

Jon Christophersen

Bedre tilgjengelighet i nye byggverk

– Virkninger av ny plan- og bygningslov 1997

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Jon Christophersen

Bedre tilgjengelighet i nye byggverk

– Virkninger av ny plan- og bygningslov 1997

Prosjektrapport 321 – 2002

Prosjektrapport 321
Jon Christophersen
Bedre tilgjengelighet i nye byggverk
– Virkninger av ny plan- og bygningslov 1997

Emneord: tilgjengelighet for funksjonshemmede, plan- og bygningsloven, fysisk planlegging, byggesaksbehandling

ISSN 0801-6461
ISBN 82-537-0754-7

200 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat:100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2002

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



Forord

Denne undersøkelsen er en av flere som evaluerer den nye plan- og bygningsloven av 1997. Temaet for undersøkelsen er om ny plan- og bygningslov har hatt merkbare virkninger på tilgjengeligheten i nye byggverk, og spesielt om tilgjengeligheten for funksjonshemmede er bedre nå enn tidligere. Sammenligning med resultatene fra en tidligere studie som Byggforsk gjorde på oppdrag fra Kommunaldepartementet i 1990 er sentral i undersøkelsen.

Undersøkelsen er finansiert av Norges Forskningsråd. Intervjuer og befaringer er foretatt av prosjektleder Jon Christophersen og prosjektmedarbeiderne siv. ark. Karine Denizou, Byggforsk, siv. ark. Karin Høyland, SINTEF og stud. ark. Jostein Korsnes. Vi takker kommuner og foretak for velvillig bistand under intervjuing, med utvelgelse av eksempelprosjekter og hjelp under befaringer.

Oslo, Januar 2002
Thorbjørn Hansen
Forskningssjef

Jon Christophersen
Prosjektleder

Innhold

FORORD	3
1. HVA ER UNDERSØKT - INNLEDNING	7
2. HVA SLAGS BEDRING OG HVORFOR - SAMMENDRAG OG HOVEDKONKLUSJONER	8
BEDRE MÅLOPPNÅELSE?	8
HVA SLAGS FORBEDRING?.....	10
STORE FORSKJELLER PÅ KOMMUNENE – KONSEKVENSER FOR IVARETAGELSE AV TILGJENGELIGHET?	11
KOMPETANSE OG BRUK AV EKSTERN EKSPERTISE.....	12
KONTROLL, TILSYN, SANKSJONER OG DISPENSASJONER.....	12
REGELVERKSUTVIKLING	13
3. DESIGN OG METODE	14
INTENSJONER OG KRAV FØR OG NÅ	14
SAMMENLIGNINGSGRUNNLAG	16
MULIGHETER FOR SAMMENLIGNING	17
METODE	18
UTVALG	18
INTERVJUENE	19
BEFARINGENE	20
GENERALISERBARE RESULTATER?	20
5. KOMMUNENE	22
MÅLOPPNÅELSE	22
OVERORDNET PLANLEGGING	24
FORSKJELLIGE KOMMUNER – ENSARTET PRAKTISERING OG FORSTÅELSE?.....	25
KOMPETANSE I KOMMUNENE; BRUK AV EKSTERN EKSPERTISE	27
REGELVERKSUTVIKLING	28
SANKSJONER, TILSYN OG DISPENSASJONER.....	29
6. FORETAKENE	30
MÅLOPPNÅELSE OG KOMPETANSE.....	30
OVERORDNET PLANLEGGING: KONSEKVENsutREDNINGER OG REGULERING.....	33
SAKSGANG, INTERNE RUTINER OG DOKUMENTASJON	33
7. TILGJENGELIGHET I BYGGVERKENE	35
UTENDØRS.....	35
INNENDØRS.....	37
8. VIDERE FORSKNINGSBEHOV	49
GENERELL KUNNSKAP OM TILGJENGELIGHETEN I BYGDE OMGIVELSER.....	49
GRAD AV TILGJENGELIGHET.....	49
UTFORMING.....	49
TEKNISKE BESTEMMELSER OG FORSTÅELSE AV TILGJENGELIGHETSKRAVENE.....	50
OVERORDNET PLANLEGGING.....	50

9. VEDLEGG	50
VEDLEGG 1. INTERVJUGUIDE KOMMUNE.....	50
VEDLEGG 2. INTERVJUGUIDE FORETAK	53
VEDLEGG 3. UTVALG	55
VEDLEGG 4. LITTERATUR.....	56

FORORD..... 31. HVA ER UNDERSØKT - INNLEDNING

Hovedspørsmålet i undersøkelsen er todelt:

- Har endringene i regelverket gitt forbedringer i forhold til tidligere praksis, og
- blir funksjonskravene om tilgjengelighet for funksjonshemmede godt nok ivaretatt i prosjekteringen av nye bygninger og uteområder?

Den ene delen gjelder mulige endringer i kommunene og blant foretakene siden 1997, da den nye plan- og bygningsloven (PBL) med forskrift trådte i kraft. Det andre spørsmålet gjelder den funksjonelle kvaliteten på tilgjengelighetsløsninger i nye bygninger. Med kvalitet menes her forholdet til funksjonskravene i Teknisk forskrift, ikke en prøving i forhold til brukere.

Fordi spørsmålet om endringer er relatert til mulige virkninger av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven fra 1997, har undersøkelsen ett sentralt underspørsmål:

- Har eventuelle endringer sammenheng med forandringen av ansvarsforholdene – dvs at ansvaret ble flyttet fra kommunene til tiltakshaverne?

Fokus for undersøkelsen er sammenligning av forholdene før og etter 1997. Grunnlaget for sammenligningen er en undersøkelse av byggeforskriftens intensjoner og praksis fra 1990. Sammenligningsgrunnlaget er ikke ideelt, for undersøkelsen fra 1990 har et annet fokus og en noe annen innretning, men den er den eneste som finnes (se kapittel 3). Hoveddelen av den, og viktigst som sammenligningsgrunnlag, er en casestudie med dybdeintervjuer og befaringer i fem kommuner samt intervjuer med typehusfabrikanter og arkitektfirmaer. I undersøkelsen som er temaet for denne rapporten, er metoden omtrent den samme. Den omfatter kommuneintervjuer, intervjuer med ansvarlige foretak og befaringer av nye bygninger. En viktig forskjell på de to undersøkelsene er at den siste undersøkelsen ikke går inn på det som var hovedfokus for 1990-undersøkelsen, nemlig innhold i, forståelse eller praktisering av bestemmelsene i byggeforskriften.

Delspørsmål retter seg mot behandlingen i kommunen og mot planleggings-, prosjekterings- og kontrollpraksis i bransjen. Sentrale delspørsmål gjelder enhetlig praktisering og om hensyn til alle grupper av funksjonshemmede blir ivaretatt. Viktige forskjeller fra 1990 er bruken av forhåndskonferanser og kontrollplaner, medvirkning og konsultasjoner med funksjonshemmedes organisasjoner og om ny plan- og bygningslov medførte behov for kompetanseutvikling, såvel i kommunene som hos foretakene. Andre endringer gjelder dispensasjonspraksis og bruken av sanksjoner.

Rapporten nevner ikke kommuner eller foretak ved navn. Når konkrete eksempler blir brukt (spesielt i kap. 7), er bare bygningstypen nevnt; lokalisering, navn på planleggere og utførende er utelatt. Anonymiseringen var nødvendig både av hensyn til kommuner og foretak som er intervjuet, og fordi tilgjengelighet mange steder er om diskutert og får store presseoppslag. Hensikten med denne rapporten er ikke å bidra ytterligere til slik debatt eller å kritisere bestemte kommuner eller foretak, men å se om endringer som har skjedd etter 1997 har gitt bedre tilgjengelighet for funksjonshemmede i nye byggverk.

2. Hva slags bedring og hvorfor - sammendrag og hovedkonklusjoner

Relatert til hovedspørsmålene viser undersøkelsen at

- 1) tilgjengelighetskravene blir bedre ivaretatt enn tidligere, men
- 2) bedringen gjelder hovedsakelig forhold for bevegelseshemmede, dvs rullestolbrukere, og
- 3) bedringen har bare delvis sammenheng med de nye bestemmelsene om ansvarsplassering i Plan og bygningsloven av 1997.

Undersøkelsen illustrerer også at det er store forskjeller på kommunene, spesielt når det gjelder bruken av forhåndskonferanser og kontrollplaner som redskap til å fremme tilgjengelighet. Variasjonene er også store med hensyn til å benytte ekspertisen som funksjonshemmede brukere og brukerorganisasjoner representerer.

Bedre måloppnåelse?

En hovedmålsetting med tilgjengelighetskravene i Teknisk forskrift (TEK) er at bygde omgivelser ikke skal hindre funksjonshemmedes livsutfoldelse. TEK stiller som hovedkrav at utformingen .. "gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede"¹. Undersøkelsen går i liten grad inn på om funksjonskravene i Teknisk forskrift og eksemplene i veiledningen fungerer godt nok. Fokus for undersøkelsen er som nevnt om resultatene nå er bedre enn undersøkelsen fra 1990 viste.

Rapporten fra 1990-undersøkelsen reiser tvil om de politiske målsettingene med tilgjengelighetskravene ble oppfylt². Begrunnelsen er dels at endringene i byggeforskrift 1985 og 1987 ikke var tilstrekkelig omfattende, og dels at bestemmelsene ikke ble godt nok fulgt opp i praksis. Det tekniske innholdet i bestemmelsene er lite endret siden 1985/87 og er heller ikke temaet her. Fysiske løsninger er med i denne undersøkelsen, men bare som illustrasjoner av og dokumentasjon for hva som faktisk blir gjort, og om dette stemmer overens med det intervjupersonene forteller.

Er så tilgjengeligheten blitt bedre siden 1990? Vi har stilt spørsmålet på tre måter: Hva mener kommunene, hva mener foretakene og hva viser bygningene? På alle tre er svaret at bedring er oppnådd, men bedringen er begrenset. Avsnittene nedenfor går nærmere inn på hva bedringen består i og hvilke mangler som fortsatt finnes

Kommunene

Nesten alle representantene for kommunene mener at tilgjengeligheten er blitt bedre, men mange er usikre på de faktiske, bygde resultatene. Sikrere kunnskap forutsetter mer tilsyn, og få er kommet i gang med det (se nedenfor). Tidligere, da kommunene førte kontroll, kjente de bedre til de konkrete forholdene i byggverkene. Stort sett er kommunene enige om at ny PBL er hovedårsaken til bedringen og forklarer det med klarere ansvarsplassering, bedre redigering av forskriften og veiledningen samt at veiledningens anvisninger og anbefalte løsninger er mer presise og bedre spesifisert enn før.

¹ Kap. X Brukbarhet, §10-1 Generelle krav til brukbarhet

² Kap 1, Grunnlaget for undersøkelsen, pkt 1.3 konklusjon.

Foretakene

Som i kommunene mener langt de fleste i foretakene at tilgjengeligheten er blitt bedre. Tre årsaker kommer fram i intervjuene. De har delvis sammenheng med ny PBL. Årsakene kan oppsummeres slik:

- bedre kompetanse på tilgjengelighetsløsninger enn før
- bedre kvalitetssikring og kontroll
- økt oppmerksomhet om forskriftskrav

Oppfatningene om hva som skyldes ny PBL varierer sterkt i foretakene. Noen mener ny PBL har betydd mye, andre mener forbedringene ville kommet uansett.

Bygningene

Befaringene av eksempelprosjekter bekrefter svarene fra intervjuene. De gir også gode illustrasjoner av hvilke tilgjengelighetsløsninger som blir valgt og hvordan de gjennomføres i praksis byggeri. Både de fysiske løsningene og de bygningsmessige utførelsene gir bedre tilgjengelighet for bevegelseshemmede enn eksemplene i undersøkelsen fra 1990. Dette gjelder spesielt valg og utførelse av atkomstløsninger og bygningsmessige detaljer innendørs.

Ulike oppfatninger i kommunene og hos foretakene

Om årsaken til bedringen er det en viss uenighet mellom kommunene og foretakene. Kommunene mener at bedringen har klar sammenheng med ny PBL, og de er positive til den nye loven; nå er ansvaret klarere plassert enn før, og saksbehandlingen er dermed greiere. Fra foretakene er kommentarene mindre entydige. Riktignok sier en del at de har måttet "skjerpe seg", men mange endring fra tidligere. Enkelte mener at PBL ikke har hatt noen innvirkning. Begrunnelsene er at foretakene hadde ansvar også tidligere, slik at den nye Plan- og bygningsloven ikke representerer noe stort brudd med tidligere praksis.

Hvorfor er meningene delte? Enkelte av kommunene er inne på en mulig årsak: De har mindre kontakt med det som bygges enn før. De har dermed også mindre kunnskap om løsningene og om hvorfor og hvordan foretakene velger og utformer dem. Videre mener flere i foretakene at kravene til kvalitetssikring og kontroll ikke bare skyldes bestemmelsene i ny PBL, men like mye – eller mer – krav fra oppdragsgivere. En tredje forklaring er at tilgjengelighetskrav ofte blir stilt i byggeprogrammer, slik at fokus kommer på tilgjengelighet tidlig i prosjekteringsprosessen, og foretakene må ha mer kompetanse på tilgjengelighet enn før. Flere i foretakene sier også at bedre tilgjengelighetsløsninger er resultater av en gradvis, kontinuerlig forbedringsprosess. Forbedringene har ikke skjedd plutselig og som et direkte resultat av endrede ansvarsforhold.

Intensjonene i TEK er bare delvis oppfylt; bedringen gjelder ikke alle grupper

En intensjon med den nye forskriften er ikke oppfylt: Mulighetene funksjonsbaserte krav gir for å skape nye løsninger tilpasset aktuelle situasjoner på byggene blir ikke utnyttet. Løsninger i veiledningen og annet veiledningsmateriale blir kopiert direkte. Analyser av bruksmessige forhold blir sjelden eller aldri lagt til grunn for valg av løsninger eller utvikling av nye.

Tilgjengeligheten er blitt bedre enn undersøkelsen i 1990 viste, men det er et spørsmål om løsningene gir "gode bruksmuligheter" slik TEK forutsetter. "Gode bruksmuligheter" er et spørsmål både om art og grad av tilgjengelighet. Om arten av tilgjengelighet sier såvel kommuner som foretak at de konsentrerer seg om tilrettelegging for bevegelseshemmede, dvs rullestolbrukere. Resultatene i og utenfor bygningene bekrefter dette. Forhold for orienteringshemmede blir dårligere ivaretatt. Miljøhemmede blir i stor grad oversett, unntatt når særlige hensyn er nevnt i byggeprogrammet. Om graden av tilgjengelighet er også infromantene i foretak og kommuner enige. Minimumsløsningene i veiledningen til TEK blir kopiert direkte, selv om bygningens forutsatte bruk indikerer at en høyere grad av tilgjengelighet trengs for å gi gode bruksmuligheter.

Hva slags forbedring?

To typer forbedringer er oppnådd,

- funksjonell
- arkitektonisk,

men funksjonelt er ikke bedringene er tilstrekkelige til å nå målsettingene som ligger til grunn for bestemmelsene.

Funksjonell bedring for noen, ikke for alle grupper

Bedringen er som nevnt utvilsom, men bare i ett henseende: Løsningene for bevegelseshemmede stemmer betydelig bedre overens med eksemplene i veiledningen til TEK enn tilsvarende løsninger i 1990. Feil og mangler ved bygningsmessige utførelser som var alminnelige før (og ofte innebar uoverstigelige hindringer), er svært sjeldne nå. Likevel blir ikke forskriftens intensjon om gode bruksmuligheter nødvendigvis oppfylt. Problemet gjelder to forhold. Som nevnt er det ene er anvendelsen av eksemplene i veiledningen til TEK og informasjonsmaterialet TEK henviser til. Det andre er tilrettelegging for andre grupper enn bevegelseshemmede.

Kommuner og prosjekterende bruker eksemplene som *preaksepterte løsninger* som blir kopiert og tilpasset prosjektene, men ofte kritikkløst, *uten analyser* av de bruksmessige forutsetningene i prosjektene. Dette er problematisk fordi eksemplene i all hovedsak er løsninger som oppfyller et minimum av funksjonell kvalitet. Minimum er ikke tilstrekkelig i alle typer bygninger eller i alle deler av bygninger. Løsninger må være tilpasset bruk. I publikumsbygg hvor mange mennesker ferdes, trengs mer generøse dimensjoner enn i private boliger. Eksemplene i veiledningen bygger stort sett på livsløpsstandard, som er utviklet for boliger og bygger på funksjonsmål for en selvhjulpne bruker i manuell rullestol. Større rullestoler tar mer plass, spesielt hvis brukeren er avhengig av en hjelper.

For orienteringshemmede og miljøhemmede er det knapt noen bedring siden 1990. Intervjuene viser at usikkerheten om synshemmedes behov er stor. Bygningene viser at tilretteleggingen for synshemmede er tilfeldig. Kunnskap om hørselshemmede finnes knapt. Kognitive funksjonshemninger³ er kjent som problem i spesialboliger og

³ Kognitive funksjonshemninger omfatter problemer med å forstå og bearbeide informasjon, det vil si med å velge ut, forstå, lagre, gjenhente, resonnere og kommunisere i forhold til den informasjon en har tatt inn.

institusjoner (omsorgsboliger og sykehjem), men nevnes ellers ikke. At hensyn til miljøhemmede bare kommer inn når byggeprogrammet krever det, kan ha en sammenheng med at miljøhemning ikke nevnes i de relevante kapitlene i Teknisk forskrift. Punktene nedenfor oppsummerer funnene og forholdet til situasjonen i 1990.

- Tilgjengelighetsløsninger for bevegelseshemmede er mer funksjonelt utformet, bedre plassert og bedre detaljert enn før, men løsningene kan likevel være utilstrekkelige i en del bygninger og i visse deler av bygninger.
- Forhold for synshemmede er noe bedre enn i 1990, men ivaretagelsen varierer.
- Hørselshemninger og kognitive funksjonshemninger får like liten oppmerksomhet som før.
- Tiltak for miljøhemmede kommer ikke inn som en konsekvens av krav i PBL/TEK, men avhenger av andre forhold.

Arkitektoniske forbedringer

Arkitektonisk utforming er utenfor rammen både av denne og den forrige undersøkelsen, og en grundig formmessig analyse er ikke foretatt. Det vil likevel være feil å ikke kommentere arkitekturen, fordi de bygde eksemplene er klart bedre enn før. Nær sagt over alt er løsningene for bevegelseshemmede godt naturlige og integrert.



Inngang med terrenget ute i plan med gulvet inne er den foretrukne løsningen i eksempelprosjektene. Resultatet er at ramper og trapper er unødvendige, og tilgjengeligheten blir enkelt og naturlig løst.

Store forskjeller på kommunene – konsekvenser for ivaretagelse av tilgjengelighet?

Alle kommunene tar tilgjengelighetsspørsmål alvorlig, men mer lokal detaljkunnskap (også om de enkelte utbyggerne), mindre saksmengde og bedre kontakt med individuelle brukere kan bety at småkommunene kan ivareta tilgjengelighetskravene noe bedre enn større kommuner. Det virker også som om småkommunene oftere tar stikkprøver enn større kommuner.

Hva som omfattes av forhåndskonferanser og kontrollplaner varierer. Noen kommuner tar rutinemessig opp tilgjengelighet på forhåndskonferanser, hos andre er ikke tilgjengelighet et tema. Om og hvordan kontrollplanene dekker tilgjengelighet varierer. Som i 1990 er det store forskjeller på kommunene. Ny PBL synes ikke å ha gitt mer ensartet saksbehandling. Hovedkonklusjonene er at kontrollplaner ikke gir

tilstrekkelig sikkerhet for at kontrollen blir utført godt nok – til det er kontrollplanene for dårlig spesifisert og har for lite detaljer – at kommunenes ivaretagelse av tilgjengelighetsspørsmål på et tidlig stadium er varierende og at den i store kommuner til dels er personavhengig.

Kompetanse og bruk av ekstern ekspertise

De bygde resultatene viser at kompetansen om tilgjengelighet for bevegelseshemmede må ha blitt bedre enn den var i 1990. Om kompetanseforbedringen har skjedd både hos kommunene og blant foretakene og i hvilken grad den er et resultat av ny PBL er ikke like entydig. Vi kan heller ikke påvise i hvilken grad bedre tilgjengelighet for bevegelseshemmede er et resultat av brukermedvirkning, men vi kan slå fast at brukermedvirkning er langt mer vanlig nå enn i 1990. Det er sannsynlig at medvirkning også har hatt en effekt på kunnskapsnivået både blant planleggere og i kommunene. Hovedkonklusjonen er som nevnt at kunnskap om tilrettelegging for bevegelseshemmede synes god, men at kunnskap om andre funksjonshemninger er utilstrekkelig.

Kommunene

Kompetanseutviklingen har skjedd gradvis, over en årrekke. I noen kommuner medførte ny PBL behov for kompetanseutvikling, i andre ikke. De fleste kommunene rådfører seg med funksjonshemmedes organisasjoner, både i bygge- og plansaker. Med få unntak ser det ikke ut til at medvirkningen foregår rutinemessig eller har en formell struktur. Brukerorganisasjoner blir involvert når etaten eller saksbehandleren mener at behovet finnes. I hvilken grad dette er tilstrekkelig eller fungerer godt nok kan ikke undersøkelsen gi svar på.

Foretakene

Også i foretakene har kompetanseutviklingen foregått gradvis, og blir hos de fleste mest basert på erfaringer fra konkrete prosjekter. Spesialkompetanse på tilgjengelighet er sjelden. Særlig nyttige erfaringer har kommet fra prosjekter der oppdragsgivere har stilt spesielle tilgjengelighetskrav og prosjekter hvor funksjonshemmede brukere har vært involvert i planleggingen (selv om samarbeid med brukerrepresentanter ikke alltid foregår uten konflikter).

Kontroll, tilsyn, sanksjoner og dispensasjoner

Kontrollansvaret er den viktigste endringen siden forrige undersøkelse. I 1990 var kontroll en del av saksbehandlingen i kommunene. Nå har foretakene det formelle ansvaret for kontrollen. I hvilken grad endringen har påvirket kvaliteten på tilgjengelighetsløsningene er uklart og varierer. De fleste foretakene fører mer nøyaktig og systematisk kontroll enn før og gjør mer bruk av kvalitetssikringssystemer. Noen har gjort dette som en direkte konsekvens av ny PBL, hos andre er årsakene mer sammensatte. I disse foretakene er det usikkert hvilken betydning ny PBL kan ha hatt for kvalitetssikring og kontroll.

Tilsyn er en ny form for kontroll, men den er for ny til at vi kan trekke konklusjoner fra denne undersøkelsen: Få kommuner har særlig erfaring med tilsyn. Flere sier at tilsyn ikke har kommet i gang p g a bemanningsproblemer. Alle har likevel planer om

enten å begynne med eller å utvikle tilsynsordninger. To mellomstore kommuner har hatt tilsyn på tilgjengelighet. Erfaringene hos foretakene er tilsvarende magre.

Sanksjoner er sjeldne. Tunge sanksjonsformer som å trekke tilbake godkjenning, brukes ikke. Et enkelt pålegg eller en kort henvendelse om utbedringer eller forbedringer er tilstrekkelig i de aller fleste saker.

Dispensasjonspraksis ser ut til å ha blitt skjerpet. Skjerpelsen er delvis et resultat av KRDs rundskriv T-5/99 B.

Regelverksutvikling

Siden det tekniske innholdet i forskriften og veiledningen ikke er tema for undersøkelsen, gir den begrenset innsikt i behovene for utvikling av regelverket. Stort sett virker kommuner og foretak ganske tilfredse med redigeringen både av TEK og veiledningen, fordi tilgjengelighetskravene står mindre spredt enn før. De fleste synes også at veiledningen er blitt mer konkret. Tre forbedringer nevnes:

- mer konkrete krav i TEK
- sterkere krav til boliger TEK
- samlet framstilling av tilgjengelighetskrav, på ett sted, både i TEK og i veiledningen.

Forbedringer

På tre punkter viser undersøkelsen tydelig at regelverket bør forbedres:

1. Tilrettelegging for orienteringshemmede er utilstrekkelig. Forhold for synshemmede, for orienteringshemmede og for kognitive funksjonshemninger (herunder også dysleksi) må gis mer oppmerksomhet, og forklares med tydeligere anbefalinger i veiledningen til TEK.
2. Krav til tilrettelegging for miljøhemmede bør innføres og forklares
3. En intensjon med funksjonsbaserte krav – å anspore til løsninger basert på analyser av faktiske forhold – er forfeilet. Muligens har kommunene forstått intensjonen. Foretakene har det neppe. Å utvikle regelverket slik at løsningene tilpasses forholdene på byggene og kopiering av minimumsløsningene i forskjellig informasjonsmateriale unngås er et problem. En løsning kan være å gi eksempler på analyser og analyseoppsett med konklusjoner i veiledningen til TEK.
4. Bedret forståelse av tilgjengelighetsbegrepet trengs både hos foretakene og i kommunene. Krav og informasjon bør tydeliggjøre at *art og grad* av tilgjengelighet er avgjørende; graden av tilgjengelighet må tilpasses bygningen (høyere grad jo flere brukere), og arten av tilgjengelighet sees i sammenheng med ulike brukergrupper. En forståelse som er med i tråd med moderne tenkning omkring art og grad av tilgjengelighet kan muligens også avhjelpe problemene i pkt 3 ovenfor.

3. Design og metode

Problemstillingene i undersøkelsen er som nevnt innledningsvis (1) om endringene i Plan- og bygningsloven har medført at tilgjengeligheten i nye byggverk er blitt bedre enn tidligere, og (2) om funksjonskravene om tilgjengelighet for funksjonshemmede blir bedre ivaretatt nå enn før. Før-situasjonen er beskrevet i én tidligere undersøkelse, Lange og Christophersen 1990.

Intensjoner og krav før og nå

Nå som før er bestemmelsene som gjelder for nyprosjektering gitt i Plan- og bygningsloven med forskrifter. Loven har aldri stilt krav om tilgjengelighet. Så lenge krav til tilgjengelighet har eksistert, dvs siden 1976, har de vært å finne i forskriften til Plan- og bygningsloven. (Tre krav i loven kan i noen grad brukes til å sikre hensyn til funksjonshemmede: forsvarlig planløsning i boliger (§74.1), medvirkning i planlegging (§16) og ved utarbeidelse av reguleringsplaner (§27-1, 3. og 4. ledd. De to siste er nye.)

*Intensjonene*⁴ med kravene er i korte trekk at publikumsbygg, offentlige bygninger og bygninger med arbeidsplasser skal være tilgjengelige for orienterings- og bevegelsehemmede, at atkomsten til større boligbygg skal være tilgjengelig, og at bygninger på mer enn fire etasjer skal ha heis. Dette er uendret siden 1985. (Kravene er underbygget med detaljer om atkomst og felles inngang/atkomst. Et tilleggskrav – som har samme substans, men annen ordlyd nå enn i byggeforskrift 1985 – gjelder mulighet for innpassing av tilgjengelig toalett i boliger.)

Sanksjonsmuligheter – der regler ikke blir fulgt – er dels som før, f eks å nekte brukstillatelse eller ferdigattest, dels har endringer av ansvarsforholdene (se nedenfor) gitt nye reaksjonsformer.

Endringer

Siden Plan- og bygningsloven av 1985 og Byggeforskrift 1987 har to vesentlige endringer skjedd: (1) Ansvar for å oppfylle kravene er plassert på aktørene i bransjen: Foretakene har nå det formelle ansvaret for utforming, utførelse og kontroll. (Ved undersøkelsen i 1990 hadde kommunene kontrollansvaret.) (2) Forskriften og veiledningen er omredigert, slik at bestemmelser om tilgjengelighet som tidligere sto spredt, nå er samlet i to kapitler. (3) Alle tekniske krav og spesifikasjoner er flyttet til veiledningen. Hensikten med denne undersøkelsen gjelder spesielt det første punktet, dvs å se om endringen av ansvaret har medført at løsninger, utførelse og kontroll har resultert i bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede i nye byggverk er blitt bedre enn før.

Ansvarsforhold og prosesser

Da Byggforsk gjorde undersøkelsen om byggeforskrift for tilgjengelighet i 1990⁵, var det kommunenes oppgave å påse at reglene ble fulgt i forbindelse med saksbehand-

⁴ Politiske målsettinger er gitt i en rekke stortingsmeldinger og innstillinger. Den mest siterte er at de fysiske omgivelsene ikke skal hindre funksjonshemmedes livsutfoldelse.

⁵ Lange og Christophersen 1990

lingen. Kontrollmetodene som ble brukt var dokumentgransking, spesielt av bygge-meldingstegninger, og befaringer på byggeplassene. Nå er et formalisert samarbeid mellom kommunen og foretakene sikret med forhåndskonferanser. Ansvaret for løsninger, utførelse og dokumentasjon ligger nå helt og holdent hos foretakene, som selv må stå for kontroll, dokumentert med kontrollplaner. Kommunene kan ta stikk-prøver, og har dessuten fått to nye reaksjonsformer overfor foretakene. Disse er tilsyn og muligheten til å trekke tilbake sentral godkjenning av ansvarlig byggemelder. (Det viser seg at begge har vært lite brukt hittil.)

Mulige virkninger av at kontrollansvaret er flyttet ansvarsforskyvningen står sentralt i undersøkelsen. Derfor får prosessen i kommunene og foretakene stor betydning i denne studien. Spesielt gjelder dette om to forhold har medført at de bygde resultatene blir mer tilgjengelige enn før. Det ene er om forhåndskonferanser og kontrollplaner har medført endringer i samspillet mellom kommunen og foretakene. Det andre er om ansvarsforskyvningen har medført bedre kvalitetsstyring og bedre kontroll hos foretakene.

Regler, bestemmelser og veiledning

Teknisk innhold i kravene er lite endret siden Plan- og bygningsloven av 1985 med forskrifter av 1985/87. Endringene i 1997 er som nevnt at forskriften ble omdisponert og alle tekniske krav flyttet til veiledningen. Både for kommunene og foretakene gjelder det at bestemmelsene i TEK og anvisningene i veiledningen blir fulgt, og det tekniske innholdet styrer utforming og valg av løsninger. I hvilken grad bestemmelser og anvisninger blir fulgt og om dette har sammenheng med at ansvaret er flyttet, er sentrale spørsmål i denne undersøkelsen. Til dette hører spørsmål om redigeringen av TEK og veiledning gjør kravene lettere å bruke og forstå enn tidligere.

Teknisk forskrift er utformet som funksjonskrav. Konkrete tekniske krav med spesifikasjoner som målangivelser o. l. finnes nå bare i veiledningen. Den viser også (som før, men nå i noe større omfang) til annet informasjonsmateriale som har tekniske krav og spesifikasjoner. Noen forskjeller mellom forskriften som gjaldt i 1990 og Teknisk forskrift 1997 har stor betydning. Spesifikasjonene i den første hadde juridisk kraft. Spesifikasjonene som blir gitt nå, f. eks. av dørbredder, stigningsforhold, høyde på rekkverk og merking av hindringer, er bare "beskrivelser av løsninger som tilfredsstillende forskriften"⁶. De har ingen juridisk kraft. Indikasjoner fra bransjen antyder at anvisningene i veiledningen brukes som forskrift. Løsninger som er vist i forskjellig informasjonsmateriale veiledningen henviser til blir ansett som preaksepterte og dermed automatisk godkjente. Konsekvensen er at bruk av avvikende løsninger kan medføre problemer.

Byggverkene

Den faktiske tilgjengeligheten i ferdige bygninger gir det beste målet for resultatene av ny PBL. Dette betyr ikke at undersøkelsen omfatter en detaljert analyse av de bygde resultatene før og nå, men bare at ferdige byggverk blir gjennomgått for å kontrollere resultatene, og at løsningene og utførelser sammenlignes med bygg som ble studert i undersøkelsen fra 1990

⁶ Sitat fra innledningen til veiledningen.

Sammenligningsgrunnlag

Sammenligningsgrunnlaget er ikke ideelt. Fra før 1997 finnes bare én undersøkelse⁷. Den gjaldt, som nevnt innledningsvis, bygninger som var prosjektert etter Plan- og bygningsloven av 1985 med tilhørende forskrifter av 1985/1987, og hadde et annet fokus og andre rammer enn nå. Avsnittene nedenfor går nærmere inn på dette.

1990-undersøkelsen var en case studie i fem kommuner, supplert med korte telefonintervjuer med 42 andre kommuner og intervjuer med fem arkitektfirmaer og tre typehusfabrikanter. Oppdraget gjaldt *byggeforskriften*, og var i tillegg begrenset til boliger og bygninger som hører med i boligmiljøer. Hovedfokus i 1990 står i undertittelen på rapporten: byggeforskriftens intensjoner og praksis. Forståelsen av begrepet praksis, slik det ble brukt i rapporten, var todelt. Det gjaldt på den ene siden kommunenes og de prosjekterendes praktisering og forståelse av tilgjengelighetskravene og på den andre fysiske forhold, dvs arkitektoniske og bygningsmessige utførelser. Tyngden i undersøkelsen lå på forståelsen av enkeltbestemmelser, på løsning og på utførelse. Fokus nå er ikke kravinnhold, bestemmelser, løsning eller utførelse, men evaluering av *plan- og bygningsloven*. Mulige virkninger av ansvarsforskyvningen er sentralt.

Undersøkelsen fra 1990 hadde snevre rammer, både for dybdeintervjuene med kommunene og for utvalget av bygningstyper. Dybdestudien omfattet bare mellomstore kommuner. Dette skyldtes hovedsakelig at økning i folketall ble lagt til grunn for utvalget; vi antok den gang at disse tallene kunne forstås som et uttrykk for størrelsen på byggeaktiviteten i kommunene. Avgrensningen av bygningstyper ble satt til boliger og bygninger som hører med i et boligmiljø. Dette ekskluderte rene næringsbygg og større publikumsbygg, men barnehager, mindre forsamlingshus (grendehus), og sentrumsbygg var med. Et eksempel på det siste er et sentrumsbygg med legesenter, fysioterapi og dagligvarebutikk hvor en befaring ble gjennomført. De empiriske dataene i undersøkelsen fra 1990 var således ganske begrensede – vi mangler en bred kartlegging av forholdene før 1997, vi har ikke opplysninger hverken om kontorbygg eller større publikumsbygg, og de opplysningene vi har går i svært liten grad inn på prosessen i kommunene, hos prosjekterende og samspillet mellom aktørene. I tillegg til at tilfanget av empiriske data 1990-undersøkelsen er forholdsvis lite, har dataene har en bestemt vinkling og fortolkning. Dette begrenser mulighetene for gode sammenligninger.

I den nye undersøkelsen er både bygningstypene og størrelsen på kommunene mer variert, uten en tilsvarende økning av antallet case. Videre er foretakene denne gang valgt ut på grunnlag av eksempelprosjekter. Sist var det intet samsvar mellom prosjekter og utvalg av foretak. Foretakene var de største typehusfabrikantene og noen tilfeldig valgte arkitekter som drev praksis med boligbygg. Fordi foretakene nå er valgt ut på en annen måte enn sist, har vi også noen typer foretak som ikke var representert i den forrige undersøkelsen. Til gjengjeld er ikke typehusfabrikantene representert nå.

Manglende samsvar mellom kommunetyper, bygninger og foretak i de to undersøkelsene gjør at vi ikke kan sammenligne hverken kommuner, foretak eller bygningstyper direkte. I den grad den nye undersøkelsen går inn på arkitektoniske eller bygningsmessige løsninger, er det for å få et inntrykk av hvilke konkrete resultater som kan

⁷ Lange og Christophersen 1990

avleses ute i marken, dvs hva som faktisk blir bygget. Dette har avgjørende betydning for brukerne (bakgrunnen for løsningene spiller mindre rolle i dagliglivet) og er det eneste som kan fortelle om de politiske målsettingene som ligger til grunn for tilgjengelighetskravene blir oppfylt.

Muligheter for sammenligning

Det som kan sammenlignes konkret er om endringer har skjedd med hensyn til den faktiske, bygde tilgjengeligheten siden 1990; hva slags løsninger blir valgt, hvor funksjonelle er de, hvilke grupper av funksjonshemmede tilgodeser de, og hvor godt er de integrert i arkitekturen. Ut fra intervjuene da og nå kan vi få opplysninger om endringene har sammenheng med omleggingen av PBL eller skyldes andre forhold.

Undersøkelsen fra 1990 har flere klare konklusjoner. Noen, men langt fra alle, berører temaer som faller innefor rammen av den nye undersøkelsen. Til disse kan vi knytte en del underspørsmål til hovedproblemstillingene i den nye undersøkelsen:

Praktisering og forståelse av tilgjengelighetsbestemmelser

- Enhetlig praktisering var et problem tidligere. Har dette endret seg?
- Undersøkelsen i 1990 avslørte svikt i kompetansen hos kommuner og utførende. Er dette bedret, og blir eksterne ekspertise f.eks brukerrpresentanter/-organisasjoner brukt i et annet omfang eller på annen måte enn før?
- Ansvar for kontroll av tegninger og utførelser er endret. Har dette medført at kontrollen er blitt mer nøyaktig og systematisk enn før?
- Redigeringen av forskriften var et problem. Har endringene i 1997 gjort regelverket mer brukervennlig?

Måloppnåelse

- Undersøkelsen fra 1990 konkluderte med at de politiske målene med tilgjengelighetskravene ikke var nådd. Er måloppnåelsen bedret?
- Av hovedgruppene orienteringshemmede og bevegelseshemmede består den første av flere undergrupper (syn, hørsel, kognitive funksjonshemninger, lærevansker). Tidligere ble ikke alle målgruppene like godt ivaretatt. Har bedringer skjedd?
- Det var feil og mangler ved mange utførelser. Er dette endret?

Regelverksutvikling

- Undersøkelsen fra 1990 ga en rekke anbefalinger om utviklingen av kravene. Anbefalinger som faller innenfor rammen av denne undersøkelsen gjelder hovedsakelig redigeringen av tilgjengelighetskravene. Den ble sterkt kritisert i 1990 og er vesentlig endret. Viktigst er at alle konkrete krav og spesifikasjoner er flyttet fra forskriften til veiledningen og at kravene begge steder er bedre samlet enn før. Gjør dette at kravene er blitt enklere å bruke og lettere å forstå?

Dispensasjoner

- Undersøkelsen fra 1990 viste at omfanget av dispensasjoner varierte, men at en del kommuner ga forholdsvis mange dispensasjoner. Brukerorganisasjonene har lenge kritisert dette. Har dispensasjonspraksisen endret seg?

Til alle spørsmålene kommer et tilleggsspørsmål om eventuelle endringer og forbedringer skyldes ny PBL.

Metode

Undersøkelsen er en case studie med intervjuer og befaringer av ferdigstilte bygninger i sju kommuner. Intervjupersonene representerer foretak (ansvarlig byggemelder) og byggesaksavdelingene i kommunene. Intervjuingen fulgte to intervjuguider (se vedlegg 1 og 2) med noe ulikt innhold, en for kommunene, en for foretakene. Foruten de sju kommunene er i alt 12 representanter for foretak intervjuet, og befaringer er gjort av 13 bygninger. Kommunene og foretakene er intervjuet hver for seg. Befaringene er dokumentert med tegninger, fotografier og korte beskrivelser.

Intervjuer og befaringer gir en empiri som består av tre hovedgrupper: to ulike sett intervjuer og en gjennomgang/befaring av konkrete bygninger. Nødvendigheten av befaringer kom tydelig fram i undersøkelsen fra 1990: Kommuner og prosjekterende hadde da et klart inntrykk av at tilgjengeligheten ble bra ivaretatt, men befaringene avdekket mange feil og mangler. Det er således langt fra sikkert at tilgjengelighet blir godt nok ivaretatt selv om prosessene i foretak og kommuner foregår som de skal og alle involverte mener at kravene blir innfridd: Byggverkene er de eneste virkelige bevisene på hva som faktisk blir oppnådd, og dette er det brukerne møter i dagliglivet. Hovedhensikten med tilgjengelighetskravene er selvfølgelig å sikre tilgjengeligheten i de bygde omgivelsene. Befaringene er derfor både en kontroll av opplysningene som kommer fram i intervjuene og en dokumentasjon av de faktiske resultatene.

Utvalg

Kommuner

Tre hensyn lå til grunn for utvalget. To av dem gjelder forskjeller variasjoner og mulige forskjeller mellom kommuner, og har bakgrunn i at ensartet praktisering var et vesentlig funn i 1990-undersøkelsen. Derfor var for det første en viss geografisk spredning ønskelig, og for det andre trengtes eksempler på ulike kommunetyper – store, middels store og små. Det tredje hensynet var å få med noen av de samme kommunene som i undersøkelsen fra 1990 – dette for å få et godt sammenligningsgrunnlag med den forrige undersøkelsen.

Det første og det siste er i stor grad oppnådd. Tre av kommunene var med i den forrige undersøkelsen. Geografisk er såvel Midt-Norge som Vestlandet, Sørlandet og Østlandet representert. Bare de tre nordligste fylkene mangler (for å begrense reisevirksomhet og kostnader). Ønsket om å få eksempler på ulike kommunetyper er også oppnådd, men småkommunene – og i noen grad de mellomstore kommunene – har så liten byggeaktivitet at de har få eksempelprosjekter. Muligens har de dermed også lite erfaring med ny plan- og bygningslov for en del typer bygninger.

Prosjekter

Kommunene har valgt eksempelprosjektene. I den første henvendelsen vi sendte kommunene orienterte vi om prosjektet, spurte om de var villige til å bistå oss i undersøkelsen og ba dem velge tre prosjekter som eksempler. Bare i de minste kommunene valgte vi en annen framgangsmåte: På grunn av problemene med liten byggeaktivitet i småkommunene ba vi et arkitektfirma som har oppdrag i mange slike

kommuner over et stort område om å velge ut eksempler. Dette endte med to prosjekter i to småkommuner og ett i en middels stor kommune.

Som ved valget av kommuner ønsket vi også at utvalget av prosjekter skulle representere en viss bredde, dvs ulike bygningstyper. Derfor ba vi om ett eksempel på ferdigstilte bygg fra hver av tre hovedkategorier, næringsbygg, publikumsbygg og boligbygg – selv om at kategoriene er så brede at prosjektene som ble valgt kunne være svært ulike. Valget av kategorier samsvarer noenlunde med begreper som brukes i Teknisk forskrift (med ulike kravnivåer for tilgjengelighet), og en mer nøyaktig angivelse av bygningstyper ville nødvendigvis bety færre valgmuligheter for kommunene. I ettertid ser vi tydelig at færre valgmuligheter ville resultert i færre eksempler og dermed en dårligere empiri.

Utvalget har likevel to mulige svakheter i forhold til hovedproblemstillingen. Den ene gjelder sammenligning med undersøkelsen fra 1990. Utvalget var da begrenset til boliger og bygninger som hører med i et boligmiljø. Dette ekskluderer ikke publikums- og næringsbygg direkte (barnehager, grendehus og mindre sentrumsbygg var som nevnt med), men betød at en del større bygg som rådhus og kontorbygg falt utenfor. Den nye undersøkelsen omfatter slike bygg. Den andre svakheten er at utvalget muligens ikke viser typiske forhold; kanskje har valgene falt på prosjekter som utmerker seg ved god tilgjengelighet. Et tilfeldig utvalg, trukket på grunnlag av meldinger til GAB kunne illustrert alminnelige forhold bedre. Prosjektene i undersøkelsen fra 1990 ble også plukket ut av kommunene. Utvalgsgrunnlaget er således likt i begge undersøkelser. Førrige gang var det lite som kunne tyde på at kommunene valgte de beste prosjektene, for tilgjengelighetsmanglene var som nevnt mange.

Tabell 3.1 Oversikt over kommuner og prosjekter

Kommunetype/ Kommunenavn	Befolkning	med i 1990	Prosjektnavn		
			Nærings-/kontorbygg	Publikumsbygg	Boligbygg
Små	Kommune 1	1841	nei		X
	Kommune 2	7094	nei		X
Middels	Kommune 3	20347	ja	X	X
	Kommune 4	26424	nei		X
	Kommune 5	52077	ja	X	X
Store	Kommune 6	71498	nei	X	X
	Kommune 7	227 276	ja*	X	X

* Tidligere middels stor kommune som nå er slått sammen med en stor

Foretak

Utvalget av foretak er bestemt gjennom utvalget av eksempelprosjekter. Etter at kommunene hadde valgt eksemplene tok vi kontakt med foretakene som var ansvarlige for prosjektene.

Intervjuene

Kommuneintervjuene er noe mer omfattende enn intervjuene med foretakene. Ellers er innretningen på spørsmålene noenlunde lik; begge intervjuguidene retter seg mot oppfatninger om forholdene før og nå, om forskjeller på prosessene og resultatene før og etter 1997. Det er klare likhetspunkter mellom en del av spørsmålene, men

mange måtte likevel bli stilt på forskjellig måte. Vedlegg 1 og 2 gjengir intervju-guidene.

Intervjuingen er dels gjort i møter og dels over telefon (med enkelte av foretakene). I møter med kommuner og prosjekterende varierte antallet deltagere en del, fra én person til fire. Antallet deltagere reflekterer ikke kommunens eller foretakets størrelse. Såvel i kommunene som i foretakene hadde langt de fleste informantene erfaring både med den gamle og den nye plan- og bygningsloven. De hadde således ingen problemer med å sammenligne arbeidsmåter og resultater før og etter 1997.

Befaringene

Dokumentasjonen fra befaringene består av tegninger og fotos. Vi har ikke foretatt systematiske analyser av tilgjengelighetsforholdene i anleggene. For slike analyser finnes bare ett generelt innrettet verktøy tilpasset norske forhold og norsk regelverk – DELTA-senterets tilgjengelighetsmal⁸. Verktøyet er imidlertid utviklet for andre formål enn den typen befaringer som hører til dette prosjektet: Tilgjengelighetsmalen har langt høyere detaljeringsgrad enn nødvendig i denne undersøkelsen. Noen systematisk metode ble heller ikke brukt i undersøkelsen fra 1990.

I mangel av en egnet systematikk, har vi utført befaringene omtrent på samme måte som i 1990, dvs at de har karakter av besiktigelser, hvor kyndige observatører gjennomgår anleggene og registrerer forholdene ved hjelp av fotografier. Hva som blir registrert avhenger i hovedsak av observatørens skjønn. Høyt kompetente observatører var dermed helt nødvendig. En lokal representant, enten for kommunen eller et foretak var til stede ved alle befaringene. Kapittel 7 gjengir de viktigste resultatene.

Generaliserbare resultater?

Spørsmålet er sentralt i case undersøkelser. Sikkerhet for generalisering skaffes best med store utvalg og/eller kombinasjoner av flere metoder. I 1990 var generalisering mulig og bød på få vanskeligheter, for de samme praktiseringsproblemene og de samme tilgjengelighetsproblemene gikk igjen både i ulike kommuner og på forskjellige bygg. Utvalget både av kommuner og prosjekter var den gangen lite, men funnene var likevel temmelig entydige.

Som nevnt er denne undersøkelsen lagt an noe annerledes enn undersøkelsen fra 1990, med flere kommunetyper og flere bygningstyper. Med forholdsvis få case kunne det svekke mulighetene for generelle konklusjoner. Håpet, da vi planla undersøkelsen, var at temaet tilgjengelighet er begrenset nok og konkret nok til at vi ville finne tilstrekkelig mange felles trekk i alle bygningstyper, og dermed ha et grunnlag for generelle konklusjoner. Langt på vei synes dette å være tilfelle; intervjuingen har gitt en god del sammenfallende svar, uavhengig av kommunetype og type foretak, og de viktigste funnene fra befaringene går igjen i de fleste bygningene.

Undersøkelsen gir noe kunnskap om tilgjengeligheten i nye bygninger og gode indikasjoner på forholdene, men sikre, generelle konklusjoner forutsetter en bredere, mer

⁸ Se DELTA-senteret 2000/Christophersen og Denizou 2000

detaljert og systematisk utført prøving, som også bør omfatte utearealer. Tilgjengelighet i eller til utearealer er ikke dekket her.

Undersøkelsen gir også en del holdepunkter for prosessen med planlegging, utførelse og kontroll med tilgjengelighet, både i kommunene og hos foretakene. På disse punktene synes undersøkelsen å gi temmelig sikre resultater m h t variasjoner i kommunene, hvilken art og grad av tilgjengelighet som oppnås og hvordan kvaliteten blir sikret. Samspillet mellom kommuner og foretak, rollefordeling og hvordan dette påvirker resultatene er i liten grad kartlagt.

5. Kommunene

Kommuneintervjuene omfatter sju kommuner. Tre av dem ble besøkt i forbindelse med undersøkelsen fra 1990. Størrelsen på kommunene varierer fra ca 2000 til over 200 000 innbyggere. Informantene er bygningssjefer eller saksbehandlere for byggesaker. I noen kommuner var både bygningssjef og saksbehandler til stede. Planseksjoner er ikke intervjuet, men på enkelte intervjuer ringte saksbehandler planseksjonen mens intervjuet pågikk.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over kommunene, bemanningen på byggesaksavdelingene, saksmengden og fordelingen av bygningstyper. Saksmengden pr ansatt øker med kommunens størrelse, fra under hundre pr år pr ansatt i småkommunene til mer enn 400 i den største – der behandler de nesten tre ganger så mange saker som i en av de middels store, med samme bemanning. Småhus er den dominerende bygningstypen over alt, og spesielt i småkommunene, hvor andre bygg nesten er unntak.

Tabell 5.1 Oversikt over kommuner, bemanning på byggesaksavdelinger, saksmengde og bygningstyper

Kommunetype/ Kommunenavn		Befolkning	med i 1990	Stillingshjemler*	Ca ant saker pr år**	Bygn. typer
Små	Kommune 1	1841	nei	3	50	boliger 60% hytter 40%
	Kommune 2	7094	nei	5	400	fritidsbol. 75% resten 50/50 boliger og næring
Middels	Kommune 3	20347	ja	3	700	Mest småhus, tilbygg, garasjer
	Kommune 4	26424	nei	4	Ca 1000 (50% nybygg)	Ca 50% småhus
	Kommune 5	52077	ja	8	1200	Ca 100 næring, 500 boliger, resten meldingssaker (garasjer og tilbygg)
Store	Kommune 6	71498	nei	10	1700	Uoppgitt
	Kommune 7	227 276	ja*	8	3500	Uoppgitt

* Tidligere middels stor kommune som nå er slått sammen med en stor

** Tallene er omtrentlige og må tas med forbehold. I hvilket omfang enkeltvedtak er med kan variere.

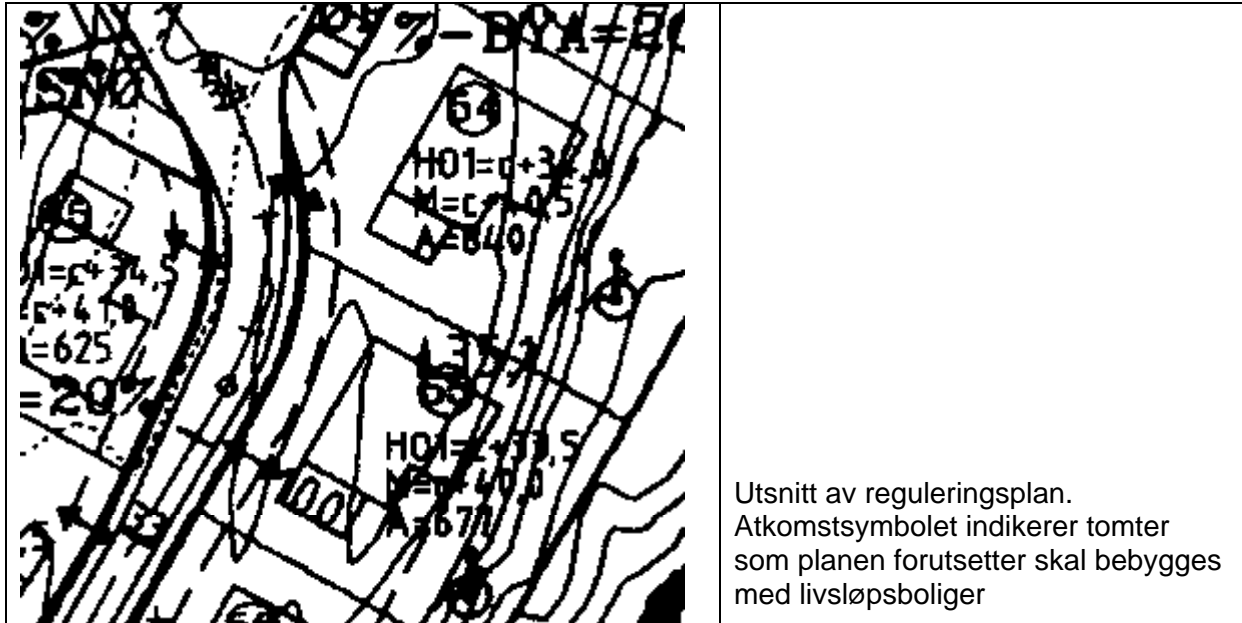
Måloppnåelse

Spørsmålet om måloppnåelsen er både det som er viktigst for brukerne og det sentrale i undersøkelsen: Er tilgjengeligheten i nye byggverk blitt bedre som følge av ny PBL? Dette kapitlet beskriver oppfatninger i kommunene.

Strategiske valg i kommunene

Siden undersøkelsen fra 1990 er det kjent at mange kommuner har arbeidet med tilgjengelighetsprosjekter, tilgjengelighetsguider, –retningslinjer o.l. Dette gjelder også noen av kommunene i denne undersøkelsen. I en av dem har bygningsrådet vedtatt at flest mulig boliger skal ha livsløpsstandard. I en annen har kommunen bestemt at boliger som bygges i kommunal regi skal ha livsløpsstandard. I en tredje pågår et sentrumsprosjekt for tilgjengelighet i forretninger og kommunale bygninger. En fjerde kommune har et prosjekt om "planlegging for alle". To av disse kommunene er store, to er små. I ytterligere en kommune nevnes eksempler på enkeltsaker hvor kommu-

nen stilte særlige krav til tilgjengeligheten. Ingen slike tiltak ble nevnt i den forrige undersøkelsen. Eksempler på særkrav til tilgjengelighet i reguleringsplaner finnes også (se figur nedenfor). At fire av sju kommuner har formulert målsettinger eller prosjekter og at en femte har stilt tilleggskrav, indikerer klar en bedring i forhold til forrige undersøkelse.



Har så den faktiske tilgjengeligheten blitt bedre? Spørsmålet har flere sider, også når det avgrenses til kommunenes mening om forholdene.

Kommunenes oppfatning

De fleste mener at tilgjengeligheten er blitt bedre, men en ser liten endring. En annen er usikker. En tredje mener at resultatet er personavhengig og at personavhengighet gjør seg gjeldende i alle ledd fra tiltakshavere til brukere (dette støttes også i noen grad av intervjuene med foretakene, se kap 6, s 30-31.) samt at forhold i saksbehandlingen kan spille inn (se eget avsnitt om saksbehandling nedenfor). De fleste mener at bedringen har sammenheng med ny PBL.

Grunnlaget for kommunenes oppfatning

Usikkerheten om hva som er de faktiske forholdene i bygningene synes betydelig, om enn ikke entydig. Enkelte småkommuner gjennomfører en utstrakt tegningskontroll – en har mer tegningskontroll nå en før – og mener det de ser av tegningene gir gode holdepunkter for å si at tilgjengeligheten faktisk er bedret. Store og mellomstore kommuner er mindre trygge på de faktiske resultatene og begrunner det med at de sjeldnere kontrollerer forholdene på byggestedene nå enn før. Bedre sikkerhet for gode resultater forutsetter tilsyn (se eget avsnitt nedenfor). En stor kommune referer et eksempel hvor brukstillatelse var gitt til tross for at krav om tilgjengelig atkomst ikke var oppfylt (forholdet ble påpekt av en lokal handicap-organisasjon og utbedret).

Årsaker til bedring

Slik kommunene ser det, er ny PBL hovedårsaken til forbedringene, men Husbankens påvirkning og holdninger i samfunnet generelt, bl a oppslag i media, blir også

nevnt. Kommunene nevner ikke krav i byggeprogrammer og fra de prosjekterendes oppdragsgivere, som flere foretak viser til (se s 30-31).

Om ny PBL nevnes at ansvarsforskyvningen har virket skjerpene på byggebransjen generelt, at kommunen nå kan kontrollere foretakenes kvalitetssikringssystemer og at klarere ansvarsfordeling har tvunget fram skolering, profesjonalisering og bedre fagkunnskap i mange mindre foretak. Til sammen har disse faktorene medført mer oppmerksomhet om og mer gjennomførte tilgjengelighetsløsninger, mener kommunene. For boliger nevnes i tillegg Husbankens livsløpsstandard og våtromsnormen.

Den andre hovedårsaken kommunene nevner, er forhåndskonferanser. De gir muligheter for å påpeke mangler tidlig i prosessen. Før kom kommunene ofte for seint inn.

Bedring gjelder ikke alle grupper av funksjonshemmede

Som i undersøkelsen fra 1990 viser det seg at tilgjengelighet oftest forstås som tilrettelegging for bevegelseshemmede og at bevegelseshemmede langt på vei er synonymt med rullestolbrukere. Slik er det også når kommunene sier at tilgjengeligheten er blitt bedre. For orientershemmede er det liten eller ingen endring, men hørselshemninger får en viss oppmerksomhet i større forsamlingsbygg og skoler, ellers ikke. Synshemninger er sjelden et tema. Tilrettelegging for kognitive funksjonshemninger og miljøhemninger blir nærmest oversett.

Fungerer kravene?

Dette er delvis et spørsmål om regelverksutvikling, dvs om kravene er tilstrekkelig forståelige og praktiserbare (se eget avsnitt s 28), dels et spørsmål om hjemler. Når det gjelder hjemler er kommunene stort sett tilfreds; ansvarsforskyvningen har medført at hjemlene er blitt klarere, og at kommunens rolle er blitt mer entydig. I det praktiske arbeidet har en kommune hatt problemer med konflikter mellom ulike hensyn (f eks veibredde, plassering av rampe og hindringer for synshemmede). Tre av kommunene synes funksjonskravene er for omtrentlige og etterlyser mer konkrete krav, men de fleste er positive til omredigeringen som skjedde i 1997.

Konklusjon

Alle unntatt en av kommunene mener at tilgjengeligheten er blitt bedre. Småkommunene er sikrere på resultatene enn de større kommunene. Ny PBL nevnes som hovedårsak. Bedringen gjelder ikke alle grupper av funksjonshemmede. Spørsmål om tilgjengelighet blir oftest oppfattet som tilgjengelighet for bevegelseshemmede, spesielt rullestolbrukere. Forhold for orientershemmede blir dårligere ivaretatt eller uteglemt, og miljøhemmede blir i stor grad oversett.

Overordnet planlegging

Dette ligger stort sett utenfor rammen av denne undersøkelsen, men vi har tatt inn spørsmål om MDs/KRDs rundskriv "Planlegging for alle"⁹, om konsekvensutredninger og om medvirkning etter PBL.

Rundskrivet "Planlegging for alle" brukes ikke av byggesaksavdelingene. Noen, men ikke alle, kjenner likevel til det, uten at det har hatt synlig innvirkning på saksbehand-

⁹ Rundskriv -5/99 B, 1999

lingen. (Virksomheter i planseksjonene ligger utenfor denne undersøkelsen.) I småkommunene er konsekvensutredninger uvanlig. I de større kommunene er det usikkerhet tilgjengelighet blir tatt opp i konsekvensutredninger.

Medvirkning er ikke et tema for byggesaksavdelingene i tre av kommunene, men en av dem konsulterer likevel NHF lokalt i konkrete saker. Ellers blir kommunale råd for funksjonshemmede og lokale brukerorganisasjoner ofte involvert. Saker blir sendt på høring og i noen tilfeller blir foretak henvist til lokale organisasjoner for å få ekspert-hjelp. Brukerne er dermed langt oftere involvert nå enn i 1990. Se også avsnittet om kompetanse i kommunene, s 27.

Konklusjon

Brukermedvirkning er betydelig vanligere enn før.

Forskjellige kommuner – ensartet praktisering og forståelse?

Intervjuene nå gir mer varierte svar enn i undersøkelsen fra 1990. Dette var ikke helt som ventet, men har en enkel forklaring. Utvalget av kommuner som er besøkt nå, er mer variert enn i forrige undersøkelse (se kapittel 3, spesielt s 16), og har de minste kommunene har mindre variasjon i bygningstyper enn de større. Forskjellene berører ett av hovedfunnene i undersøkelsen fra 1990: problemene med ensartet saksbehandling. Derfor er det nødvendig å gå nærmere inn på forskjellene.

Byggesakene i småkommunene er for det meste boliger i småhus. TEK har få tilgjengelighetskrav til denne bygningstypen. Småkommunene har dermed neppe like bred erfaring med tilgjengelighetsspørsmål som større kommuner. Undersøkelsen gir imidlertid ingen holdepunkter for at kompetansen er dårligere i småkommunene eller at de er mindre nøyaktige enn de større kommunene. Det motsatte kan være tilfelle:

- Intervjuene gir inntrykk av at småkommunene gir tilgjengelighetskravene samme oppmerksomhet som større kommuner, at kravene tas like seriøst som andre forskriftskrav og at småkommunene er påpasselige når de behandler større bygg og anlegg.
- Saksmengden er liten i småkommunene, og tallet på andre bygg enn boliger er lavt. Derfor kan saksbehandlerne i småkommunene muligens være mer nøyaktige enn saksbehandlerne i større kommuner har anledning til. En klar indikasjon på dette er at småkommunene tar mange stikkprøver, både i form av tegningsgransking og befaringer på byggeplasser; i én liten kommune omfatter "stikkprøvene" alle saker.
- Avstanden mellom brukerne og kommunen er mindre i småkommuner enn i store kommuner. Eksempler fra intervjuene viser at saksbehandlerne i småkommuner kjenner de fleste funksjonshemmede brukerne i bygda personlig og har direkte innsikt i problemer funksjonshemmede møter i dagliglivet.
- Lokalkunnskapen er bedre i små og middels store kommuner enn i de store. Ingen i småkommunene nevner lokalkunnskap direkte. For dem synes det som om lokalkunnskap er selvsagt. En stor kommune sier derimot at samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner er nyttig fordi medarbeiderne i organisasjonene har mer kunnskap om de lokale (tilgjengelighets)forholdene enn saksbehandlerne i kommunen.

Konklusjon

Alle kommunene tar tilgjengelighetsspørsmål alvorlig, men mer lokal detaljkunnskap, mindre saksmengde og bedre kontakt med individuelle brukere kan bety at småkommunene kan ivareta tilgjengelighetskravene noe bedre enn større kommuner.

Saksbehandling, saksbehandlingsrutiner og dokumentasjon

Ny PBL har medført store endringer. Kommunene beskriver de viktigste konsekvensene temmelig likt:

- Omleggingsprosessen var tung og tok tid.
- Kommunene går ikke like dypt inn i hver sak som før.
- Foretakene må legge mer arbeid i byggemeldingene, og det er det blitt flere dokumenter i sakene.
- Klarere ansvars plassering gjør saksbehandlingen lettere og gir bedre resultater.

Mange sier at ny PBL har medført merarbeid. Felles for kommunene er at de ikke går like dypt inn i sakene som før, men at saksbehandlingen likevel ikke er blitt enklere eller går raskere. Et par av kommunene ytrer bekymring med hensyn til faglig kompetanse. En sier direkte at faglig kompetanse kommer "på siden" nå, en annen at saksbehandlerne kjenner kravene dårligere enn før, fordi saksbehandlingen retter seg mindre mot bygningsfaglige spørsmål enn tidligere.

Ombyggingsprosjekter ble nevnt som de mest problematiske sakene i undersøkelsen fra 1990. Det er ingen mangel på ombyggingsaker i noen av kommunene som er intervjuet nå, men bare ett sted byr de på problemer. Problemene har to årsaker, og begge er spesielle for kommunen: De har mange verneverdige bygninger og tett bybebyggelse med trange tomteforhold. Med andre ord har problemet ikke først og fremst relasjon til PBL og TEK, men skyldes at ombyggingsakene ofte er prosjekter med høy vanskelighetsgrad.

Endringen av ansvarsforholdene nevnes i forbindelse med mange av spørsmålene. Det er tydelig at kommunene opplever at ansvarsfordelingen er blitt klarere, og at de anser dette som en fordel. Flere positive virkninger nevnes: Kommunen kan lettere "luke ut" useriøse foretak enn før, og foretakene må legge mer arbeid i prosjektering og planlegging. At ansvaret ligger hos foretakene, gir etter kommunenes oppfatning bedre sikkerhet enn før for at tilgjengelighetskravene blir oppfylt.

Dokumentasjon for tilgjengelighet gis på tegninger og i kontrollplaner. De fleste er tilfredse med tegningene. Et par kommuner synes at kontrollplanene ikke gir nok detaljopplysninger om tilgjengelighet.

Konklusjon

Saksbehandlingen er ikke blitt enklere, men klarere ansvars plassering gir større sikkerhet for at tilgjengelighetskravene blir fulgt.

Forhåndskonferanser og kontrollplaner

Bruken av forhåndskonferanser og kontrollplaner som midler til å sikre god tilgjengelighet varierer. Kommunenes oppfatning om hvordan kontroll med tegninger og utførelse fungerer varierer også. Noen mener kontrollen nå er bedre enn før, andre er usikre. Det er uklart om oppfølgingen av tilgjengelighetsspørsmål – f eks retting av feil og mangler – er blitt bedre; opplysninger i enkelte intervjuer kan tyde på at dette

varierer, og at kontroll og retting er mindre nøyaktig enn før på enkelte steder og i enkelte tilfeller. Forskjeller og variasjoner følger ikke kommunetypen.

Forhåndskonferanser

En av kommunene har sjelden forhåndskonferanser. I de andre er forhåndskonferanser vanlig, men i to av dem er ikke tilgjengelighet et tema på forhåndskonferanser. I en stor kommune tas tilgjengelighet opp som et eget tema på forhåndskonferanser som gjelder større boligprosjekter, men får mindre oppmerksomhet i andre saker. I to mellomstore kommuner er det fast rutine at tilgjengelighet behandles på forhåndskonferanser, i den tredje mellomstore kommunen tas det ikke opp. Oppmerksomheten om tilgjengelighetskrav på forhåndskonferanser i de største kommunene kan variere fra saksbehandler til saksbehandler, avhengig av vedkommendes kompetanse på tilgjengelighetsforhold.

Kontrollplaner

I de fleste kommunene er tilgjengelighet med i kontrollplanene, men dette gjelder ikke over alt (!). Når kontrollplaner omfatter tilgjengelighet, er det oftest bare som et punkt med referanse til relevante kapitler i TEK. En kommune synes dette er for overordnet, og to er usikre på om kontrollplanene forteller sannheten fullt ut eller er formaliteter. En stor kommune forlanger ofte presiseringer i kontrollplanen. En mellomstor kommune har underkjent flere kontrollplaner. En nevner at mange kontrollplaner ikke ble godkjent tidligere, men at planene er blitt bedre etter hvert.

Konklusjon

Forhåndskonferanser og kontrollplaner fungerer svært ulikt i kommunene. Noen tar opp tilgjengelighet på forhåndskonferanser, andre ikke. Om og hvordan kontrollplanene dekker tilgjengelighet varierer sterkt. Undersøkelsen i 1990 viste at saksbehandlingen varierte. Variasjonene ser ikke ut til å ha blitt mindre.

Kompetanse i kommunene; bruk av ekstern ekspertise

Undersøkelsen fra 1990 viste at kompetanseutvikling har skjedd gradvis. Slik er det fremdeles, men i tillegg har flere av kommunene sett behov for å bedre kompetansen etter 1997. Dette gjelder imidlertid ikke alle; noen mener de hadde god nok kompetanse fra før. En nevner at klarere formuleringer i veiledningen til TEK har bidratt til kompetanseheving i kommunen. Som i den forrige undersøkelsen mener alle at de har god kompetanse på tilgjengelighet (men en nevner at kompetansen kan variere fra saksbehandler til saksbehandler). Forrige gang viste det seg imidlertid at utilstrekkelige utførelser slapp gjennom og at dette hovedsakelig skyldtes kunnskapsmangel på kontrollsiden. Bygningene vi har gjennomgått denne gangen viser en bedring (dokumentert i kap. 7), i det minste for bevegelseshemmede. Om det skyldes bedre kommunal kompetanse, bedre kompetanse hos foretakene eller mer bruk av ekstern ekspertise, kan vi ikke si sikkert. En kombinasjon av flere årsaker er mest sannsynlig. At mange løsninger nå er en bedre integrert del av arkitekturen, bør indikere enten at ekstern hjelp er inne tidlig i prosjektene eller at planleggerne er blitt bedre.

Spørsmål om bruk av ekstern ekspertise, f. eks medvirkning av brukerrepresentanter eller –organisasjoner er knapt berørt i undersøkelsen fra 1990. Antagelig ble ekstern hjelp lite benyttet da og tidligere. I de seinere årene har spørsmål om medvirkning og konsultasjon blitt mer aktuelle, og kommunene ser ut til å ha fulgt det opp. I regule-

ringssaker og saker som gjelder publikumsbygg rådfører de aller fleste kommunene i seg med lokale brukerorganisasjoner. Dette kan være lokallag av Handikapforbundet, lokale eldreråd eller lokale råd for funksjonshemmede. (En stor kommune påpeker imidlertid at de har mindre direkte samarbeid med den lokale organisasjonen enn før – uten at dette har direkte sammenheng med ny PBL.)

I noen tilfeller henviser kommunene også foretakene til lokale brukerrepresentanter eller –utvalg. Ellers mener kommunene at foretakene ikke bruker ekstern ekspertise mer enn tidligere, dvs sjelden eller aldri. Kommunene stiller ikke krav om tilgjengelighetskompetanse hos foretakene

Konklusjon

Medvirkning er blitt vanlig. Kommunene tar ofte lokale brukerorganisasjoner med på råd. Dette bidrar til den gradvise kompetanseoppbyggingen som skjer i kommunene, men det er uklart om mer medvirkning er en direkte konsekvens av ny PBL. Derimot har ny PBL medført kompetanseutvikling i enkelte kommuner.

Regelverksutvikling

Innholdet i bestemmelsene var sentralt i 1990 undersøkelsen, men er perifert i denne studien. Hovedspørsmålet om forholdene er blitt bedre enn før 1997 lar seg likevel ikke besvare skikkelig uten å gå inn på bestemmelsene. De er sentrale i byggesaksavdelingenes hverdag, og er det eneste formelle virkemiddelet som finnes for å sikre tilgjengelighet i bygde omgivelser.

Om redigering og innhold i kravene er de fleste positive. Spesielt nevnes at veiledningen er blitt klarere og mer praktiserbar, med bedre henvisninger. Bildet er likevel ikke entydig positivt. Funksjonskravene i TEK karakteriseres som "runde" og omtrentlige, til dels "ulne". En kommune mener at kravene til boliger burde vært sterkere, en annen at kravene burde vært bedre samlet, ikke fordelt på to kapitler. Flere ønsker mer konkrete krav i TEK. En kommune bruker et skjema fra NHF som sjekklister i saksbehandlingen.

Nytenking eller modellkopiering?

En av ideene bak omredigeringen av forskrift og veiledning var at funksjonsbaserte forskriftskrav ville gi større variasjon og inspirere til nytenking. Undersøkelsen gir ingen holdepunkter som bekrefter dette, snarere det motsatte. Anbefalingene i veiledningen blir betraktet som "preaksepterte" løsninger og kopiert. Det samme gjelder løsninger som veiledningen henviser til, f eks i byggforskserien. Problemet kan være alvorlig. Eksempler i veiledningen, byggforskserien og annet veiledningsmateriale er ikke nødvendigvis i tråd med intensjonene i forskriftskravene i alle situasjoner. Når de likevel brukes som preaksepterte løsninger, blir de betraktet som fullgode uansett hvilken sammenheng de plasseres i og kopieres direkte. Nødvendige analyser av behov for tilgjengelighet i bygningene blir ikke gjort. En viktig intensjon med funksjonsbaserte krav er dermed ikke oppfylt i praksis.

Konklusjon

Undersøkelsen gir ikke tilstrekkelig kunnskap om utviklingsbehov, hverken når det gjelder krav til ulike bygningstyper, kravnivå for ulike grupper av funksjonshemmede,

kravenes presisjonsnivå eller grenseoppgang mellom TEK, veiledning og henvisninger. På tre punkter synes det likevel klart at forbedringer trengs:

- 1) mer konkrete krav i TEK,
- 2) utvikling av krav til boliger og til tilgjengelighet for andre grupper enn bevegelseshemmede og
- 3) forbedringer som helst kan fjerne problemene med kopiering av minimumsløsninger (preaksepterte løsninger).

Sanksjoner, tilsyn og dispensasjoner

Sanksjoner blir ikke brukt mer enn tidligere, og undersøkelsen fra 1990 viste at sanksjoner var sjeldne. Den vanligste sanksjonsformen er pålegg om utbedringer. Dersom utbedring ikke blir gjort, sendes melding til den som har godkjenningen av foretaket. Ingen har eksempler på ytterligere sanksjoner.

Tilsyn har vært lite brukt foreløpig. En kommune har konsentrert seg om foretakenes kvalitetssikringssystemer, en har hatt tilsyn med prosjektering på ett prosjekt, en har nedprioritert det av bemanningshensyn, og tre har delvis kommet i gang. Erfaringene er dermed for få og for sprikende til å trekke konklusjoner, men en kommune mener at tilsynene de har ført viser store variasjoner i kvaliteten på foretakene. Bemanningsproblemer nevnes som en hovedårsak til at tilsyn ikke kommer i gang så raskt som ønskelig.

Dispensasjoner ser ut til å være mindre vanlige enn undersøkelsen fra 1990 ga inntrykk av. Et par kommuner har merket seg MD/KRDs rundskriv T-5/99 B og har skjerpet dispensasjonspraksisen. I en kommune blir dispensasjoner sjelden gitt til annet enn verneverdige bygninger. En annen sier direkte at dispensasjoner fra funksjonskrav aldri blir gitt nå (men forekom tidligere).

Konklusjon

Sanksjoner er sjeldne, tilsyn har ikke kommet nok i gang til at sikre konklusjoner kan trekkes, og dispensasjonspraksis ser ut til å ha blitt skjerpet.

6. Foretakene

Intervjuene omfatter i alt 12 foretak. Tre foretak er intervjuet i hver av de store kommunene, ett til tre i hver av de mellomstore, og ett foretak er intervjuet som felles for de to småkommunene. De fleste foretakene er arkitekter, en er et byggmesterfirma, en er en heisleverandør. Ingen av de to siste foretakstypene ble intervjuet i 1990. En annen forskjell fra forrige undersøkelse er at ingen typehusfirmaer er intervjuet. Størrelsen på arkitektfirmaene varierer, oppdragsmengden likeså, se tabell nedenfor. Alle har varierte typer oppdrag; ingen er spesialister på en bygningstype, eller har hovedtyngden av oppdrag på én type.

Kommunetype	Firma	Ant. medarb.	Ca ant. bygge- meld pr år	Ca m2 byggemeldt pr år
Små/middels1	Foretak 1	9	15	25000
Middels 2	Foretak 2	110	40-45	40000
	Foretak 3	20	25	100000
Middels 3	Foretak 4	7	15-20	15000
	Foretak 5	16	30	30000
	Foretak 6	31	120	-
Stor 1	Foretak 7	4	14	Varierer
	Foretak 8	3	15-20	2000-3000
	Foretak 9	20	Store antall	-
Stor 2	Foretak 10	16	15	
	Foretak 11			
	Foretak 12			

Måloppnåelse og kompetanse

Oppnåelse av de politiske målsettingene med tilgjengelighetskravene forutsetter at foretakene er i stand til å velge og konstruere gode løsninger. Dette forutsetter at foretakene besitter tilstrekkelig kompetanse om tilgjengelighetsforhold. I forhold til foretakene blir dermed spørsmål om måloppnåelse langt på vei et spørsmål om kompetanse.

Noen mener at de alltid har vært oppmerksomme på tilgjengelighet og at de alltid har hatt god kompetanse. Hos noen er kompetanse om tilgjengelighet spesialitet. Dette gjelder f eks de som tegner sykehjem og omsorgsboliger. Andre, og de utgjør flertallet, utvikler kunnskap om tilgjengelighet kontinuerlig og gradvis, basert på erfaringene de gjør fra prosjekt til prosjekt. Tre typer input i denne erfaringsutviklingen kommer fram i intervjuene: (1) Prosjektet krever det i utgangspunktet – bl a på grunn av ny PBL – (2) byggherren stiller spesielle tilgjengelighetskrav (Statsbygg nevnes som eksempel), og (3) prosjektet setter dem i forbindelse med interesseorganisasjoner lokalt.

Er bedring en følge av ny PBL?

Kommunene mener at bedre tilgjengelighet i stor grad skyldes ny PBL. Noen av representantene for foretakene bekrefter dette, andre mener det motsatte. Det synes klart at tilgjengelighetsforbedringene ikke skyldes en enkelt årsak, men kombinasjoner av flere. Et utsagn fra et intervju er illustrerende: "Reformen har bare ført til at man er mer nøye med sjekklister, og det kan jo få indirekte virkning."

Mulige årsaker til tilgjengelighetsforbedringene kan samles under de tre overskriftene i avsnittene nedenfor. Det er nær sammenheng mellom disse tre, og derfor er det vanskelig å si i om og i hvilken grad forbedringene har sammenheng med ny PBL.

Gradvis og erfaringsbasert kunnskapsutvikling

Det tekniske innholdet i reglene er lite endret siden 1985/87. Derfor, og fordi kunnskapsutviklingen er erfaringsbasert og skjer gradvis, mener flere i foretakene at resultatforbedringen ville ha skjedd også uten endringer av plan- og bygningsloven. Bare tre av foretakene sier at kompetanseheving var en direkte konsekvens av ny PBL, og noen fler sier det motsatte. Noen sier at bedringen vel så mye er resultater av andre forhold, som krav fra oppdragsgiver, mer oppmerksomhet om funksjonshemmedes behov generelt og spesiell oppmerksomhet om bestemte behov i bestemte bygningstyper (f eks innemiljø i skoler).

Kvalitetssikring

Innføring av kvalitetssikringssystemer, oppmerksomheten om kvalitetssikring og dokumentasjonen som følger av den har klar sammenheng med ny PBL hos noen, men langt fra alle; de fleste ville hatt kvalitetssikringssystemer selv om ny PBL ikke hadde kommet. For noen har ny PBL medført omlegging av rutiner og mer bruk av kvalitetssikringssystemer enn tidligere. Variasjonene har ingen sammenheng med kommunetyper eller størrelsen på foretaket. Ingen av informantene i undersøkelsen fra 1990 nevnte kvalitetssikring.

Ansvarsforhold og dokumentasjon

I 1990-undersøkelsen sa arkitektene at de "tar et faglig ansvar" for resultatene¹⁰. Her ligger mye av forklaringen på at Plan- og bygningsloven av 1997 ikke oppleves som et brudd med fortiden: Prosjekterende hadde ansvar også tidligere – "ny PBL har ikke betydd noe kvantesprang", som en av informantene sier. Forskjellen består i at ansvaret ikke lenger er delt mellom kommunen og byggemelder/byggherre, men er klart plassert hos én part, og at krav til dokumentasjon er blitt skjerpet etter 1997. En del prosjekterende er dermed blitt mer engstelige for å gjøre feil og har skjerpet oppmerksomheten om offentlige krav. Dette er i tråd med det kommunene sier om at ny PBL har virket skjepende på bransjen (s 24).

Tilgodeses alle grupper av funksjonshemmede?

Foretakene bekrefter det kommunene sier: Tilgjengelighet er langt på vei et spørsmål om tilgjengelighet for bevegelseshemmede, og bevegelseshemmede er på det nærmeste ensbetydende med rullestolbrukere. En nevner at synshemmede er i ferd med å få mer oppmerksomhet, en annen at inneklima og renhold er blitt viktige spørsmål. De relaterer ikke dette til offentlige bestemmelser, men til krav fra oppdragsgiver og krav i byggeprogrammer. En sier også at tiltakshavere generelt ikke ønsker løsninger som er bedre enn forskriftens minimum.

På direkte spørsmål om orienterings- og miljøhemning kommer flere inn på hensyn til allergier/astma, renhold, valg av materialer og overflatebehandlinger. Et par nevner også syns- og hørselshemninger. Miljøhensynene er kommet inn i de siste årene, mest på skoler og offentlige bygninger. Tilrettelegging for miljøhemninger og oriente-

¹⁰ Lange og Christophersen 1990. s 38.

ringshemning synes å ha lite med ny PBL/TEK å gjøre, men mer med programforutsetninger, forutsetninger i konkurranser og krav fra oppdragsgivere.

Praktisering og forståelse av kravene

Ingen av foretakene nevner problemer med mangel på ensartet praktisering eller problemer med forståelse av krav. Fortolkningsproblemer synes dermed å være mindre nå enn det undersøkelsen fra 1990 viste. Heller ikke synes redigeringen å by på særlige problemer.

Endret prosjekteringspraksis?

Svarene varierer. Noen sier et klart nei, andre det motsatte. Der endringer ikke har skjedd, begrunner informantene det med at det tekniske innholdet i kravene er som før. Hos foretak som har opplevd en endring, viser man til kontrollsystemer og kvalitetssikring, til produksjon og oppbevaring av dokumentasjon og til at ansvars plasseringen etter ny PBL krever bedre innsikt i forskriftene enn før.

Konsekvenser for utforming

Knappt to tredeler av de spurte ser endringer. Av disse mener alle at de er blitt flinkere til å lage riktige, dvs funksjonelt gode løsninger, men bare ca halvparten av dem setter endringene i forbindelse med ny PBL. I stedet er hovedbegrunnelsen en alminnelig målsetting om å levere gode resultater såvel estetisk som funksjonelt. Foretakenes oppfatning er at utformingen er blitt bedre, men mest på grunn av fagideelle mål. Ny PBL har påvirket løsningene hos noen få.

Faglige mål ble knapt nevnt i den forrige undersøkelsen, og både da og seinere har funksjonelt og estetisk dårlige tilgjengelighetsløsninger vært mye kritisert. Nå ser det ut til at mange prosjekterende arbeider målbevisst for å få bedre resultater, og bygningene (se kap 7 og s 10-11) bekrefter en positiv endring – om enn mest for bevegelseshemmede.

Konklusjoner

- Målsettingene om god tilgjengelighet blir oppfylt bedre enn før, men årsakene er sammensatte og langt fra entydige. For noen har ikke ny PBL medført endringer av betydning. Hos andre er det usikkert hva og hvor mye ny PBL har betydd. I en del av foretakene har kvalitetssikringsystemer kommet inn, og kurs er gjennomført i forbindelse med ny PBL. Kompetansen om tilgjengelighet er gjennomgående bedret, men i varierende grad som følge av ny PBL. Klarere ansvars plassering har medvirket til å skjerpe oppmerksomheten om løsningene i en del foretak.
- Bevegelseshemmede står i fokus og har antagelig en mer naturlig plass i prosjekteringsarbeidet enn tidligere. Bevegelseshemning forstås imidlertid som tilgjengelighet for rullestolbrukere. Andre bevegelseshemninger er lite påaktet. Hensyn til orientingshemmede og miljøhemmede tas fordi oppdragsgivere eller programmer krever det, sjelden som konsekvenser av krav i TEK.
- Fortolkningsproblemer ser ut til å være mindre enn før
- Hensyn til funksjonshemninger kommer oftere inn tidlig i prosjekteringen enn før, og kontrollsystemene er mer utviklet enn tidligere. Hos noen skyldes disse endringene ny PBL, hos andre ikke.
- Utformingen er blitt bedre; løsningene er blitt mer funksjonelle og formmessig bedre integrert i arkitekturen enn før. Årsaken er i hovedsak kompetanseutvikling, men

bare i et mindretall av foretakene har kompetanseforbedringen klar sammenheng med ny PBL.

Overordnet planlegging: konsekvensutredninger og regulering

Bestemmelser om konsekvensutredninger ble innført i 1990¹¹, men da bare som forskrift. Først i 1997 ble konsekvensutredninger tatt inn i PBL. Konsekvensutredninger er således nytt i forhold til undersøkelsen fra 1990.

Bare tre foretak har erfaring med konsekvensutredninger. I en av dem sier informanten at tilgjengelighet ikke er et tema. I et annet foretak mener informanten at tilgjengelighet er viktig, også i konsekvensutredninger, og det tredje foretaket forteller de at tilgjengelighet tas opp i store prosjekter. Bare ett av foretakene kommer inn på regulerings spørsmål, og nevner eksempelet vist på s 23. (Reg plan Kr. sand) Siden svarene er få, må vi anta at dette eksempelet er spesielt, og at tilgjengelighet sjelden er et tema i reguleringsplaner.

Konklusjon

Fra foretakenes side ser det ikke ut til at tilgjengelighet er særlig påaktet i overordnet planlegging, men svarene er få og gir dårlig grunnlag for generelle konklusjoner. Tilgjengelighet i overordnet planlegging bør undersøkes særskilt.

Saksgang, interne rutiner og dokumentasjon

Kontroll med prosjektering er langt mer utviklet nå enn i 1990, men oppfatningen i foretakene er at dette bare delvis er en konsekvens av ny PBL. Metodene som brukes for egenkontroll varierer. Noen har ikke klare rutiner. Mer enn halvparten nevner "sidemannskontroll"; hos noen er den formell, hos andre mer uformell. Mange bruker sjekklister, flere viser til NPAs kvalitetssikringssystem. Litt under halvparten oppbevarer dokumentasjon for kontrollen.

Om mer kontroll har medført mer retting av tegninger og utførelser, er uklart. Mer tydelig er at kontroll og dokumentasjon medvirker til utvikling av kompetanse. Hos et par foretak, som oppbevarer dokumentasjon, utgjør den en form for erfaringsbank. (Et foretak viser til dokumentasjon for tegningskontroll, et annet til avviksmeldinger i forbindelse med byggemøter.)

Bare to foretak har en person med spesielt ansvar for tilgjengelighet. Hos den ene er dette en del av et generelt kvalitetssikringsansvar. Ingen har hatt det tidligere. Blant de fleste prosjekterende er holdningen er at alle skal kunne tilgjengelighet. Graden av formelle rutiner har ingen klar sammenheng med størrelsen på foretaket.

Konklusjon

Kontrollrutinene i foretakene varierer fra helt uformelle til faste, formelle rutiner. Bruken av sjekklister varierer tilsvarende. Det er uklart om fastere kontrollrutiner har sammenheng med ny PBL, men kontrollen bidrar positivt til kompetanseutvikling.

¹¹ Miljøverndepartementet rundskriv T-2/2000

Forhåndskonferanser og kontrollplaner

Foretakene gir samme svar som kommunene (se s 26-27) på spørsmålene om tilgjengelighet og forhåndskonferanser. Noen steder blir tilgjengelighet alltid tatt opp – et foretak sier at tilgjengelighet kommer foran brann, lyd og bæreevne – andre steder er ikke tilgjengelighet tema på forhåndskonferansene, og et par steder varierer det med saksbehandleren.

Kontrollplanene omhandler tilgjengelighet hos samtlige foretak, men langt fra alle er tilfredse med måten kontrollplanene fungerer på. Et par sier direkte at kontrollplaner er en ren formalitet. To sier at kontrollplanene har liten virkning dersom de ikke blir fulgt opp med mer detaljerte sjekklister og systematisk kontroll. I hvilken grad dette blir gjort er uklart hos omtrent halvparten av foretakene.

Konklusjon

Det er samsvar mellom svarene fra kommunene og foretakene: Oppmerksomheten tilgjengelighet får på forhåndskonferanser varierer fra liten eller ingen til at tilgjengelighet er et fast og viktig tema. Kontrollplaner omhandler tilgjengelighet, men de vanlig brukte henvisningene til kapitler i TEK gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at kontrollen blir godt nok utført.

Bruk av ekstern ekspertise – medvirkning av funksjonshemmede brukere

Svarene varierer. Variasjonene reflekterer sannsynligvis lokal aktivitet i brukerorganisasjonene. Mest og best kontakt mellom brukerrepresentantene og prosjekterende ser ut til å finnes der brukerorganisasjonene er mest aktive og har gode forbindelser med kommunen. Ellers blir brukerrepresentanter involvert i bestemte prosjekter, på forskjellige måter og av ulike årsaker. Eksempler er at oppdragsgivere ber om brukermedvirkning, at særhensyn er lagt inn i programmet, at bygget skal tilrettelegges for konkrete brukere og at kommunen henviser prosjekterende til brukerorganisasjoner i forbindelse med forhåndskonferanser eller byggemeldinger.

Medvirkning skjer på ulike stadier i prosjekteringen, men gjelder oftest planløsning og bygningsmessige detaljer. I sjeldne tilfeller, når en oppdragsgiver har stilt spesielle krav, forekommer medvirkning i hele prosjekteringsprosessen. Et par foretak nevner eksempler på at brukerrepresentanter har foreslått kreative løsninger på vanskelige tilgjengelighetsproblemer.

Medvirkning kan være konfliktfylt. Årsakene er at brukerne påpeker feil og mangler og at det kan være motstridende forutsetninger i prosjektene. Undersøkelsen avdekket flere eksempler på begge deler, og konfliktene var i et par tilfeller alvorlige. Et tilleggsproblem gjelder produkter som heiser, heistablåer og visse typer gulvmaterialer, hvor det er vanskelig eller umulig å få produkter som tilfredsstillende tilgjengelighetskravene godt nok.

Konklusjon

Brukerrepresentanter er oftere involvert i prosjekteringen enn tidligere, men konsultasjon med brukerne skjer ikke eller svært sjelden som en fast og rutinemessig del av prosjektutviklingen. Brukermedvirkningen er ofte tilfeldig, på enkeltprosjekter med spesielt innhold eller på steder der brukerorganisasjoner er særlig aktive.

7. Tilgjengelighet i byggverkene

Utendørs

Atkomst og parkering

Tilgjengelighetskrav til atkomst blir ivaretatt, men hovedsakelig for bevegelseshemmede. Publikumsbygget nedenfor viser et eksempel. Bildene er tatt før arbeidene var ferdig utvendig og viser at selv på dette stadiet i byggingen er utbyggerne oppmerksomme på forhold for bevegelseshemmede. I forbindelse med ferdigstillingen vil en reservert plass for bevegelseshemmede bli opparbeidet til høyre for hovedinngangen (helt til høyre i bildet til høyre). Plasseringen kan neppe bli bedre. Et inntrykk er at reserverte plasser ofte ikke er med i planleggingen tidlig nok. Mindre positivt, men likevel vanlig, er svakhetene bildene illustrerer m h t orienteringshemmede: God skilting og meningsfylte markeringer – taktilt eller med kontrastfarger – er mangelvare.



Atkomst fra parkering. Forhold for bevegelseshemmede blir ivaretatt. Orienteringshemmedes behov er dårligere dekket.

Hovedinngang

Forhold for bevegelseshemmede er betydelig bedre ivaretatt nå enn i bygningene som ble gjennomgått i 1990. Løsningene viser en høy grad av tilgjengelighet for bevegelseshemmede og er godt integrert i arkitekturen. Gangatkomstene har hardt dekke, enten asfaltert eller hellelagt. Enkelte steder finnes likevel mindre gunstige markdekker av brostein eller lignende, hvor ujevnhetene kan skape problemer for rullestol- og krykkebrukere.

Ved inngangen velges oftest en løsning hvor gangforbindelsen ender direkte i en gitterrist, uten nivåforskjell mellom gangsti og rist. Der gangstien skråner, er rista horisontal og danner et korrekt repos, og dette ligger på samme nivå som gulvet inne. Tersklene på inngangsdørene er gjennomgående lave og den fri bredden er tilstrekkelig stor. De fleste publikumsbygg har døråpnere, enten automatisk eller med knapp.



Inngang til skole



Inngang til boliger



Inngang til publikums- og kontorbygg. Merk spesielt terskelløsningen og plasseringen av døråpnerknapp



Inngang til kontorbygg. Enstonig grått. Nærmest utilgjengelig for synshemmede (se teksten).



Inngang til bolig (2). Løsningen tilfredsstillende kravene til tilgjengelig atkomst, og utformingen skiller seg ikke fra atkomsten for øvrig. Likevel er ikke løsningen av de beste. Rampen framstår som et særtiltak, et tillegg til bygningen for å ivareta særlige gruppers behov. Dette har vært kritisert som segregrende.

For synshemmede er forholdene langt fra like gunstige som for bevegelseshemmede. Bildene på foregående side illustrerer dette godt. På de to øverste bildene kan variasjonene i markdekket i noen grad fungere som taktil merking. Effekten er imidlertid mest et resultat av estetiske og praktiske hensyn. Flere elementer indikerer at forhold for synshemmede ikke har vært utslagsgivende: umarkerte glassflater, ingen kontrastmarkering av søylene, døra eller dørhåndtaket i inngangen til skolebygget. Kontorbygget nederst til høyre er på mange måter typisk for nye bygninger. Alt er holdt i omtrent samme gråtone, også blomsterkasser, papirkurver og de kubiske steinene som skal hindre biltrafikk. I tillegg mangler glassmarkering også her.

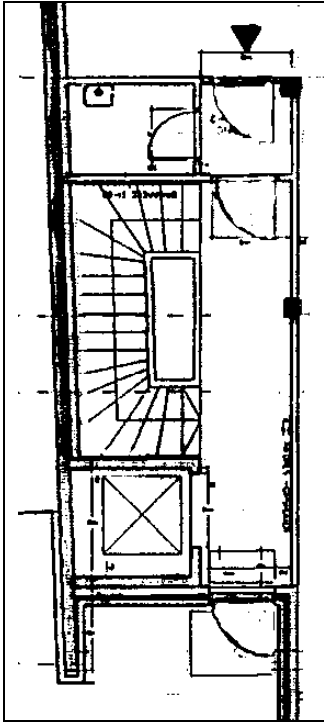
Konklusjonen er at stigningsforhold, sprang og nivåforskjeller som kan hindre bevegelseshemmede og som var mangelfullt løst og utført på eksemplene i undersøkelsen fra 1990, nå er godt og til dels glimrende utformet. Men, som i undersøkelsen fra 1990, er forholdene for synshemmede dårlige, og – mye på grunn av arkitektoniske moter – i noen tilfeller verre enn før.

Innendørs

Langt på vei er forholdene innendørs omtrent som ute. Planleggere og utførende har tatt hensyn til bevegelseshemmedes behov, og har stort sett ivare tatt dem på en god måte. For orienteringshemmede er resultatet det motsatte. Byggverkene bekrefter således det som kom fram i intervjuene (kap 5 og 6).

Inngang

I lobby, vindfang og andre rom umiddelbart innenfor inngangsdøra er hindringer for bevegelseshemmede svært sjeldne. Dørene er terskelfrie eller har lave, avfasede terskler, og dimensjonene er tilstrekkelige - mange steder langt større enn nødvendig for å sikre atkomst for bevegelseshemmede. Dimensjoneringen er imidlertid, slik en av planleggerne sa i et av intervjuene, ofte et resultat av andre forhold enn hensyn til bevegelseshemmede, f eks stor publikumstrafikk. Ett av eksemplene illustrerer at plassforholdene kan bli knappe i mindre bygninger, se planutsnittet øverst til venstre nedenfor. Om dette problemet er alminnelig kan undersøkelsen ikke gi svar på, men eksempelet illustrerer behovet for påpasselighet i alle bygninger hvor inngangen skal tilfredsstillende tilgjengelighetskrav.



Planutsnitt. Inngang til næringsbygg. Trange plassforhold.



Skole. Romslig vindfang og lave terskler gir bra tilgjengelighet for bevegelseshemmede



Publikums- og kontorbygg. Inngangshall med generøse dimensjoner. Informasjonsskranke tilpasset såvel gående som sittende og kortvokste personer.



Eksemplene på foregående side viser at nødtørftige signaler, som skilting av rømningsveier og markering av brannvarsler er forskriftmessig utført, mens forholdene for synshemmede varierer. Dette er igjen en klar indikasjon på at synshemmede får liten oppmerksomhet i planleggingen. Elementer som kan lette orientering finnes, men de er ikke behandlet konsekvent. De framstår derfor mer som resultater av estetisk-funksjonelle betraktninger enn som tilgjengelighetsløsninger.

I eksempelet øverst til høyre har indre dør i vindfanget god kontrast, og mørke fotlister gir god kontrast mellom gulv og vegg. Utgangsdøra er derimot umarkert, og kontraster mangler.

Skranken på det nederste bildet har en tydelig kontrastfarge som skiller seg klart fra interiøret for øvrig. signalvirkningen er imidlertid ikke fulgt opp med markeringer i gulvbelegget. (Og dette er et anlegg hvor standarden er høy, og arkitektoniske detaljer er gjennomtenkt og godt utført.)

Kommunikasjonsveier

Byggverkene har to typer kommunikasjonsveier. De er horisontal kommunikasjon som korridorer og gangarealer, og vertikal sirkulasjon gjennom trapper og i heiser.

Horisontal kommunikasjon



Korridorer har gode dimensjoner. Bredden er de fleste steder større enn 1,4 m. Rullestolbrukere vil således sjelden ha problemer hverken med rettlinjert forflytning eller 90 grader sving fra korridor og inn til rom.

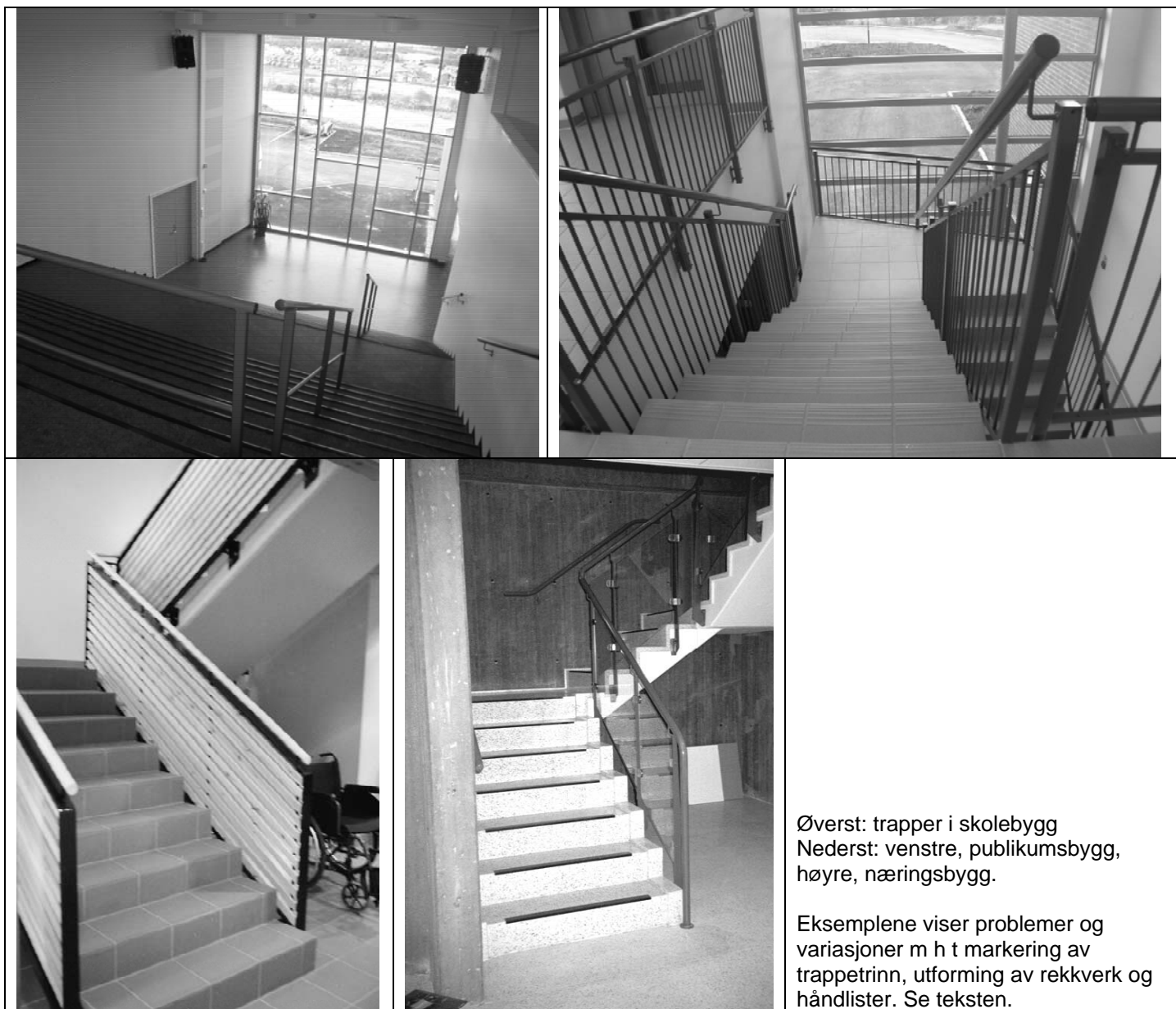


Vertikal kommunikasjon

I trapper er tilgjengelighetsspørsmål dels knyttet til stigningsforhold, dels til markering av trinnforkanter og dels til utformingen av rekkverk og håndlister. Trapper bør i tillegg ha tette opptrinn.

Hverken stigningsforhold i trapper eller dimensjonene på reposer synes å by på problemer i eksempelprosjektene. De fleste trappene (men ikke alle) har også tette opptrinn. Alle håndlister har sirkulært tverrsnitt. Rektangulære "brett", som var vanlige før, er forlatt nå. De vanligste manglene (se eksemplene nedenfor) gjelder håndlist i to høyder og markeringer av trinnforkanter. Det første forekommer sjelden. Om trinnforkanter er planleggerne er usikre på om alle trinn bør være markert, om markering av første trinn er tilstrekkelig, og om markeringen bør være taktil, bare med kontrastfarge eller begge deler. Relasjonen mellom materialvalg og markeringer er også problematisk: I trapp med trinn av naturstein finnes ingen god måte å markere trinnene på.

	
<p>Boligbygg. Trapp med god kontrast, og en sjelden, men god detalj, håndlist som fortsetter forbi enden av trappeløpet. Trappa er utført i skifer, og brukbare markeringer finnes ikke på markedet.</p>	<p>Kontorbygg. Trapp med god kontrast og trapperekker med håndlist i kontrastfarge, men trappetrinnene er utilstrekkelig merket.</p>



Øverst: trapper i skolebygg
Nederst: venstre, publikumsbygg, høyre, næringsbygg.

Eksemplene viser problemer og variasjoner m h t markering av trappetrinn, utforming av rekkverk og håndlister. Se teksten.

Som eksemplene ovenfor viser, er det store forskjeller på trappeutforming. Dette gjelder såvel trappeløp som rekkverk og håndlister. Skoletrappene øverst på denne siden ender i en stor glassvegg, hvor blendingsproblemene må være betydelige.

Håndlistene er i varierende grad markert med kontrastfarger. Bildene illustrerer også en mangel, som klart strider mot TEK: håndlist i to høyder (§10-51). Dette er den eneste alminnelige mangelen i forhold til TEK. Håndlister blir svært sjelden ført forbi enden av trappeløpet.

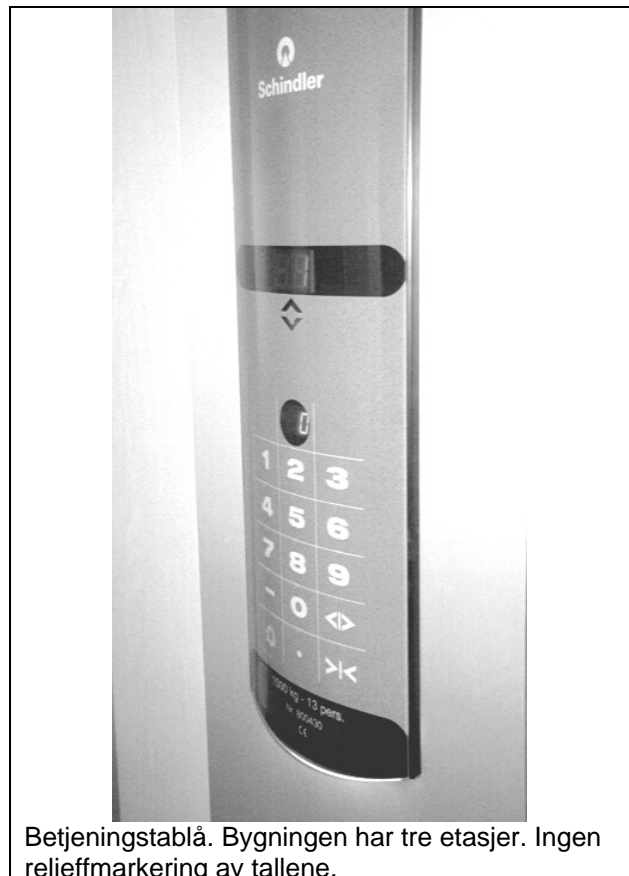
To av rekkverkene (ett på foregående side) har vanger av glass. I skolen ovenfor er ett rekkverk åpent, det andre har stendere (ballustre). Det tredje eksempelet ovenfor har tett rekkverk. Alle tilfredsstillende TEK, men de er muligens ikke like gode for alle brukere, f eks gir glasspaneler gir liten hjelp for brukere som har problemer med svimmelhet. Variasjonene kan illustrere et behov for bedre veiledningsmateriale.

Trinnene er umarkerte i eksemplene på foregående side og i eksempelet nederst til venstre på denne siden. I skoletrappa øverst på denne siden, er alle trinn markert, men på forskjellige måter, henholdsvis taktilt og kontrast (venstre) og bare taktilt (høyre). Om det siste fungerer godt nok som merking eller er mer en form for sklisikring, kan være usikkert. Eksempelet viser at kontrastmarkering i trapper med fliser kan være vanskelig å få til. I eksempelet nederst til høyre er alle trinn kraftig markert.

I heiser er plasseringen og utformingen av betjeningstablåer og tavler både i og utenfor heisen viktig for å oppnå tilstrekkelig god tilgjengelighet. I tillegg kommer størrelsen på repos foran heisen, markering av døra til heisen, størrelsen på heisstolen samt avstand og høydeforskjell mellom heisgulv og repos.

Heiser kommer i mange typer, fra små og enkle løfteplater med eller uten sjakt og dører til vanlige, enkle heiser med sjakter til heistårn med flere heiser og store heisstoler. Valget avhenger av størrelsen på prosjektet og forventet personbelastning. Mindre bygninger og bygninger med lav personbelastning har som regel små heisstoler. Det gir ikke alltid gode nok resultater, for tilgjengeligheten kan avhenge av størrelsen på heisstolen. I ett av eksempelprosjektene protesterte en lokal handikaporganisasjon på at heiskupen i en mindre publikumsbygning ikke hadde tilstrekkelige dimensjoner til å betjene den forventede brukergruppen.

Eksempelprosjektene har flere ulike heistyper. Bildene på neste side nedenfor noen varianter. Betjeningstablåer, informasjonslys og -tavler står i riktige høyder både utenfor og inne i heisene de aller fleste steder. Avstand eller høydeforskjell mellom heisgulv og repos foran heisen, som var alminnelige problemer før¹, ser ut til å være i orden nå. Derimot er kontrast eller taktil markering på betjeningstablåene inne i heisen ofte ikke tilstrekkelig, og langt dårligere en angitt i NS 3800. Eksempelet til høyre er særlig ille, spesielt fordi bygningen bare har tre etasjer. Bare en av heisene skiller seg positivt ut (til høyre på neste side), med blindeskrift på betjeningstablået i heisen.



Betjeningstablå. Bygningen har tre etasjer. Ingen relieffmarkering av tallene.

¹ Christophersen 1990



Heiser i kontor og publikumsbygg.



Enkel, vertikalløftende plate innbygget i sjakt ned heisdør. Løfteanordningen er et særtiltak for funksjonshemmede og har betjeningsorganer som avviker fra alminnelige heiser. Løsningen tilfredsstillter TEK, men er ikke ideell; installasjoner som er spesielt beregnet for funksjonshemmede er lite populære blant mange brukere.

Under:

Betjeningsorganer. Til venstre: knapp på heisrepos. Til høyre hendel med knapper i heisstolen



Toaletter

Handikaptoaletter blir planlagt i henhold til TEK. De er i alle hovedtrekk utformet i samsvar med retningslinjene som gjelder for bevegelseshemmede, med gode dimensjoner, brede nok dører og lave terskler. Eneste alminnelige mangel er håndtak (i tillegg til vrider) på innsiden av døra. Positivt er også at de fleste nå bruker klosettskåler med støttehåndtak. Vegg-/gulvmonterte håndtak ser ut til å være på vei ut. Vi har ikke gjennomgått plassering av forskjellig utstyr som speil, såpedispenser, håndkleholder etc og kan således ikke gå god for at alt er montert korrekt. Plassforholdene er imidlertid så gode at justeringer ikke bør by på problemer av betydning.

I likhet med forholdene ellers i bygningene er også her det også her sjelden å finne kontraster som kan hjelpe synshemmede. Overflater, armaturer og utstyr er som regel hvitt (men enkelte steder har gulvbelegget en mørkere farge, se nedenfor).



Eksempler på handikaptoalett. Alle har gode dimensjoner og korrekt plassert utstyr. Merk at støttehåndtakene er plassert på klosettskålen. Kontrastfarger kunne forbedret rommene.

Tilleggsarealer

Tilgjengelighetsforhold har ofte blitt oversett i arealer med birom og i garasjekjellere. Det siste er særlig viktig, siden utilgjengelige garasjekjellere kan bety en effektiv og uoverstigelig hindring, som stenger bevegelseshemmede ute og dermed nøytraliserer alle andre tiltak for tilgjengelighet¹. Også på dette området finnes tegn til bedring nå. Eksempelet nedenfor viser at hindringer som trange sluser og høye terskler på branndører er unngått.



Sluse i garasjekjelleren på et publikums- og kontorbygg. Slusen har tilstrekkelige dimensjoner til å manøvrere en rullestol, og tersklene er lave; brede metallister erstatter de tradisjonelle, høye stålprofilene.

Detaljer – dørterskler og kanter

Bygningene i 1990-undersøkelsen hadde alvorlige tilgjengelighetsproblemer på grunn av dårlige bygningsmessige detaljer. Dette er også bedret nå. Sprang og kanter er sjeldne. Terskler, både på vanlige dører og på brann- og lyddører er lave og avfaset, og, som nevnt ovenfor har flere funnet terskelløse løsninger også på brann- og lyddører. Bildet til venstre på neste side er et godt eksempel. Overgangen til høyre i bildet er mellom et eksisterende bygg og et nybygg, og går via en ståldør gjennom en brannvegg. Problemet er komplisert, men er løst uten terskel. Terskelen på det lettere døra til venstre i bildet er godt avfaset. Det totale bildet er dermed fullt ut tilfredsstillende, til dels bedre enn minstekravene.

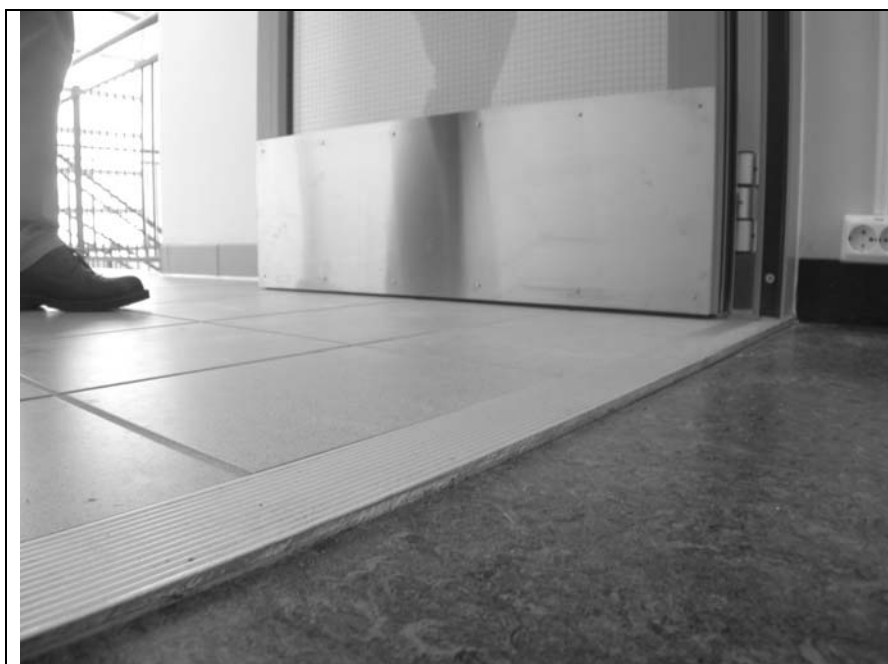
Bildet til høyre viser et mindre heldig eksempel. Terskler på terrassedører er et alminnelig problem, som fremdeles ikke blir tilfredsstillende utført alle steder. Noen arkitekter er svært oppmerksomme, og får det til, andre har ikke utviklet fullt ut tilfredsstillende løsninger med lave terskler.

¹ Christophersen 1990 gjennomgår dette i detalj



Til venstre: God løsning av et vanskelig detaljeringsproblem; overnag mellom en eksisterende bygning og et tilbygg, med brannkrav til døra mellom bygningene. Til høyre: terskel på terrassedør. Lav terskel og overgang uten nivåforskjell er et alminnelig problem.

Bildet nedenfor og på neste side viser at detaljeringsproblemer ikke helt er unngått over alt. Et særlig problem er overganger mellom arealer med forskjellig gulvbelegg.



Detaljeringsproblemer ved sammenstøt mellom forskjellige gulvbelegg. Øverst: mellom trappe-rom og korridor. Neste side: mellom flisgulv i dusjrom og garderobe.



8. Videre forskningsbehov

Generell kunnskap om tilgjengeligheten i bygde omgivelser

Vi kan ikke være sikre på at bygningene som er undersøkt gir et representativt bilde av forholdene i nye byggverk. Vi vet heller ikke om byggene som ble gjennomgått i 1990 var representative, og vi har dårlig kunnskap om den generelle tilgjengeligheten i våre bygde omgivelser. Alt i alt betyr dette at kunnskapsmangelen er betydelig, ikke minst fordi tilgjengelighet er en grunnleggende forutsetning for at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. Virkningen av bestemmelsene i Teknisk forskrift har avgjørende betydning for utviklingen av tilgjengeligheten i årene framover. Den demografiske utviklingen, med en økende andel eldre i befolkningen, understreker behovet for en positiv tilgjengelighetsutvikling. Alt tilsier at flere, bredere kartlegginger av såvel arten som graden av tilgjengelighet bør finne sted. Dette gjelder såvel boliger som publikumsbygg, bygg med arbeidsplasser, boliger og uteområder. Kartlegging av eksisterende forhold vil gi en oversikt over utbedringsbehov, mens kartlegging av nåværende praksis og resultater ved nye byggesaker vil gi nyttig kunnskap både om behovet for regelverksutvikling og hvilken tilgjengelighet nye byggverk faktisk får.

Grad av tilgjengelighet

Undersøkelsen reiser spørsmål om de fysiske løsningene som blir brukt er gode nok. Forskriftens krav er uspesifiserte og gir få holdepunkter for hvilken *grad av tilgjengelighet* som forutsettes i ulike bygningstyper. Tilgjengelighetsgraden er angitt med eksempler i veiledningen. For bevegelsehemmede er de uten unntak basert på dimensjonene i livsløpsstandarden. Den er utviklet for *boliger*, og tar utgangspunkt i funksjonsmål for en selvhjulpne person med manuell rullestol. Plasskrav, krav til stigningsforhold og høydeforskjeller i veiledningen til TEK er således basert på forhold i boliger og forhold for en enkelt person med manuell rullestol. Det er langt fra sikkert at de samme plassbehovene gjelder i alle bygninger. I tillegg er mange rullestolbrukere avhengige av hjelpere eller bruker større rullestoler enn den som er lagt til grunn for livsløpsstandarden. Det er klare behov for å undersøke plassbehov i publikumsbygg og bygg med arbeidsplasser, og behov for kunnskap om plassbehov for større rullestoler.

Utforming

Et av de mest positive funnene i denne undersøkelsen er at tilgjengelighetsløsningene er langt bedre integrert i arkitekturen enn før. Funnet er gledelig, fordi både formgivere og brukere har kritisert mange tilgjengelighetsløsninger. Kritikken har dreid seg om at materialbruk og utforming bryter med arkitekturen for øvrig. Dette skiller løsningene ut som "annerledes". Resultatet stigmatiserer brukerne og er uheldig såvel arkitektonisk som formmessig. Analyser av gode løsninger som kan virke forbilledlige savnes. Vi ser videre at det kan være konflikter mellom forskjellige hensyn (f eks taktil merking og lett renhold, materialbruk og kontrastmerking). Både designere og brukerorganisasjoner som driver veiledning kan ha nytte av en studie som viser gode løsninger, løsningsprinsipper og metoder.

Tekniske bestemmelser og forståelse av tilgjengelighetskravene

Undersøkelsen kommer i liten grad inn på disse forholdene. De er imidlertid sentrale for praktiseringene av bestemmelsene i kommunene og i foretakene, og dermed også avgjørende for tilgjengelighetsnivået i det som bygges.

Et hovedinntrykk, både fra foretakene og kommunene er at forståelsen av tilgjengelighetsbegrepet ikke er god nok. Mange har riktignok oppfattet det relasjonelle i tilgjengelighetsbegrepet – dvs at tilgjengelighet er et spørsmål om relasjonen mellom individuelle ferdigheter og hvilke kravene omgivelsene stiller – men de fleste ser tilgjengelighet som et ja/nei spørsmål. Vurderinger og analyser av hvilken art og hvilken grad av tilgjengelighet som trengs i ulike prosjekter blir derfor ikke gjort. I stedet, som nevnt flere steder i rapporten, blir minimumsløsninger kopiert kritikkkløst. Foretakene gir også uttrykk for visse problemer med forståelse og fortolkning av kravene og informasjonen i veiledningen.

Praktisering og bruk av bestemmelsene var fokus for undersøkelsen i 1990. Forståelsesproblemene og vanskelighetene med fortolkning og praktisering tilsier at en ny undersøkelse blant kommuner og foretak om anvendelse og forståelse av tilgjengelighetsbegreper, krav og informasjon bør bli gjennomført. Såvel kommuner som foretak og brukerorganisasjoner har nå tilstrekkelig erfaring med TEK og REN til at en ny undersøkelse kan gi gode innspill til forbedring av regelverket.

Overordnet planlegging

Selv om overordnet planlegging er perifert i denne undersøkelsen, blir noen spørsmål stilt. Derfor gir undersøkelsen ingen klare konklusjoner eller ingen mulighet for generalisering. Spørsmålet om tilgjengelighet i overordnet planlegging er lite undersøkt tidligere. Indikasjonene i denne undersøkelsen – at tilgjengelighet er lite påaktet i overordnede planer – antyder at temaet bør bli undersøkt. En ny undersøkelse om tilgjengelighet i overordnet planlegging kan også omfatte en evaluering av MDs og KRDs framstøt på området.

9. Vedlegg

Vedlegg 1. Intervjuguide kommune

Intensjonen med undersøkelsen er å gi noen svar på hvordan tilgjengelighetskravene i teknisk forskrift blir etterlevd. Vekten ligger på mulige forskjeller mellom oppfyllelsen av kravene etter at teknisk forskrift 1997 trådte i kraft og hvordan kravene ble oppfylt tidligere. Vi er ikke ute etter å finne hverken "verstinger" eller "bestinger", men å gi KRD en tilbalemelding som kan gi grunnlag for bedre og mer praktiserbare krav.

1. Bakgrunn, om kommunen

1.1 Antall stillingshjemler caant som behandler byggemeld

1.2 Antall saker pr år

1.3 Ca fordeling på bygningstyper

1.4 Har kommunen egne virkemidler eller strategier for å ivareta tilgjengelighet, f eks handlingsplan for tilgjengelighet eller andre tilgjengelighetsprosjekter, politiske vedtak om livsløpsstandard i boliger osv?

1.5 Har kommunen laget eget informasjonsmateriale om tilgjengelighet?

1.6 Finnes eksempler på at kommunen stiller særlige tilgjengelighetskrav i planleggingen, f eks

- Særlige tilgjengelighetskrav i regulerings- og bebyggelsesplaner
- Tilgjengelighetskrav i utbyggingsavtaler

2. Hovedinntrykk

2.1 Før ble alle byggesaker gransket og bygg ble kontrollert. Til sammen kunne dette gi kommunen et godt inntrykk av tilgjengeligheten over alt hvor byggearbeider ble lovlig utført. Nå, når kommunen ikke lenger skal foreta gransking og kontroll, hvordan kan kommunen danne seg et inntrykk og gi en vurdering av forholdene før og nå?

2.2 Slik kommunen ser det, er tilgjengeligheten i nye byggverk blitt bedre, dårligere eller er den uendret i forhold til tidligere?

2.3 Hva er evt blitt bedre/verre?

2.4 Grunner til endringer?

3. Forholdet til sentrale myndigheter, lov og regelverk

3.1 Er MD/KRD rundskriv "Planlegging for alle" kjent i kommunen?

- Hvordan forstås dette, har det medført endringer/innskjerping av praksis - hvordan?

3.2 Blir tilgjengelighetsspørsmål berørt i konsekvensutredninger?

- Hvordan/i hvilken sammenheng?

3.3 Blir medvirkningsparagrafene i PBL brukt – hvordan og i hva slags saker

3.3 Hva er kommunens oppfatning om innholdet i kravene TEK og kontroll-/sanksjons muligheter?

- Er kravene bedre/mer praktiserbare nå enn tidligere, er de blitt dårligere eller er det ingen endring? Nevn og begrunn eventuelle endringer

3.4 Har kommunen inntrykk av at tilgjengeligheten i nye byggverk er tilstrekkelig god for alle grupper av funksjonshemmede?

a. Ivaretas noen gruppers behov bedre enn andre – nevne hvilke og hvordan

b. Blir noen gruppers behov bedre ivaretatt nå enn før – hvilke og hvorfor

c. Bør krav skjerpes?

d. Bør krav konkretiseres/spesifiseres?

3.5 Stiller kommunen særkrav, ut over TEK til bestemte bygg/i planer?

Gi eksempler

4. Saksbehandling

4.1 Gir saksbehandlingen tilstrekkelig sikkerhet for at tilgjengelighetskravene oppfylles - for alle grupper? bedre/dårligere nå enn før?

4.2 Beskriv kort de viktigste endringene i saksbehandlingen etter at ny PBL trådte i kraft.

4.3 Har noen av disse endringene hatt konsekvenser for ivaretagelsen av tilgjengelighetsspørsmål – på hvilken måte?

4.4 Har forhåndskonferanser medført endringer i forhold til tilgjengelighetsspørsmål? - gir forhåndskonferanser bedre muligheter for å ivareta tilgjengelighet enn før

4.5 Hvordan er tilgjengelighetsspørsmål dekket i kontrollplaner?

4.6 Er kontrollplaner et bedre eller dårligere instrument for å sikre tilgjengelighet enn granskningen og kontrollen kommunen utførte før?

- Gi begrunnelse relatert til rammetillatelse, igangsettingstillatelse, brukstillatelse

4.7 Har kommunen eksempler på klagesaker som gjelder tilgjengelighet?

- Beskriv

5. Kontroll, sanksjoner og dispensasjoner

5.1 Har kommunen eksempler på at sanksjoner er blitt brukt når tilgjengelighetskrav ikke er oppfylt – brukes sanksjoner oftere nå enn før?

5.2 Er kommunen trygg på at foretakenes kontroll er god nok, eller slipper utilstrekkelige utførelser gjennom

- under prosjekteringen hvilke, hvordan?
- på byggene hvilke, hvordan?

5.3 Har kommunen eksempler på at muligheten for å føre tilsyn er brukt?

- Hvis ja, hvordan fungerer dette i forhold til kontrollarbeidet kommunen gjorde tidligere?

6. Kompetanse

6.1 Hvilken kompetanse har kommunen på tilgjengelighet?

- har kommunen sett behov for å bedre kompetansen etter at ny PBL/TEK trådte i kraft?

6.2 Bruker kommunen eksterne fagfolk på tilgjengelighetsforhold?

- Når/gi eksempler
- Brukes ekstern ekspertise mer nå enn tidligere?

6.3 Hvordan er kompetansen i foretakene

- Synes kommunen at foretakene har tilstrekkelig kompetanse på tilgjengelighet?
- Virker det som om foretakene har bedre kompetanse nå enn før ?

6.4 Bruker foretakene eksterne fagfolk?

- Hva slags
- I hvilke sammenhenger
- Brukes ekstern ekspertise mer nå enn tidligere?

6.5 Stiller kommunen krav til tilgjengelighetskompetanse hos foretakene

6.6 Gis det dokumentasjon for slik kompetanse

Vedlegg 2. Intervjuguide ansvarlig byggemelder/kontrollforetak

1. Bakgrunn

- 1.1 Type foretak _____
- 1.2 Antall ansatte _____
- 1.3 Ca ant. byggemeldinger pr år _____
- 1.4 Ca ant. byggemeldte kvm pr år _____
- 1.5 Hva slags bygg utgjør hovedtyngden av foretakets oppdrag _____

2. Kompetanse

- 2.1 Har foretaket bedre kompetanse om tilgjengelighet nå enn før 1997?
- 2.2 Har foretaket gjennomført bestemte tiltak for å heve kompetansen på tilgjengelighet etter 1997 - hva slags?
- 2.3 Var kompetansehevingen nødvendig p g a reformen?
- 2.4 Har ny pbl gjort det nødvendig å hente inn ekstern kompetanse på tilgjengelighet (f eks brukerrepresentanter, brukerorganisasjoner)?
 - 2.41 hvis ja, i hva slags prosjekter
 - 2.42 på hvilke stadier i prosjektering/bygging
 - 2.43 til hvilke spørsmål (plasskrav, planløsning, bygningsmessige detaljer, skilting, valg av overflatebehandling, farger, innredninger)

3. Prosjektutvikling

- 3.1 Har prosjekteringspraksis endret seg siden 1997 mht tilgjengelighetsspørsmål - hvordan?
- 3.2 På hvilken måte har disse endringene fått synlige konsekvenser for utforming og utførelse?
- 3.4 Er tilgjengelighet tema i konsekvensutredninger – på hvilken måte?
- 3.5 Hvordan blir tilgjengelighet ivaretatt ved forhåndskonferanser?
- 3.6 Hvordan blir tilgjengelighet ivaretatt i kontrollplaner?

4. Kontroll og rutiner

- 4.1 Hvordan kontrollerer foretaket tilgjengeligheten i prosjektene?
beskriv rutiner
- 4.2 Er det forskjell på kontrollen dere fører nå i forhold til før 1997, f eks

4.21 Krever kontroll av tilgjengelighet mer arbeid med nå enn før – på hvilken måte, hvorfor

4.22 Er kontrollen av tilgjengelighet (som konsekvens av ansvarsforhold og krav om kontrollplaner) mer systematisk og nøyaktig nå enn før?

- i prosjektering
- av utførelse
- hvordan påvises feil og mangler, og hvordan blir de rettet før og nå?
- mer retting nå enn før?

4.3 Hadde noen i foretaket særlig ansvar for tilgjengelighetsforhold tidligere?

4.4 Har noen særlig ansvar nå?

- i kontrollplaner
- i internkontroll

5. Egenvurdering av resultater

5.1 Er tilgjengeligheten i prosjektene bedre, dårligere eller omtrent uendret i forhold til før 1997?

- beskriv

5.2 Skyldes eventuelle forbedringer/forverringene omleggingen av pbl, direkte eller indirekte?

- gi eksempler

5.3 Får tilgjengelighet for noen grupper av funksjonshemmede (f eks bev hem) mer oppmerksomhet enn andre

5.4 Har omleggingen av pbl ført til at andre funksjonshemninger enn bevegelseshemning – f eks syn, hørsel, allergi - får mer oppmerksomhet enn før?

Vedlegg 3. Utvalg

Kommuner

Kommune	Befolkning	Bygg	Byggeareal	Med sist
<i>Store</i>				
S1	227 276	751	107 000	ja (Fana)
S2	71498	315	43400	nei
S3	52077	280	47500	ja
<i>Middels store</i>				
M1	20347	36	4900	ja
M2	26424	84	13435	nei
<i>Små</i>				
L1	7094	40	3529	nei
L2	1841	3	659	nei

Anlegg

	Type	Anm
<i>Store kommuner</i>		
S1	Bolig – hybler	Stud. samskipn
S2	Publikumsbygg	
	Kontor	
S1		
S2	Kontor og lager	
	Skole/barnehage publikumsbygg	
	Bolig	utbedring
<i>Middels store kommuner</i>		
M1	Kontor og bolig	
M2	Kontor- og publikumsb.	
<i>Små kommuner</i>		
L1	Publikumsbygg	Kontroversiell
L2	Bolig	

Vedlegg 4. Litteratur

Byggeforskrift 1985. Grøndahl & søn. Oslo 1984

Christophersen, J. *Livsløpsboliger: Fungerer eller feiler?* Prosjektrapport nr 70. NBI 1990

Christophersen, J. og Denizou, K. *Klassifisering av tilgjengelighet.* Prosjektrapport nr 271. NBI 2000

DELTA-senteret. *Tilgjengelighetsmal.* Revidert utgave februar 2000. (Revidert og noe forenklet versjon av Christophersen og Denizou 2000)

Lange, T og Christophersen, J. *Byggeforskrift for tilgjengelighet – intensjoner og praksis.* Prosjektrapport nr 71. NBI 1990.

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

Miljøverndepartementet/Kommunal- og regionaldepartementet. *Ikraftsetting av ny Plan- og bygningslov.* Rundskriv T-7/86. 1986

Miljøverndepartementet. *Rundskriv om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.* T-2/2000. 2000.

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1997. Lovdata

Tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven 1997. Norsk byggtjeneste. Oslo 1999.

