshemmede: behov, tilgjengelighet, brukbarhet og universell utforming Prosjektrapport 293, Norges byggforskningsinstitutt

Prosjektet er del av hovedprosjektet "Universitetet for alle". Det er det andre prosjektet Byggforsk har utført om tilgjengelighet for funksjonshemmede studenter ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. Fokus er her på studentboliger for funksjonshemmede. Rapporten er todelt: Første del inneholder bakgrunnsstoff om tilgjengelighetsarbeid og universell utforming, samt beskrivelse av nybygde og universelt utformede studentboliger på Lerkendal i Trondheim. Andre del er en behovsanalyse og en analyse av boligtilbudet.

De sentrale spørsmålene i prosjektet er:

- Hvilke behov er det for tilrettelagte studentboliger?
- Hvordan er de tilrettelagte boligene utformet, innredet og hvordan fungerer de for brukerne?

Det første spørsmålet belyses med data som er samlet inn med en kombinasjon av spørreskjema til universiteter i England, Tyskland og Frankrike om deres erfaringer, og telefonintervjuer med funksjonshemmede studenter som har avsluttet studier ved norske

universiteter. I tillegg er det brukt foreliggende data om funksjonshemmede i den norske befolkningen (levetårsundersøkelsene 1995 og 1998) for å finne ut hvordan studentmassen kunne sett ut, dersom forekomsten av funksjonsnedsettelse hadde vært den samme blant studenter som blant normalbefolkningen på samme alderstrinn. Utvalget av utenlandske universiteter er basert på anbefalinger og EUs opplisting av tilrettelagte tilbud, fordi det ikke finnes gode og objektive data om tilrettelegging av campus, undervisningstilbud og boliger.

Det andre spørsmålet er undersøkt ved befaringer og analyse av de fysiske forholdene i studentboliger og intervjuer av funksjonshemmede beboere i studentboliger på universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø, samt intervjuer av studenter ved noen distriktshøyskoler.

Verktøyet som er brukt til å registrere de fysiske forholdene er tilgjengelighetsmalen som er utviklet av Byggforsk på oppdrag fra DELTA-senteret i 1999. Malen er her utvidet med spørreskjemaer om hjelpemidler og beboererfaringer. Malen gjør det mulig å gradere tilgjengeligheten fra utilgjengelig (nivå 0) til svært godt tilgjengelig (nivå 3), hvor nivå 1 tilsvarer intensjonene i Teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven. Malen skiller mellom tre hovedgrupper av funksjonshemmede: Bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede.

Under forutsetning av at andelen funksjonshemmede blant studenter er den samme som ellers i befolkningen på samme alder, kan det beregnes at det totalt kunne vært 2000 - 2100 funksjonshemmede studenter i de fire byene, fordelt som følger: 900 - 950 i Oslo, 450 i Bergen, 530 i Trondheim og vel 150 i Tromsø. Det er ikke statistikk over funksjonshemmede studenter verken på universitetene eller i samskipnadene, men inntrykket er at de faktiske tallene er langt lavere enn de beregnede.

Boliger for studenter utvikles sjelden etter prinsippene for universell utforming. Anlegget på Lerkendal synes å være enestående, selv om ikke disse prinsippene er brukt direkte. Resultatet er en konsekvens av at byggherren ønsket generelt anvendelige boligtyper.

Samskipnadene har svært forskjellige holdninger til tilgjengelighet. Holdningene synes å være påvirket av praktiske erfaringer knyttet til etterspørsel etter et tilrettelagt botilbud. Der det er lite etterspørsel etter tilrettelagte boliger, antas det at behovene er små og tilbudet legges opp etter det. Undersøkelsen indikerer at dette kan være feil antagelse. Trondheim, som har det beste tilbudet, har også størst etterspørsel. Svar fra tyske og engelske universiteter som er kjent for sine tilrettelagte boliger og studietilbud gir klare indikasjoner på at flere funksjonshemmede søker studieplass, dersom det finnes tilrettelagte tilbud. Søkningen fra funksjonshemmede er størst til de universitetene som er best tilrettelagt. Det kan se ut som om mangel på tilrettelagte tilbud kan hindre funksjonshemmede fra å studere.

Det synes ikke tilstrekkelig avklart om ansvaret for et tilrettelagt botilbud skal ligge i kommunene eller i samskipnadene, og om funksjonshemmede studenter skal ha samme muligheter for botilbud som andre studenter. Tilgjengelighet til nybygde boliger skal sikres gjennom Plan- og bygningsloven med forskrifter, men kravene som stilles der er lave. Alle de tilrettelagte boligene ved universitetene er tilrettelagt med hensyn til bevegelseshemmede. Det er sjelden tilfelle at tilgjengelighetsnivået er høyere enn det TEK forutsetter. Selv om boligen er tilrettelagt, kan fellesarealene, som f.eks. vaskerier være dårlig tilgjengelige. Det finnes ikke boliger tilrettelagt for andre grupper enn bevegelseshemmede.

Ole Gulbrandsen og Jon Christophersen (2001) Funksjonshemmede og tilgjengelighet Byggforsknotat 47, Norges byggforskningsinstitutt

St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001 etterlyste en kartlegging av behovet for bedring av tilgjengelighet generelt, som et grunnlag for en handlingsplan for utbedringer. Det var behov for kunnskap om hvilke bygninger som har størst behov for utbedringer. Notatet er et bidrag til denne kunnskapen, med fokus på boliger. Rapporten definerer i første del funksjonshemming og har en gjennomgang av krav og virkemidler for å øke tilgjengeligheten: Offentlige krav og virkemidler til tilgjengelighet i bolig og byggverk i plan- og bygningsloven, i TEK og REN, Husbankens regler og i reguleringsplaner/utbyggingsavtaler, tilgjengelighetsprosjekter i kommunene.

Gjennom analyser av tall fra levekårsundersøkelsen 1997 gir forfatteren et bilde av tilgjengelighetsforholdene i norsk boligmasse. Levekårsundersøkelsen 1997 hadde en kombinasjon av spørsmål om funksjonsnedsettelse og spørsmål om tilgjengelighet i boligen, som gjør den til en unik datakilde om funksjonshemmede og bolig.

Hovedgruppene av funksjonshemmede anslås ved hjelp av følgende undersøkelser: Helseundersøkelsen 1985, Folkehelse rapporten 1996, SSB, boforholdsundersøkelsene fra 1981 til 1995, Folke- og bolig tellingen 1990 og Levekårsundersøkelsen 1997.

Status

Ut fra Levekårsundersøkelsen 1997 er det satt opp en liste på 11 kriterier som må være oppfylt for at en bolig skal ha livsløpsstandard. I tillegg må boligen være over en vis størrelse. Analysen viser at noen av manglene forekommer hyppig og i de fleste tilfeller forekommer flere mangler i kombinasjon. Bare 6 % av boligene hadde ingen av disse manglene, dvs. at vi i 2001 hadde 110 000 – 115 000 boliger med livsløpsstandard.

Utviklingen

Etter at Husbanken innførte lånetillegg for boliger med livsløpsstandard i 1982, økte andelen boliger med livsløpsstandard bygget i perioden fra 2 - 3 % før 1980 til 7 % på 1980-tallet og til 31 % av dem som ble bygget på 1990-tallet. En del av nye livsløpsboliger er omsorgsboliger. Eneboligene er en sentral hustype for veksten i antall livsløpsboliger. På 90-tallet ble hver fjerde enebolig eller våningshus bygd med livsløpsstandard. 16 % av de kommunale boligene har livsløpsstandard (en del av disse er nye omsorgsboliger). Blokkboliger utgjør en viktig del av de nye boligene med livsløpsstandard.

Andel boliger med livsløpsstandard er høyest i små tettsteder under 2000 innbyggere. Det er stor forskjell på tilgjengelighet i boliger i de ulike landsdelene. Vestlandet og Østlandet utenom Oslo og Akershus har de høyeste andelene. Oslo har en andel livsløpsboliger under gjennomsnittet.

Ole Gulbrandsen og Jon Christophersen (2002) Tilgjengelighet i nye boliger Prosjektrapport 322, Norges byggforskningsinstitutt

Målet med prosjektet er å skaffe oversikt over utbredelsen av boliger med livsløpsstandard i nyere norsk boligmasse (boliger bygd 1995 - 1997). En har god oversikt over Husbankfinansierte boliger. Det er også ønskelig å finne ut i hvilken grad privatfinansierte boliger bidrar til å øke utbredelsen av tilgjengelige boliger i nyproduksjonen. Prosjektet søker

også å belyse i hvilken grad nye boliger er tilrettelagt slik at de enkelt kan ombygges til livsløpsstandard og hvilke holdninger folk har til boliger med livsløpsstandard.

Rapporten bygger på et empirisk materiale som ble samlet inn ved en enquête blant et tilfeldig trukket utvalg av eiere av boliger i småhus ferdigstilt i 1995, 1996 og 1997. Det er i tillegg benyttet foreliggende materiale (Levekårsundersøkelsen 1997).

Det har vært to forundersøkelser til enquêten:

- 1) 100 eiere av eneboliger, tilfeldig trukket fra et eiendomsregister, ble spurt om boligens tilgjengelighet, finansiering og lignende. Undersøkelsen, rapportert i 1999, avdekket behov for en større og mer representativ undersøkelse.
- 2) Endret og utvidet skjema sendt til 54 adresser i Bergen og Oslo. Noen boliger ble besøkt og det ble sjekket at spørsmålene ble riktig forstått.

Spørreskjema er sendt ut til 2000 boligeiere, med en purring. Korrigert for skjemaer som kom i retur ble svarprosenten 67 %.

Analyse av tilgjengelighet i hele boligmassen

Andelen med livsløpsstandard er signifikant høyere blant frittliggende boliger bygget 1995-97 med husbankfinansiering (20,5 %) enn de med privatfinansiering (14 %). Hver femte husbankfinansierte enebolig i flere etasjer og over halvparten av eneboligene på ett plan har livsløpsstandard, blant de privatfinansierte er andelen henholdsvis 14 % og 34 %.

Tre fjerdedeler av nye småhusboliger er eneboliger med to eller flere etasjer. Det er en forholdsvis lav andel tilgjengelige boliger av denne typen (8 % blant de privatfinansierte, 3 - 4 % blant husbankfinansierte), men det er likevel flere livsløpsboliger i absolutt antall av denne typen blant nybygde småhus, enn av andre nye småhus.

Ombyggingsmulighetene er gode for en stor del av den nyere boligmassen av småhus. En stor del har mangler, som terskler over 25 mm eller trinn ved inngangen som er enkelt å utbedre. En tredjedel av småhusene som mangler et eller flere viktige rom på inngangsplanet er såpass store at det lar seg f.eks. gjøre å dele av en stor stue til en mindre pluss et soverom.

Det er overraskende positive holdninger til livsløpsstandard. Halvparten sier seg enig i at livsløpsstandard er viktig for dem, med en svak overvekt i positive holdninger blant de eldste og de aller yngste under 30 år. Enda flere synes at livsløpsstandard blir viktig for dem i framtiden (over 70 % av de under 65 år).

Nye boliger i småhus med livsløpsstandard er mindre enn boligene uten livsløpsstandard (henholdsvis 158 m² og 172 m² i gjennomsnitt). Det står i motsetning til oppfatningen om at livsløpsstandard er arealkrevende. Boliger som bygges med livsløpsstandard er sannsynligvis planlagt mer arealøkonomisk.

Det kan se ut som om den politiske målsettingen om å øke andel boliger med livsløpsstandard har lyktes med ca. 20 % småhus med livsløpsstandard i boliger bygget 1995-97. På den annen side har boligmassen generelt så liten andel boliger med livsløpsstandard at det vil kreve en betydelig innsats over mange år for å øke andelen av totalen.

**Roar Vigdal (2002) Fysisk tilgjengelighet i boligsamvirkets blokkbebyggelse
NBBL-rapport 2000:2 Boligsamvirket 40 s.**

Undersøkelsens formål var å undersøke fysisk tilgjengelighet i boligsamvirkets blokkbebyggelse og holdinger i boligbyggelagene mht utbedring av tilgjengeligheten.

Undersøkelsen bygger på flere datakilder. Det ble gjennomført en postal kartleggingsundersøkelse til alle de 102 boligbyggelagens som var tilsluttet NBBL (pr des 98). Denne undersøkelsen karta fordelingen av blokker etter høyde, tilgjengelighet og ulike forhold knyttet til heisinstallasjoner de siste 10 årene. På bakgrunn av denne undersøkelsen ble det utformet et spørreskjema til et utvalg av borettslag med eller uten heis eller med heis, men som likevel hadde begrenset tilgjengelighet. Teamet her var framtidige installasjoner, samt forhold som påvirket slike beslutninger.

De 98 boligbyggelagene som svarte forvaltet til sammen 12 903 boliger i høyblokk (6 etasjer eller flere) og 87911 boliger i lavblokk (3-5 etasjer). Det faktiske antallet boliger er større enn det som framkommer av undersøkelsen fordi den mangler data fra OBOSs blokkbebyggelse. Undersøkelsen finner at nær 90 % av lavblokkene mangler heis. Men av de som bor i lavblokk og har heis, har de aller fleste også trinnfri atkomst. De som bor i høyblokker, har heis, men ikke nødvendigvis også trinnfri atkomst. Men 74 % har full tilgjengelighet til boligen.

Undersøkelsen viser at det de siste 10 årene er installert 79 heiser i lavblokker og der en kommunene (Hamar) står for ¼ av heisinstallasjonene. Det er i de fleste tilfellene boligbyggelaget som har tatt initiativet.

Det boligbyggelagene så som de største hindringene for å få gjennomført tilgjengelighetsforbedringer (stor + meget stor grad av hindring) var fire faktorer: byggetekniske begrensninger, få leiligheter pr oppgang (få å dele heisinvestering på), for stor økning i andel fellesgjeld og for lave offentlige tilskudd. Det var ikke motstand fra andelseiere eller styrene som boligbyggelagene så som den største hindringen.

Undersøkelsen viser videre at 80 % av borettslagene med lavblokker uten heis ikke hadde planer om å installere heis. De øvrige hadde planer eller hadde fått planene avslått av generalforsamlingen. De fleste borettslag med høyblokker hadde heller ingen planer om tilgjengelighetsutbedringer. Videre finner en at det var liten kjennskap til tilskuddsordningen blant styrelederne.

Styrelederne vektlegger kostnader, manglende kunnskaper om låne- og tilskuddsordningene hos andelseierne samt tekniske muligheter for utbedringer som hindringer for vedtak. De anslår at tilskuddene burde dekke 50-100% av kostnaden for å få til positive vedtak.

Vista Utredning AS (2005) Kartlegging og dokumentasjon på tilgjengelighet i nybygde boliger i Oslo – ”hvem bygger vi for?”

Dette er en kartlegging av tilgjengeligheten i nybygde boliger i Oslo. Bakgrunnen for kartleggingen er å vurdere boligutformingen i nye boliger i relasjon til de forhold som gjør boliger lite tilgjengelig, som omgåelse av heiskrav, trinn i atkomst, høydeforskjeller mellom bolig og balkong og trange bad, entreer og soverom.

Rapporten bygger på en gjennomgang av sju boligprosjekter som var i salg i Oslo høsten 2004, seks av dem var nybygg og et prosjekt er rehabilitering av et kontorbygg. Boligene er undersøkt ved befarings. Det er ved vurderingen tatt utgangspunkt i fysisk tilgjengelighet for

bevegelseshemmede i atkomst, fellesarealer og inne i boligen. Atkomst og fellesarealer er også vurdert ut fra orienteringshemmedes behov.

Disse sju prosjektene inneholder 981 boliger. Av dem er det bare fire leiligheter som har tilfredsstillende forhold for rullestolbrukere. Men heller ikke disse leilighetene er lagt slik til rette at alle deler av boligen blir lett tilgjengelig. For personer som er avhengig av større rullestoler, hjelpemidler eller personhjelp, vil ingen av boligene fungere problemfritt.

Fire av sju prosjekter har trinnfri atkomst til boligen og det er heis i fem av sju prosjekter. De fleste prosjektene hadde tilfredsstillende tilgjengelighet fram til boligens inngangsdør. Når det gjelder boligens planløsning, er det gjennomgående at rommene ikke er store nok til å kunne brukes av rullestolbrukere. Dette gjelder særlig entreer, bad og til dels soverom. Undersøkelsen finner at selv i store boliger med to bad, er ingen av badene store nok for rullestolbruker.

Ingen av prosjektene har tilgjengelighet ut over byggeforskriftens krav og ingen prosjekter tilfredsstiller livsløpsstandard for alle leilighetene. Ingen har tatt spesielle hensyn eller planlagt for synshemmede eller orienteringshemmede. Kartlegging viser også at det er en klar omgåelse av heiskravet i ett av prosjektene. Bare seks av 28 boliger i dette prosjektet har trinnfri atkomst.

4. Boligpolitikk og aktørenes atferd

Under dette kapitlet har vi samlet forskningsarbeider knyttet til temaet.. Offentlige politiske dokumenter knyttet til bolig- (og bygnings-) politikk er samlet i et eget kapittel, Kapittel 7.

Hedvig Vestergaard (2001) Boligpolitiske problemer og utfordringer. Interview med nøglepersoner på boligmarkedet Statens byggeforskningsinstitut, 63 s.

Denne publikasjonen gir en analyse og diskusjon av de danske boligpolitiske utfordringene og problemene i de kommende fem år. Den er utarbeidet på grunnlag av intervju med 35 boligpolitiske aktører. Disse spenner fra departementer til boligselskaper, finansinstitusjoner, eiendomsutviklere og kommuner.

Utgangspunktet er at de boligpolitiske oppgavene har forandret seg over de siste 50 årene. Tidligere sto boligforsyningen i sentrum og spesielt forsyningen i pressområder. Nå handler den boligpolitiske oppgaven om å øke kvaliteten på tilbudet og sikre at personer med særlige behov har tilgang til en passende bolig. Boligpolitikken må derfor ses i nær sammenheng med by- og bygningspolitikken.

I intervjuene nevnes åtte problemer som spesielt påtrengende, derav manglende fysisk tilgjengelighet. Bare en svært liten del av boligmassen er i realiteten egnet til og tilgjengelig for funksjonshemmede. Dette fører til et behov for spesielle boliger for dem som ikke er selvhjulpne. Dette behovet forventes å stige på grunn av et økende antall eldre. Det er gjennomført endringer i Bygningsreglementet slik at en med tiden vil få flere tilgjengelige boliger. Ved større ombygginger og byfornyelse oppfylles ikke alltid kravet om tilgjengelighet i boliger, fordi det blir for dyrt.

Utredningen fokuserer på tilbudssiden i markedet. Utgangspunktet er forventningen om "hæren av eldre med penge på lommen" på vei vekk fra parsellhusområdene. Disse gruppene blir sett som vesentlige etterspørrere i et marked som vil preges av at kvalitetskravene stiger. Flere oppleves som mer villig til å skifte bolig når behovene endres, og vår tidligere stedbundethet forsvinner. Det forventes en etterspørsel etter bolig med høgt servicenivå. Det finnes i dag boliger i borettslagene som er godt fysisk tilrettelagt, men samtidig har disse boligene generelt for lav standard til å være attraktive for de nye eldregruppene. Vurderingen er at det ikke skal brukes offentlige midler på denne gruppen som kan dekke sine behov via markedet. Etterspørselen kan imøtekommes mer differensiert ut fra økonomiske ressurser, samt fysisk og psykisk selvhjulpenhet. Utredning peker på behovet for en mellomform mellom eldreboliger og alminnelige boliger med muligheter for støtte og omsorg. For å fremme dette ble det overveid å stille krav til ny bebyggelse for å bedre tilgjengeligheten i boligområdene. Dette er et stort problem for mange eldre og funksjonshemmede.

Utredningen peker også på at byfornyingspolitikken ikke er tidsmessig. I byfornyelse bygges det bare heis i boliger som er innfyllingsprosjekter. Med en økende andel av eldre i befolkningen kan det være et problem å rehabilitere utidsmessig i stedet for å bygge nytt.

Rapporten peker også på at utbedring kan føre til gettolignende tilstander. Dersom en av mange eldre gårder gjøres tilgjengelig, vil en få en sterk konsentrasjon av eldre og funksjonshemmede i denne gården. Dette kan være et sikkerhetsproblem. I tilfelle brann, må brannmannskapene bære alle ut av bygget.

Trond Bliksvær (2001) Omsorg eller bustad? Forskningen om funksjonshemma og de nye buformene
NR-notat 1011/2001. Nordlandsforskning, 20 s.

Dette er et essay som har fokus på perspektivene i forskningen på (omsorgs)boliger. Essayet peker på at forskningen har vært preget av HVPU-reformen og omsorgsboliger for denne gruppen som et tiltak for avinstitusjonalisering og normalisering. Dette perspektivet i denne forskningen ser nærmest på det å bo som en sosial handling (omsorgsperspektivet). Alternativet har tradisjonelt vært boligperspektivet som betoner boligen som en sosio-materiell struktur. Forfatteren peker på at boligperspektivet har vært lite anvendbart eller attraktivt i studier av tilrettelagte boliger og peker på at studier i denne tradisjonen også ofte har nyttet et smalt begrep som er avgrenset til fysisk-romlige dimensjoner. Forfatteren trekker opp to andre tilnæringer som i større grad ser på forholdet mellom de fysiske/romlige fordelingene og relasjoner mellom menneskene.

Et trekk ved forskningen er at det i svært begrenset grad er gjennomført studier av fysisk funksjonshemmede og tilrettelagte boliger.

Tilgängelighet och boende. Bilagedel D til diskussionsbetänkande "Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring" SOU 2002:29

Dette bilaget inneholder 8 artikler og resymé av arbeider som på ulike måter handler om hvordan "unge gamle" bor og hvordan de ønsker å bo på eldre dager. Tilgjengelighet i boliger er ett av de aspektene som arbeidene direkte eller indirekte tar opp.

Det første arbeidet er en spørreskjemaundersøkelse til to grupper, eldre (60-64 år) og yngre (55-59 år) om deres flytteplaner og boligpreferanser på eldre dager. Hvordan bor disse i dag? Av hele gruppen bor 7 av 10 i enebolig eller rekkehus og 6 av 10 har trapper inne i boligen og 4 av 10 har trapper uten heis for å komme til å fra boligen.

Undersøkelsen finner at 8 av 10 har tilstrekkelige kunnskaper om hvilke egenskaper bolig bør ha når en blir eldre og 7 av 10 har god nok kunnskap om hvordan e selv kan forandre og tilpasse boligen slik at den blir mer egnet når de blir eldre.

Mht til beredskapen for å flytte er disse gruppene like og 3 av 4 har ikke bestemt seg for hvordan de vil bo på sine gamle dager. Dette fordi spørsmålet ikke opplevdes som aktuelt for dem. 6 av 10 sier at de vil bo der de nå bor. I denne gruppen er en gruppe som allerede har flyttet.

Trond Bliksvær (2002) Klient, omsorgsmottager eller herre i eget hus? En evaluering av Husbankens tiltak for funksjonshemmede NR-rapport 19/2002. Nordlandsforskning

Prosjektet er en evaluering av Husbankens låne- og tilskuddsordninger overfor funksjonshemmede.

Målene for undersøkelsen var:

- Vurdere de ulike låne- og tilskuddsordningene som Husbanken rår over og drøfte ulike sider ved disse som tiltak for funksjonshemmede
- Vurdere hvordan Husbankens boligtiltak overfor funksjonshemmede fortøner seg i praksis. Dette er gjennomført ved å ta utgangspunkt i boligtilskuddet og se på mottakernes egne erfaringer og opplevelser knyttet til ordningen.

For å vurdere boligtiltak overfor funksjonshemmede er boligtilskuddet er valgt fordi representanter for de funksjonshemmede har vært sett dette tilskuddet som en gunstig ordning å videreutvikle. Dette fordi den kommer det enkelte individ til gode og gir muligheter til å etablere seg i det ordinære boligmarkedet.

Undersøkelsen bygger på mange datakilder:

Iverksettingen av ordningen er kartlagt gjennom spørreskjema til alle kommuner, telefonintervju med Husbankens regionkontorer, samt kvalitative intervjua med saksbehandlere i fem kommuner.

Brukerens erfaringer er kartlagt gjennom spørreskjema til funksjonshemmede mottakere av boligtilskuddet. Skjemaet er sendt til 70 kommuner for videreformidling til husholdinger med et funksjonshemmet medlem som hadde fått tilskudd i perioden 1998-2001. Skjemaet ble besvart av 2002 brukere fra til sammen 48 kommuner. Det ble også gjennomført personlige intervju med funksjonshemmede søkere til boligtilskuddet i fem kommuner, til sammen 15 informanter.

Undersøkelsen trekker opp en sammenheng mellom boligpolitiske målsettinger og målsettingen om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede: Husbankens ordninger skal ikke bare bidra til at funksjonshemmede får bedre steder å bo, men også bidra til å gjøre funksjonshemmede til samfunnsdeltakere i vid forstand. Husbankens ordninger må sees i en større helhet.

Gjennomgang av ordningene

Slik de ulike låne- og tilskuddordningene er utformet, er det spesielt de fysiske og materielle sidene ved boligforholdene som berøres. Det er et åpent spørsmål om tilskuddene bedrer tilgjengeligheten på andre måter, som f.eks å være aktør i boligmarkedet. Mange av boligbehovene er kostbare og det eksisterer et begrenset utvalg av egne boliger på markedet.

Forfatterne peker på den diskrimineringen som ligger i utformingen av ordningene. En person med funksjonsnedsettelse behøver ikke å være økonomisk vanskeligstilt, men behovet kan være så krevende at det overstiger den økonomiske evne, eller tilskuddsbeløpet kan settes for lavt i forhold til behovet. Generelt viser gjennomgangen et behov for å innrette ordningen slik at de skiller tydeligere mellom tiltak som er rettet mot å løse boligmessige problemer/utfordringer som funksjonshemninger innebærer og tiltak som retter seg mot økonomisk vanskeligstilte.

Det eksisterer risiko for å falle utenfor ordningen ”på begge sider” økonomisk sett. Flere av ordningene (boligtilskuddet, kjøpslån og utbedringslån) stiller krav om at søker har økonomisk evne til å betjene lånet. Det betyr at en ikke bare kan få beskjed om at en har for god økonomi, men dersom boligbehovene er store, kan en risikere å få beskjed om at en har for dårlig økonomi til at en greier å betjene boutgiftene. Her vil trolig funksjonshemmede være mer utsatt enn andre fordi behovene ofte vil omfatte relativt kostbare løsninger. Kravet om at søkere skal kunne betjene boutgiftene over tid uten å være avhengig av sosialhjelp og lignende, kan antas å virke urettferdig for søkere i områder med høye boligpriser.

Ulike finansieringsordninger kan være aktuelle alternativer for det samme boligbehovet. En person med bolig og hjelpebehov kan etablere seg i egen bolig eller i omsorgsbolig. Løsningene kan gi den samme fysiske boligløsningen, men vil innebære store forskjeller økonomisk og juridisk. Begge løsninger forutsetter kontakt med og formidling gjennom det kommunale apparatet. De innfører her det utvidede tilgjengelighetsbegrepet: det er ikke godt nok å få en riktig arkitektonisk løsning innefor en bestemt ordning, men det handler om å få tilgang til den mest hensiktsmessige løsningen sett i en helhet.

Omsorgstilbudet er i utgangspunktet en rettighet knyttet til individet. Det vektlegges sterkt at omsorgsboliger utformes slik at den letter individets mottak og kommunens tjenesteyting. Indirekte kan en få den effekten at tjenestetilbudet blir gjort avhengig av boligvalget. Dette kan føre til at funksjonshemmede med omsorgsbehov ikke blir informert om alternative boligløsninger som reelle alternativer eller at kommunene ikke vil kunne yte like god omsorg dersom en velger en annen boligløsning enn omsorgsboligen.

Søknader fra individuelle søkere skal for de fleste ordningene sendes kommunene. Rapporten peker på at regelverket er stort og uoversiktlig og gjør det vanskelig for mange søkere å finne ut av hva som er best for dem og hva som er mulig. Problemet forsterkes ved at det er vanskelig å vite til hvem og hvor i kommunene en skal henvende seg. En komplisert og uoversiktlig saksgang kan bidra til underutnyttelse av ordninger fra individuelle søkere, til fordel for mer profesjonelle aktører. Komplexiteten tilsier at kommunene bør ha en kontaktperson som kan bistå med informasjon om muligheter og rettigheter.

Rapporten peker på at utformingen av ordninger er slik utformet at brukeren hindres å være aktør i markedet: Søknaden skal behandles av kommunene før behandling med mer. Saksbehandlingen kan ta lang tid i forhold til omsetningstakten i markedet. Når

funksjonshemmede kommer over godt egnede boliger vil muligheten for finansielle garantier være viktige slik at de kan konkurrere på linje med andre.

Virkningsfor brukerne

Den typiske mottaker av boligtilskuddet er en kvinne i 40-årenen med lav utdanning, lav inntekt og med trygd som inntektskilde. Mottakere av etableringstilskuddet er yngre, oftere menn, med noe høyere utdanning. Resultatene tyder på at utbedringen ikke gjelder boligtekniske forhold, men brukbarheten av boligen. Det ser ut til at boligtilskuddet har hjulpet mange til å bedre bad og toalettforholdene som tidligere var upraktiske eller som de ikke kunne bruke

Kirsten Arge (2004) Stiller byggherrene krav til tilgjengelighet? Prosjektrapport 360, Norges byggforskningsinstitutt

Målet med prosjektet har vært å undersøke:

- byggherrens rolle og betydning i ivaretagelsen av kravet om brukbarhet for funksjonshemmede i bygninger
- prosjekterendes kompetanse og kvalitetssikring
- konflikter mellom ulike mål og krav

Prosjektet er en caseundersøkelse med fokus på universell utforming i 12 konkrete byggeprosjekter. Utvalget består av bygninger fra tre typer byggherrer:

- seks byggherrer, private og kooperative, som i hovedsak bygger boliger
- fire offentlige byggherrer (kulturbygg, idrettsbygg og skoler)
- to private byggherrer som i hovedsak bygger næringsbygg (kontor og hotell)

Dataene er innhentet gjennom intervjuer med aktørene og befaringer av prosjektene som var i bruk. En referansegruppe med deltakere fra KRD, FFO, Norges Handikapforbund og Blindeforbundet har fulgt prosjektet.

Byggherrens funksjonskrav er avgjørende når det gjelder boliger, fordi forskriftene bare dekker brukbarhet fram til boligens inngangsdør. Der byggherren velger finansiering i Husbanken og tilleggs lån for livsløpsstandard, blir også boligene tilgjengelige. Men det er ingen selvfølge at det søkes om Husbanklån, ei heller tilleggs lån, dersom det søkes om Husbanklån. Det ser imidlertid ut som om byggherrer sørger for tilgjengelighet til bad og toalett der boligene har heisatkomst. Der byggherrene løper risikoen for usolgte boliger, vil de trolig prioritere kvaliteter som de har erfaring for at markedet etterspør, uten at disse bygger på konkrete markedsundersøkelser.

I alle andre bygninger gjelder krav i tekniske forskrifter. Det er sjelden at private byggherrer stiller krav utover disse, med mindre brukergruppen er funksjonshemmede. Staten har innskjerpet kravet om universell utforming i prosjekter som staten finansierer. Derfor har også kravet om brukbarhet for funksjonshemmede fått en mer sentral plass i de offentlige byggherrens bevissthet, og i byggeprogrammene.

Fylkeskommunale og kommunale byggherrer i studien har stort fokus på universell utforming. Byggherrens fokus og program synes å være viktigere enn valg av gjennomføringsmodell når det gjelder universell utforming.

Arkitektenes kompetanse er hovedsakelig rettet mot bevegelseshemming og i liten grad mot andre hemninger. Kvalitetssikring skjer med utgangspunkt i veiledere.

Studien viser at det oppstår konflikter mellom hensyn til universell utforming og andre hensyn, særlig estetikk, under hele prosjekteringen. Det samme gjelder mellom aktører, dvs. de funksjonshemmedes representanter som medvirker, og de som prosjekterer mht. hvem som skal definere hva som er god løsning.

Bård Isdahl (2004) I hodet på utbyggerne. Samtaler med ni utbyggere av byboliger. Husbanken 65 s.

Denne undersøkelsen ser på vurderinger og strategier hos boligprodusenter knyttet til valg av konsepter og leilighetsplaner i nye prosjekter. Undersøkelsen er gjennomført som intervjuer med 9 boligutbyggere av varierende størrelse i Osloregionen i 2004..

Undersøkelsen finner at alle utbyggerne segmenterer markedet etter alder og sosioøkonomiske forhold. Den strategiske tenkingen hos et flertall av utbyggere ser ut til å gå i retning av bare ett eller to segmenter pr prosjekt, noe som bryter det hevdvunne prinsippet om en sammensatt leilighetsfordeling i hvert prosjekt.

De fleste bruker folk fra salgsleddet som faste rådgivere fra et tidlig stadium i planleggingsprosessen. Meglernes opplysninger og oppfatninger veier tungt når utbyggerne skal treffe strategiske valg, fra eiendomskjøp til konsept- og prosjektutvikling. Og salgsstrategier.

Et høyt prisnivå for sentrumsboliger fører til at gjennomsnittstørrelsen på omsettelige nye leiligheter krymper. Dette skjer på to måter, ved at vi får en dominans av leiligheter med få rom (1 og 2-roms boliger) og ved gjennomgående reduksjon av arealet på alle leilighetstyper. F. eks hvor liten kan en gjøre en tre-roms leilighet og ut fra arealanalyser gjøre nye "kreative" løsninger.

Det som preget markedsutviklingen, var at unge og middelaldrene flyttet til sentrum, de middelaldrene for å bo i nærhet av jobb og sentrumstilbud. De aller fleste satset på eller var åpne for å utvikle planløsninger som var tilrettelagt for bygningsmessige forandringer (flytte vegger og lignende). De tilleggskvaliteter som gjorde boligene salgbare var f.eks ekstra takhøyde, individuell tilpasning av planløsningen, materialstandard og teknologiske finesser og ingen trakk fra livsløpsstandard eller miljøkvaliteter som virksomme salgsargumenter.

Noen hadde prøvd å bygge med livsløpsstandard, men uten å lykkes. USBL hadde selv gjennomført en markedsundersøkelse der de sjekket miljøkvaliteter og tilgjengelighet mot folks betalingsvilje og fant at dette var uklart når det gjaldt livsløpsstandard. ” ”De færreste ønsker å identifisere seg selv med en situasjon hvor man er avhengig av rullestol eller dårlig til beins. Deltakerne i fokusgruppene var derfor ikke uten videre villig til å betale noe ekstra for denne standarden, selv om de anså det som positivt at man planla for det” s.8

Forfatterne peker også på enkelte påfallende trekk ved mange nye byboliger generelt:

- Arealknapphet gir ikke nødvendigvis arealeffektivitet. Elementære plankvaliteter skjæres ofte bort, f.eks kan inngangen til leiligheten legges gjennom kjøkkenet

- Kombinasjonene av små leiligheter og brede huskropper fører enten til gjennomgående, men smale og mørke leiligheter eller midtkorridor med triste atkomstforhold og stor andel ensidig orienterte leiligheter.

Forfatteren spør: Hvor får utbyggerne ideene sine fra? Hvilke kriterier styrer deres oppfatning av godt og dårlig? Han peker på at det er en allmenn tendens til at utbygger legger storvekt på salgssituasjonen og salgsleddets honorarandel øker på bekostning av selv prosjekteringsinnsatsen. Selgerne har fått tung innflytelse, både på programgrunnlaget og tolkningen av dette, på bekostning av f.eks arkitekter og prosjektledere. Han stiller spørsmål ved om utbyggerne burde satse mindre på meglernes relativt nærsynte perspektiver og mer på direkte kontakt med eksisterende beboere og kommende kjøpere.

5. Tilgjengelighetssituasjonen i bygg som henvender seg til allmennheten

Fagtidsskriftet idrettsanlegg (1998) Er idrettsanlegg tilrettelagt for funksjonshemmede? s. 26-27

Det ble startet et prøveprosjekt i Akershus fylke med støtte fra idrettsforbundet. Prosjektets mål var å finne fram til bedre kontrollrutiner i bygging og rehabilitering av idrettsanlegg. Prosjektet går ut på å dokumentere mistanken om at reglene ikke blir fulgt. Det neste skrittet er å finne fram til ordninger som gir bedre resultater på dette området. Det er utarbeidet et dokumentasjonsskjema, et eget kontrollskjema, som vil bli brukt ved befaring av anleggene. Det er plukket ut 60 idrettsanlegg i Akershus for registrering. Prosjektet viser at nye idrettsanlegg viser mangler som medfører at det er viktig med en kontrollfunksjon. Videre finner de at eiere av gamle anlegg ikke er lett å motivere til å gjennomføre rehabiliteringer.

By- og boligministeriet (1998): Elevatorer og handicaplift. Afprøving av nyudviklede plassbesparende typer. Afrapportering fra forsøksbyggerier. 39 s.

Rapporten handler om å finne løsninger ved ombygging av gamle boliger i byfornyelsen. Utgangspunktet er at det ytes ulike offentlige tilskudd til byfornyingen. Som et ledd i ombyggingen blir boligen standardmessig brakt så nær som mulig nybyggstandard. Men de færreste boliger som bygges om oppfyller kravet om tilgjengelighet med rullestol. Adgangsforholdene er et stort problem for ulike grupper av bevegelseshemmede og løses normalt ikke i forbindelse med byfornyning.

Rapporten har tatt utgangspunkt i seks ulike bygningstyper oppført i perioden 1880 - 1960. Hver bygning er gjennomgått mht. å bygge ramper, bygge heis og rullestolsheis. For hver løsningsmulighet har forsøket sett dette i relasjon til lovmessige forhold, problemer ved de eksisterende bygningstypene og gjennomgang av det nye prinsippet som er utviklet.

Eksemplene i rapporten viser ulike muligheter mht. innplassering av heis i relasjon til planløsningen. Eksemplene viser at det er mulig å bygge heis og samtidig oppnå gode og funksjonelle boligplaner. Men de viser også at dette krever omfattende bygningsmessige inngrep. Mest omfattende blir inngrepene der heisen installeres i selve hovedbygget, mindre omfattende der heisen bygges på utsiden av bygget og det bygges svalgangsløsninger.

Det heter i rapporten at en i et bygningsteknisk perspektiv kan sette spørsmålstegn ved om det er hensiktsmessig å iverksette så omfattende endringer som å bygge heis i eldre bygg. Boliger for funksjonshemmede i den eldre boligmassen kan i stedet frembringes ved å bruke leilighet på inngangsplanet og legge løfteplate/plattformheis direkte til disse leilighetene.

Halvor Kr. Halvorsen (2000) Evaluering av Husbankens utdanningsprosjekt. Universell utforming av bolig, bygning og utemiljø. Asplan Viak

Utdanningsprosjektet "Universell utforming av boliger, bygninger og utemiljø" hadde som formål å få temaet universell utforming inn i undervisningsopplegget for

utdanningsinstitusjoner som arbeidet med fysisk utforming av boliger, bygninger og utemiljø. Dette prosjektet var en av flere offentlige satsinger for å styrke tilgjengeligheten for alle i samfunnet. Utdanningsprosjektet var et samarbeid mellom flere departementer, interesseorganisasjoner, forskningsinstitutter og Husbanken. Husbanken har vært prosjektleder. Prosjektet startet opp i 1997. Evalueringen ble gjort i 2000 og alle delprosjekter var da ikke avsluttet.

Utdanningsprosjektet besto av til sammen 25 enkeltprosjekter. Flere av prosjektene handlet om utvikling av undervisningsmateriell, forsøk med ny undervisning og å få implementert universell utforming i fagplanene. Andre prosjekter handlet om samarbeid på tvers av utdanninger og institusjoner.

Rapporten evaluerer hvor vellykket de enkelte prosjektene var og i hvilken grad enkeltprosjekter som er under gjennomføring kan lykkes. Undersøkelsen viser at alle enkeltprosjektene hadde målsettinger som i hovedsak samsvarte med utdanningsprosjektets mål. De tiltakene som skolene hadde oppfattet som de viktigste var å utvikle læremateriell, undervisningsopplegg og gjennomføre undervisningsforsøk. Disse enkeltprosjektene hadde bidratt til å få temaet sterkere inn i undervisningen og temaet universellutforming hadde på en bedre måte kommet inn i fagplaner og pensum. De skoleslagene som hadde hatt størst suksess, var utdanninger innen arkitekt, interiør/design og plan. For ingeniører og videregående skoler var det gjort en rekke framstøt, men med vekslende hell.

Når det gjelder den ønskede langsiktige virkingen på studentens framtidige adferd og holding til temaet, antyder evalueringen en positiv endring, men at styrken påendringen er usikker.

Jon Christophersen og Karine Denizou (2000a) Klassifisering av tilgjengelighet, tilgjengelige universiteter del 1 Prosjektrapport 271, Norges byggforskningsinstitutt

Prosjektet er et delprosjekt i DELTA-senterets hovedprosjekt "Universitetet for alle", som tar for seg fysiske forhold i bygninger og utearealer. Prosjektet er todelt. I denne delen gjengis tilgjengelighetsmalen, som består av et undersøkelsesverktøy og en evalueringsmetode som kan brukes i enhver bygning, uteområde eller offentlig transportmiddel.

Kartlegging av tilgjengelighet har to hovedhensikter:

- Beskrive forholdene i bygde omgivelser
- Gi et grunnlag for å planlegge/kostnadsberegne forbedringstiltak

Variasjonene etter grader og arter av funksjonshemming gjør at distinksjonen tilgjengelig/ikke tilgjengelig ikke er tilstrekkelig som informasjon til funksjonshemmede som skal bruke et område eller en bygning eller i forbindelse med utbedringsarbeid. Målet er derfor å utvikle en metode, hvor det i registrering av bygde omgivelser differensieres og nyanseres etter art og omfang av funksjonshemninger.

Det ble i 1998, rett før arbeidet med tilgjengelighetsmalen begynte, laget en oppsummering av de forskjellige metodene som har vært under utvikling for å registrere bygde omgivelser (Bull og Christophersen, 1998). En tilgjengelighetsmal består av to deler: Et *arbeidsverktøy* for å undersøke tilgjengeligheten i et gitt område og et *evalueringsverktøy* eller sett med standarder

eller normer. Ved å holde registrerte fysiske forhold opp mot de angitte standardene, kan tilgjengelighetsnivå fastsettes.

Opgaven ble delt i tre faser:

- utviklingsfase med forarbeider og utvikling/utprøving
- undersøkelsesfase med feltarbeid
- evalueringsfase med analyse

Under forarbeidene ble malens oppbygging og struktur skissert, samt metodene for det praktiske arbeid, dvs. undersøkelser av eksisterende omgivelser, opplegg for spesifikasjoner og for fastsettelse av tilgjengelighetsnivåer. Metodegrunnlaget og systematikken ble utprøvd i en begrenset pilotstudie.

Malen har en undersøkelsesdel og en vurderingsdel. Undersøkelsesdelen består av en forhåndsanalyse, et sett med registrerings skjemaer, kart og tegning og instruksjonshefte til feltarbeiderne. Malen skiller mellom:

- tre hovedgrupper av funksjonshemninger: Bevegelseshemming, miljøhemning (astma og allergi) og orienteringshemming (syns- og hørselshemming)
- mellom tre hovedtyper av omgivelser: Bygninger, utearealer og transport (holdeplass og transportmiddel)
- fire grader av tilgjengelighet i bygninger og tre grader i andre områder. Spesifikasjonene på nivå 1 bygger på TEK, på Husbankens livsløpsstandard og på veiledninger REN viser til. Nivå 0 er dårligere enn det som kreves i TEK, mens nivå 2 og 3 er bedre.

Registrerings- og evalueringsdelene er oppdelt som følger:

- bygninger har tre sett med skjemaer: Et for overflater, et for en løype gjennom deler av bygningen som skal registreres, et for elementer – trapper, ramper, heiser, dører, vinduer, faste innredninger, skilt og utstyr
- utearealer har to sett: Et for en løype gjennom området, et for elementer som trapper, ramper, heiser, porter, fast utstyr, skilt
- transportmidler har to hoveddeler: Stasjon/holdeplass og transportmiddel, som er videre oppdelt etter samme system som for bygninger.

En del forhold som har betydning for tilgjengelighet lar seg ikke registrere på stedet, derfor følger det også en sjekklister for intervjuing om renholds rutiner, vinterbrøyting, ventilasjonsanlegg med mer.

Ettersom det trolig ikke er lett å skaffe feltarbeidere med tilstrekkelig kompetanse, må tallet på registreringer bli større enn når skjønn legges til grunn. Det er i tillegg stort behov for detaljering. Systemet blir derfor omfattende.

Jon Christophersen og Karine Denizou (2000b) Tilgjengelighet ved universiteter og studentbyer, tilgjengelige universiteter del 2 Prosjektrapport 272, Norges byggforskningsinstitutt

Undersøkelsen søker å belyse forholdene for funksjonshemmede i utvalgte deler av universitetene og studentbyer i Oslo, Bergen og Trondheim. Denne rapporten beskriver resultatene av kartleggingen.

Til dette arbeidet har Byggforsk utviklet en "tilgjengelighetsmal", dvs. en metode for undersøkelse og klassifisering av tilgjengeligheten i bygninger og bygde omgivelser. Denne er beskrevet i del 1, Prosjektrapport 271.

Oppgaven ble avgrenset til å omfatte noen boliger, veien fra boligen til det mest brukte offentlige transportmiddelet og fra transportmiddelet til campus. På campus er det valgt en trasé gjennom noen sentrale bygninger og deler av området som mange studenter bruker. Fastsettelse av tilgjengelighetsnivåer støtter seg på foto i tillegg til de registrerte dataene. Dersom en liten hindring ødelegger tilgjengeligheten i et ellers godt tilrettelagt område, er det denne hindringen som bestemmer tilgjengelighetsnivå. Malen gjør det mulig å identifisere slike punkter.

En god kartlegging forutsetter nøyaktige og interesserte feltarbeidere og detaljerte registreringer. Enkelte egenskaper er vanskelige å registrere: For å få gode data i forbindelse med miljøhemninger, kan det være behov for målinger utført med teknisk utstyr over tid. Det har ikke vært rom for slike målinger i denne undersøkelsen.

Transporttilbudet er som regel dårlig tilrettelagt. Dette gjelder både holdeplassene og selve transportmiddelet. Hovedproblemet er "gapet", dvs. de horisontale og vertikale avstandene mellom perrong/fortauskant og gulvet i transportmiddelet. Busser har ofte forvirrende reklame. Det er dessuten trangt, automater og skilt er utilgjengelige og holdeplassene blir ikke varslet.

Oppmerksomheten rundt tilgjengelighet varierer. Interessen for tilgjengelighet syns å være størst i Trondheim. Det arbeides for å bedre forholdene i Bergen. Universitetet i Oslo har hatt to tilgjengelighetsprosjekter og arbeider med en overordnet plan for ytterligere forbedringer.

Tilgjengelighetsnivåene blir lave de fleste steder, fordi detaljer ødelegger for helheten. Områdene blir derfor karakterisert som utilgjengelige selv om det er gjennomført tilgjengelighetstiltak.

I utearealene er stigninger, kanter og skader/ujevnheter i markdekke de viktigste hindringene. Det finnes ingen ledelinjer for synshemmede, men brukbar markering av kanter forekommer.

I undervisningsbyggene er plassforholdene som regel gode. De viktigste hindringene for bevegelseshemmede er mange dører med høye terskler og bratte ramper uten hvilerepos og håndlist. Skranker og disketter er som regel for høye. Viktige hindringer for orienteringshemmede er mangel på kontraster og umarkerte trappetrinn. Ledelinjer og andre markeringer i gulvbelegget finnes ikke. Det mangler ofte teleslynger i undervisningsrom, tilpassede telefonautomater.

I studentboligene er plassforholdene ofte dårlige. Både i Bergen og Oslo må de alminnelige boligblokkene betegnes som utilgjengelige.

**Aud Tennøy (2002) Tilgjengelighet for funksjonshemmede. Med fokus på nybygg og eksisterende bygninger
NIBR-rapport 2002:8**

På bakgrunn av NOU 2001:22 og utvalgets bemerkninger om hvordan Plan- og bygningsloven fungerte mht. funksjonshemmedes rettigheter og behov, bestilte Statens byggetekniske etat en undersøkelse som skulle fokusere på disse spørsmålene. Undersøkelsen reiser spørsmålet om dagens regelverk (TEK og REN) gir god tilgjengelighet i nybygging. Hvordan blir tilgjengeligheten i nye bygninger? Gir dagens regelverk god tilgjengelighet? Etterleves dagens regelverk? Hva svikter i gjennomføringen?

Videre om det er behov for en forskrift som gir muligheter til å pålegge utbedringer av eksisterende bygninger, blant annet ut fra hensynet til tilgjengelighet. Hva er situasjonen når det gjelder tilgjengelighet i eksisterende bygg? Hva er problemet ved tilrettelegging av god tilgjengelighet i eksisterende bygg? Hvilke innsatsområder gir best effekt?

Undersøkelsen bygger på fem datakilder. Det er gjennomført intervju med noen av de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, intervju med et utvalg av prosjekterende, og intervju med et utvalg av større eiendomsbesittere. Videre er det gjennomført en spørreundersøkelse til kommunene. Ut fra denne spørreundersøkelsen er det plukket ut fire kommuner, der en har gått nærmere inn på hvordan de forholder seg til dagens regelverk mht. tilrettelegging for funksjonshemmede.

Hvordan er tilgjengeligheten i nye bygg?

Undersøkelsen viser at kvaliteten på nye bygg mht. tilgjengelighet er varierende. Dette skyldes mangler ved regelverket, økonomi og manglende vilje fra byggherren til å framskaffe god tilgjengelighet. Publikumsbygg får god tilgjengelighet, i arbeidsbygg varierer dette noe, og i boliger og småhusbebyggelse er det opp til byggherren å bestemme hvordan tilgjengeligheten skal bli (regelverket stiller ikke krav).

Etterleves regelverket?

I studien av etterlevelsen av regelverket mener forfatteren å finne svakheter på mange punkter. Undersøkelsen gjengir hva de ulike grupper av informanter mener er svikten. Både organisasjoner og kommuner er enige i at det mangler tilsyn på prosjektering og utføring, og kommunene etterlyser ressurser og et system for hvordan det skal gjøres. Manglende kompetanse blant aktørene i byggeprosessen er også en viktig grunn til at tilgjengeligheten ikke blir god nok.

Interesseorganisasjonene mener at de blir for lite hørt i byggesaker og mener at kommunene ikke prioriterer tilgjengelighet høgt nok, noe kommunene ikke er enige i.

Undersøkelsen viser også at kommunene gir få dispensasjoner ved nybygg. Dette kan være et større problem ved ombygging av eksisterende bygg.

Hvordan er tilgjengeligheten i eksisterende bebyggelse?

Forfatteren hevder at i eksisterende bebyggelse har publikumsbygg god tilgjengelighet, arbeidsbygninger har varierende tilgjengelighet og boliger har dårligst tilgjengelighet. Det er særlig tilgjengeligheten til bolig som er for dårlig. Med de krav som stilles i dag blir ikke boliger tilgjengelige, selv om livsløpsstandard legges til grunn.

Undersøkelsen finner ikke hold for at manglende drift og vedlikehold er blant de viktigste grunnene til dårlig tilgjengelighet i eksisterende bygninger.

Forskrift som pålegger ombygging

Undersøkelsen hevder at mange eksisterende bygninger er nesten umulige å bygge om med god tilgjengelighet. Dette skyldes bygningens organisering og utforming. Ombygging blir dyrt og komplisert. Ved ombygninger har kommunene en pragmatisk holding til håndteringen av TEK. De prøver å oppnå så god tilgjengelighet som mulig, samtidig som en ikke presser byggherren så hard at prosjektet skrinlegges. De fleste informantene mente at det ikke var ønskelig med en forskrift som påla utbedringer. I mange tilfeller ville det da være billigere å bygge nytt. Dersom en gikk inn på en slik linje, ville det være viktig hvilke bygninger som skulle omfattes av forskriften, og det burde f.eks. gis en overgangsperiode slik at utbedringen kunne tas over drifts- og vedlikeholdsbudsjettet. Videre burde det knyttes en tilskuddordning til innføringen av en slik forskrift.

Hvordan fungerer dagens regelverk?

Organisasjonene, kommunene og de prosjekterende mente at regelverket er ganske godt, selv om alle hadde noen innvendinger til enkeltparagrafer og tolkningen av dem. 2/3 av kommunene sier at det hender at det blir diskusjon om tolkning av kravene i teknisk forskrift og i veilederen (TEK og REN), men så å si ingen mener at regelverket er vanskelig å bruke. Men den veiledningen som kommunene oftest viste til var ikke REN, men Byggforskserien. Diskusjonen knyttet til anvendingen av TEK syntes særlig å komme rundt §10-31 i forhold til planløsninger og størrelse for arbeidsbygg og dispensasjoner.

De funksjonshemmedes interesseorganisasjoner var ikke entydige i hvordan de så på forskrift og veiledning. Kommentarene synes å være knyttet til inngangsforholdene i bygg (§10-21) og forholdet mellom brannforskrifter og tilgjengelighet (§10-37).

Iverksettingen

Problemene med regelverket er at det ikke følges. Kommunene pekte spesielt på to forhold, at de ikke hadde ressurser til å drive tilsyn og at det var for dårlig kontroll i prosjekteringsfasen. De returnerte ikke byggesøknader når tilgjengelighetskravene ikke var oppfylt (fordi det ikke er kommunenes oppgave å kontrollere at kravene i TEK er ivaretatt (vår anm.)). Casekommunene mente å ha god oversikt over tilgjengelighet, fordi dette temaet ble brakt inn i forhåndskonferansen.

De funksjonshemmedes organisasjoner peker som kommunene på at kontrollen med prosjekteringen er for dårlig og mente at kommunene burde sjekke kravene mot selve søknaden, noe som etter dagens regelverk ikke er kommunenes ansvar. Og at kunnskapen var for dårlig i kommunene og i alle ledd i byggeprosessen.

De prosjekterende mener at problemet ikke ligger i regelverket. Hovedproblemet for dem ligger i prosjekteringsprosessen. Det er vanskelig å løse alle krav og ønsker. De prosjekterende opplever at de til tider må avveie tilgjengelighet for funksjonshemmede i relasjon til andre verdier, og at det ikke alltid er riktig å prioritere tilgjengelighet.

Kunnskapsmangel og medvirking

De funksjonshemmedes organisasjoner peker på at kunnskapen var for dårlig i kommunene og i alle ledd i byggeprosessen. Kommunene mener at kunnskapen er middels god blant byggesakens aktører, men at de selv har god kompetanse.

De funksjonshemmedes organisasjoner anser manglende medvirking som en viktig grunn til at resultatene blir for dårlige. Det er ikke alminnelig at kommunene sender byggesaker til

høring hos interesseorganisasjonene, men det hender og er da ofte knyttet til dispensasjonssøknader.

Byggherrens innstilling

Det framgår av flere datakilder at byggherrer ofte er lite interessert i tilgjengelighet og presser prosjekterende og kommunene i saksbehandling for å slippe kravene (må være for bygg der det er krav), f.eks. heiskrav i yrkesbygg.

Jon Christophersen, (2002) Bedre tilgjengelighet i nye byggverk - virkninger av ny plan- og bygningslov 1997. Prosjektrapport 321, Norges Byggeforskningsinstitutt,

Undersøkelsens mål er å forsøke å finne ut om:

1. endringene i plan- og bygningsloven av 1997 har hatt merkbar virkning på tilgjengeligheten for funksjonshemmede i nye bygninger og uteområder
2. funksjonskravene om tilgjengelighet for funksjonshemmede blir bedre ivaretatt enn før

Et sentralt delmål er å finne ut om eventuelle endringer har sammenheng med at ansvaret er flyttet fra kommunene til tiltakshaverne. Prosessen i kommunen og foretakene får derfor stor betydning i studien. Har endring av ansvars plassering medført bedre kvalitetsstyring og kontroll hos foretakene og dermed løsninger og utførelse som igjen fører til bedre tilgjengelighet for funksjonshemmede i nye byggverk?

Det er fokus a) på behandlingen i kommunen og b) på planleggings-, prosjekterings- og kontrollpraksisen i bransjen. Sentrale problemstillinger er om loven praktiseres enhetlig og om hensyn til alle grupper funksjonshemmede ivaretas.

Undersøkelsen er en sammenligning av forholdene før og etter 1997. Resultatene sammenlignes med en tidligere undersøkelse fra 1990 som gjaldt bygninger prosjektert etter PBL 1985. Denne undersøkelsen var en case studie i 5 kommuner, supplert med telefonintervjuer av 42 kommune, fem arkitektfirmaer og tre typehusfabrikanter. Hovedfokus var på byggeforskriftens intensjoner og praksis. Kommunenes og prosjekterendes forståelse av tilgjengelighetskravene ble undersøkt i tillegg til bygningsmessige utførelser.

Undersøkelsen av 2001 er en case studie med intervjuer og befaringer av ferdigstilte bygninger i sju kommuner. Informantene er enten ansvarlig søker eller fra byggesaksavdelingene i kommunene. Det er brukt to intervjuguiden, en for hver type informant. De måtte uttale seg om forhold, prosesser og resultater før og etter 1997. De fleste informantene kunne uttale seg om begge periodene.

Utvalget av kommuner er gjort ut fra tre hensyn:

- Geografisk spredning: bare de tre nordligste fylkene mangler
- Ulike kommunetyper: små, middels store, store. Ulempen med de minste kommunene er at de har liten byggeaktivitet og dermed få eksempler.
- Få med noen av de samme kommunene som var med i undersøkelsen av 1990

Den faktiske tilgjengeligheten i ferdige bygninger gir det beste målet for om ny PBL gir resultater (spørsmål er om undersøkelsen kommer litt tidlig etter innføring av endringene?) Undersøkelsen omfatter derfor befaringer som dokumenteres gjennom tegninger og foto. Kommunene har valgt prosjektene selv: et næringsbygg, et publikumsbygg og et boligbygg. Utvalget av foretak følger prosjektene. Befaringene er både en kontroll av opplysningene fra intervjuene og en dokumentasjon av de faktiske resultatene. Befaringene er utført av kyndige

observatører, ikke systematisk med registreringsverktøy, men som besiktigelser. En representant for kommune eller foretak var til stede. Mulige svakheter ved utvalget kan være følgende:

- Undersøkelsen fra 1990 var begrenset til boliger og bygninger relatert til boligmiljø, dvs at større bygg som kontorbygg og rådhus ikke var med. Det er en ulempe for sammenligningen.
- Valget kan ha falt på bygninger som har god tilgjengelighet. I 1990 var også prosjektene plukket ut av kommunene. Lite tydet på at kommunene valgte de beste mht tilgjengelighet.

Undersøkelsen viser at tilgjengelighetskravene blir bedre ivaretatt enn før, men at det gjelder hovedsakelig forhold for bevegelseshemmede og at bedringen bare delvis kan ses som en følge av de nye bestemmelsene om ansvarsplassering i PBL 1997.

Måloppnåelse

Både kommuner og foretak mener at tilgjengeligheten er blitt bedre. Det forklares i kommunene med klarere ansvarsplassering, bedre redigering av forskriften og veiledningen (krav til brukbarhet samlet i kap.10). Mange i kommunene er usikre på de faktiske bygde resultatene fordi de ikke er kommet i gang med tilsyn.

Foretakene mener at forholdene er blitt bedre fordi de har:

- Bedre kompetanse om tilgjengelighetsløsninger enn før
- Bedre kvalitetssikring og kontroll
- Økt oppmerksomhet om forskriftskrav

Mange foretak mener at forbedringene hadde kommet uavhengig av ny PBL, fordi krav til kvalitetssikring og kontroll skyldes like mye, eller mer, krav fra oppdragsgivere. Fokus kommer ofte på tilgjengelighet tidlig i prosjekteringsprosessen, gjennom byggeprogram.

Forståelsen av tilgjengelighetsbegrepet er ikke godt nok verken hos foretakene eller i kommunene. Vurderinger og analyser av hvilken grad av tilgjengelighet som trengs i ulike bygg blir ikke gjort, men preaksepterte løsninger blir kopiert kritikkfritt. Foretakene opplever også at det kan være vanskelig å forstå og fortolke kravene i TEK og informasjonen i veiledningen.

Type forbedring

Tilgjengelighetsløsningene for bevegelseshemmede er langt bedre integrert i arkitekturen nå enn før. Forholdene for synshemmede er muligens litt bedret, men det er svært varierende i hvilken grad. Hørselshemmede og folk med kognitive funksjonshemninger tas ikke hensyn til.

Forskjell på kommuner

Småkommuner ivaretar tilgjengelighetskravene noe bedre enn større kommuner, fordi de har mer lokal detaljkunnskap. Noen kommuner tar opp tilgjengelighet rutinemessig på forhåndskonferanse, dette kan være personavhengig. Kontrollplanene dekker tilgjengelighet i varierende grad og gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at kontrollen blir utført godt nok.

Brugerrepresentanter er oftere involvert i prosjekteringen enn tidligere, men konsultasjoner med brukeren skjer ikke rutinemessig som del av prosjektutviklingen.

Handicapombudsmannen (2003) Hur tilgjengelig är statsförvaltningen Andra delen av HO:s myndighetsenkät 2003

Våren 2000 vedtok riksdagen en ny handlingsplan for handicappolitiken - Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handicappolitiken (pro 119/2000). Utgangspunktet for planen er at samfunnet skal utformes slik at mennesker med funksjonshemninger skal kunne delta fullt ut i samfunnet. Dette innebar f.eks. at statlige myndigheter skal integrere funksjonshemmede i egen virksomhet og utarbeide handlingsplaner og gjøre nødvendige investeringer. Handicapombudsmannen fikk i 2003 i oppdrag å undersøke hvor langt myndighetene var kommet i sitt eget arbeid. Spørreskjemaet gikk til 374 statlige enheter. De forholdene som var vektlagt i undersøkelsen var tilgjengelighet med rullestol, for personer med nedsatt syn og allergi.

Undersøkelsen viser at ¾ av de aktuelle myndigheter ikke oppfylte de grunnleggende kravene for at personer med bevegelseshemninger skulle kunne ta seg fram til og i lokalene. Dessuten var mange viktige kriterier for at synshemmede skulle kunne ta seg fram, ikke oppfylt. Rapporten peker spesielt på det ansvaret som statens fastighetsverk har for ambassader, teatre, museer og den kulturhistoriske arven.

Norges Handikapforbund (2003) Skolebygg for alle. Evaluering ved sentral prosjektgruppe. Arbeidsnotat.

Norges Handikapforbund gjennomført i 2003 "Aksjon skolebygg". Aksjonene kartla 42 skoler rundt omkring i landet som skulle ha oppfylt alle byggeforskriftens krav til tilgjengelighet. Det ble utarbeidet et kartleggingsverktøy for å kartlegge den fysiske tilgjengeligheten og det ble stilt spørsmål om spesialpedagogiske ressurser.

Undersøkelsen finner at bare en av skolene oppfylte alle TEKs krav knyttet til tilgjengelighet og brukbarhet. Åtte skoler hadde små mangler og de øvrige skolene til dels betydelige mangler i forhold til forskriftskravene. Brukbarhet og tilgjengelighet til spesialrom er det som hyppigst mangler og 71 % av alle skoler hadde ikke HC-toalett. Korridorer og fellesarealer er ofte lite tilgjengelig pga nivåforskjeller og trapper. De finner også hyppige mangler på inngangsparti. Det kan være nivåforskjeller/høye terskler og dørene kan være for tunge å åpne. De fant også ofte dårlig tilgjengelighet til klasserommene.

Siri Nørve og Cecilie Flyen Øyen (2004) Tilgjengelighet og levekår. Hvordan blir tilgjengelighet ivaretatt etter PBL-reformen av -97? NBI-rapport 2004:359, 115 sider.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag av FFO – Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, og er finansiert av Helse og rehabilitering – Stiftelsen for norske helse- og rehabiliteringsorganisasjoner for årene 2001 og 2002. Studien fokuserer på hvordan iverksetting av offentlige krav blant aktører i byggeprosessen har påvirket tilgjengeligheten i nye offentlig tilgjengelige bygninger.

Studien er gjennomført som en kvalitativ caseundersøkelse. Materialet bygger på et utvalg av kommuner og utvalgte prosjekter der forskjellige aktører er intervjuet, og foreliggende materiale i det enkelte prosjekt er gjennomgått. Prosjektene er valgt ut med hjelp fra de

funksjonshemmede organisasjoner, og det er plukket ut prosjekter som etter funksjonskvalitet er sett på som gode og dårlige eksempler på tilgjengelighet. Det er totalt syv kommuner som inngår i undersøkelsen, og det er gjennomført en grundig analyse med befaring og intervjuer av nøkkelaktører i fem utvalgte prosjekter. Et spesielt fokus i intervjuene var forhold mellom aktører i byggeprosessen, fra prosjektering til drift. Ved besøk er også brukere intervjuet, og det er sett nærmere på aktuelle problemstillinger i det enkelte prosjekt.

Hovedproblemstillingene i prosjektet dreide seg om fire grunnleggende hovedpunkter:

- hva de ulike parter i en byggesak gjorde mht. ivaretagelse av tilgjengelighet, og aktørenes erfaringer ift kravene til tilgjengelighet
- om kommunene fremmet tilgjengelighet som et krav i f.eks. forhåndskonferanser, saksbehandling og tilsyn
- om tilgjengelighetskravene var sentrale i prosjektering og i de prosjekterendes kontrollarbeid, og hvordan temaet ble ivaretatt gjennom prosjektering
- hvordan tilgjengelighet ble ivaretatt ift grensesnitt mellom aktører?

Prosjektet viser at bevisstheten om tilgjengelighet i kommunene var høy. Bruk av virkemidler for å fremme krav til tilgjengelighet varierte imidlertid. Det fremkommer av rapporten at bare to av de syv kommunene ikke stilte spesifikke krav til tilgjengelighet ved noe stadium i byggesaksbehandlingen. De to kommunene betraktet heller ikke tilgjengelighet som et viktig tema. De kommunene som ikke stilte krav til tilgjengelighet i saksbehandlingen brukte forhåndskonferansen kun til helt overordnede problemstillinger. Flere kommuner påpekte at kompetansen på tilgjengelighet blant prosjekterende var varierende. Det tydeliggjøres i rapporten at økonomiske aspekter var viktige for ivaretagelse av tilgjengelighet; Seriøse aktører hadde og brukte ressurser på tilgjengelighet, og dette skjedde hyppigere enn i prosjekter med trangere økonomiske forhold, der tilgjengeligheten ble lidende. Det gikk da oftest ut over heiser og detaljløsninger. Felles for flere kommuner var at de hadde gamle og verneverdige bygninger der det måtte tas spesielle hensyn til tilrettelegging for tilgjengelighet.

Når det gjelder tilsyn er det en aktivitet kommunene ikke var kommet langt i utviklingen av. Rapporten viser at tilsyn som ble gjennomført i prosjektperioden ikke fokuserte på tilgjengelighet og heller ikke var lagt opp slik at feil og mangler knyttet til tilgjengelighet ville bli avdekket. Et av de hjelpemidlene kommunene kunne bruke til å etterse at tilgjengelighet var et tema i kontroll av prosjekteringen, kontrollplanen, har i stor grad mistet sin funksjon. Kontrollplanen er blitt et overordnet kontrollskjema som ikke nødvendigvis har reell informasjonsverdi i forhold til den faktiske kontroll som utøves blant aktørene, og tilgjengelighet var sjelden eller aldri et tema i kontrollplanen i de undersøkte prosjektene. Dermed hadde ikke kommunen noen reell mulighet til å ivareta tilgjengelighet som tema i kommunikasjonen med de prosjekterende, utover forhåndskonferansen. Flertallet av kommuner i undersøkelsen mente det var de prosjekterende i det enkelte prosjekt som i størst grad påvirket tilgjengelighet i bygningene.

Forfatterne finner i prosjektet at det *normalt ikke er noe spesielt fokus på tilgjengelighet* blant aktørene. Hvordan tilgjengelighet blir ivaretatt avhenger både av kompetanse og av god organisering av byggeprosjektet.

Det er byggherrens/ansvarlig søker ansvar å påse at alle aktuelle ansvarsområder i et prosjekt er dekket med godkjente ansvarlige aktører. Rapporten fremhever at ivaretagelse av tilgjengelighet handler om god eller dårlig styring av prosjektet. Styringsmodellen må være

tydelig, og alle roller og ansvar må være tydelig definert for å få et vellykket prosjekt. Byggherrer/ansvarlige søkere generelt forutsatte i undersøkelsen at kravene til tilgjengelighet ble dekket på linje med andre forskriftskrav, og stilte få eksplisitte krav til tilgjengelighet selv. I materialet fremkommer det imidlertid at et klart byggherrefokus tidlig i prosessen øker det grunnleggende hensynet til tilgjengelighet gjennom hele byggeprosessen.

Den prosjekterendes kompetanse og ansvar er av avgjørende betydning for utfallet av tilgjengeligheten i et byggeprosjekt. Tidlige generelle konseptvalg for prosjektet kan være avgjørende for detaljløsninger som besluttes senere i prosjektet. Jo tidligere tilgjengelighet er et tema i planlegging og prosjektering jo mer gjennomarbeidet og gode vil tilgjengelighetsløsningene være. Dette synliggjøres gjennom de case som legges til grunn for rapporten. Flere kommuner i undersøkelsen påpekte at de prosjekterende som har oppnådd best tilgjengelighet i sine prosjekter, i stor grad også hadde hentet inn kompetanse og erfaringer fra de funksjonshemmedes organisasjoner.

Ansvarssystemet legger opp til at alt ansvar i et byggeprosjekt skal være belagt. Dette skal byggherren sørge for gjennom sin tilknytning av fagfolk på et nytt prosjekt, og kommunene skal godkjenne ansvarsfordelingen. Tilgjengelighet var i undersøkelsen ikke et tema som ble tydeliggjort i ansvarsfordelingen, men falt naturlig inn under arkitektens ansvarsområde. Rapporten viser at tilgjengelighet er et ansvarsområde der høy vanskelighetsgrad krever spesiell kompetanse, og at ansvarlig søker bør sørge for at temaet tilgjengelighet er synliggjort som et område under en eller flere av de ansvarlig prosjekterende. Det er krav til at alle aktørene i byggeprosessen innehar et system for kontroll av sitt arbeid, at det er i henhold til gjeldende lover og forskrifter og at det dokumenteres at slik kontroll er gjennomført. Når det gjelder kontrollpraksis i prosjekterende foretak, viser materialet stor variasjon mellom foretakene. Men et fellestrekk er at tilgjengelighet sjelden var et tema i kontrollarbeidet. Dette gjenspeiles i at tilgjengelighet heller ikke var et hyppig tema i kontrollplanene som ble vedlagt byggesøknadene. Rapporten går nøye gjennom hvordan kontroll var tenkt brukt som et redskap i intensjonene med lovreformen, og hvordan dette ikke var ivarettatt i iverksettingen i foretakene i tilstrekkelig grad når det gjelder tilgjengelighet. Forfatterne fastslår at det kreves kompetanse for å lage et kontrollsystem som ivaretar kontroll av risikoområder av høy vanskelighetsgrad, og at tilgjengelighet i bygninger er et tema det bør kontrolleres for.

Ettersom det i plan- og bygningslovens forskrifter og veiledninger er mange temaområder og mange typer krav å forholde seg til ved prosjektering, blir de endelige løsningene ofte resultatet av avveininger mellom forskjellige krav, der tilgjengelighet ofte har en tendens til å tape etter hensyn til f.eks. brann og rømningsikkerhet. Men dette kan i følge rapporten ofte føres tilbake til konseptfasen, der det blir lagt føringer for prosjektets hovedutforming. Hadde tilgjengelighet vært et av de temaene som ble ivarettatt allerede tidlig i planleggingen, ville mange slike avveiningsdilemmaer vært unngått.

Et slikt dilemma er også spørsmålet om tilstrekkelig heiskapasitet, som i mange byggeprosjekter er blitt omgått. Dispensasjonssøknader handler gjerne om fravik fra kravet om heis, noe få kommuner ønsker å imøtegå. Ettersom heiser er kostbare installasjoner, er dette et område mange byggherrer ønsker å spare inn på. Resultatet er at kravet om heis blir ivarettatt, men ofte på en slik måte at bygningenes brukbarhet ikke nødvendigvis blir den beste. Ved å la én heis i en bygning ivareta all vertikal forflytning i flere bygninger, har mange omgått kravet om heis f.eks. i skolebygninger. Bestemmelsene om heis i lovverket gjelder i alle publikumsbygninger med mer enn tre etasjer, men her er det også andre krav i

forskriften om brukbarhet samt annet lovverk (valgloven, skoleloven osv.) som gjør seg gjeldende.

Rapporten viser at det i liten grad er søkt om dispensasjoner fra krav som ville påvirket tilgjengeligheten i prosjektene. Dispensasjoner søkes relativt tidlig i byggeprosessen, på et tidspunkt da tilgjengelighet i mange prosjekter ennå ikke har vært et stort tema. Der tilgjengelighet har vært et tema allerede tidlig i byggeprosessen, har det ikke vært et poeng å søke om dispensasjon fra krav som begrenser tilgjengeligheten. Forfatterne fremhever at dispensasjonspraksisen varierer sterkt mellom kommunene, men konkluderer med at dispensasjonspraksisen i kommunene i liten grad påvirker tilgjengeligheten i bygninger.

Forfatterne konkluderer i rapporten med at organisering og ansvars plassering av byggeprosessen er viktige årsaker til tilgjengelighetsproblemer. Ansvarsforhold relatert til plan- og bygningsloven og kompetanse er samlet hos de som prosjekterer. Men den reelle makten ift. gjennomføring er plassert hos byggherren eller hans representant, som ikke nødvendigvis innehar verken kompetanse på tilgjengelighet eller har ansvarsrett i prosjektet. Byggherrens representant kan ta avgjørelser som kan bli fatale for utfallet ift. tilgjengelighet i prosjektet. Tilgjengelighetsavvik kan skyldes feil, mangler eller utelatelser i prosjekteringen, feil utførelse eller overstyring av byggherrens representant.

Norges Handikapforbund (2005) Fokus på skolebygg. Tilgjengelighet – planlegging – brukermedvirkning.

Undersøkelsen har kartlagt 16 skoler mht oppfølgingens av TEKS krav til tilgjengelighet og brukbarhet. Skolene var nye eller nylig rehabiliterte og fordelt over fire fylker. Kartlegging ble gjennomført i 2004. Det ble utarbeidet en sjekklister for formålet.

Undersøkelsen finner at bare en av skolene oppfyller forskriftens krav til brukbarhet. De to forholdene som forekom hyppigst, var mangel på reservert parkering for bevegelseshemmede nær inngangen og toalett for bevegelseshemmede ansatte. Det var brukbar atkomst til klasserommene i alle skoler, men problemer i forhold til atkomst til spesialrom i 3 skoler. Problemer knyttet til atkomst til lekeplasser og til inngangspartier ble også påvist i tre skoler.

Det var søkt om dispensasjon for heiskravet i ett tilfelle, noe som ble innvilget. Undersøkelsen viser at det hadde vært brukermedvirkning ved planlegging av alle skolebyggene. Ansatte representanter var alltid med, som oftest også foreldre eller elever, men Råd for funksjonshemmede eller de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner hadde bare deltatt i planleggingen av fem skolebygg. Rapporten peker på at planleggingefasen (tidlig fase i byggeprosjektet) er en avgjørende fase for byggets utforming og funksjonalitet og at medvirkningen må starte her. Men brukermedvirkning vil være viktig i ulike faser, også senere fordi det ofte vil komme endringer i løpet av prosjekteringsprosessen. Medvirkning skal sikre at de løsninger som velges er brukbare.

Solvår Wågø, Karin Høyland og Solveig Dale (2005) Universellutforming av skolebygg. Med Strindheim skole som studieobjekt. SINTEF rapport 50 A07070

Prosjektet er en del av et kompetanseutviklingsprosjekt knyttet til evalueringmetoder og utvikling av kunnskap om bygningers brukbarhet ved SINTEF/NTNU. Denne satsingen inngår i et internasjonalt arbeid "Usability of Buildings". Gjennom studier av Strindheim

skole har en forsøkt å finne fram til ny kunnskap om hva som skal til for at en skole skal fungerer godt for alle.

Studien viser at universell utforming av skoler handler både omdetaljering, men like mye og arkitektoniske valg av konsept, romform, lyd og lys. Men rapporten peker på at en ikke kan lage generelle veiledninger om valg av konsepter ut fra studiet av bare en enhet.

6. Medvirkning og planlegging

Karin Høyland (2000) Planlegging for alle. Planleggingskriterier STF-22A00502. SINTEF rapport 22 s.

Dette er et prosjekt under utviklingsprogrammet ”Planlegging for alle”. Det finnes en rekke målsettinger og retningslinjer for å fremme planlegging og utbygging som tilfredsstillende behovene til ulike befolkningsgrupper. Vi finner dem i lovtekster, rikspolitiske retningslinjer for planlegging, stortingsmeldinger, rundskriv med mer. Dette er et omfattende veiledningsmateriale som det kan være vanskelig å holde oversikt over. Notatets målsetting er å formidle innholdet fra rundskriv og veiledningsmateriale til mer konkrete mål og planleggingsverktøy. Notatet peker på at planlegging for funksjonshemmede har for en stor del handlet om detaljer som terskler og ledelinjer. Like viktig er det å se på lokalisering av funksjoner, avstanden mellom ulike målpunkter og lignende, og at et område bør føles trygt og lett å finne fram i.

Notatet trekker opp målsettinger og tiltak for bevegelseshemmede, miljøhemmede og orienteringshemmede. Et område er å sikre at bygningsmassen blir gjort brukbar for alle. Sentrale punkter her er:

- å styrke kommunene som premissleverandør for private utbyggere ved å synliggjøre klare krav for forventinger til området
- gjennom reguleringsbestemmelser og bebyggelsesplaner sørge for at boliger reguleres til livsløpsstandard
- gjennom reguleringsbestemmelser sørger for at alle boligområder får en viss andel av boliger med livsløpsstandard
- forbedre den kommunale byggesaksbehandlingen ved å konkretisere hva kommunene forventer av dokumentasjon mht. tilgjengelighet.

Tone Alm Andreassen (2001) Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker Rapport 2, AFI 218 s.

Dette er en evaluering av eldreråd og råd for funksjonshemmede. Rådene er rådgivende organisert for kommunestyre og fylkesting i saker som angår eldre og funksjonshemmede. Rådene er sammensatt med representanter med eldre/funksjonshemmede og med representanter for kommunens politiske miljø. Råd for funksjonshemmede kan også ha en representant for administrasjonen og lokale statlige etater.

Undersøkelsen bygger på en forstudie av et lite utvalg råd, samt en survey til eldrerådene og råd for funksjonshemmede og til ordførere og rådmenn i alle landets kommuner og fylker.

Siktemålet med evalueringen var å belyse om rådene bidro til å sikre at hensyn til eldre og funksjonshemmede ble ivaretatt i lokalpolitikken og om rådene hadde mulighet til å bidra. Videre belyser rapporten om det betraktes som rimelig og rettferdig at hensynene til eldre og funksjonshemmede kan bli særlig ivaretatt gjennom rådsorganer.

Undersøkelsen viser at eldrerådene hadde hovedfokus på helse, pleie og omsorgsspørsmål og rettet sin virksomhet mot politiske organer. Hva var virksomheten til råd for funksjonshemmede (2000)?

Å avgi uttalelser til kommunene er den mest vanlige arbeidsformen, men vi ser også at råd for funksjonshemmede inviterer etatsleder/saksbehandlere til å orientere i rådet. Det er like vanlig at rådene etter egen vurdering tar opp en sak som at de blir bedt av kommunene om dets råd (ca. 75 % av rådene i begge tilfeller). Den viktigste sakstypen som rådene har engasjert seg i er regulerings- og byggesaker mht. tilgjengelighet, noe 64 % av råd for funksjonshemmede oppgir. 21 % engasjerer seg i boligtilbud og omsorgsinstitusjoner. Dersom en slår sammen ulike sakstyper, finner forfatteren at mer enn to av tre råd for funksjonshemmede arbeider med saker knyttet til teknisk sektor i kommunene, regulering, byggesaker, trafikk og lignende. Foruten å være opptatt av boligforsyning for personer med spesifikke behov, var rådet i stor grad fokusert på tilgjengelighet.

Rådene for funksjonshemmede hadde hovedfokus på fysisk tilgjengelighet og rettet virksomheten sin mot den kommunale administrasjonen og forvaltningen. Det framgår ikke av rapporten om arbeidet med byggesaker var rettet mot byggesaksbehandlingen (kommunenes forvaltning av Plan- og bygningsloven) eller mot den kommunale byggevirksomheten (kommunen som byggherre). Av sakene som nevnes i ett case, kan det dreie seg om begge forhold.

Undersøkelsen finner at politikerne er mer positive til rådene for funksjonshemmede enn rådmennene, og begge grupper er mer positive til råd i kommuner, der de har råd fra før.

Martin A. Hanssen og Knut Bjørn Stokke (2002) Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet "Planlegging for alle" NIBR-rapport 2002:19, 122 s.

Prosjektet er en evaluering av programmet "Samfunnsplanlegging og brukervedvirkning" iverksatt gjennom Miljøverndepartementet. Dette programmet tok sikte på å synliggjøre funksjonshemmedes behov for tilrettelegging etter Plan- og bygningsloven og fremme større grad av medvirkning i planprosesser.

Undersøkelsen bygger på spørreskjemaundersøkelser til kommuner og til funksjonshemmedes organisasjoner i de samme kommunene, i 1999 og 2002, telefonintervju med fylkeskommunene, spørreundersøkelse på E-post til alle landets fylkesråd for funksjonshemmede og gjennomføring av to kommunecase. Den første spørreskjemaundersøkelsen tok sikte på å belyse plansituasjonen i kommuner og fylkeskommuner før utviklingsprogrammet kom i gang. Den andre søker å måle endringene. Videre er det gjennomført en planstudie med gjennomgang av et utvalg planer. Planene er hentet fra kommuner som ut fra spørreskjemaundersøkelsen synes å fremstå som flinke til å innarbeide hensynet til funksjonshemmede i planene. I forbindelse med planstudiet har forfatterne hatt ytterligere kontakt med de utvalgte kommunene, 33 kommuner i 1999 og 49 kommuner i 2002.

Undersøkelsen viser en økende medvirkning fra funksjonshemmede i planprosesser fra 1999 til 2002. Økningen skyldes en økning av råd for funksjonshemmede, og det er rådene som fungerer som høringsinstans. Det er spesielt i høringsfasen av planleggingen at rådene blir koblet inn, ikke i tidlig fase, som de funksjonshemmedes organisasjoner mener er den viktige

fasen der en kan øve reell påvirkning på planinnholdet. Det er få kommuner som organiserer medvirkning i målformulerings- eller planutarbeidelsesfasen.

Undersøkelsen har spurt ”Hva slags kommunale planprosesser etter Plan- og bygningsloven er rådet engasjert i ?” og gitt ulike alternativer, bl.a. konkrete byggesaker.

Byggesaksbehandlinger foregår i forhold til Plan- og bygningsloven. Men når kommunene som byggherre organiserer medvirkning knyttet til tidlig fase (programmering og lignende) er medvirkningen ikke knyttet til denne loven. Vi ser derfor at det kan være litt uklart hva som rapporteres både fra kommuner og organisasjoner, om medvirkning knyttet til byggesak betyr *medvirkning i byggesaksbehandling* eller *medvirkning i byggeprosessen*.

Resultatene kan tyde på at det er medvirkning i byggeprosessen som er kartlagt (altså ikke knyttet til Plan- og bygningsloven), og der 1/3 av kommunene oppgir å sende større bygg på høring til rådene. I 1/6 av kommunene kan det bli organisert medvirkning knyttet til prosjekteringen. Den vanlige medvirkningsformen er at saken sendes rådet.

Undersøkelsen viser at når interesser skal avveies i planleggingen, er det spesielt økonomiske hensyn som kommer i konflikt med tilrettelegging for funksjonshemmede. Deretter nevnes tidspress.

Forfatterne finner at målsettingen om tilgjengelighet i størst grad er innarbeidet i de overordnede mål og retningslinjer i kommuneplanenes generelle del, kommunedelplaner, handlingsplaner (for funksjonshemmede) og planer for andre sektorer. Spørreskjemaundersøkelsen viser at 1/4 av kommunene har innarbeidet juridisk bindende bestemmelser i sine reguleringsplaner, men en telefonsjekk viste at dette ikke stemte. Bare 12 % hadde slike bestemmelser i 2002. Det er i hovedsak bevegelsehemmede kommunene oppgir å ha tatt hensyn til i sine planer.

Studien viser at reguleringsbestemmelser mht. å fremme tilgjengelighet for funksjonshemmede er innarbeidet både i planer for sentrumsområder, fellesarealer utenfor sentrumsområdene og boligområder. Flere av de kommunale informantene i undersøkelsen mente at hensynet til tilgjengelighet først kom opp i forhold til byggesakene. Reguleringsplaner syntes å bli oppfattet som for grove eller overordnede for å forankre hensynet til funksjonshemmede. De oppfattet tilgjengelighet for funksjonshemmede som forholdsvis detaljerte løsninger, noe som gjorde at det var lite hensiktsmessig å få disse hensynene inn i reguleringsplanene. Uten reguleringsbestemmelser har en i byggesaksbehandlingen ofte ikke grunnlag for å kreve tilgjengelighet i uteområder. Forfatteren peker på at argumentet om at reguleringsplaner skal virke styrende i forhold til byggesaksbehandlingen, syntes ikke å ha fått fotfeste i kommunene.

Finn Ove Båtevik, Lars Halvorsen og Gerd Veddegjærde (2004) Medvirkning med suksess? Funksjonshemmedes brukermedvirkning i kommunale planprosesser Arbeidsrapport 160. Høgskulen i Volda/Møreforskning

Rapporten undersøker hvilke erfaringer brukerorganisasjonene har med lokale planprosesser med relevans for universell utforming og hva som kjennetegner prosessene i kommuner som kan vise til positive resultater i forhold til universell utforming.

Ved hjelp av brukerorganisasjonene ble det plukket ut 26 kommuner og brukerrepresentanter i disse kommunene er blitt intervjuet. Leder for Kommunalt råd for funksjonshemmede ble intervjuet, dersom denne var en brukerrepresentant. Rapporten gir ingen uttømmende oversikt over situasjonene i de aktuelle kommunene, men prøver å trekke opp noen hovedpunkter som bakgrunn for videre studier av planprosesser i kommunene.

Brukermedvirkning er i de fleste av disse kommunene organisert gjennom Kommunalt råd for funksjonshemmede. Rapporten nevner en rekke saker der rådene eller organisasjonene har medvirket. Behandling av reguleringsaker og byggesaker nevnes som et sentralt saksområde, og herunder utforming av både næringsbygg og offentlige bygg. Den gode erfaringen er knyttet til forhold som å komme tidlig inn i prosessen, at rådene har medlemmer som i kraft av sin person har gode kunnskaper og nettverk og holdinger hos politikere og i administrasjonen. Rapporten skiller ikke mellom medvirkning i planprosesser og i byggeprosesser.

Margrete Dobloug og Hanne Wilhjelm (2004) Planlegging for funksjonshemmede: bruk av virtual reality i fysisk planlegging
Arbeidsnotat. Arkitektthøgskolen i Oslo

Dette er en forprosjektrapport. Forprosjektets hensikt har vært å studere hvordan en spesifikk programvare, et 3-D visualiseringsprogram for fysisk planlegging og hvordan det er mulig å utvikle planprosesser hvor brukere med spesifikke funksjonskrav, som funksjonshemmede, kunne delta i planleggingsprosessen. Systemet ligger nær programvarer som benyttes i arkitekt- og planleggingsfag, men har egenskaper som vil kunne utfylle disse og være egnet til formgivingsoppgaver som stiller spesielle krav til ytelser. Forsøket ble gjennomført med funksjonshemmede brukere. Det ble gjennomført som en simulert prosjekteringsprosess, der programmet ble anvendt for å visualisere og teste enkle arkitekturmodeller, og det ble gjennomført vurderinger av om modellen og redskaper passet til å prøve ut brukernes kriterier og krav.

Forsøkene viste at programmet var godt egnet til utprøving med funksjonshemmede brukere, både på grunn av klare funksjonskrav og fordi modellene ga god lesbarhet og muligheter til å kommentere og påvirke designforslag i flere stadier av planleggingsprosessen.

7 Kostnader og samfunnsøkonomisk analyser

Dr. Adolf Ratzka (1994) A brief survey of studies on costs and benefits of non-handicapping environments

CIB Proceedings of the International Congress on Accessibility in Rio de Janeiro, Brazil, 8 s.

<http://www.independentliving.org/cib/cibrio94access.html>

Link aktivt juni 2005

Innledning

Artikkelen er et paper fra et møte i CIB arbeidsgrupp W084, som har som tema "Building Non-Handicapping environments". Gruppen ble startet opp i 1984. CIB er en verdensomspennende sammenslutning for byggforskningsinstitutter med en lang rekke spesialistgrupper.

Paperet oppsummerer flere tidligere studier av tilretteleggingskostnader. Det har innledningsvis en gjennomgang av metodologiske spørsmål, som tilretteleggingsnivå og type tilrettelegging, spesialtilpasning eller generell tilrettelegging, utbedring kontra nybygging og forskjellig kostnadsberegningproblematikk.

I de videre avsnittene refererer forfatteren funn fra undersøkelser gjort i USA, Canada, Tyskland, Frankrike og Singapore. Han understreker at det er betydelig forskjell på tilrettelegging av boliger og andre bygningstyper, men går i liten grad inn på metodene som er brukt i de ulike studiene. Paperet gir dermed liten innsikt i metodeutvikling, ingen anbefalinger om styrke og svakhet ved ulike metoder og heller ingen forklaring på avvik mellom funnene i studiene.

Paperets styrke er først og fremst at det oppsummerer resultater fra flere studier. Dessverre er studiene forholdsvis gamle, og det er ikke sikkert at de tallene som er gjengitt for tilleggskostnader er aktuelle fremdeles, dels fordi krav i lover og forskrifter er skjerpet og dels fordi utbyggere og prosjekterende er blitt dyktigere til å lage rimelige og gode løsninger. Den viktigste svakheten ved paperet er som nevnt at det ikke forholder seg kritisk til metodene som er brukt i studiene

Problematisering av begrep

Paperet begynner med å problematisere begrepet "handikappet" i forhold til bygninger. Kan man regne en bygning som tilgjengelig hvis en person med sterke armer kan flytte seg rundt i en manuell rullestol, eller må de også være tilgjengelige for folk med elektriske rullestoler (som artikkelforfatteren)? Hva med tilgjengelighet for folk som bruker krykker eller stokker, og hva med folk med syn og hørselhemninger? Skal man ta hensyn til personer som har mentale svekkelser og kan ha problemer med å navigere i en stor bygning? Hvilke hensyn bør tas for den stadig økende gruppen med mennesker som er allergiske mot ulike substanser?

Deretter tar forfatteren opp dette hvilke aktiviteter som skal kunne utføres for å kunne omtale et design for "hindringsfritt" ("barrier-free"). Er det nok å kunne komme inn i og flytte seg rundt i en bygning, eller bør man inkludere i definisjonen også bruk av bygningens fasiliteter som toaletter, vannfontener, telefoner, salgsautomater osv.

Hvor mye mer koster barrierefri design?

To sentrale spørsmål som tas opp er hvor mye det koster å oppgradere eksisterende bygninger til å være hindringsfrie, og hvor mye det koster å lage hindringsfritt design til å begynne med. Artikkelen går i korthet gjennom tidligere studier. Et eksempel er en amerikansk undersøkelse fra 1979 viser at det (avh. av bygningstype) koster mellom 6 og 35 ganger mer å oppgradere en i prinsippet offentlig tilgjengelig bygning, enn det koster å bygge hindringsfritt til å begynne med. Den samme studien viser at når det gjelder boligenheter varierer forholdstallet "ombygge til hindringsfritt" vs "hindringsfritt fra start" mellom 4 og 7. Når det gjelder kostnadene ved å bygge hindringsfritt i en ny bygning refereres det til CIB Working Report 1993 som hevder at mye av denne merkostnaden kommer av at man i stedet for å begynne å tenke helt nytt kun justerer på eksisterende planer. En liten merkostnad i nytt arkitektarbeid ville kunne redusere byggekostnadene for hindringsfri tilgang. Denne delen avsluttes med å si at ny lovgivning ville øke nybyggkostnadene for offentlige bygninger med mindre enn 0.1 prosent i snitt, mens flerbolig og enfamiliehus vil få økte kostnader med 3 prosent. Det hevdes at disse tallene ville kunne reduseres betraktelig hvis byggebransjen fikk mer erfaring med å bygge for universell tilgang.

Fordeler med barrierefri design

I tillegg til de åpenbare nevnes reduksjon av antall ulykker av typen fall i trapp hvis det installeres heis eller rampe (disse kostnadene er tilgjengelig i en rapport det blir vist til). I tillegg kommer det at pleie/omsorgstrengende lenger kan bli boende hjemme. En rapport det vises til hevder at 50 prosent av søkerne til et pleiehjem kunne fungere i samfunnet med tilpasset støtte og tilgjengelige boliger. Det nevnes også at hindringsfrie miljøer kan øke muligheten for handikappede til å utdanne seg og å bidra i yrkeslivet. I tillegg nevnes fordeler som er vanskelig å kvantifisere som fysisk og sosial mobilitet for de handikappede,

Nytte-kostnadsanalyse

Nytte-kostnadsanalyse er et verktøy for å sammenligne kostnadene ved en investering med de tilknyttede forventede fordelene over tid. Ideen er at de prosjektene som har best forhold mellom nytte og kostnader bør prioriteres høyest. To studier nevnes.

Den første (Chollet, 1979) sammenligner situasjonen for eldre og handikappede innenfor og utenfor institusjon. Diskusjonen er i forhold til å renovere eksisterende bygg og fjerne hindringer. Konklusjonen er at å renovere boliger til å være hindringsfrie gir fordeler som er mellom 13 og 22 ganger høyere enn kostnaden. Men en sentral forutsetning er at de renoverte boenhetene kun skulle leies ut til handikappede beboere (dvs. 100 prosent utnyttning).

Den andre studien (Ratzka, 1984) ser på kostnaden ved å benytte en (den gang) ny teknologi for å ettermontere heis i bygårder i Stockholm. Dette sammenlignes med nytten ved å gjøre dette, målt ut fra en kalkulert sannsynlighet for at en gitt leilighet ville ha en husholdning med en handikappet og gammel person. Med andre ord ble det ikke antatt at alle leilighetene ville bebos av handikappede, noe Chollet (1979) gjorde. Til tross for denne strengere antagelsen var konklusjonen på studien at samfunnet ville tjene på å installere heis.

Forfatteren poengterer at mye av kostnaden ved å bygge/renovere til hindringsfrihet er båret av en part, mens mye av nytten vil bli mottatt av en annen part. Politikimplikasjonene hevdes å være at det offentlige bør ta kostnadene ved å renovere eksisterende bygg, mens kostnadene ved å bygge hindringsfrie nybygg er så små at de bør pålegges eieren av bygget.

SABO /Svenska kommunförbundet (2004) *Kvarboende + tillgänglighet = og ekonomi?* Stockholm

Utgangspunktet for undersøkelsen er at eldre mennesker fortsatt vil bo i sitt hjem når helsen svikter fordi live i og ved boligen er en viktig del av deres livskvalitet. Kommunene som har ansvaret for eldreomsorgen slipper da evt investeringer i alternative boliger. For de allmennyttige boligselskapene er de eldre en voksende kundegruppe og som forvalter er de interessert i å tilby det som leietakerne ønsker. Formålet med undersøkelsen er å se om tiltak for å bedre tilgjengeligheten er en samfunnsmessig lønnsom investering.

En har sammenliknet to alternativer:

- de eldre flytter til spesielle boliger som i dag
- de eldre kan utsette evt la være å flytte

Modellen er så testet på fem boligområder der en har sett på utbedringskostnadene. De fem boligområdene er tidstypiske og det er valgt boligområder fra ulike ti-år, fra 1940 - 1980. I de ulike områdene har en sett både på egenskaper ved uteområdene og brukbarheten av leilighetene. I undersøkelsen har en tatt utgangspunkt i bevegelses- og orienteringshemmede. For å beregne kostnaden på utbedringene har en gjort antagelse om hvor mange leiligheter i området som trenger tiltak og hvor mange personer over 65 år som beregnes å bo i området de neste ti årene. Undersøkelsen viser at utbedring av bygg fra 1940-1960 krever større investeringer enn bygg fra senere perioder. For utbedring av områdene er det vanskeligere å trekke generelle slutninger.

Studien viser at det samfunnsøkonomiske resultatet blir en konsekvens av mange faktorer, som områdets karakter, andelen eldre og deres helse, men at de samfunnsøkonomiske effektene blir tydeligst i områder der det bor mange eldre leieboere. En konklusjon er at der er viktig å velge riktig område : Det må finnes et tilstrekkelig stort antall eldre og det fysiske miljøet må kunne utbedres for en rimelig kostnad for at investeringen skal bli lønnsom.

Audun Glensvik (2005) Kostnader ved å sikre universell utforming i Norge . Econ Vedlegg 2 til NOU2005:8

Notatet er utarbeidet for lovutvalget mot diskriminering av funksjonshemmede.

Problemstillingene i notatet kan enklest oppsummeres ved spørsmålene forfatteren selv lister opp i første avsnitt:

- a) Hvor stor del av bygningsmassen er ”rettet mot allmennheten”?
- b) Hvor stor del av denne er allerede universelt utformet?
- c) Hva er merkostnadene (for eksempel per arealenhet) knyttet til universell utforming for nybygg?
- d) Hvordan vil arealeffektiviteten i byggene påvirkes av krav om universell utforming?
- e) I hvilken grad vil byggeierne og leietakerne tilpasse bruken av byggene slik at de kan redusere de delene av byggene som omfattes av nye krav?

Notatet starter med å avgrense hvilke bygg, anlegg og opparbeidede uteområder (”rettet mot allmennheten”) som kan bli berørt av utvalgets forslag om tilrettelegging og universell utforming. Notatet går raskt over til utelukkende å se på bygninger. Det er ikke åpenbart at

denne raske overgangen er uproblematisk i forhold til å lage et kostnadsestimat. Hvis andre objekter enn bygg blir berørt, er dette ikke fanget opp, og kostnadsestimat vil i så fall være for lavt. Forfatteren avgrenser også hvilke bygg som kan bli berørt av utvalgets forslag. Han anslår at det er snakk om mellom 86.000 og 122.000 bygg, som utgjør 11 - 16 prosent av *antall* yrkesbygg, men en større andel av arealene (de byggene som er antatt berørt har større gjennomsnittlige arealer). Han anslår at 38 prosent av bygningskapitalen vil være berørt av utvalgets forslag, men benytter også tall fra Multiconsult (rådgivende ingeniører), som anslår at 75 prosent av arealet i yrkesbygg blir berørt av utvalgets forslag. Det er dermed stor usikkerhet om hvor stor del av den samlede bygningsmasse som er berørt (35 - 75 prosent).

Glensvik velger derfor å ikke benytte én forutsetning om hvor stor andel av bygningsmassen som er berørt av utvalgets forslag. I stedet beregnes samlede kostnader under ulike forutsetninger om andelen av bygningsmassen som er berørt. Tallene er neddiskontert til 2003-kroner. (dvs. korrigert for at verdien av et gitt kronebeløp lenger frem i tid antas å være mindre verdt enn samme kronebeløp i dag). Hvis man tar utgangspunkt i at den berørte andelen er 50 prosent av arealet er neddiskontert kostnad 80.5 mrd, ved 25 prosent 40.3 mrd, og ved 10 prosent 16.1 mrd.

Så kommer spørsmålet om hvor stor del av bygningsmassen som er universelt utformet. Gjeldende lovgivning sier allerede at en stor del av bygningsmassen allerede skal ha god tilgjengelighet. På den annen side viser forfatteren til en undersøkelse fra Barne- og familiedepartementet, som viser at bare 40 % av barnehagene var tilgjengelige for funksjonshemmede (i 1999). Dette antyder at det er ikke ubetydelig avstand mellom krav i lov/forskrift og gjeldende praksis.

Notatet problematiserer i ganske liten grad hvorvidt man skal se på kostnadene ved utvalgets forslag i betydningen 1) hvor mye det koster å få bygg som er bygget etter tidligere standard eksisterende opp til et nivå der de tilfredsstiller kravene i dagens regler eller 2) gitt at dagens lov/forskrift burde være fulgt (men ikke er det), hvor mye ekstra koster det å få byggene opp til det de burde være?. Det er grunn til å tro at det er betydelig avstand mellom disse to utgangspunktene. Notatet sier noe, men ikke nok på dette avgjørende viktige punktet. På den annen side er dette mer et prinsipielt spørsmål enn et økonomisk beregningsspørsmål. Men mangel på diskusjon reduserer validiteten til notatet.

Forfatteren viser også til beregninger fra Australia (ABCB, "Australian Building Codes Board") knyttet til tilgjengelighet, og legger stor vekt på disse beregningene på grunn av mangel på alternative beregninger. Notatet hadde vært mer verdifullt hvis det hadde vært gjennomført egne beregninger som en kunne sammenligne med de australske for å få større reliabilitet på anslagene.

Notatet drøfter i liten grad forskjeller mellom Norge og Australia når det gjelder ulike lovforslag, ulik grad av sammenfall mellom regelkrav og eksisterende bygningsmasse, og ulike byggetekniske krav. Der ramses opp noen problemer med en ren overføring til norske forhold, men stopper der. Uten en slik grundig drøfting av grad av sammenlignbarhet reduseres muligheten til å kunne stole på at de australske beregningene er gyldige som norm for den norske diskusjonen.

Et annet spørsmål som notatet trekker inn er arealtap knyttet til universell utforming. Også her benytter forfatteren ABCBs anslag på 1,7 prosent for nybygg, og 4 prosent for eksisterende bygg.

Forfatteren har i liten grad problematisert begrepet universell tilgjengelighet i forbindelse med hvilke grupper av funksjonshemmede man ønsker å gi økt tilgjengelighet. Det synes åpenbart at en blind har andre behov enn en rullestolbruker. Dette kan være relevant i forbindelse med kostnadene for ombygging for tilgjengelighet knyttet til ulike typer bygg (samt anlegg og opparbeidede uteområder), og for i hvilken grad det norske forslaget er sammenlignbart med det australske.

Frode Kann og Jon Guttu (2005) Samfunnsøkonomisk vurdering av universell utforming – et forprosjekt. Utkast til forprosjektrapport. NIBR

Notatet oppsummerer et forprosjektet er utført på oppdrag av Miljøverndepartementet. Utgangspunktet er å vurdere mulighetene for å måle samfunnets kostnader og nytte av å gjennomføre universell utforming. Grunnlaget for empirisk studier drøftes, og det gjennomgår hvilke temaer som bør belyses nærmere i kommende studier.

Grunnideen som foreslås er å først definere hva universell utforming betyr for ulike brukergrupper og ulike bygg/anlegg. Deretter kan man dele opp problemstillingen i ”pakker” hvor man beregner nytten og kostnaden for å oppnå universell utforming for hver type bygg/anlegg. En pakke kan da være å finne ut hvor mye det koster å gjøre et kontorbygg tilgjengelig. Den samfunnsøkonomiske kostnaden blir da å summere opp kostnadene ved hver av pakkene, vektet med hvor mange slike som blir berørt. Det poengteres at det er en politisk problemstilling å velge hvilke brukergrupper som skal prioriteres. For å vekte sammen disse kostnadene må man ha en god oversikt over antall bygg/anlegg av ulike kategorier, og tilsvarende oversikt over hvor mange potensielle brukere det er innenfor hver av gruppene som har særlig behov for universell utforming.

Det foreslås det at man begynner med en pilotstudie. Her skal man se hva det koster å oppnå universell utforming for noen typiske bygg/anlegg. Det ligger hele tiden under i konteksten, men blir lite kommentert at det med stor sannsynlighet (jfr. andre studier i denne oversikten) er stor forskjell i merkostnad i å oppgradere et eksisterende bygg/anlegg vs å gi det universell utforming allerede fra starten av.

En av styrkene ved notatet er et det er tydelig på at denne type beregninger er ”det muliges kunst”. Det å få et meget presist anslag på nytte/kostnad innenfor hele problemkomplekset vil være en meget stor utredningsoppgave. Men man kan komme frem til gode anslag på kostnader og nytte (og usikkerheten knyttet til disse beregningene) ved hjelp av fornuftige avgrensninger og forutsetninger.

Et annet moment som trekkes frem er at det kan være motsetninger mellom ulike brukergrupper jfr. universell utforming. Et eksempel kan være at en rampe som kan gi rullestolbrukere bedre tilgang til et bygg, kan være et hinder i forhold til blinde/svaksynte.

Det heter i den foreløpige konklusjonen at ”*Beregning av samfunnsøkonomien i tilknytning til universell utforming bør kunne gjennomføres. Oppgaven er omfattende, og usikkerhet om resultatene må påregnes. Vårt forslag er en trinnvis prosess, der noe av veien ’blir til mens vi går’: Først drøftes en tematisk avgrensning av innholdet i rapporten, med vekt på å finne frem til relativt detaljerte krav til hvordan universell utforming kan realiseres. Her foreligger det allerede mye godt underlag. Det synes dermed tilstrekkelig å støtte seg på dette, men det bør også tas høyde for å kunne justere definisjonen etter en pilotstudie. I pilotstudien, med*

studieobjekter som favner de viktigste hovedformer av miljøer det ønskes universell utforming av, legges det vekt på å utforske muligheter for å kunne generalisere krav til universell utforming, samt å drøfte hvordan slike funn kan omsettes til kvantifiserbare størrelser som lar seg kostnadsberegne. På basis av pilotstudien er det intensjonen at man skal kunne utforme en modell for hvordan standardiserte minimumskomponenter kan identifiseres. I den grad dette lar seg gjøre, vil vi forhåpentlig kunne kostnadsberegne slike moduler. En bredere anlagt studie, hvor det vurderes flere og mer nyanserte miljøer, vil i neste omgang kunne bidra til en bedre presisering av hvordan universell utforming kan tenkes modellert. Dersom dette lykkes, vil resultatene fra studien kunne brukes som grunnlag for generalisering. Basert på anslag for forekomsten av ulike typer miljøer, samt størrelsen på dem, vil det være mulig å gi et overslag for kostnader som kan forventes ved å gjennomføre universell utforming i hele (eller i alle fall større deler av) landet. Et slikt overslag vil bare bli et grovt estimat på totalkostnaden, og det er også viktig å analysere den usikkerheten som finnes i hver av komponentene som er grunnlaget for overslaget.”

I tillegg til de direkte økonomiske aspektene drøfter notatet også definisjoner av universell utforming og samfunnets holdninger.

8 Bolig- og bygningspolitikk offentlige politiske dokumenter

NOU 2001:22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmedes barrierer (Manneråkerutvalget)

Utvalget ble oppnevnt i 1999 for å utrede funksjonshemmedes rettigheter i en større sammenheng og foreslå ulike strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltagelse og likestilling. Utvalget hadde et omfattende mandat og skulle vurdere ulike strategier og virkemidler for å fremme målet om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede. Full deltagelse og likestilling har vært det overordnede målet for den norske politikken for funksjonshemmede. Dette innebærer at mennesker med funksjonsnedsettelse skal ha de samme muligheter til livsutfoldelse og deltagelse i samfunnslivet. Dette skal ikke være en formal rettighet, men gjennomføres slik at enhver har muligheten til å delta ut fra egne premisser og etter egne ønsker (NOU 2001: 22:19).

Samfunnet er imidlertid ikke utformet og tilrettelagt for alle. Vi har fått et samfunn som ikke er tilgjengelig og som på ulike områder ekskluderer en rekke mennesker. De menneskeskapte barrierene kan ofte kompenseres med spesiell tilrettelegging. Dette medfører ekstra kostnader som kunne vært unngått eller sterkt redusert, dersom man i utgangspunktet hadde bygd, organisert og planlagt for et mangfold. Utvalget mener at universell utforming skal legges til grunn for all samfunnsmessig planlegging, og begrepene tilgjengelighet og tilrettelegging må forstås i lys av dette. Tilgjengelighet skal være en rettighet og skal i prinsippet oppnås gjennom hovedløsninger/det ordinære tilbudet og gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte. Utredningen gjennomgår begrepet universell utforming som en planleggings- og formgivingsstrategi.

Utvalget gjennomgår i et eget kapittel tilgjengelighet, i hovedsak knyttet til Plan- og bygningsloven. Utvalget gjennomgår erfaringer fra interesseorganisasjonene og foreliggende kilder. De konkluderer med at det er et gap mellom nasjonale mål og dagens situasjon.

Plan- og bygningsloven med forskifter og veiledning er den mest sentrale loven på dette området. Utvalget oppfatter lovverket som innholdsmessig dekkende mht. krav til brukbarhet og tilgjengelighet, men peker på at mennesker med funksjonsnedsettelse bør nevnes eksplisitt i lovens formålsparagraf. Utvalget mener ut fra sin gjennomgang at forskriftskravene om brukbarhet for orienterings- og bevegelsehemmede ofte overses, dispenserers fra og ikke utnyttes godt nok i byggesaker. Dette gjelder spesielt i arbeidsbygninger eller publikumsbygg. Det påpekes også i beskrivelsen at hovedtyngden av feil er knyttet til detaljutføring. Disse kan være av en slik karakter at de har avgjørende betydning for om mennesker med funksjonshemming kan komme inn og bruke bygningen eller ikke. På denne måten vil det også være brudd eller omgåelser av bestemmelsen i forskriften, s. 78, 2. spalte.

Utvalget mener at problemet med manglende overholdelse av reglene er blitt større etter at ansvarsreformen av 1997 ble iverksatt. Ansvaret for å se til at de offentlige kravene til byggverket er ivaretatt, ble da overført fra den offentlige byggesaksmyndighet til byggesakens aktører. Utvalget anfører ulike grunner til omgåelser, fra økonomisk motiverte omgåelser av regelverket til manglende kompetanse mht. tilgjengelighet i alle ledd. Og spesielt peker utvalget på dispensasjoner. ”Spesielt ser vi at dispensasjonsadgangen benyttes når en byggesak er kommet langt og tilretteleggingen vil gi byggherren store økonomiske uttelling”, s. 83, 1 spalte.

Utvalget peker på at det ikke er noen bestemmelser som sikrer brukeren medvirkning i byggesaker. Utvalget mener at økt medvirkning kan føre til at en unngår uheldige løsninger.

Utvalget foreslår en strategi i tre ledd:

- Strategiens første ledd er å utvikle mekanismer for å lukke gapet mellom mål og virkelighet, herunder lovgivning. Lovgivningen må styrkes på to måter, ved innføring av en antidiskrimineringslov for funksjonshemmede og ved styrking av eksisterende lover. Under styrking av eksisterende lover nevnes lovfesting av retten til brukermedvirkning, også i forhold til Plan- og bygningsloven.
- Strategiens andre ledd inneholder tre prioriterte satsingsområder, der satsingsområde to er full tilgjengelighet til byggverk og uteområder. Som delmål 1 skal det utarbeides nasjonale tilgjengelighetsstandarder for publikums- og arbeidsbygninger. Delmål 2 handler om at ansvarlige myndighetsorganer skal kartlegge status og utarbeide tiltaksplaner for hvordan og når virkeområdet skal være endelig tilrettelagt.
- Strategiens tredje ledd omfatter ulike prioriterte tiltak, som skal støtte opp under målet om full deltagelse og likestilling for funksjonshemmede som borgere. Dette handler om levekårsforhold, endringer i boligpolitikken, heiskrav til boliger med tre etasjer m.m.

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

Handlingsplanen for funksjonshemmede gjaldt perioden 1998-2001 og ble behandlet i Stortinget i 1999. Handlingsplanen ble forlenget til 2002. Som et ledd i oppfølgingen av handlingsplanen ble det nedsatt et offentlig utvalg, Manneråkerutvalget, som framla sitt arbeid i 2001. I denne meldingen oppsummerer regjeringen resultater og erfaringer fra Handlingsplanen og ser dette i sammenheng med Manneråkerutvalgets innstilling.

Meldingen trekker opp regjeringens visjoner og mål. Ett (av fem) hovedmål for regjeringens politikk for mennesker med redusert funksjonsevne er god tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester. For å nå sine hovedmål, trekker regjeringen opp fire hovedstrategier, sektoransvarsprinsippet, bedre kunnskapssituasjonene, styrke brukermedvirkningen og universell utforming som strategi. Det heter under universell utforming at dette prinsippet ikke nødvendigvis er et fordyrende element, dersom det blir ivaretatt i en tidlig fase av planleggingen. Kostnader ved tilrettelegging i ettertid kan bli vesentlig høyere, og universell utforming er derfor en kostnadseffektiv strategi som bør legges til grunn for planleggingen.

Regjeringen støtter Manneråkerutvalgets forslag om at universell utforming skal legges til grunn for nybygg og nyanskaffelser, men følger ikke utvalgets forslag om også å utbedre eldre bygninger (og transport) etter samme prinsipper innen gitte tidsfrister. Det heter at regjeringen finner at målet om full tilgjengelighet for alle vil kreve svært store investeringer, og regjeringen finner det uforenlig med kravene til et stramt budsjett og innsats på andre områder. Tiltak må tilpasses økonomiske rammer og prioriteringer, som blir lagt i de årlige budsjettene.

Regjeringen omtaler en rekke virkemidler. Regjeringen foreslår ikke nye juridiske virkemidler knyttet til bygd miljø, men viser til at regjeringen vil styrke informasjonen og veiledning om eksisterende lovgivning og vurdere tiltak, dersom det ikke er godt samsvar mellom lovens intensjon og praksis.

NOU 2002:2 Boligmarkedet og boligpolitikken

Boligutvalget ble nedsatt i 1999 og leverte sin innstilling i 2002. Utvalgets mandag var omfattende. Det skulle bl.a. beskrive boligsituasjonene i by og land, herunder gi en empirisk oversikt over boligsituasjonen, boforholdene og bokostnadene i by- og landområder, analysere sentrale forhold som påvirket boligmarkedet, boligfordelingen, bokostnadene og bomiljøet, og vurdere framtidige mål og virkemidler i boligpolitikken.

Utvalget har i stor grad valgt å fokusere på boligtilbudet, boligmarkedet og økonomiske forhold. Utvalget gir derfor ingen oversikt eller vurdering av mer kvalitative forhold knyttet til boligmassens sammensetning og kvaliteter i relasjon til framtidige utfordringer nært knyttet til boligpolitikken. Utredningen har et kort avsnitt om fysisk funksjonshemmede, der en på bakgrunn av Gulbrandsen (2001) fastslår at 11 % av befolkningen har boligrelevante funksjonshemninger. Videre at funksjonshemmede utgjør en betydelig del av de som registreres i den boligsosiale kartleggingen, og at dette ofte er eldre bevegelseshemmede som anses for å ha en uegnet bolig.

Utvalget har et kapittel der det foreslår tiltak for bedre miljø og kvalitet. Først fastslår utvalget at det er umulig å snakke om boligkvalitet fordi boliger har ulike kvaliteter, samtidig som det er store forskjeller på individuelle preferanser. Ut fra dette vil den boligpolitiske målsettingen være å sørge for forsyning av tilstrekkelig gode og varierte boliger. Boligpolitikkenes rolle og ansvar er å ivareta kvaliteter som ellers ikke ville bli realisert i det frie boligmarkedet. Det er etter utvalgets syn behov for videre utredning av hva som er offentlig prioriterte kvalitetsaspekter.

Utvalget mener at kvaliteten i dag er mest utfordret i større byggeprosjekter og at premissene legges i stor grad på planleggingsstadiet og antar at arbeidet må rettes mot aktørene i planprosessen, som bransjeaktører, kommuner og boligbyggelag. De peker også på kommunenes ansvar for å sikre kvalitet ut fra deres forvaltning av Plan- og bygningsloven.

Det er et mål for boligpolitikken at alle grupper av befolkningen skal tilbys egnede boliger dvs. tilpasset deres funksjonsnivå. Ut fra denne målsettingen diskuterer utvalget forslag fra Manneråkerutvalget. Utvalget støtter forslaget om at Plan- og bygningsloven bør tydeliggjøre at det kan settes krav til livsløpsstandard i planarbeidet. Videre peker utvalget på Husbankens ansvar for prosjektet Universell utforming, der strategien har vært å påvirke kompetanse og holdninger i utdanningsinstitusjonene. Arbeidet med tilrettelegging av boliger bør intensiveres og informasjon og FOU-virksomhet bør prioriteres.

St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken

Boligutvalgets innstilling følges som en melding til Stortinget. Kvalitetsaspektet utvikles i denne meldingen på en annen måte enn i utvalgets innstilling. Det heter at regjeringen har som et av sine hovedmål å øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Også andre funksjonsnedsettelse enn bevegelsehemninger skal fokuseres. Kostnadene ved universell utforming ligger i hovedsak i installasjon av heis og tilrettelegging av inngangsforholdene. Når heis er bygget vil det med forholdsvis enkle grep kunne øke tilgjengeligheten i boligene. Også større plassbehov kan fordyre prosjektene. Regjeringen mener at ved å synliggjøre fordelene ved økt tilgjengelighet vil flere etterspørre en slik bolig. Det ligger en samfunnsøkonomisk gevinst i at personer kan bo lenger i sine hjem framfor å måtte ta i bruk en institusjonsplass.

Husbanken er det viktige instrumentet i regjeringens politikk rettet mot universell utforming og tilgjengelighet. Det skisseres en rekke utfordringer for Husbanken, og der arbeidet rettet mot kommunene er prioritert, fordi kommunene er viktige premissleverandører gjennom behandlingen av plan- og byggesaker.

Husbanken legger opp tre strategier, informasjon og veiledning, samhandling med aktørene og økonomiske virkemidler. Kommunikasjon og kunnskapsformidling er sentrale virkemidler i regjeringens politikk, samt en kunnskapsstrategi rettet mot utdanningen for sentrale faggrupper. Regjeringen varsler at Husbanken vil komme med et nytt grunnlån, der ett av tildelingskriteriene vil være tilgjengelighet. Videre er bygningslovutvalget bedt om å vurdere om lovgivningen i tilstrekkelig grad ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede. Plan- og bygningsloven vil bli vurdert med utgangspunkt i utvalgets tilrådinger.

NOU 2003:24 En mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning

Bygningslovutvalget ble oppnevnt i 2002 for å gjøre en gjennomgripende revisjon av bygningslovgivningen. Det er tidligere ikke foretatt en helhetlig revisjon av bygningsloven, og mange delrevisjoner har gjort loven uoversiktlig og lite systematisk. Plandelen av loven var under revisjon og en så det som en fordel at en fikk en samtidig gjennomgang av både plan- og bygningsdelen av loven for å se på sammenhengen og lage en helhetlig struktur. Det var også behov for forenkling og opprydding i forholdet mellom lov og forskrift i bygningsdelen.

Mandatet for utvalget er omfattende og legger vekt på både effektivitet i byggesaksbehandlingen, effektivitet og rettsikkerhet i byggeprosessen og hensynet til god estetisk utforming, tilgjengelighet og helse, sikkerhet og miljø. Det heter eksplisitt at utvalget bør vurdere om lovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede på en god nok måte. Utvalget vil behandle dette spørsmålet i sin innstilling, som foreligger i juni 2005.

NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

Eiendomsforvaltningsutvalget ble oppnevnt i 2003, på bakgrunn av en øket forståelse av betydningen av godt og systematisk vedlikehold satt opp mot at flere uavhengige rapporter påviste et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse, spesielt i skoler og kirkebygg. Ved tilsyn var det også avdekket mange brudd på lover og forskrifter av offentlige byggeiere. Utvalget skulle på denne bakgrunn evaluere den kommunal og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen, inklusive forvaltningen av kirkebyggene, med sikte på å finne strukturelle svakheter eller systemfeil, og utvalget skal også stille opp kriterier for god eiendomsforvaltning. Eiendomsforvaltningsutvalgets forståelse av dette mandatet gikk noe videre, til også å omfatte brukeraspektene ved bygningsmassen (som helse, sikkerhet og tilgjengelighet, miljø, kulturelle aspekter og forretningsmessige interesser), og deres arbeid har i stor grad vært rettet mot å vurdere rammebetingelsene for vedlikehold og eiendomsforvaltning.

Utvalget viser til at synet på tilgjengelighet og funksjonshemminger er endret – fra å se på hva den enkelte kan eller ikke kan, til hvilke hindringer det fysiske setter for oss. Krav om universell utforming bør etter utvalgets syn derfor være et viktig strategisk hensyn ved programmering og prosjektering av nybygg, og de påpeker også at bygninger som tilfredsstillende slike krav vil ha større muligheter for å tilpasses skiftende bruksbehov og at de dermed vil ha en lengre økonomisk levetid enn tradisjonelt utformede bygninger. Tilgjengelighet og universell utforming bør være et gjennomgående hensyn ved prioriteringer, men utvalget nevner også at enkelte sikkerhetstiltak kan virke negativt i forhold til åpenhet og tilgjengelighet, og at en sikkerhetsstrategi derfor må ta hensyn til dette. Utvalget legger stor vekt på tilgjengelighet og universell utforming, og har dette med som ett av kriteriene på god eiendomsforvaltning.

Under kapittelet som omhandler juridiske rammebetingelser for eksisterende byggverk, konkluderer utvalget med at regelverket generelt i hovedsak er bra nok, men at krav om tilgjengelighet er et av de få områdene hvor det fortsatt kan være svakheter. Det største problemet er imidlertid at reglene blir mangelfullt etterlevd, og utvalget ser det derfor som viktig at statlige virksomheter går foran som gode eksempler. De minner også om at rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg kan benyttes til tilrettelegging for funksjonshemmede, og at slike formål kan betraktes som oppgradering av bygningsmassen slik at det dermed kan benyttes investeringsmidler og at tiltakene kan gi grunnlag for låneopptak.

For øvrig har utvalget selv foretatt en vurdering av tilstanden for kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning, og de har da primært vurdert følgende fire aspekter: funksjonalitet, bygningsmessig tilstand, inneklima og tilgjengelighet. De konkluderer da med at det er færrest klager på dårlig tilgjengelighet, men at dette ikke nødvendigvis innebærer at tilstanden er tilfredsstillende – bare at brukernes fokus kan være på andre forhold. De

opsummerer også at større kommuner ivaretar tilgjengelighetsaspektet bedre enn mindre kommuner, og at det relativt sett er dårligst ivaretatt i kirkebygg.

NOU 2005 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedre tilrettelegging for alle

Utvalget ble nedsatt i 2002 for å utrede styrkingen av det rettslige vern mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget skulle utarbeide forslag til ny lov eller foreslå endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler som kunne styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Formålet var å fremme full deltagelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere. Utvalget skulle legge til grunn det menneskesyn og de verdier som lå til grunn i Manneråkerutvalget innstilling.

Utvalget har lagt fram både forslag om ny antidiskrimineringslov og forslag til endringer i eksisterende lover.

Utvalget har valgt en overordnet tilnærming til tilretteleggingen av det fysiske miljøet gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetslovens §9, §10 og § 11 i stedet for å foreslå endringer i mer detaljerte tilretteleggingskrav i det eksisterende regelverket knyttet til plan- og bygningsloven. Videre har utvalget foreslått en ny formålsbestemmelse i bygningsloven, et forslag som er sendt over til bygningslovutvalget. De materielle bestemmelsene må senere nedfelles i teknisk forskrift med veiledning samt standarder.

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

Her defineres universell utforming. Universell utforming er en rettslig standard definert etter § 9 og § 11. Videre heter det at alle virksomheter (offentlige og private) har en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner så langt det ikke medfører uforholdsmessig byrde for virksomheten. Hva som anses som uforholdsmessige vil baseres på en avveining og konkret vurdering av nytte og ulemper. Her blir både kostnader ved tiltaket og foretakets bæreevne mht kostnader trukket inn i vurderingen. Utvalget peker på at en må se på de faktiske kostnadene, men i noen tilfeller også på hva tiltaket ville ha kostet dersom en hadde ivaretatt kravene i utgangspunktet. En skal altså ikke kunne snike seg rundt kravene og deretter slippe å utbedre byggets tilgjengelighet fordi utbedringskostnaden bli høy.

Som rettslig standard er universell utforming overordnet og fleksibel og innholdet vil utvikles i tråd med samfunnsutviklingen. Den vil til enhver tid bli gitt konkret innhold gjennom forskrifter, standarder og veiledninger slik at det blir forutsigbart hva plikten omfatter.

§ 10 Plikt til individuell tilrettelegging

Denne paragrafen handler om plikten til å tilrettelegge, både fysisk og på andre måter i arbeidslivet, for barnehagetilbudet, for den offentlige tjenesteyting og for læresteder. I kommentarene peker en her på at det kan være slik at selv om et miljø er universelt tilgjengelig ut fra gjeldende normer, vil det likevel være slik at noen mennesker likevel møter barrierer ut fra sine spesielle funksjonsnedsettelse. Kravet om tilrettelegging er slik en supplerer av kravet om universell utforming. Det gjelder det samme her som for § 9, at plikten ikke må innebære en uforholdsmessig byrde.

§ 11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg.

Det mest sentrale området for universell utforming vil være fysisk, bygd miljø og det er derfor foreslått særskilte krav til universell utforming av bygg. Men ansvaret for å nedfelle reglene

ligger til sektormyndigheten. De foreslår at bygg, anlegg og opparbeidede uteområder som er rettet mot allmennheten og som bygges eller gjennomgår hovedombygning, skal være universelt utformet etter 2009. De foreslår en frist til 2019 for at kravene også skal være ivaretatt også i eksisterende bygningsmasse (av samme type).

Utvalget peker her på at en må se plan og bygg samlet, det er lite poeng med tilgjengelige bygg dersom uteområdene rundt bygget er utilgjengelige. Videre at plikten til å ivareta kravet er rettet mot eieren av bygget og ikke til virksomheten som bruker bygget.

Ny formålsbestemmelse i bygningsloven

Ny plan- og bygningslov er under utarbeidelse. Syseutvalget foreslår at lovens formålsbestemmelse endres slik at både tilgjengelighet og universell utforming inngår. §2 ledd 3 og 4 endres til :

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår og for å sikre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planlegging og kravene til det enkelte byggetiltak.

Denne endringen i formålsbestemmelsen er ment å bidra til en bevisstgjøring og bidra til at tolkningen og praktiseringen av gjeldende regelverk i større grad tar hensyn til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Å fastlegge hensynet til universell utforming i formålet kan også synliggjøre plan- og bygningsmyndighetenes muligheter til å stille vilkår eller inngå avtaler i større byggeprosjekter om at et viss antall boliger skal ha en viss tilgjengelighetsstandard. Konkrete krav til det enkelte byggetiltak kan ikke utledes direkte fra formålsbestemmelsen. Dette må ligge i teknisk forskrift med veileder

9. Annet

Eva Magnus og Jan Tøssebro (2004) Universell utforming og tverrfaglig forskning om funksjonshemming: et forprosjekt. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, Rapport 47 NTNU. 63 sider

Dette er en forprosjektrapport som tar sikte på å gi en beskrivelse av utviklingen og aktiviteter innen fagområdet universellutforming, for på bakgrunn av dette foreslå tema for tverrfaglig forskning. Rapporten oppsummerer ulike begrep og utviklingen fram mot universell utforming som ide og begrep, trekker opp de offentlige føringer på feltet og peker på de sentrale juridiske virkemidlene Den gir videre en oversikt over særlige satsinger og prosjekter i regi av departementer og direktorater. Den har et kort avsnitt om tilgjengeligheten til bygninger, studier og arbeidsplasser, et avsnitt om medvirking, og ett om aktiviteter på feltet ved NTNU. Rapporten avsluttes med et kapittel om aktuelle områder for forskning.

Husbanken (1998) Tilgjengelighet i boliger, bygninger og uteområder. Faglitteratur 1980 – 1998.

Denne publikasjonen er utarbeidet på oppdrag av Husbanken av Norges Handikapforbund i forbindelse med forbundets boligprosjekt "Bolig 2010". Oversikten ta for seg fagstoff av ulike type over et bredt spekter. Den gir en god oversikt over alle typer av veiledningsstoff i perioden.

Vedlegg 1 Baser og søk

Litteratursøk på temaet "universell utforming" og lignende. Oversikt over databaser .

BIBSYS bibliotekbase som inneholder bøker, tidsskrifter, lyd, noter etc. som finnes ved BIBSYS-bibliotekene, dvs. de fleste fag- og forskningsbibliotekene i Norge, inkludert alle universitetsbibliotekene, høyskolebibliotekene og Nasjonalbiblioteket.

BIBSYS FORSKDOK base som inneholder FOU-prosjekter ved norske forskningsinstitusjoner.

BIBSYS FORSKPUB Base som inneholder publikasjoner og andre resultater av FOU-arbeid ved norske forskningsinstitusjoner

Alle basene er gratis å søke i.

<http://ask.bibsys.no/ask/action/resources>

FRIDA er et system for forskningsdokumentasjon, spesielt beregnet på universiteter, høyskoler, m.m. Fire universiteter er med f.o.m. 2004. Erstatte FORSKDOK og FORSKPUB for disse universitetene.

Gratis tilgjengelig søketjeneste.

<https://wo.uio.no/as/WebObjects/frida.woa/wo/>

NORART Norart er en tjeneste som gir referanser til artikler i et utvalg norske tidsskrifter og årbøker.

Her finnes tidsskrifter innen alle fagområder, men tidsskrifter med mer allment innhold er prioritert framfor rent spesialfaglige.

Kun tilgjengelig via abonnement.

<http://www.nb.no/baser/norart/>

ARKDOK - Artikkelbasen

Bibliotekets gjenfinningssystem for materiale om norsk arkitektur publisert i tidsskrifter - blir regelmessig ajourført. Basen har pr. i dag over 22.300 poster. Basen gir bibliografiske opplysninger både om vanlig artikkelstoff og fungerer samtidig som et registrerings skjema for de enkelte bygg/prosjekter gjennom en grundig registrering av opplysningene fra presentasjonene.

Abonnementstjeneste.

http://www.arkitektur.no/page/Bibliotek_databaser/Meny_Bibliotek/8676/8131

ODIN Odin er en felles, elektronisk informasjonstjeneste fra regjeringen og departementene.

Den sentrale redaksjonen for Odin er plassert i Statens forvaltningstjeneste,

Informasjonsforvaltning.

Kun fritekst søking: vanskelig å spesifisere søkene ordentlig ettersom søketermene kan finnes fritt i teksten uten at dokumentet egentlig handler om de temaene.

Gratis tilgjengelig, som regel hele dokumentet.

<http://odin.dep.no/odin/global/soek/bn.html?avansert=j>

LIBRIS.SE Sveriges nasjonale biblioteksdatabase. Søker i over 5 millioner titler i svenske bibliotek.

Gratis søketjeneste.

<http://www.libris.kb.se/sok/sok.jsp>

Chans Chalmers biblioteks katalog. Chalmers tekniska högskola.

Gratis tilgjengelig.

<http://chans.lib.chalmers.se/>

BIBLIOTEK.DK database som inneholder referanser til alt som er utgitt i Danmark og hva som finns på danske offentlige bibliotek. Basen rummer juni 2005 ca. 9.8 millioner poster. Den oppdateres dagligt. bibliotek.dk omfatter blandt andet *registreringer* af: danske folkebibliotekers og forskningsbibliotekers materialer:

-bøger, tidsskrifter, aviser, musik, noder, video, cd-rom, lydbøger m.m.

-bøger, tidsskrifter og aviser utkommet i Danmark siden 1970 (og i mange tilfælde også ældre materialer)

-større artikler i aviser og tidsskrifter fra 1945. Læs mere om [hvilke artikler](#).

-anmeldelser i aviser og tidsskrifter fra 1990

Gratis søketjeneste.

<http://bibliotek.dk/>

Dansk center for tilgængelighed - udgivelser:

http://dcft.headnet.dk/udgivelser/index_html/view?searchterm=tilgængelighed

ISI *Web of Science*® consists of five databases containing information gathered from thousands of scholarly journals in all areas of research:

[Science Citation Index Expanded™](#)

[Social Sciences Citation Index®](#)

[Arts & Humanities Citation Index®](#)

[Index Chemicus®](#)

[Current Chemical Reactions®](#)

A citation index contains the references cited by the authors of the articles covered by the index. You can use these references to do cited reference searching. A cited reference search enables you to find articles that cite a previously published work.

In addition to cited reference searching, you can search these databases by topic, author, source title, and address.

Abonnementstjeneste.

<http://isi02.isiknowledge.com/portal.cgi>

OCLC FirstSearch service, connecting you to information in a wide range of subjects in 34 databases. Inneholder referanser til materielle (bøker, tidsskrifter, artikler, etc.) i universitetsbibliotek o.l. i USA.

Abonnementstjeneste.

<http://newfirstsearch.oclc.org/>

Scirus.com is the most comprehensive science-specific search engine on the Internet. Driven by the latest search engine technology, Scirus searches over 200 million science-specific Web pages

Gratis søketjeneste.

<http://www.scirus.com/srsapp/>

BYGGDOK Informationen i Kunskapsbanken är mycket omfattande. Uppbyggnaden av deldatabaserna Bygg (tidigare Byggdoks databas BODIL) och Miljö (tidigare VA-nytt från K-konsult) har t ex skett sedan början av 1970-talet. Kunskapsbanken innehåller referenser och sammanfattningar av litteratur, i många fall med direkt koppling till originalen i fulltext. Databasen inkluderar bl a deldatabaserna 'Fastighet', 'Bygg', 'Miljö', 'Nyheter',

'Byggforskningslitteratur' och 'Regler'. Innehållet utgörs av drygt 210.000 referenser till fack- och dagspressartiklar, forskningsrapporter, författningar, konferenshandlingar, böcker, nyhetsnotiser, pressinformationer mm. Databasen växer årligen med ca 8.000 referenser. Abonnementstjäneste.

<http://www.byggtorget.se/>

Søkte også i publikasjonslistene til Nordlandsforskning og Nord-Trøndelagsforskning, og sikkert også Sbi i Danmark og Boverket i Sverige.

Mener at jeg også søkte i EU-databsen CORDIS, men finner ikke noe på den?

2005-06-27 EMF

