

Siri Nørve

Boligkvalitet og kommunal planlegging

Erfaringer fra bruk av det kommunale
plansystemet for å fremme
universell utforming



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligkvalitet og kommunal planlegging

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:1

Små boliger
– en kunnskapsoversikt

NIBR-rapport 2008:24

**Hvordan kjøpe en bolig
som ikke finnes?**
En studie av kjøp og salg
av nye boliger på prospekt

NIBR-rapport 2008:14

**Beboernes tilfredshet
med nybygde boliger**

NIBR-rapport 2008:7

**Kartlegging av
boligmassen i
Groruddalen**

Rapportene koster
fra kr 250,-, til kr 350,-og
kan bestilles fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no

Rapportene kan også
skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Siri Nørve

Boligkvalitet og kommunal planlegging

Erfaringer fra bruk av det kommunale
plansystemet for å fremme universell
utforming

NIBR-rapport 2009:8

Tittel: **Boligkvalitet og kommunal planlegging**
Erfaringer fra bruk av det kommunale
plansystemet for å fremme universell utforming

Forfatter: Siri Nørve

NIBR-rapport: 2009:8
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-782-8
Prosjektnummer: O-2519
Prosjektnavn: Universell utforming og livsløpsstandard som
kommunal politikk?

Oppdragsgiver: Husbanken
Prosjektleder: Siri Nørve

Referat: I dette prosjektet har vi sett nærmere på
kommuner med boligsosiale handlingsplaner,
boligkvalitets-målsettinger som universell
utforming og det kommunale planarbeidet.
Undersøkelsen er et casestudium og bygger i
stor grad på dokumentstudier av planer og
målformulering vi finner på kommunenes
nettsider eller som vi har bedt om å få
tilsendt, supplert med intervju. Samlet inngår
14 kommuner i caseutvalget.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2009
Antall sider: 111
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>
Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2009

Vår hjemmeside:

Forord

Dette prosjektet startet som en undring og endt opp som en gravejobb for å se hva kommunene egentlig gjorde på boligkvalitetsområdet og spesielt kvaliteter som kan knyttes til universell utforming. I forbindelse med evaluering av byggesaksreformen, kartlegging av bostedsløshet i små og mellom store kommuner, erfaringer med saksbehandling av bostøtteordningen, kommunenes erfaringer med finansieringsmodeller knyttet til bygging av kommunale boliger mm har jeg lest gjennom mange og ulike kommunale plandokumenter og trålet kommunenes hjemmesider. Jeg fattet først interesse for kommunenes boligsosiale planer og denne plantypen har vært utgangspunktet for arbeidet. Etter hvert følger arbeidet også andre spor.

Prosjektet handler om kommunal planlegging og kommunenes forsøk og utviklingsarbeid knyttet til universell utforming. Utviklingsarbeidet vi her referer til har vært støttet av offentlig midler. Dette utviklingsarbeidet har foregått i en periode der det sentrale styringsredskapet, Plan og bygningsloven, har vært under utredning og endring. Arbeidet med antidiskrimineringslovgivningen har også foregått i samme periode, i nær sammenheng med ma. endinger i bygningslovgivningen. Vi har i en periode sett at det er bevegelse både ”ovenfra” og ”nedenfra” for å endre krav til bygningers tilgjengelighet og for å innføre prinsippet om universell utforming. Denne rapporten avspeiler noen av disse bevegelsene.

Dette prosjektet har derfor ikke vært et vanlig forskningsprosjekt med et avklart tema, der kunnskapssituasjonen var kjent og der denne genererte prosjektets problemstillinger.

Arbeidet er gjennomført av Siri Nørve med finansiering fra Husbanken.

Forfatteren vil takke alle de involverte kommunene for bistanden: arkivene som har funnet fram gamle planer, servicetorget som har hjulpet med å finne fram til riktig person. Og takk til alle som har stilt opp til samtaler og funnet fram stoff.

Forfatteren vil spesielt takke Berit Nordahl som har lest og samtalt om rapportens tema og loset rapporten i havn. Og til Terje Skjeggedal som kvalitetssikrer som har bidratt til en bedre strukturering av rapporten.

Oslo, 20. desember 2008

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Sammendrag.....	6
Summary	11
1 Boligkvalitet og universell utforming som kommunal politikk?.....	16
1.1 Bakgrunn – fokus på tilgjengelighet.....	16
1.2 Politikktutviklingen i perioden	19
1.3 Politikkinisiativ som sikter mot å påvirke tilgjengelighet.....	25
1.4 Det boligsosiale arbeidet og kommunal planlegging	27
1.5 Perspektiver og problemstillinger.....	30
2 Opplegget og gjennom-føringen av prosjektet	33
2.1 Tilnærming og utvalg.....	33
2.2 Datakilder.....	35
2.3 Opplegget for rapporten	36
3 Boligkvalitet i boligsosiale planer?.....	37
4 Kommuner med kvalitetsformuleringer - får det konsekvenser?	42
4.1 Kristiansund kommune.....	42
4.2 Ålesund kommune.....	45
4.2.1 Hva skjedde med boligkvalitetsdiskusjonen i Ålesund?	50
5 Boligkvalitet og regulering.....	53
5.1 Trondheim kommune – boligpolitikk og pilotkommunen	54
5.1.1 Pilotkommuneforsøket.....	55

5.1.2	Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. Delprosjekt 1	56
5.1.3	Universell utforming i plan- og byggesaker. Delprosjekt 2	60
5.1.4	Universell utforming – flerleilighetsbygg, et prosjekteringsverktøy	61
5.1.5	Kommuneplanarbeidet.....	61
5.1.6	Trondheim kommunes arbeid med kvalitets- spørsmål – en oppsummering.....	62
5.2	Ullensaker kommune.....	66
5.2.1	Ullensaker kommunes arbeids med kvalitets- spørsmål – en oppsummering.....	70
5.3	Kongsvinger kommune.....	71
5.3.1	Kongsvinger kommunes arbeid med kvalitets- spørsmål – en oppsummering.....	76
5.4	Pilotkommunene og problemstillinger knyttet til deres utviklingsarbeid.....	76
6	Kvalitetsforskrift – om Stavanger kommunes strategi.....	82
6.1	Stavanger kommunes boligstrategiske plan.....	82
7	Strategier for bedre boligkvalitet?	87
7.1	Misfornøyde kommuner og utviklingsarbeid.....	87
7.2	Fra sektorplan til kommuneplan.....	88
7.3	Veiledere som kvalitetsstrategi?	89
7.4	TEK - en garanti for en minimumsstandard?.....	92
7.5	Om beslutningsmåter og profesjonelt skjønn.....	100
7.6	Industrialisering - nasjonale og kommunale normer	104
7.7	Boligsosiale handlingsplaner og kommune- planarbeidet.....	106
	Litteratur	108
	Informanter	111

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Tabell over kommuner i Østfold og innholdet i de boligsosiale planene knyttet til UU.....	38
------------	---	----

Sammendrag

Siri Nørve

Boligkvalitet og kommunal planlegging

Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming

NIBR-rapport: 2009:8

Bakgrunn

Dette prosjektet springer ut av ulike observasjoner av utviklingen av offentlig politikk på bolig- og bygningsområdet og utviklingen av kommunenes ansvar og oppgaver innen dette feltet. I løpet av det siste 10-året har kommunens ansvar blitt forskjøvet fra vekt på generell boligforsyning til større vekt på boligsosiale/sosialpolitiske oppgaver og en kommunalisering av boligpolitikken (Holm 2005). Vi ser samtidig at boligkvalitetsproblemstillinger trekkes inn i den kommunale boligpolitikken, knyttet til politikkinitiativer og til boligsosiale problemstillinger. I kommunene arbeid med vanskeligstilte som skal gis et boligtilbud, har kommunene gjennomgått sin boligmasse. For å tilpasse kommunenes ”nye” oppgaver har kommunene gradvis omstrukturert denne boligmasse (Barlindhaug og Medby 2007) I noen kommuner ser vi derfor i handlingsplanene krav til boligkvaliteter, som livsløpsstandard og tanker om hvordan iverksette dette.

Problemstillinger

I dette prosjektet har vi sett nærmere på kommuner med boligsosiale handlingsplaner. *Er det alminnelig at boligsosiale handlingsplaner har boligkvalitetsmål? Har den boligsosiale planleggingen gitt et nytt inntak for å drøfte boligkvaliteter?*

Den boligsosiale planleggingen startet i 2003. Og mange av de planene vi har lest er fra denne tidlige perioden. Kommunene har siden jobbet med rullering av kommuneplanens samfunnsdel og

NIBR-rapport: 2009:8

arealdel. Vi spør oss her om hvordan kvalitetsforringer er tatt med i det videre kommuneplanarbeidet. *Hva skjer i kommuner som hadde boligkvalitetsformuleringer i dine boligsosiale planer – forankres de også i andre sektorplaner/plantyper? Gjenfinnes dette som formuleringer knyttet til reguleringsplaner?*

Vi kunne imidlertid ikke være sikre på å finne reguleringsbestemmelser knyttet til ”universell utforming” blant disse kommunene. For å være sikre har vi valgt å ta med noen kommuner som er med i ”Pilotkommuneprosjektet”, BU-31. Dette er et prosjekt under ”Regjeringen handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. En plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder” (omtalt tidligere). Arbeidet i kommunene har foregått på bred front og gjennom samlinger er det blitt utkrystallisert felles prosjekter på tvers av kommuner som er blitt utviklet som underprosjekter. Kommunal planlegging knyttet til Plan- og bygningsloven ble et stort tema i samlingene. Flere kommuner hadde jobbet med å innarbeide UU i kommuneplanarbeidet og det ble opprettet et underprosjekt av BU 31(BU 31-3) som fikk i oppdrag å se på hvordan en kunne innarbeide UU på en god og praktisk måte. Hva skjedde i disse kommunene?

Kommuner som nedfeller boligkvalitetsformuleringer i sine reguleringsplaner, hvilke kvaliteter er de opptatt av? Hva erfarer de mht reguleringsplan som styringsinstrument for boligkvaliteter knyttet til prinsippet om universell utforming? Legges det føringer for byggeprosjektene og byggesaksbehandlingen?

Vi var kjent med Stavanger kommunes arbeid med kvalitetsforskrift for boliger, knyttet til salg av områder. Vi har derfor også tatt med denne varianten:

Finnes det andre kommunale strategier for å styre inn ønskede boligkvaliteter? Hva består de i så fall i?

Metode og datakilder

Dette prosjektet bygger i stor grad på dokumentstudier av planer og målformulering vi finner på kommunenes nettsider eller som vi har bedt om å få tilsendt, supplert med intervju.

Vi har først tatt en sjekk på innholdet boligsosiale planer i ett fylke for å sjekke ut om det er vanlig at slike planer har boligkvalitetsmål. Deretter hva vi tatt for oss boligsosiale planer i to kommuner

som vi vet har slike mål og prøvd å finne ut hva som har skjedd med disse målene i planprosessen videre.

Videre har vi tatt for oss tre pilotkommuner og gjennomgått deres plandokumenter. Dette materialet er blitt skrevet sammen for hver kommune og oversendt som bakgrunn for samtale. Denne oversendelsen fungerte samtidig som en kvalitetssikring. Deretter har vi fulgt opp med samtaler om problemstillinger som gir seg av det materialet vi står overfor.

Og så har vi sett på den modellen som Stavanger kommuner ønsker å nytte for å styre inn ønskede boligkvaliteter. Fra Stavanger kommune fikk vi også noe materiale som belyser deres bruk av teknisk forskrift og bruk av byggesaksbehandling i kvalitetsarbeidet.

Resultater

Vi har gjennomgått 8 planer i Østfold og finner at det de ikke har mye fokus på boligkvaliteter. Det mest alminnelige er å være opptatt av egnede boliger for funksjonshemmede, som vanskeligstilte, og tilrettelegging av eksisterende boliger. Tilrettelegging av boliger handler mye om eldres behov og fysisk tilretteliggning og bruk av Husbankens boligtilskudd til dette formålet. I den grad kommunene i Østfold er opptatt av kvaliteter som kan knyttes til universell utforming, handler det om endringer i kommunene boligmasse ved å omstille boligmassen slik at boligene blir mer høvelig i relasjon til brukerne, både i lokalisering, størrelse og kvalitet.

Reguleringsplaner og veiledere

Vi har gjennomgått to kommuner med kvalitetstenking i de boligosiale handlingsplanene. Er det slik at slike sektorplaner følges opp gjennom andre plantyper eller andre virkemidler for å realisere endringer i kommunene boligkvalitet? En av disse kommuner har fulgt opp boligkvalitetsmålene gjennom kommuneplanprosessen. Det er også nedfelt en bestemmelse i reguleringsplaner om at universell utforming skal legges til grunn i utforming av byggeområder og lekearealer. Men her ser arbeidet til å stoppe opp. Dette skyldes antagelig at det er uklart hvilke kvaliteter som ligger i ”Universell utforming” og hvilket kravsnivå som skal settes. Det er derfor vanskelig å håndtere en slik bestemmelse i byggesaksbehandlingen.

Problemstillinger er ganske lik i pilotkommunene. Problemet er hvordan prinsippet om universell utforming kan bringes videre inn i planer og andre redskaper som kommunene kan nytte.

Trondheim kommune har derfor jobbet mye med å lage en veileder som skulle gi innhold til prinsippet. Men både veiledninger og standarder er frivillig å følge. Vi ser at flere, som Trondheim har prøvd å binde en veiledning/prosjekteringsverktøy gjennom henvisninger i reguleringsplan, men har fått beskjed om at dette ikke er legalt. Trondheim kommune jobber videre med stoffet, nå som et prosjekteringsverktøy.

Stavanger har funnet den ”sikre” vegen gjennom oppkjøp, salg på vilkår og medfølgende kvalitetsprogram, en strategi som vanskelig å gjennomføre for de mange kommuner. Den blir også vanskeligere å gjennomføre for Stavanger pga tomtemangel.

Ny lov – nye muligheter?

Vi har nå fått ny planlov. I følge den nye loven kan det gis reguleringsbestemmelser om 14 formål og flere av dem er knyttet til boligkvalitet. Noen kommuner øyner nok et håp om å kunne knytte bolig kvalitetskrav til reguleringsbestemmelser. Men er dette klokt? Bør kommunene selv sette kvalitetsstandarder som gjennomføres med kommunale styringsmidler?

Vi har sett på denne problemstillingen i lys av det som skjer mht utviklingen av boligproduksjonen. Boligproduksjonene er ikke lokal, men dominert av store nasjonale og skandinaviske aktører. For å sikre kvalitet og senke kostnaden, er det blitt jobbet mye med industrialisering og standardisering. En forutsetning for sterkere standardisering er strenge forutsetninger for prosjektering. Det bør i prinsippet benyttes prinsipptegninger for planløsning av leiligheter, råbygg, fasader, detaljer og tekniske anlegg mm. Mange kvaliteter knyttet til universell utforming, ligger i planløsningene med romstørrelser og betjeningsarealer, romforbindelser og passasjer. Dersom en skal videreutvikle systematisering og modulbasert produksjon av boliger, vil kommunal regulering av boligkvalitet fungerer som reguleringshindringer.

Boligsosiale planer

Det kan se ut til at det ikke har vært den boligsosiale planleggingen som i seg selv har brakt fram prinsippet om universell utforming

av boligmassen. Men den boligsosiale planleggingen har ført til at kommunene har måttet vurdere å omstille den kommunale boligmassen mot andre brukergrupper. Noen av disse brukergruppene har stilt kommunene overfor nye utfordringer. I denne omstillingen har det ligget ulike kvalitetshensyn, men også de kommunale boligenes tilgjengighet har vært et tema. Men selve den boligsosiale planleggingen synes ikke å ha lagt føringer der kommunene har tatt kvalitetsdiskusjonen inn i kommuneplanarbeidet. Her har ulike politikkinisiativ vært viktige.

Summary

Siri Nørve

Residential quality and municipal planning

The record of the municipal planning system in promoting universal design

NIBR Report 2009:8

Background

This project stems from divergent observations concerning government policy on qualities in housing and construction on the one hand, and closely corresponding municipal tasks and responsibilities on the other. The past decade saw policy change in the municipalities' housing policy from a focus on supplying general purpose housing, to one on social housing and welfare. In a similar fashion, residential quality is now a subcategory of municipal housing policy in connection with policy initiatives and issues related to social housing.

Research questions

This project focuses at municipalities which have prepared social housing action plans. We asked:

- Do the social housing action plans routinely include housing quality standards?
- Has social housing planning created a space for discussions about residential quality?

Social housing planning got under way in 2003, and many of the plans studied by us date back to this early period. Municipalities have since worked on rotating the social services and land use sections of the master plan. What we wanted to learn was whether

quality standards are ultimately incorporated into the master plan. We asked:

- What happens in municipalities whose social housing policy includes statements on residential quality – does it have an impact on planning within other services etc.? Are the quality statements reproduced in land use plans?

We were not sure of finding zoning provisions concerning “universal design” in the municipalities, so we looked at some of the municipalities where we could expect a particular focus on these issues: municipalities resented in the Pilot Municipality Project, BU-13, i.e., the Government’s programme to ease accessibility for people with disabilities (see *Regjeringen handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. En plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder*). Municipalities have worked across a broad front, with inter-municipal brainstorming and learning sessions during which cross sectoral projects were hammered out and formed into sub-projects. Municipal planning under the provisions of the Planning and Building Act met with a great deal of interest at these meetings. Several municipalities took steps to incorporate universal design in the drafting stages of the master plan, and a subproject under BU 31 was created (BU 31-3) to investigate how universal design could be integrated effectively and sensibly. We wanted to study what happened in these municipalities:

- When municipalities have formulations on residential quality standards in their zoning plans, what standards do they have in mind? What is their experience of the zoning plan as a policy instrument to promote residential standards based on universal design? Has it made any difference to development plans or the handling of building permits?
- Do the municipalities use other ways of promoting integration of the desired housing quality standards? If the answer is yes, how do they work?

Methodology and data

The project relies mostly on document studies of plans and policy objectives posted on the websites of the municipalities or contained in material they provided for us. We also obtained information from interviews.

The first task was to look at the social housing plans from municipalities in one particular county to see whether housing quality criteria were included on a routine basis. We then assessed social housing plans from two of the municipalities that we knew had adopted quality criteria to see how they fared as planning progressed.

Secondly, we assessed the three pilot municipalities and studied their planning documents. The output from this assessments was written together, for each municipality, and sent back to them as background material to form the basis for in-depth interviews.

Thirdly, we studied Stavanger City Council's preferred model of integrating the housing qualities of choice. The city council provided information on their use of technical regulations and administrative procedures in quality assurance work, information that was supplemented with interviews.

Findings

We studied eight plans from municipalities in Østfold County but found little mention of housing quality. Most expressed a commitment to purpose-built housing for disabled and disadvantaged people, and to adapting existing housing to these residents' needs. Adaptations tend to address the needs of elderly residents. Municipalities take advantage moreover of the State Housing Bank's housing grants for this purpose. Insofar as the Østfold municipalities are concerned about universal design, it appears to be limited to making municipal housing more acceptable to residents in terms of location, floor space and quality.

Zoning plans and manuals

We studied two municipalities which had included quality assurance mechanisms in their social housing action plans. One of the municipalities made sure that the housing quality standards were included in the preparatory work for the new master plan. A provision was also included in zoning plans, instructing developers and builders to take universal design as a starting point for the design of developments and the common outdoor areas. Here, however, work seems to come to a halt, possibly because universal design is an unclear concept from which to derive definite criteria, requirements and standards etc. Its vagueness also makes it

difficult for planning authorities to translate universal design into practice.

The problem is similar to that facing the pilot municipalities, i.e. whether it is possible to integrate the universal design principle in plans and other policy instrument: Trondheim City Council worked hard on a manual intended to flesh out the bone of the principle. But there is no compulsion on anyone to abide by either manuals or standards – signing up to them is entirely voluntary. Several municipalities, including Trondheim, have attempted to make their guidelines/ project design tools compulsory by including references in zoning plans. This they were told, however, was illegal. Trondheim City Council is pursuing the matter further, but now in terms of a project design tool.

Stavanger found a “safe” route through conditional sale and an appurtenant quality programme, a strategy most municipalities would struggle to follow. Also for Stavanger City Council this will be an increasingly difficult path, given the shortage of municipal owned land for building.

New law – new possibilities for implementing quality measures and universal design?

Norway has a new planning law. Under the new law, zoning provisions can be given for fourteen categories of land use, out of which some are related to housing standards. Some municipalities nurture a hope of being able to subsume housing quality standards under the zoning provisions. But we ask whether this is wise? Should municipalities define quality standards themselves and use municipal policy tools to realize them?

Standardised construction – a challenge

We have reflected over this issue in light of developments in the housing manufacturing sector. Houses are not manufactured locally but by leading national and Scandinavia-wide enterprises. To ensure quality and reduce costs, a lot of work has been done on industrializing and standardizing housing construction, and the project design depends on a greater degree of standardization. Conceptual drawing should be preferred when it comes to designing flats, shell constructions, facades, details and technical installations etc. Many standards associated with universal design is

found in the layout plan, including room size and service areas, inter-room connections and passages. Further systemization and modular housing production is desired by the industry, though the municipal need for controlling of residential quality could in effect become a regulatory barrier. In other words – it is a mismatch between the construction sectors' increased standardised building and municipal efforts of imposing quality measures through locally made regulatory means.

1 Boligkvalitet og universell utforming som kommunal politikk?

1.1 Bakgrunn – fokus på tilgjengelighet

Det har ikke på mange år vært en generell politisk interesse for boligkvalitet og boligkvalitet som tema har ikke vært satt eksplisitt på dagsordenen. Enkelte forskere og forskningsarbeider har påpekt at kvaliteten i nyere bebyggelser er ikke er god. Dette har gått både på generell boligkvalitet i nyere prosjekter (Barlindhaug og Ekne 2008, Narvestad 2008), andel småboliger og småboligkvaliteter (Støa m.fl 2006,) og på lys, luft og brukbarhet av utearealene i nyere byboliger (Guttu og Schmidt 2008).

Boligforsyning og tilbudet av boligkvaliteter har i hovedsak vært overlatt til markedet, innenfor de rammer som settes av kommunale planer og Bygningsloven med teknisk forskrift (TEK). Markedsaktørene bygger for den aktuelle etterspørselen. De tilbyr den kvalitet som er salgbar innenfor de ulike segmenter i markedet (Nørve m fl 2006).

Men om boligkvalitet per se ikke har stått på agendaen, ser vi samtidig en spesifikk interesse for *noen kvaliteter* i boligpolitikken. Disse kvalitetene har utspring i to ulike politikkområder: Politikk for personer med nedsatt funksjonsevne og politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er boligkvaliteter som kan knyttes til prinsippet om universell utforming og handler om brukbarhet og tilgjengelighet. Vi skal her kort trekke opp disse føringene som både er knyttet til lovutvikling og lovrevisjoner og annen politikkutvikling.

Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

Boliger til vanskelig stilte har vært et sentralt tema i boligpolitikken over en lang periode. En rekke meldinger har pekt på kommunenes boligpolitiske ansvar for å skaffe bolig til dem som selv ikke evner å skaffe seg en akseptabel og verdig bolig. St.meld. nr 49 (1997-98), St.meld. 50 (1998 -99), St.meld. nr 23 (2003-2004)).

Med vanskeligstilte på boligmarkedet, har en hatt fokus på ulike grupper. Det har vært både husholdinger med svak økonomi, etablering av flyktninger og innvandrere og tilrettelegging av boliger for personer med nedsatt funksjonsevne (der eldre spesielt nevnes).

Spesielt har fokuset rettet mot bostedsløse og personer med alvorlige psykiske lidelser. På begge disse områdene har det vært gjort store satsinger og for begge grupper har det å fremskaffe egnede boliger, vært deler av løsningen.

- Prosjekt bostedsløse ble opprettet i 2001 som et resultat av behandlingen av Utjammingsmeldinga (St. meld nr 50 1998-99). Prosjektet ble gjennomført fra 2001-04 og bekjemping av bostedsløshet har senere vært et av hovedmålene i boligpolitikken.
- Bolig og bosetting har også vært sterkt knyttet til opptrappingsplanen for psykisk helse 1999 – 2006. Både problemer knyttet til rusbruk og psykiske helse har også vært sentrale i arbeidet med å bosette bostedsløse. Soria Moria erklæringen viderefører målet å bekjempe bostedsløshet, med spesiell vekt på oppfølging av de som kommer ut fra rusbehandling og fengsler (Plattform for regjeringssamarbeidet, s 37).

I st.meld. nr 23 (2003-2004) behandles tilrettelegging av boliger for personer med nedsatt funksjonsevne under temaet ”Vanskeligstilte på boligmarkedet”. Det tas her til orde både for å fremme universelt utformede boliger og boligområder, men også å bygge spesielt tilrettelagt boliger for dem som trenger det. Også eldres behov for tilgjengelige boliger trekkes inn.

Politikk personer med nedsatt funksjonsevne – en politikk for universell utforming

I 1999 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede funksjonshemmedes rettigheter i en større sammenheng og foreslå ulike strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltagelse og likestilling (Manneråkutvalget, NOU 2001:22). Denne utredningen har vært sentral og fastslått prinsippet om universell utforming som et sentralt planleggingsprinsipp.

Utvalgets innstilling blir fulgt opp av en melding til Stortinget der universell utforming fastlegges som en av Regjeringen Bondeviks sentrale strategier på området (St.meld. nr 40 (2002-2003)).

Tilgjengelighet for mennesker med redusert funksjonsevne skal i størst mulig grad løses gjennom de generelle og ordinære tiltak. Denne følges opp med en handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne - en plan for universell utforming. Den ble iverksatt fra 2005. Handlingsplanen består av en rekke tiltak som er planlagt og finansiert av de ulike sektorene selv og noen tiltak finansiert fra planens stimuleringsmidler. Ett av tiltakene som klartest retter seg mot boliger, er tiltaket BU 22. Målet for dette tiltaket er å øke antallet universelt utformede boliger. I beskrivelsen av tiltaket er hele Husbankens strategi på området lagt inn, men økonomiske incitamenter samt veiledning, kompetanseheving og nettverksbasert arbeid.

Mange reformer og revisjoner

Ser vi på føringen fra disse to politikkområdene, ser vi at temaer knyttet til boligkvaliteter dels er knyttet til å skaffe boliger for vanskeligstilte, herunder boliger for eldre og spesialboliger for funksjonshemmede og et mer generelt krav knyttet til å øke andelen universelt utformede boliger. I dette ligger to ulike strategier: en strategi for å frembringe generelle kvaliteter som alle kan ha nytte av og det å produsere boliger for spesielle grupper og for individer som har spesifikke behov (som kanskje går ut over den normen som en vil legge for alle). Det er en spesifikk boligkvalitet som står i fokus, boligene skal bære tilgjengelighet og de skal være brukbare også om funksjonsevnen er nedsatt.

Men utviklingen på dette området har gått sakte. Dette skyldes at man i perioden har ventet på pågående lovarbeider. I perioden har både plan- og bygningsdelen av Plan og bygningsloven vært under

revisjon, og vi har hatt i arbeid et utvalg som har utredet forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Alle utvalgsinnstillinger er nå levert og både ny plandel av loven og antidiskrimineringsloven er vedtatt. Ved årsskiftet 08/09 venter en nå bare på ny bygningsdel av Plan og bygningsloven med forskrifter. Vi skal i det følgende gi en kort skisse av innholdet i lovforarbeidene og senere trekke inn innholdet i de vedtatte lovene i diskusjonen.

1.2 Politikkutviklingen i perioden

Som nevnt har det i perioden vært en rekke utvalgt i funksjon som har tatt opp tilgjengelighet som boligkvalitet.

Eiendomsforvaltingspolitikken

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

Antidiskrimineringspolitikk

Det ble i 2002 nedsatt et utvalg for å utrede styrkingen av det rettslige vern mot diskriminering av funksjonshemmede (Syseutvalget). Utvalget skulle utarbeide forslag til ny lov eller foreslå endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler, som kunne styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalgets innstilling (NOU 2005:8) følger opp Manneråkutvalget innstilling (NOU 2001:22) og legger til grunn det menneskesyn og de verdier som ligger i denne. Syseutvalget har lagt fram både forslag om ny antidiskrimineringslov og forslag til endringer i eksisterende lover.

Syseutvalget foreslår både en antidiskrimineringslov og endringer i plan- og bygningsloven. I forslag til Lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne

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

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

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

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

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

Utvalget har ikke selv foreslått endringer i det eksisterende regelverket knyttet til plan- og bygningsloven, men valgt en overordnet tilnærming til tilretteleggingen av det fysiske miljøet gjennom sitt

forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny formålsbestemmelse i plan- og bygningsloven. I utkast til antidiskrimineringsloven har de definert universell utforming som en rettslig standard. Som rettslig standard er universell utforming overordnet og fleksibel, og innholdet vil utvikles i tråd med samfunnsutviklingen. Den vil til enhver tid bli gitt konkret innhold gjennom forskrifter, standarder og veiledninger slik at det blir forutsigbart hva plikten omfatter.

Plan og bygningsloven

Plan – og bygningsloven har vært til utredning:

- Planlovutvalget ble oppnevnt i 1998 og la fram en delutredning i 2001 og den endelige rapport i 2003. Proposisjonen forelå i mars 2008 (Ot.prp. nr 32 (2007-2008)).
- Bygningslovutvalget ble oppnevnt i 2002 og la fram en delutredning i 2003 og den endelige rapport i 2005. Proposisjonen forelå i april 2008 (Ot.prp. nr 45 (2007-2008)).

I denne situasjonen skjer det derfor lite knyttet til de sentrale lovhjemler med forskrifter på boligkvalitetsfeltet.

Planlovutvalget

Planlovutvalget har avgitt to innstillinger (NOU 2001:7 og NOU 2003:14). I den første delutredningen framhever utvalget at en ny plan- og bygningslov som prinsipp bør vektlegge livsløpsperspektivet og universell utformig som prinsipp. I sin annen delutredning tar utvalget opp hvorvidt det med hjemmel i den eksisterende loven kan gis reguleringsbestemmelser som hjemler spesifikke kvaliteter ved boliger, som f.eks. ulike grader av tilgjengelighet eller universell utforming. Utvalget ønsker å klargjøre denne hjemmelen og foreslår at det formuleres en slik hjemmel for områdeplan og detaljplan. I følge forslaget kan det fastsettes funksjonskrav forut byggingen av et areal. Utvalget bruker her samme tilnærming som for byggforskriftene der funksjonskravet angir kvalitative mål som en ønsker oppnådd og overlater deretter til aktørene(e) å finne de beste løsningene for å oppnå målene. I et område kan det f. eks angis at et gitt antall boliger og at visse funksjonskrav kan knyttes til f.eks. til rette-

legging for funksjonshemmede (NOU 2004:14,s 308). Rekkevidden av slike krav er ikke drøftet i de to delutredningene og begrepet universell utforming er ikke foreslått tatt inn i lovteksten.

Bygningslovutvalget

Bygningslovutvalget hadde et omfattende mandat. Primært skulle utvalget foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen mht forenkling for å gi enklere og raskere prosesser og der igjennom legge grunnlag for kostnadsreduksjon. Videre er det pekt på en hel rekke spørsmål som utvalget burde vurdere, herunder Tilgjengelighet. *"Utvalget bør vurdere omlovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede på en god nok måte"* (NOU 2005:12, 37). Denne problemstillingen ble ikke behandlet i utvalgets første delinnstilling NOU 2003:24. Men utvalget tar opp spørsmålet i sin annen delinnstilling, NOU 2005:12. Utvalget slutter seg til Syseutvalgets forslag om at prinsippet for universell utforming bør tas inn som et særskilt angitt grunnhensyn i lovens formålsbestemmelse. Dette vil i følge utvalget, få betydning for tolkning ved anvendelse av alle enkeltbestemmelser i loven. En slik formålsbestemmelse vil legge føringer på gjennomføringen av byggesaksbehandlingen, tilsynet og ulovlighetsoppfølgingen.

Utvalget peker også på behovet for en klarere prosessdeltagelse, både i plan- og byggesaksprosessen for dem som ivaretar disse hensynene, men foreslår ikke noen absolutt plikt for kommunene til å innkalle berørte i bestemte saker. Utvalget foreslår også en klargjøring og synliggjøring av de materielle kravene til brukbarhet i lovteksten og en oppdatering av teknisk forskrift. Det er i teknisk forskrift at det nærmere brukbarhetskravet skal fastlegges. Forskriften utvikles så videre i takt med utviklingen i materialer og teknologi.

Men utvalget følger ikke Syseutvalget som at plikten til universell utforming skal gjelde eldre bygg og tidligere opparbeidede uteområder.

Krav i plan?

Vi ser av arbeidene til bygningslovutvalget og anti diskrimineringsutvalget at de tenker å styre inn nye krav til bygninger gjennom bygningslovgivningen og teknisk forskrift. I tillegg foreligger det nok et spor i denne debatten.

I Rundskivet T-5/99B Tilgjengelighet for alle, påpekes det at kommunene innenfor rammen av gjeldende regler har mulighet til å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen og at det er opp til planmyndighetene å styre graden av ivaretagelse av hensynet til tilgjengelighet og brukbarhet for så vel bygninger som utearealer.

Å styre kvaliteter gjennom plan, er et (lite) tema i de foreliggende innstillingene. Planlovutvalget ønsker å hjemle adgang til å fastsette funksjonskrav til boliger i planbestemmelsene (NOU 2003:14). Å oppfylle boligpolitiske mål ser utvalget som en av de viktigste oppgavene etter plan- og bygningsloven. Det har vært diskutert om en med hjemmel i plan- og bygningsloven kan gi reguleringsbestemmelser om typer av boliger/leiligheter og fordeling innenfor et område. Etter planlovutvalgets forslag til planbestemmelser kan det stilles krav til boliger (ut fra beboers behov) for å ivareta tilgjengelighet og bevegelsesmuligheter (s 166). Utvalget ser det som ønskelig å klargjøre denne hjemmelen og foreslår at dette formuleres klart i hjemmelsbestemmelsen for områdeplan og detaljplan.

Hvor langt denne myndigheten kan strekkes, f. eks hvilke krav en kan stille til boliger gjennom reguleringsplan, har det vært ulik oppfatning om, blant annet hos fylkesmennene. Noen fylkesmenn har godkjent planer med slike bestemmelser, andre fylkesmenn har trukket hjemmelsgrunnlaget i tvil. I desember 2004 ble det arrangert en konferanse i Oslo, "Byplanlegging for alle" i regi av Oslo kommune og Deltasenteret, for å belyse foreliggende praksis på området.

Hvilke muligheter ligger i plan mht kvaliteter?

Utgangspunktet for diskusjonen er hva § 26 Reguleringsbestemmelser i plan og bygningsloven av 1985 åpner for. Det heter i § 26: "ved regulering kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen". Av kommentarer til loven (Thyren m. fl. 1997) går det fram at bestemmelsen er gitt en så generell form for at det ikke skal være nødvendig med lovendring hver gang det dukker opp nye forhold som det er ønskelig å ta opp i reguleringsbestemmelsene. Av kommentarene går det fram at en med regulerings-

bestemmelsene kan fastsette utformingen og bruke av arealer og bygninger i et reguleringsområde. En kan gi bestemmelser om utnyttingsgrad, antallet etasjer, høyder, utforming av utearealer.

Det har imidlertid vært uklart hva § 26 i plan- og bygningsloven åpner for (NOU 2003:14,321). I sin andre delutredning, NOU 2003:14 foreslår Planlovutvalget å presisere i loven at det i områdeplan kan stilles detaljerte funksjons- og utformingskrav til bygninger, anlegg og utearealer. Dette er hjemlet i lovforslagets § 9-9 og § 11-5.

Det heter i § 9-9, ledd 2 ” I vedtak om arealdel kan fastsettes mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunen areal, herunder vassdrag og sjøområder.” Det foreligger her en dissens i utvalget. Et medlem mente at en ikke skal gi kommunene hjemmel til å gi retningslinjer eller bestemmelser i spørsmål hvor myndigheten ligger hos sektormyndighet gjennom sektorlovgiving jf § 9-9. Et slikt eksempel kan være bygningslovgivningen, med tilhørende forskrifter som Teknisk forskrift. Flertallet mente imidlertid at bestemmelsen i § 9-9 utfyller de miljø- og funksjonsbestemmelser som hjemles i øvrige bestemmelser og gir muligheter for bedre samordning av kommuneplanens arealdel med miljø- og funksjonskrav i andre lover. Dette er et generelt synspunkt og utvalgets diskusjon dreide seg antagelig ikke om forholdet til bygningslovgivningen.

Det kunne tidligere også fastsettes funksjonskrav for utbyggingen av et areal og i § 11-5 ”Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov”. Ser vi på diskusjonene/ kommentarer til § 11-5 heter det at bestemmelsen gjelder særlig boligområder og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnytting, utforming og bruk. Hensikten var å styrke områdeplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelser, eventuelt krav om livsløpsstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard og krav til lokalisering og utforming av boliger som skal bygges til eller kunne tilpasses eldre, ulike typer funksjonshemmede osv. (NOU 2003:14, 321)

Bygningslovutvalget ble også bedt om å gjennomgå lovens materielle bestemmelser med sikte på en mer hensiktsmessig

fordeling mellom lov, forskrift og standard og *fordeling mellom lovgiving og kommunale planer(min utbeving)* (NOU 2005:12,s 335).

Problemstillingen er nå foreløpig avklart: En kan ikke legge inn krav i reguleringsplanen på områder som styres av teknisk forskrift..¹ Men dette skjedde ikke før i 2007.

Men denne tenkningen knyttet til bruk av reguleringsbestemmelser for å styre boligkvalitet ser ut til å ha inspirert mange kommuner. Vi skal derfor se litt på den ”bevegelsen” som har foregått i den perioden når Plan- og bygningsloven har vært til utredning.

1.3 Politikkinitiativ som sikter mot å påvirke tilgjengelighet

De ulike lovrevisjoner og lovutarbeidelser har foregått over mange år og en kan registrere en viss utålmodighet mht å få gjennomført bedret tilgjengelighet til uteområder, samferdsel og bygninger gjennom de virkemidler som foreligger. Det ble tidlig pekt på reguleringsplanen som et instrument for å styre inn kvalitetskrav til bygninger: I Rundskivet T-5/99B Tilgjengelighet for alle, påpekes det at kommunene innenfor rammen av gjeldende regler har mulighet til å styrke funksjonshemmedes interesser i planleggingen og at det er opp til planmyndighetene å styre graden av ivaretagelse av hensynet til tilgjengelighet og brukbarhet for så vel bygninger som utearealer.

Dette spørsmålet har vært uavklart og flere av de foreliggende utvalgsinnstillingene har berørt spørsmålet. Som vi har pekt på, ønsket Planlovutvalget å hjemle adgang til å fastsette funksjonskrav i planbestemmelsene (NOU 2003:14). Men Planlovutvalget har ikke vært den eneste kraft som har trukket i denne retningen.

Vi har i samme perioden hatt ulike politikkinitiativ som arbeidet mot kommuneplanleggingen og styringsmessig forankring i kommunens plansystem. Politikkinitiativene har ulik bakgrunn, men det som er felles er at planinitiativene jobber for å forankre og gjennomføre (nye) mål gjennom kommuneplanleggingen, og der noen av virkemidlene kan knyttes til arealplanleggingen. Vi vil

¹ Miljøverndepartementets brev til Trondheim kommune 08.06.2007

trekke fram ”Helse i plan” som er knyttet opp til folkehelsearbeidet og pilotkommuneprosjektet som er knyttet til Handlingsplan for funksjonshemmede. I begge disse initiativene vil tilgjengelighet til utearealer og bygninger være sentralt og inngå som viktig tema (Helse i plan).

Pilotkommuneforsøket – BU 31

Dette er et prosjekt under ” Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. En plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder” og er iverksatt fra Miljøverndepartementets sekretariat knyttet til Handlingsplanen og finansiert av Handlingsplanenes stimuleringsmidler. Planen skulle gå fra 2004-2009, men ble avsluttet i 2008.

Pilotkommune ble rekruttert blant kommuner som i 2005 var kommet i gang med å innarbeide universell utforming som premisse for sin planlegging etter plan- og bygningsloven og som rettesnor for egen virksomhet. I dette prosjektet har det deltatt 16 kommuner. Prosjektet hviler på ideen om at kommunene er en viktig partner i samfunnsutviklingen og det er viktig å utvikle og løfte fram lokal virksomhet og lokale erfaringer som et bidrag i utviklingen av en nasjonal strategi for økt tilgjengelighet².

Arbeidet i kommunene har foregått på bred front og har dels foregått gjennom tematiske samlinger. Gjennom samlinger er det

² Prosjektets 7 hovedmål er utarbeidet av pilotkommunene selv.

Pilotkommunene skal gjennom sitt arbeid:

1. Skape oppmerksomhet og oppnå resultater i hele kommuneorganisasjonene – på tvers av fagområder og i alle kommunenes virksomheter
2. Bidra til tiltak i lokalsamfunnet gjennom samarbeid med næringslivet og andre aktører, både private og offentlige
3. Sikre fysiske løsninger med god tilgjengelighet, sikkerhet, miljøkvalitet og estetikk
4. Videreutvikle målrettet samarbeid med kommunalt råd for funksjonshemmede og aktuelle brukergrupper
5. Bidra til økt kompetanse hos alle som er ansvarlige for planlegging, gjennomføring og drift
6. Være forbilde og bidra til at andre kommuner øker innsatsen for universell utforming
7. Gi innspill og være dialogpartner i det nasjonale arbeidet for universell utforming

blitt utkrystallisert felles prosjekter på tvers av kommuner som er blitt utviklet som underprosjekter. For å utvikle og rapportere prosjektene er de tilført ekstern kompetanse³. Underprosjektet BU 31-3 ”Innarbeiding av universell utforming i (UU) i reguleringsplan” er et forsøk på å knytte universell utforming til reguleringsplanlegging.

Helse i plan

Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet. En prøver her å forankre folkehelseproblemstillinger i kommunale og fylkekommunale plan og styringsdokumenter. Utfordringen er å ta i bruk plan- og bygningsloven som det sentrale planleggingsverktøy i folkehelsearbeidet. Samtidig er det en utfordring for Miljøverndepartementet å utvikle plan- og bygningsloven til å bli et egnet verktøy for helsesektoren. Utprøvingen foregår i 28 kommuner og 8 fylker.

Universell utforming er et prioritert tema i 12 av Helse – i - Plan kommunene. En problemstilling her er hvordan en kan forankre universell utforming i kommuneplanen (Helse i Plan. Rapport 15-1452 Sosial og helsedirektoratet).

1.4 Det boligsosiale arbeidet og kommunal planlegging

Men det er ikke bare de ulike politikkinisiativene som har vært opptatt av boligkvaliteter. Det går også et spor fra arbeidet med boliger for vanskeligstilte og arbeidet med å utvikle den

³ Ved årsskiftet 07/08 har BU 31 fire delprosjekter med tilknyttet sekretariat:

- BU 31-1 Samarbeid med kommunale og fylkeskommunale råd. Prosjektsekretær: Deltasenteret
- BU 31-2 Universell utforming (UU) og kompetanseutvikling overfor samarbeidsaktører utenfor kommuneorganisasjonen. Prosjektsekretær: Statens bygningstekniske etat
- BU 31-3 Innarbeiding av Universell utforming (UU) i reguleringsplan. Prosjektsekretær: Kommunalteknisk forening
- BU 31-4 Kostnadsprosjektet. Prosjektkoordinator Brage konsulent.

Det arbeides med flere delprosjekt knyttet til innkjøp og kulturminner.

kommunale boligmassen. For å løse kommunenes nye boligpolitiske oppgaver, hadde en også behov for en annen type planlegging. Vi fikk fra ca 2003 en ny type sektorplan eller tematiske planer, boligsosiale planer. Denne plantypen har ikke vært pålagt, men en stor gruppe av norske kommuner har utarbeidet slike planer. Husbanken opprettet en egen nettside som viser oversikten over disse planene i en tidlig periode⁴.

Vi fant at noen kommuner hadde nedfelt boligpolitiske mål i sine boligsosiale handlingsplaner. Ser vi f. eks på planen for Ålesund kommune heter det at det er et mål å få bygget mindre boliger (40-60 kvm) med livsløpsstandard. (Boligsosial handlingsplan 2004-2007. Ålesund kommune). Går vi inn i den boligsosiale planen for Kristiansund kommune (Utkast til: Boligsosialt program for Kristiansund med handlingsplan for perioden 2006-2009, Plangruppen 2005) er ett av de tre hovedmålene å øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Vi går ut fra at flere kommuner har liknende formuleringer i sine boligsosiale planer som de vi fant i planene for Ålesund og Kristiansund.

Bakgrunnen for de boligsosiale planene ble lagt i Stortingsmelding nr 49 (1997-98) der kommunene oppfordres til å utarbeide lokale handlingsplaner for boligetablering. Dette følges opp i Stortingsmelding 50 (1998 -99). Meldingen presiserer kommunenes boligpolitiske ansvar og ansvaret for å skaffe bolig til dem som selv ikke evner å skaffe seg en akseptabel og verdig bolig.

Den kommunale boligsosiale handlingsplanen skal ta for seg vanskeligstilte på boligmarkedet og problemer med å etablere seg og bli boende i bolig. Disse problemstillingene må sees i sammenheng med kommunens generelle boligpolitikk. Planen må også sees i sammenheng med kommunens øvrige planprosesser og plan-dokumenter (Husbankens nettside). Som vi tidligere har referert, omfatter utsatte grupper både ulike grupper av personer med funksjonsnedsettelse, rusavhengige og økonomisk vanskeligstilte mm. Som bakgrunn for denne planleggingen ble det gjennomført behovsundersøkelser i kommunene der en registrerte hvilke ulike grupper en skulle bosette og skaffe boliger med riktige kvaliteter.

⁴ De fleste av de planene som ligger på disse nettsidene er fra perioden 2003-04

Det utvikles her en ny plantype som tar utgangspunkt i vanskeligstilte og deres behov for bolig. Denne planleggingen kunne også tidligere være ivaretatt gjennom boligplaner. Noen kommuner har ikke ønsket å utarbeide egne boligsosiale planer, men har integrert problemstillingene i den alminnelige boligplanleggingen.

Kommuneplanlegging og delplaner

Ser vi på det kommunale plansystemet, åpner dette opp for mange plantyper som kommunene selv kan vedta å gjennomføre. Kommuneplanens samfunnsdel/strategi er ment å være grunnlaget for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Det kan videre utarbeides temaplaner og kommunedelplaner. Kommunedelplaner kan være en mer detaljert utdyping av planer for et geografisk område eller for et bestemt tema. Forskjellen på kommunedelplaner og temaplaner er at alle kommunedelplaner er underlagt en bestemt planprosess med høringer og politisk behandling. Når det gjelder temaplaner står kommunene mer fritt mht hvordan de skal behandles. En boligsosial plan kan være en tema- eller en kommunedelplan.

Det ligger i dag ingen retningslinjer for hvordan kommunene skal utarbeide kommuneplanens samfunnsdel og hvilke tematiske planer som bør inngå i arbeidet. Ser vi på ulike kommuner via deres hjemmesider, vil vi finne at de har ulike mengder av planer og om ulike tema. Temaer for slike planer kan være boligsosiale planer, rusmiddelplaner, planer for småbåthavner, vannmiljøplan, klimaplan eller plan for psykisk helse. Men det er også slik at kommunene kan pålegges å utarbeide visse plantyper f. eks som forutsetninger for å motta økonomiske tilskudd. Kommunenes psykiatriplanen er eksempel på det siste. Plantemaene med andre ord ikke bare initiert ut fra kommunenes egenforståelse av sine problemstillinger, men også knyttet til statlig sektoriell styring av kommunene.

Poenget med kommuneplanlegging er å ta stilling til de overordede utfordringer, til hvilke mål en skal sette seg og hvilke strategier en vil følge. Dette skal ligge i kommuneplanens strategi eller samfunnsdel. Den overordnede planleggingen skal så følges opp av delplaner med en handlingsdel og arealbruksplaner. Intensjonene er at delplaner skal rulleres i løpet av en fireårsperiode og planens handlingsdel bør rulleres årlig. Dette for å se tiltakene i relasjon til økonomiplanen. Intensjonen med den boligsosiale planleggingen

er altså å tydeliggjøre mål og tiltak for vanskeligstilte mht til bolig og tjenester og knytte denne temaplanen til økonomiplanleggingen gjennom årlige rullinger. Den boligsosiale planleggingen bør igjen være forankret i de overordnede mål og strategier i kommuneplanen og rulleres i takt med rulling av kommuneplanen.

Dersom vi i boligsosiale handlingsplaner finner boligkvalitetsmål, f. eks knyttet til universell utforming eller tilgjengelighet, kan det være at disse målene trekkes med i den øvrige planprosess og planrulling. Dersom dette skjer, kan boligkvalitets- og boligomstillingsdiskusjonen gis en overordnet planforankring og lettere trekkes med i ulike typer av sektorplaner og knyttes til arealplanleggingen.

1.5 Perspektiver og problemstillinger

Vi vil i dette avsnittet trekke opp noen overordnede perspektiver, samt mer empiriske problemstillinger knyttet til hva som faktisk skjer i kommunen mht til arbeid med boligkvalitets-problemstillinger, spesielt knyttet til universell utforming og det kommunale plansystem.

1. Skjer det en kommunalisering av kravene til boligkvalitet?

Dette prosjektet springer ut av ulike observasjoner av utviklingen av offentlig politikk på bolig- og bygningsområdet og utviklingen av kommunenes ansvar og oppgaver innen dette feltet. I løpet av det siste 10-året har kommunens ansvar blitt forskjøvet fra vekt på generell boligforsyning til større vekt på boligsosiale/sosialpolitiske oppgaver og en kommunalisering av boligpolitikken (Holm 2005) Vi ser samtidig tendenser til at boligkvalitetsproblemstillinger trekkes inn i den kommunale boligpolitikken, knyttet til politikkinisiativer og til boligsosiale problemstillinger.

Dette kan innebære en kommunalisering av boligkvalitetsspørsmål og en utvidelse av hva som har vært kommunale boligpolitiske tema. Denne kommunaliseringen av boligpolitikken ser vi kan komme gjennom de nye boligpolitiske planene der en ønsker å gjennomføre boligkvaliteter som livsløpsstandard og universell utforming gjennom regulering og utbyggingsavtaler. En slik utvikling ville innebære et to-nivåsystem der kvaliteter bestemmes

både av innholdet i Teknisk forskrift og av kommunale planer og bestemmelser.

2. Er kommunale boligkvalitetskrav en ønsket utvikling?

I den diskursen vi finner i de ulike offentlige utredninger knyttet til boligkvalitetsspørsmålet, er det ingen eksplisitt diskusjon av hva et to-nivå system for fastlegging av boligkvaliteter vil innebære. Av diskusjoner knyttet til antidiskrimineringslovgivningen har det vært en tendens til å overlate noen politiske vanskelige avveininger til kommunene i stedet å gjøre sentrale beslutninger og standardisering. I tilfelle et to-nivåsystem er under utvikling, vil det ha konsekvenser?

Tar vi for oss boligbygging, har det de siste årene foregått et utviklingsarbeid for både å senke prisen på nyproduserte boliger og for bedre kvaliteten. Vegen har gått via standardisering og/eller industrialisering. Sentrale problemstillinger knyttet til framtiden boliger ligger både i energikrav og klimaproblemstillinger samt krav som kan knyttes til universell utforming. Nye energikrav er nettopp innarbeidet i Teknisk forskrift. Når det gjelder klimændringer og lokalklimavariasjoner som påvirker bygget, pågår det større forskningsarbeider. En forskrift som gir en nasjonal standardisering er ikke nødvendigvis et gunstig utgangspunkt når det gjelder klimatilpasning av bygg der lokalklimatiske ulikheter krever forskjellige løsninger (Eriksen m. fl. 2007).

Når det derimot gjelder kvaliteter som kan knyttes til universell utforming, som f. eks dørbredder og passasjer, heiskrav mm kan det være en fordel at disse er fastlagt i nasjonale standarder og ikke skal forhandles ut lokalt i den enkelt byggesak. Vi har i dag i stor grad nasjonale aktører som vil kunne få problemer med å forholde seg til kommunal kvalitetsstandarder dersom de skal produsere standardiserte produkter eller nytte standardiserte moduler som baderskabiner i boligene. Dersom kommunene gjennom reguleringsbestemmelser begynner å styre inn ulike boligkvaliteter vil dette kunne få konsekvenser for byggebransjen og deres forsøk på systemering og standardisering av sin produksjon.

De boligkvaliteter som fastlegges i teknisk forskrift gjelder for alle territorielle enheter og utgjør en grunnleggende standardisering som kan legges til grunn for all produksjon og planlegging. Dersom boligkvaliteter fastlegges gjennom kommunale regulering,

med bakgrunn i kommunale politiske prosesser, vil denne speiler kommunale preferanser som går ut over kravene i teknisk forskrift.

Denne problemstillingen knyttet til nasjonal standardisering vil vi ta opp igjen mot slutten av rapporten.

3. Hva er situasjonene i kommunene mht å knyttet universell utforming og andre boligkvalitetskrav til planprosesser og plansystemet?

Her reiser vi en del empiriske problemstillinger:

Er det vanlig at boligsosiale planer drøfter boligkvaliteter og mål på dette området? Har den boligsosiale planleggingen gitt et nytt inntak for å drøfte boligkvaliteter?

Hva skjer i kommuner som hadde boligkvalitetsformuleringer i dine boligsosiale planer – forankres de også i andre sektorplaner/plantyper? Gjenfinnes disse som formuleringer knyttet til reguleringsplaner?

I kommuner som nedfeller boligkvalitetsformuleringer i sine reguleringsplaner, hvilke kvaliteter er de opptatt av? Hva erfarer de mht reguleringsplan som styringsinstrument for boligkvaliteter knyttet til prinsippet om universell utforming? Legges det føringer for byggeprosjektene og byggesaksbehandlingen?

Finnes det andre kommunale strategier for å styre inn ønskede boligkvaliteter? Hva består de i så fall i?

2 Opplegget og gjennomføringen av prosjektet

2.1 Tilnærming og utvalg

Dette prosjektet er gjennomført som en casestudie der en velger ut fire grupper av case (kommuner) knyttet til prosjektets problemstillinger. Casestudiene er noe ulikt lagt opp. En del av casene som studeres er relativt enkelt gjennomført og sikter bare mot å avklare i hvilken den grad de boligsosiale planene har formuleringer om boligkvalitet og universell utforming. I andre case går en mer i dybden for å se på sammenhengen mellom den boligsosiale planleggingen og kommunenes øvrige plansystem. Videre ser vi på de kommunale strategier for å gjennomføre boligkvaliteter som kan knyttet til universell utforming gjennom plan og ulike sett av virkemidler. Omfanget av casene varierer også fordi det ikke er like mye å si om dem alle. Innholdet i dem vil variere. Derfor vil ulike casene også være av ulike interesse når spesifikke spørsmål skal belyses i våre drøftinger.

Vi kan grovt skille mellom fire ulike caseutvalg (tilnærminger):

1. Et fylke - sjekk av boligsosial handlingsplaner - 8 kommuner

For å gjøre en sjekk på hvor vanlig det er at boligkvalitetsmål som universell utforming, livsløpsstandard eller god tilgjengelighet inngår i den boligsosiale planen, har vi tatt for oss et tilfeldig fylke og vi har her valgt ut Østfold fylke.

Vi har tatt utgangspunkt i de planene som er tilgjengelig elektronisk i Husbankene bibliotek. I de øvrige kommunene har vi

gått vegen om kommunenes hjemmesider eller fått de boligsosiale planene tilsendt postalt fra kommunen.

I Østfold fylke er det 18 kommuner og i følge Husbankens bibliotek har 8 av disse utarbeidet boligsosiale planer. Det kan være at flere har utarbeidet slike planer uten at de ligger i dette biblioteket. Vi finner normalt ikke slike planer i små kommuner (Holm og Nørve 2007). Vi har også studert kommunenes hjemmesider. Det kan være at noen kommuner i en tidlig periode har utarbeidet boligsosial handlingsplaner som i dag ikke ligger på hjemmesiden. Vi har ikke systematisk ringt alle kommuner som verken hadde planer i Husbankens bibliotek eller på sin hjemmeside. Men for å ta en liten sjekk ringte vi noen kommuner. Det innebærer at det i Østfold kan finnes flere planer enn den basen vi har tatt utgangspunkt i.

De 8 kommunene i fant i Husbankens bibliotek og som vi har gjennomgått er Hobøl, Rygge, Spydeberg, Askim, Fredrikstad, Rakkestad, Sarpsborg og Moss.

2 Kommuner med kvalitetsformuleringer i boligsosiale planer - 2 kommuner

Videre ønsket vi å se på kommuner der vi vet at det finnes formuleringer om universell utforming eller boligkvaliteter i de boligsosiale planer. Her vil vi ta ut kommuneplanen (eller utkast til kommuneplan), andre boligplaner, eventuelt reguleringsplaner, for å se om formuleringene i de boligsosiale planene er trukket videre mot andre plantyper eller vedtak som kan iverksette slike kvaliteter. Vi har her valgt ut to kommuner, Ålesund og Kristiansund kommuner. Vi har her tatt ut de aktuelle plandokumentene og fått supplerende opplysninger over telefon.

3 Kommuner som bruker reguleringsplan som virkemiddel - 3 kommuner

I utgangspunktet ønsket vi å se hvordan kommuner med kvalitetsformuleringer i de boligsosiale planene tok disse kravene videre, eventuelt som reguleringsbestemmelser. Vi kunne imidlertid ikke være sikre på å finne reguleringsbestemmelser knyttet til ”universell utforming” blant kommunene i gruppe 2. For å være sikre på å finne kommuner som jobber med universell utforming mot reguleringsplan, har vi valgt å ta med kommuner som er med i ”Pilotkommuneprosjektet”(se s 24) og dets underprosjekt BU 31-

3 ”Innarbeiding av Universell utforming (UU) i reguleringsplan. I dette delprosjektet ble det innsamlet materiale fra en lang rekke kommuner som på ulikt vis har nedfelt krav til UU i reguleringsplaner og der planene er godkjent av fylkesmannen. Arbeidet har bestått i å lage forslag til bestemmelser som kan brukes av andre kommuner.

Vi har valgt å gå inn i tre av disse kommunene, Trondheim, Ullensaker og Kongsvinger. Vi har her først sett på hva som foreligger som boligplaner, kommuneplaner osv og har deretter hatt møter med kommunene. Vi har videre fått oversendt eksempler på reguleringsplaner, veiledere og prosjekteringsverktøy som disse kommunene jobber med. Vi har også deltatt i en pilotkommunesamling for å sette oss inn i arbeidet.

4 Kommuner som bruker også andre virkemidler – utbyggingsavtaler og kvalitetsforskrift- 1 kommune

I vår gjennomgang av dokumenter på nettet og tidligere forskningsmateriale, så vi at Stavanger har tatt særlige grep på kvalitet i bygd miljø og vi valgte derfor å ta med Stavanger for å kunne bre ut problemstillingen.

Samlet bygger arbeidet på informasjon fra 14 kommuner.

2.2 Datakilder

Dette prosjektet bygger i stor grad på dokumentstudier av planer og målformulering vi finner på kommunenes nettsider eller som vi har bedt om å få tilsendt. Dette materialet er blitt skrevet sammen for hver kommune og oversendt som bakgrunn for samtale. Denne oversendelsen fungerte samtidig som en kvalitetssikring av vår omtale av kommunale planer og politikk. Deretter har vi fulgt opp med samtaler om problemstillinger som gir seg av det materialet vi står overfor. De fleste av samtalene foregikk over telefon, men i Trondheim og Ullensaker har vi hatt møter med flere av de involverte i planlegging og utviklingen av virkemidler knyttet til å ivareta boligkvalitetskrav.

I ett tilfelle ble vi også kjent med andre problemstillinger knyttet til det å ivareta god tilgjengelighet i boliger gjennom byggesaksbehandlingen. Den informasjonen vi her fikk, går ut over den problem-

stilling vi hadde startet med. Vi har likevel tatt det med fordi stoffet belyser problemer med å ivareta god tilgjengelighet, selv i tilfeller der kravene er hjemlet i Teknisk forskrift med veiledning. Dette var en problemstilling som vi har arbeidet med tidligere. Vi har mottatt kopi av en brevveksling mellom Stavanger kommune og ulike instanser knyttet til konkretiseringen av innholdet i teknisk forskrift knyttet til dørbredder.

2.3 Opplegget for rapporten

Vi vil i det følgende først presenterer empirien knyttet til kommunale planer og hvordan boligkvaliteter knyttet til universell utforming er behandlet.

Denne empirien er delt i fire kapitler

- Kommuner i Østfold og innholdet i de boligsosiale planene mht boligkvalitetstenkning
- Kommuner der boligkvalitet er på veg fra boligsosial plan til andre planer og verktøy (Ålesund og Kristiansund)
- Kommuner som jobber med kvalitetskrav gjennom reguleringsplaner og andre virkemidler (Trondheim, Ullensaker og Kongsvinger).
- Kommunen som jobber med boligkvalitet gjennom utbygningsavtaler og kvalitetsprogram (Stavanger).

I det siste kapittelet trekkes trådene fra empirikapitlene, samt at brevvekslingen mellom Stavanger kommune og ulike instanser (Fylkesmannen, en utbygger, Kommunal- og regionaldepartementet og en bransjeforening) trekkes inn i diskusjonen. Videre behandles problemstillingen knyttet til boligproduksjon, industrialisering og lokale kvalitetsnormer. Til slutt oppsummeres hvor den boligsosial planleggingen i dag står og denne planleggingens mer generelle bidrag til nytenkning av kommunale boligkvalitetsproblemstillinger.

3 Boligkvalitet i boligsosiale planer?

Vi gjør i dette kapittelet en gjennomgang av boligsosiale planer i ett fylke. Vi har valgt ut, delvis tilfeldig, Østfold fylke for å sjekke ut hvor vanlig det er at slike planer har formuleringer knyttet til tilgjengelighet eller andre boligkvaliteter. En medvirkende grunn til at vi valget Østfold var at det ut fra Husbankens bibliotek syntet å være utført mye boligsosial planlegging i fylker.⁵ Av 18 kommuner i fylket, var det i følge husbankens bibliotek 8 som har utarbeidet boligsosiale planer. Disse planene er nå relativt gamle og er datert fra 2000 til 2004. Seks av planene ligger tilgjengeig på Husbankens nettidet. De øvrige to har vi gått vegen om kommunene hjemmesider eller administrasjon for å få tilgang til. De 8 kommunene vi her skal gjennomgå er Hobøl, Rygge, Spydeberg, Askim, Fredrikstad, Rakkestad, Sarpsborg og Moss.⁶

Det kan være at flere har utarbeidet slike planer uten at de ligger i dette biblioteket.

⁵http://www.husbanken.no/Home/Venstremeny/bibliotek/Boligsosiale_handlingsplaner.aspx

⁶ . Vi finner normalt ikke slike planer i små kommuner (Holm og Nørve 2007)

Tabell 3.1 *Tabell over kommuner i Østfold og innholdet i de boligsosiale planene knyttet til UU*

Kommuner	Ant. innb	Bolig-kvalitet?	Innhold
Askim	14 000	tja	Tilrettelagte boliger og hjelp til boligtilpasning for funksjonshemmede
Fredrikstad	70 000	uaktuelt	Slike planer finnes ikke i 2007
Hobøl	4 500	nei	
Moss	27 500	tja	Boligtilpasning for funksjonshemmede
Rakkestad	7 500	tja	Boligtilpasning for funksjonshemmede
Rygge	14 000	ja	Kommunale boliger med livsløpsstandard/universell utforming
Sarpsborg	5 000	nei	
Spydeberg	5 000	tja	Boligtilpasning for eldre og funksjonshemmede

Askim Boligsosial handlingsplan 2004-2009. Vedtatt 11.12 2003

Tilrettelegging av boliger for funksjonshemmede er et mindre punkt i planen. Men denne planen inneholder også mer generelle boligpolitiske mål og utfordringer. F. eks er en av hovedutfordringene å få regulert tilstrekkelig med boligfelt for å dekke den fremtidige vekst i det allmenne boligbehovet og å skaffe rimelige boliger til ungdom.

Fredrikstad Boligsosial plan fra 2003

I følge Husbankens bibliotek har Fredrikstad en boligsosial handlingsplan fra 2003. Det er i dag (des. 2007) ikke registrert noen slike delplaner eller temaplaner på kommunens hjemmesider.

Det vi finner under delplaner er et utbyggingsprogram for boliger 2004- 2007. Dessuten foreligger det en kommuneplan fra 2007 for perioden 2006-2017. Utbyggingsprogrammet nevner ikke noe om boligkvaliteter⁷. Kommuneplanen sier heller ikke noe om bolig-

⁷http://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/Utbyggingsprogram_boliger.pdf

kvaliteter eller universell utforming⁸. Det nærmeste en kommer dette, er under avsnittet om velferden. Under dette avsnittet er det et mål at elder og funksjonshemmede kan bo/bli boende i egen tilrettelagt bolig. Mht iverksetting fokuserer en her mer generelt på boligforsyningssiden (Kommuneplan 2006-2017, s 30-31).

Hobøl boligsosial handlingsplan 2004- 2013 Revidert 02.12.04

Denne boligsosiale handlingsplanen har ingen formuleringer som handler om boligkvaliteter. Planen kartlegger i hovedsak personer og grupper som trenger hjelp til å bo, herunder også fysisk funksjonshemmede.

Moss Boligsosiale handlingsplan for Moss kommunen, datert 2000.

I prosjektgruppens mandat ligger blant annet å kartlegge den kommunale boligmassen og å vurdere bruken av denne. Videre skal en vurdere tiltak for å høyne boligstandarden i denne boligmassen ma for å tilrettelegge for hjemmebasert omsorg. Gruppen skal også vurdere tilgjengeligheten i den kommunale boligmassen og tiltak som bedrer tilgjengeligheten. Innholdet i denne planen skulle videre inngå i boligstrategisk plan som også skulle inneholde forslag til en kommunal boligpolitikk. Av boligkvaliteter er det bare fysisk tilpasning av boliger der det bor funksjonshemmede som omtales, som det å etablere heis.

Videre har Moss kommune inngått en partnerskapsavtale med Folkehelseprogrammet i Østfold og universell utforming nevenes som et av fokusområdene for dette helseplanarbeidet. Et av tiltakene i dette folkehelsearbeidet var å etablere en arbeidsgruppe som kunne medvirke i arbeidet med kommuneplan for Moss 2007-2019 (Folkehelsearbeidet i Moss kommune, Årsmelding og regnskap 2006) Det framgår videre at folkehelse ikke er forankret i kommuneplanens arealedel, men er delvis innarbeidet i kommunedelplaner, temaplaner eller sektorplaner. Hvilke tiltak eller planer dette gjelder, framgår ikke. Av årsmeldingen for 2009 framgår det at støyretningslinjer dette året ble innarbeidet i kommuneplanen arealdel (Folkehelsearbeidet i Moss kommune, Årsmelding og regnskap 2007).

Kommuneplanen 2007-2019, samfunnsdelen (vedtatt 26.06.07) sier heller ikke noe om boligkvaliteter og ikke noe spesifikt om tilgjengelighet. Men i visjonen for utviklingstiltak, heter det:

⁸ Kommuneplan 2006-2017. Fredrikstad, 15 februar 2007

”Universell utforming legges til grunn for god tilgjengelighet for alle brukergrupper” (s 15).

Rakkestad Boligsosial handlingsplan 2003

Det har vært en av prosjektgruppens 13 mål å vurderer tilgjengeligheten til og i boligmassen i kommunen og tiltak som bedrer tilgjengeligheten. Kommunene har som del av planarbeidet registrert husholdinger som ikke har bolig tilpasset sin bevegelsehemning og en hovedkonklusjon på behovsdelen er at kommunen har behov for vesentlig flere leiligheter tilpasset funksjonshemmede. Dette gjelder spesielt eldre som får problemer med å bevege seg.

Rygge Boligsosial handlingsplan 2004-2009

Å tilrettelegge boliger med livsløpsstandard/universell utforming er ett av ni mål for Rygges boligsosiale arbeid. Dette målet berøres ikke i den øvrige planen, men viser at målet kan knyttet til p 3.6 målgruppen de fysisk funksjonshemmede. For denne målgruppen var det behov for både utbedring og bygging av (samlokaliserte) boliger. Krav om tilgjengelighet er videre tatt inn i kommuneplanarbeidet, i arealdelens utfyllende bestemmelser: Ved utbygging og gjennomføring av tiltak til allmenntilrettelegging skal de sikres god tilgjengelighet til bygninger, anlegg og uteoppholdsarealer for alle befolkningsgrupper (§ 2.4) (Kommuneplan for Rygge 2007-2018, Rammer og hovedmål for arealdelen. Vedtatt 21.06.07)⁹

Sarpsborg Boligsosial handlingsplan 2002-2006

Planen er gammel og planperioden utløpt. Planen var vedtatt i 2001. Det foreligger ingen rullering (sjekket mot kommunens hjemmesider des. 2007). Planen har ingen mål eller formulering knyttet til boligkvalitet, tilgjengelighet eller universell utforming. Vi finner heller ingen mål av denne typen i Kommuneplan 2007 – 2020 vedtatt i februar 2007.

Spydeberg: Boligsosial handlingsplan for Spydeberg kommune Vedtatt 30.03.2004

Under forslag til tiltak for eldre så vel som funksjonshemmede nevnes utbedring av eksisterende boliger. Det skal være et mål å gjennomføre en mer målrettet innsats for tilpasninger og utbedringer av boliger og en mer aktiv bruk av Husbankens

⁹<http://www.rygge.kommune.no/assets/Arealdel%20KPL%20%20Bestemmelser%202007-18.doc>

virkemidler. Dette er knyttet til spørsmålet om hjemmebasert omsorg til erstatning for institusjonsutbygging.

Oppsummering – boligsosiale planer

Vi har gjennomgått 8 planer og finner at det de ikke har mye fokus på boligkvaliteter. Det mest alminnelige er å være opptatt av egnede boliger for funksjonshemmede, som vanskeligstilte, og tilrettelegging av eksisterende boliger. Tilrettelegging av boliger handler mye om eldres behov og fysisk tilrettelegging og bruk av Husbankens boligtilskudd til dette formålet. I den grad kommunene i Østfold er opptatt av kvaliteter som kan knyttes til universell utforming, handler det om endringer i kommunene boligmasse ved å omstille boligmassen slik at boligene blir mer høvelig i relasjon til brukerne, både i lokalisering, størrelse og kvalitet.

Men vi finner at Rygge kommune er tydeligst og mest eksplisitt mht tilgjengelige boliger.

Krav om tilgjengelighet er videre tatt inn i kommuneplanarbeidet i arealdelens utfyllende bestemmelser. (Kommuneplan for Rygge 2007- 2018, Rammer og hovedmål for arealdelen. Vedtatt 21.06.07)¹⁰. Kommuneplanen for Rygge har en svært liten overordnet eller langsiktig del og hovedmål og utfordringer er bare knyttet til arealdelen. Mål for andre sektorer er gitt i sektorplaner, der den boligsosiale handlingsplanen er en av dem. De fleste av sektorplanene rulleres og den boligsosiale handlingsplanen var planlagt rullert i 2008. Slik plandokumentene er oppbygget, er det ikke enkelt å se hvordan mål i ulike sektorplaner blir satt i sammenheng og dermed hvordan mål om flere og bedre tilgjengelige boliger får en overordnet forankring.

¹⁰

<http://www.rygge.kommune.no/assets/Arealdel%20KPL%20%20Bestemmelse%202007-18.doc>

4 Kommuner med kvalitetsformuleringer - får det konsekvenser?

Vi vil her se på to kommuner der vi tidligere har funnet formuleringer om universell utforming eller boligkvaliteter i boligsosiale planene. Er det slik at slike sektorplaner følges opp gjennom andre plantyper eller andre virkemidler for å realisere endringer i kommunene boligkvalitet? . Her vil vi se på kommuneplanen (eller utkast til kommuneplan) , andre boligplaner evt. reguleringsplaner for å se om formuleringene i de boligsosiale planen er trukket videre mot andre plantyper. Vi har her valgt ut to kommuner, Ålesund og Kristiansund.

4.1 Kristiansund kommune

To boligsosiale planer

Kristiansund kommune utarbeidet tidlig et boligsosialt handlingsprogram. Dette er senere er rullert. I den første planen (Utkast til boligsosial program for Kristiansund kommune, perioden 2002-2005, des. 2001) er boliger med tilgjengelighet og livsløpsstandard et tema. Kommunen ønsker en privat utbygging av boliger med denne standarden for å redusere offentlig utgifter. Det heter at det primært er statens ansvar gjennom premiering å få dette til og peker på utvikling av stimulerings tiltak gjennom Husbanken (ibid, s.27).

Boliger med tilgjengelighet og livsløpsstandard er også et tema i det rullerte boligsosiale handlingsprogrammet. (Utkast til boligsosial program for Kristiansund kommune, plangruppen, oktober 2005). Når de diskuterer utviklingstrekk i boligmassen

framgår det at kommunen hadde et begrenset tilbud av boliger for fysisk funksjonshemmede. Målet er at kommunene skal ha et tilbud av boliger som kan imøtekomme funksjonshemmedes behov og at det etableres leiligheter med livsløpsstandard i privat regi. Hvordan en skal få dette til, berøres ikke direkte i denne planen. Men plangruppen foreslår at det utarbeides reguleringsplaner for boligformål som legger føringer på hva som bygges selv om boligkvaliteter som livsløpsstandard ikke nevnes konkret.

Planprogrammet og universell utforming

Det foreligger et forslag til kommuneplanens arealdel fra september 2007 (Kommuneplanens arealdel 2009-20. Forslag til planprogram, versjon 18.9.2007 og versjon 11.03.2008). Programmet viser fem planutfordringer og under p 5.5 andre forhold omtales senterstruktur, universell utforming og landbruk. Det heter her s 6):

Universell utforming -

Det er et mål at alle samfunnsborgere skal ha like muligheter for personlig utvikling og livsutfoldelse. Samfunnsskapt hindringer kan bl.a. gi dårligere vilkår for aktivt sosialt liv for personer med nedsatt funksjonsevne. Arealdelen skal omhandle og gi bestemmelser om universell utforming i eksisterende og framtidige utbyggingsområder.

Bruk av utbyggingsavtaler, boligkvalitet og boligsosiale formål

Kommunene ønsker en aktiv bruk av utbyggingsavtaler. Det heter i Kommuneplanens samfunnsdel at utbyggingsavtalene ”skal særlig legge vekt på boligpolitiske tiltak som boligers utforming og hensiktsmessig fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser samt sikring av andeler minstestørrelser og boliger med livsløpsstandard”. Grunnlaget for og omfanget av kommunens bruk av utbyggingsavtaler vil bli avklart i arbeidet med arealdelen av kommuneplanen¹¹. Planprogrammets vedlegg 4 handler om det samme forholdet. Utbyggingsavtaler skal brukes der en skal regulere antallet boliger i et område og stille krav til bygningers

¹¹Kommuneplan for Kristiansund 2008-2020. Samfunnsdelen. Godkjent av bystyret 30.oktober 2007. Utviklingsseksjonen, januar 2008

utforming. Det samme gjelder der kommunene eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene.¹²

Kommuneplanarbeidet – fokus på kommunesammenslåing

Vi har senere hatt kontakt med Kristiansund kommune for å forhøre oss om en evt. sammenheng mellom de boligsosiale planene vi har referert til og den kommuneplanprosessen som foregår. Her viser det seg ikke å være noen sammenheng. Det har vært stor fokus på boligsosiale problemer i kommunen og kommune har hatt gode ”boligsosiale” politikere. Det boligsosiale arbeidet hadde blitt båret fram av en tverrpolitisk enighet. Det har vært mye fokus på universell utforming og arbeidet ble aktualisert av en konkret sak. Rådhuset hadde dårlig tilgjengelighet og de ble en omfattende sak hvordan de skulle få til endringer og prioritere midler for å utbedre Rådhuset. Men selve den boligsosiale planen lever et 4-årig liv og skyves deretter ut på sidelinjen. Sektorplanen har også hatt relativt liten forankring i kommuneplanen og kommunene har strevd med å få på plass gode planer. De erfarte at når en foretar en revisjon av en sektorplan, er det ikke lett å få til en overordnet forankring. Selv om kommune har gjennomført prosesser, har de ikke kommet i mål med planarbeidet.

Kommunesammenslåing og bred forankring

Kommunen arbeider med en omfattende oppgradering av planer. Dette var en noe spesiell prosess, fordi det samtidig skjedde en sammenslåing av Kristiansund og Frei kommune. Det var derfor iverksatt en omfattende politisk prosess for å befeste det felles planarbeidet og få til en bred forankring av det en ønsket å prioriterer i plansammenheng. Fokuset lå på gode lokale prosesser og god politisk forankring.

Samfunnsdelen av kommuneplanen var godt politisk forankret. I planens kap 9 ”Langsiktig strategi for by- og arealutvikling” trekkes opp strategiene. Strategien i kommuneplanen konkretiseres og utdypes gjennom kommunens arealdel der det nevnes 5 fokus-punkter. Ett av dem er at arealdelen skal gi retningslinjer for sikring og forvaltning av kulturminner, sikre landbrukets arealbehov

¹² Kommuneplanens arealdel 2009-20. Planprogrammet. Vedtatt av bystyret 11 mars 2008. Vedlegg 4 Forslag til forutsigbarhetsvedtak utbyggingsavtaler.

og universell utforming, samt omhandle samfunnssikkerhet og beredskap.¹³

Prinsippet knyttet til universell utforming skulle også legges inn i øvrige planprosesser knyttet til nybygging og rehabilitering. Vi så i det foregående at kommune tenkte seg å bruke utbyggingsavtaler aktivt på dette området. Vi så også at når det gjaldt innholdet i universell utforming, var de kommet kort med konkretisering. De jobbet med det, men mente det var lang veg å gå. Og som de sa: det skulle ”god kondis til å gjennomføre kommuneplanarbeidet”!

Oppsummering

I den boligsosiale prosessen hadde en vært opptatt av å etablere leiligheter med livsløpsstandard i privat regi. Plangruppen foreslo at det ble utarbeidet reguleringsplaner for boligformål som legger føringer på hva som bygges, selv om boligkvaliteter som livsløpsstandard ikke nevnes konkret. I forhold til å utarbeide krav til boligkvaliteter eller universell utforming, ble den boligsosiale planen et foreløpig sidespor. Det var behov for en mer overordnet forankring, både i boligspørsmål og i andre saker. Tråden ble tatt opp igjen i det pågående kommuneplanarbeidet og vil etter hvert nedfelles i arealdelen. Strategien knyttet til universell utforming tas inn i planprogrammet og som en del av rammene for utbyggingsavtaler. Det er foreløpig uklart hvordan kravene vil bli materialisert.

4.2 Ålesund kommune

Boligsosial handlingsplan 2004-2007 (2015)¹⁴

Planen skisserer fire hovedutfordringer for Ålesund kommune. Ett av hovedmålene er et bedre tilpassert boligmarked. ”Eksempler på dette er at flere boliger burde ha livsløpsstandard, flere boligkomplekser burde hatt heis og det burde vært flere og billigere boliger” s 8.

Under strategier for boligpolitikken tar planen til ordet for en aktiv bruk av Plan og bygningsloven, samt god veiledning av aktørene.

¹³ Kommuneplan for Kristiansund 2008-2020. Samfunnsdelen. Godkjent av bystyret 30.oktober 2007. Utviklingsseksjonen, januar 2008

¹⁴ Vedtatt i 2003.

Ved bruk av disse virkemidlene ønsker kommunen å tilrettelegge et boligtilbud som bedre samsvarer med etterspørselen og behovene. Det framgår at kommunene vurderer å bli en aktiv tomtetilrettelegger og benytte seg av utbyggingsavtaler for å sikre seg at det blir bygget mindre og billigere boenheter, bygging av boliger med livsløpsstandard og boliger med utleiemuligheter.

Kommuneplanen for 2003-2014 peker også at ulike mål i boligsektoren skal nåes ved å bruke planverktøyet aktivt. Reguleringsplaner skal f.eks. stille krav til boligtyper i boligfelt. De sentrale målene er god tomtforsyning, tilfredsstillende boligtilbud til vanskeligstilte grupper og tilrettelegging av attraktive bomiljø. Det sies ikke noe om boligkvalitetsmål i kommuneplanen.

Helse i plan

Det er oppnevnt et folkehelseutvalg for Møre og Romsdal fylke og dette utvalget er ansvarlig for folkehelsearbeidet. Fylket er medlem i God Helse-programmet. Ålesund kommunene er en av 19 partnerskapskommuner i dette programmet. Dette folkehelseutvalget har etablert "Helse i plan" i fylket som en av flere prosjekter. Dette er et utviklingsprogram over 5 år for å få helsekonsekvenser inn i kommuneplanleggingen. Programmet ble etablert i 2006. Aktiviteten i dette prosjektet er en del av et nasjonalt nettverk styrt av Helse- og sosialdirektoratet og Miljøverndepartementet. De kommunene som er med, utarbeider selv en handlingskisse for hvilke satsingsområder og strategier de skal ha i dette arbeidet (Årsmelding 2006. God Helse-partnerskapet, Møre og Romsdal fylke).

Ålesund kommune sluttet seg til dette arbeidet i 2005 og hadde opprettet en arbeidsgruppe som arbeidet med UU før kommunene ble partnerskapskommune og kom med i Helse i plan".

Som grunnlag for kommunene folkehelsearbeidet og arbeidet med "Helse i plan", fattet bystyret et vedtak i nov. 2005 som ga føringer for arbeidet. Det heter i dette vedtaket at *"prinsippet om universell utforming skal legges til grunn ved planlegging og utførelse i Ålesund kommune"* (bystyret, Sak 090/05). I dette vedtaket ønsker bystyret at:

Det skal utarbeides en veileder til bruk ved planlegging av nybygg og eksisterende bygg i Ålesund kommune og som også kan brukes

som støtte for kommunenes plan- og byggesaksbehandling (bygninger)

- Utvikle retningslinjer for kommunene arealplandel, spesifikke bestemmelser i reguleringsplaner med hensyn til tilgjengelighet og antallet tilrettelagte boliger
- En tilgjengelighetsveileder for boliger skal være utarbeidet innen utgangen av 2006 (boliger)

Revidering av kommuneplanen og universell utforming

Det var i mange sektorer et savn av overordede styringssignaler og derfor er planarbeidet prioritert. Med utgangspunkt i et vedtak fra november 2005, ble det jobbet med en revidering av kommuneplanen der universell utforming skulle stå sentralt. Utgangspunktet for vedtaket er folkehelsearbeidet og kommunens arbeid med "Helse i plan". Vedtaket slår fast at prinsippet om universell utforming/tilgjengelighetsarbeidet skal organiseres slik at tilgjengelighetshensyn i planlegging og gjennomføring påhviler de respektive virksomheter og fagenheter.

I vedtakets punkt 4 heter det:

Ålesund bystyre vedtar at det som redskap for å oppnå bedre brukbarhet/tilgjengelighet i boligprosjekter (min utheving) skal satses på retningslinjer i kommunenes arealplandel, spesifikke bestemmelser i reguleringsplaner med hensyn til tilgjengelighet og antall tilrettelagte boliger, utøvelse av tilsyn og utarbeiding av tilgjengelighetsveileder for bruk ved planlegging og saksbehandling. Forutsatt tilstrekkelige ressurser, skal en tilgjengelighetsveileder for boliger være utarbeidet innen utgangen av 2006. (Sak nr 090/05)

Videre skal det utarbeides en veileder til bruk ved planlegging av nybygg og ombygging av eksisterende bygg i Ålesund kommune. Denne skal også brukes som støtte ved kommunens plan- og byggesaksbehandling.

Saksframlegget og vedtaket tar for seg både folkehelsearbeidet og prinsippet om universell utforming som grunnlag for planlegging og utførelse i Ålesund kommune.

Kommuneplanen - samfunnsdelen

I kommuneplanens samfunnsdel trekker en opp 7 fokusområder. Vi skal her ta for oss tre av dem, fokusområde 1. Et bærekraftig Ålesund, fokusområde 6 Boligbygging og fokusområde 8 De kommunale tjenestene.

Det første punktet, *et bærekraftig Ålesund* er nær knyttet til helse kommunene arbeid med "Helse i Plan". Av snittet understreker behovet for en nyorientering av helsetjenestene i kommunene og på å dreie fokus fra problem- og risikotenkning til å inkludere helsefremmende faktorer. Her nevnes spesielt det å jobbe med oppvekstmiljø og med universell utforming. Med universell utforming sikter de ikke bare mot fysisk tilgjengelighet til bygg og anlegg, men også tilgjengelighet til informasjon, service og til ulike innendørs og utendørs aktiviteter. Ett av de 5 målene under dette avsnittet handler om at Ålesund kommune skal integrere universell utforming i kommunens planlegging og tjenesteutøvelse.

Under punktet om *boligbygging*, trekker en inn at kommunene skal bidra til at det bygges flere boliger med livsløpsstandard som en del av den boligsosiale politikken. Her er livsløpsstandardkravet ikke knyttet til generelle mål, men til de boligsosiale problemstillingene.

Under *de kommunale tjenestene*, kommer universell utforming inn som et målunder tekniske tjenester. . Det heter her at Ålesund kommune skal legge bærekraftperspektivet og kravet om universell utforming til grunn for plan legging og utbygging.

Vi ser at det i samfunnsdelen legges føringer og vi skal i neste avsnitt se på hvordan disse blir ivaretatt i arealplandelen.

Kommuneplanen - arealdelen

Kommuneplan for Ålesund 2007 -2020 (Sak 046/07) ble lagt ut til offentlig ettersyn 27.03.07. Arealdelen med bestemmelser ble vedtatt 21.02.2008 (BY-sak 24/08). I bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, er det flere punkter knyttet til boligkvalitet. Det heter i § 3 "Formingskrav, krav til lokalisering og bebyggelsen omfang": "Alle byggeområder skal ha universell utforming" Dette er en generell innledning til paragrafen. Videre heter det i 3.1 (punkt D om bolig og hytter) at minimum 20 % av boligmassen skal ha livsløpsstandard. Her var det opprinnelige forslaget om at

kravet om livsløpsstandard skulle stilles til 10 % av boligene. Kravet er altså blitt styrket i de vedtatte bestemmelsene. Under ”Krav til utearealer” i punkt E: ”Lekeplasser og utearealer i boligområder skal være tilgjengelige for alle og ha universell utforming”.

Hvordan blir kravene operasjonaliser og tatt videre? Punkt 9 i kommuneplanens samfunnsdel handler om kommuneplanens arealdel. Her omtales grep for å få den ønskede utbygging av boliger. Ålesund kommune ønsker å bruke ”Stavangermodellen” dvs. kjøpe og tilrettelegge aktuelle byggearealer for så å selge tomten tilbake til utbyggere, eventuelt inngå utbyggingsavtaler. Vi skal senere se hva Stavangermodellen inneholder. I korte trekk innebærer den at det ved salg av tomter til utbyggere, knyttes kvalitetskrav av ulike typer til prosjektet. Dette kan være kvalitetskrav som det ikke er mulig å hjemle i reguleringsplaner eller andre kommunale styringsdokumenter (”Salg på vilkår”) (se Nordahl et. al 2007 for beskrivelse og vurderinger av denne modellen).

Reguleringsplaner og byggesaksbehandling

Vi har gjennomgått noen reguleringsplaner for å se hvordan disse kvalitetsbestemmelsene følges opp. Vi skal her se på Reguleringsplan for gnr 161. 4m/flere¹⁵. Dette er en privat utarbeidet plan for et mindre område (planen er revidert 07.01.2008).

Under reguleringsplanens § 2 Fellesbestemmelser er det tatt inn et punkt G hvor det heter: ”*Universell utforming skal legges til grunn i utforming av byggeområder og lekearealer.*” Hva universell utforming innebærer, er noe uklart. Det henvises ikke til noen standard eller veiledning.

Det er foreløpig ikke fremmet mange reguleringsplaner som kan knyttes opp mot denne kommuneplanen og vi kan derfor foreløpig ikke si noe mer om hvordan målsettingene vil omformes til konkrete bestemmelser og hvordan det implementeres i det konkrete byggeprosjektet.

Møte mellom plan og byggesak kan skje før søknad om rammetillatelsen innsende, i en såkalt *forhåndskonferanse* hvor en diskuterer

¹⁵http://www.alesund.kommune.no/sub/info/images/stories/reguleringsplaner/Godkjente/bystyre%20118_23.10.2008.pdf

rammene for prosjektet. Deretter vil en ved søknad om *rammetillatelse* måtte vurdere prosjektet opp mot reguleringsbestemmelsene. Det er derfor logisk at kommunen gjør en vurdering i byggesaksbehandlingen av hvorvidt reguleringsvilkåret ”Universell utforming skal legges til grunn i utforming av byggeområder og lekearealer” er oppfylt. Vår informasjon tyder på at Ålesund kommune ikke foretar en slik vurdering. Dersom ansvarlig søker krysser av for at vilkårene er oppfylt, tar de dette ”for god fisk”. Oppfatningen er at ansvaret for å oppfylle kravene ligger hos utbygger og dennes organisasjon og ikke hos de kommunale myndighetene.

Ved behandling av spesielle saker kan det være at det blir tatt inn en generell formulering i rammetillatelsen knyttet til universell utforming, men ikke i normale saker.

Kommunen kunne også ha valgt å foreta tilsyn på prosjektering, f.eks. av utearealer for å vurdere om vilkåret i reguleringsplanen var oppfylt. Ålesund kommune har i dag ca 1000 byggesaker pr. år og foretar varslede tilsyn på systemer ol på ca 10 saker i året. Kommunene tar ellers noen mindre formelle tilsyn dersom en får høre at noe er feil eller at noe har skjedd. Dette kan gjerne skje på byggeplassen. De foretar ikke tilsyn på prosjektering og vår informant var ikke kjent med at det noen gang var foretatt tilsyn med hensyn på tilgjengelighet eller ”universell utforming”.

4.2.1 Hva skjedde med boligkvalitetsdiskusjonen i Ålesund?

Går vi tilbake til den boligsosiale planen fra 2003, var ett av hovedmålene et *bedre tilpassert boligmarked*. Eksempler på dette er at flere boliger burde ha livsløpsstandard, flere boligkomplekser burde hatt heis og det burde vært flere og billigere boliger” (s 8). Tilgjengelighet var sett som viktig.

Den boligsosiale planen har ikke blitt noe styringsdokument. Planen ble utarbeidet og vedtatt av to komiteer, Helse- og sosial og Byggenemda. Det har senere vært omorganiseringer både politisk og administrativt. Vanskeligstilte og tjenester til denne gruppen ligger politisk nå under Velferdskomiteen og plan og byggesaker under Byggenemda, som utgjøres av et utvalg av formannskapet.

Men, som vi har sett er spørsmål knyttet universell utforming videreført i det pågående kommuneplanarbeidet og vi finner at den nye tilnærmingen er knyttet til kommunenes folkehelsearbeid og "Hele i plan" og forankret i vedtak av 03.11.05 (Sak 090/05).

I kommuneplanarbeidet spiller gruppen "Helse i plan" inn forslag og synspunkter. Det ble det sammensatt en gruppe med representanter både fra teknisk-, kultur-, og sosialsektoren som arbeider med temaer som universell utforming både mot kommuneplanarbeidet og mot det helseforebyggende arbeidet rettet mot plan. Leder for "Helse i plan" kommer fra sosialetaten og er også folkehelsekoordinator. Det ble også opprettet et planforum i administrasjonen.

Vi kunne tenke oss at det gikk en linje fra kommuneplanens mål og visjoner, via arealbestemmelser og oppfølging i byggesaksbehandlingen. Poenget med forankring i bestemmelser til kommuneplanen arealdel er at den er bindene for private, så vel som kommunale planer.

I den reguleringsplanen vi har sjekket, ble bestemmelsene om universell utforming til en generell setning under planens fellesbestemmelser og denne ble ikke fulgt opp ved byggesaksbehandlingen. Det er kanskje også vanskelig å følge opp når prinsippet ikke er gitt noe materielt innhold. Det er ikke utarbeidet retningslinjer og spesifikke bestemmelser i reguleringsplanen knyttet til hvordan universell utforming skal ivaretas. Det er heller ikke utarbeidet veileder til bruk ved planlegging og støtte for kommunene saksbehandling i plan og byggesaker. Vedtaket fra 05.11.05 er altså ikke fulgt opp.

Selv om Ålesund kommune gjennom politiske prosesser og gjennom planverket har startet opp et arbeid mot bedre tilgjengelighet, synes det ikke å ligge en bevist strategi om hvordan slike mål og visjoner skal gjennomføres. Det mangler en overføring fra overordnede planer til arealbestemmelser og strategier og verktøy. Det mangler et faglig grep som gir prinsippet om universell utforming et gitt innhold.

I planarbeidet nevnes Stavangermodellen som en strategi for å styre inn de boligpolitiske målene. Dette er det gjort lite med. Fram til i dag har Ålesund kommune lagt ut lite boligtomter og det normale er private reguleringsplaner.

Når en ser Ålesund kommunes formuleringer i planprosessen og hvordan dette er ivaretatt videre i prosessen, er det fristende å tenke på ordtaket ”Opp som en løve og ned som en skinnfell”.

5 Boligkvalitet og regulering

I dette kapitlet tar vi for oss tre kommuner som har arbeidet med å styre i kvalitet knyttet til universell utforming gjennom planlegging. Dette er Trondheim, Ullensaker og Kongsvinger. Alle tre kommunene er Pilotkommuner og alle tre har vært aktive i BU 31-3 ”Innarbeide UU i reguleringsplan”. Disse kommunene har samarbeidet. Men kommunene er ulike, både mht hvilke forsøk de tidligere har gjort mht boligkvalitetsplanlegging og hvilke oppgaver de har stått overfor i perioden 2005-08.

Trondheim kommune har over lag tid jobbet mye både med boligpolitikk og med kvaliteter som en kan knytte til prinsippet om universell utforming. Prinsippet er forankret i kommuneplanarbeidet. Vi starter opp gjennomgangen av Trondheim med utgangspunkt i boligprogrammet fra 2005. Kommunen har tidligere lagt inn kvalitetsbestemmelser i reguleringsplaner og har selv kartlagt resultatene av dette. Deretter har de gått videre og tatt sikte på å utvikle en veileder som kunne gi innhold til formuleringen ”universell utforming”. Denne veilederen har nå fått status som er prosjekteringsverktøy og har vært under utprøving.

Ullensaker har jobbet etter samme mal som Trondheim og har også laget reguleringsbestemmelser.

Kongsvinger har stått overfor en stor byggesak som også var en del av sentrumsplanleggingen. Dette har vært utbygging av videregående skole, bibliotek og parkanlegg. Dette byggeprosjektet og kvaliteter knyttet til universell utforming har også stått sentral i deres arbeid som pilotkommune. Arbeidene i kommunene har hatt fokus på å styre inn bolig – og bygningskvaliteter via reguleringsplan. Byggearbeidene var omfattende og det forelå kvalitetsføringer både i reguleringsplanen og i konkurranseprogrammene som lå til grunn for prosjektutforming.

Vi vil i dette kapittelet gå gjennom disse tre kommunene og deres (bolig)planlegging og deres mål. Disse tre casene er ikke like ”tykke”. Vi starter med Trondheim kommune som har over år nedlagt et omfattende arbeid knyttet til boligkvalitet.

5.1 Trondheim kommune – boligpolitikk og pilotkommunen

Trondheim kommune har jobbet med boligkvaliteter og universell utforming gjennom en rekke år og har gjennomført flere prosjekter og planprosesser der kvalitet og universell utforming har vært det sentrale temaet. Trondheim kommune har vært pilotkommune og har arbeidet med disse spørsmålene både knyttet til boligprogrammet og kommuneplanarbeidet.

Boligprogrammet

Trondheim kommune har ingen egen boligsosial plan, men et boligprogram¹⁶. Boligprogrammet er en handlingsplan som omfatter boligbyggeprogram og boligsosiale utfordringer og strategier både innen det boligsosiale arbeidet, boligkvalitet og universell utforming med mer.

Boligkvalitet er et sentralt tema. I sammendraget – boligpolitiske strategier sies det at boligkvalitet skal økes gjennom:

- Å sikre kvalitet gjennom reguleringsbestemmelser
- Å fastsette nye krav til uterom for boliger gjennom bestemmelser i plandelen
- Legge til rette for friluftaktiviteter og sikre uregulerte grønne lunger
- Å sikre tilgjengelighet for alle gjennom reguleringsbestemmelser, det er et mål at over 50 % av nybygde boliger har universell utforming. (ibid, sammendrag, upaginert)

Boligprogrammet inneholder en rekke temaer. For hvert tema formuleres det en strategi. Alle disse strategipunktene er samlet i

¹⁶ Trondheim kommune. Boligprogram 2005 – 2008. Sluttbehandlet i bystyret 22 juni 2005

bystyrets vedtak av 22. juni 2005. Vedtaket har to punkt som tar opp boligkvalitet. Det heter i 3.4.1 "Bokvalitet - boligstørrelse :

at det skal legges mer vekt på gode, definerte boligkvaliteter og boligstørrelser for boliger, med spesielt fokus på småboliger.

Under punktet om universell utforming (3.4.3) heter det:

Der forutsetningene ligger til rette for det skal alle boliger i 1 etasje, og på alle plan der det skal være heis, fylle brukbarhetskravene til tilgjengelighet i teknisk forskrift. Tilgjengeligheten skal styres gjennom bestemmelser/retningslinjer i kommuneplanens arealdel og bruk av reguleringsbestemmelser. Sjekklister utarbeides for å ivareta universell utforming i planer /prosjekter og denne brukes i alle oppstartsmøter for planer og forhåndskonferanser. Målet er å komme over 50 % andel boliger med universell utforming av nybygde boliger (ibid s. 32.)

Vi ser her at Trondheim kommune ønsker å styre ulike kvalitetskrav gjennom reguleringsplaner. De trekker også opp en rekke andre virkemidler, som utarbeidelse av sjekklister til bruk i plan- og byggesaksprosessen og utarbeiding av veileder om boligkvalitet.

5.1.1 Pilotkommuneforsøket

Trondheim kommune er i med pilotkommuneprosjektet BU 31 "Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet" Tiltaket er en del av Regjerings handlingsplan for økt tilgjengelighet " og finansiert av handlingsplanens stimuleringsmidler. Forsøket iverettes av MD. Prosjektet skal gi støtte til pilotkommuner for å fremme universell utforming som strategi i kommunenes virksomhet.. Det skal særlig legges vekt på å styrke koblingen mellom kommunal planlegging og utnyttning av tilgjengelige økonomiske virkemidler.

Det framgår av Trondheim kommune prosjektrapporter¹⁷ og prosjektplan¹⁸ for pilotkommunearbeidet at de har gjennomført en rekke prosjekter og med finansieringsbidrag blant annet fra BRA-programmet, Husbanken og statens byggetekniske etat.

Vi skal i det videre se på ett av disse prosjektene. Trondheim kommune søkte høsten 2006 Husbanken om kompetansetilskudd til prosjekt med tittelen ”Universell utforming i plan- og byggesaker”. Prosjektet ble delfinansiert som to del-prosjekter med mål å:

1. dokumentere/evaluere status mht. universell utforming i nye boligområder med flerleilighetsbygg
2. utvikle retningslinjer for universell utforming av arealplaner med boligformål

Prosjektet har to delprosjekter:

Delprosjekt 1: Trondheim kommune. Boligenheten. Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. En studie av status for nye boliger i Trondheim (Støttet av Husbanken)

Delprosjekt 2: Universell utforming i plan- og byggesaker (Støttet av Husbanken).

5.1.2 Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. Delprosjekt 1

Det første delprosjektet tok sikter mot å utvikle en veileder for universell utforming av leilighetsbygg. Som en bakgrunn for dette arbeidet er det gjennomført en studie av to nye boligprosjekter bygget i Trondheim, Elvehavn brygge og Rosenborg park. Vi vil her gjennom gå deres materiale.

¹⁷ Trondheim kommune. Byutvikling. Trondheim – pilotkommune i universell utforming. Rapport 2006, Trondheim kommune. Byutvikling. Trondheim – pilotkommune i universell utforming. Rapport 2007, Trondheim kommune. Byutvikling. Trondheim – pilotkommune i universell utforming. Sluttrapport for pilotkommunearbeidet i perioden 2005-2008

¹⁸ Prosjektplan for 2006/2007, Trondheim – pilotkommune i universell utforming, rev 13.07.06, rev16.08.07, rev 05.08.07

Elvehavn brygge

Reguleringsplanen for Elvehavn brygge har ingen bestemmelser om universell utforming av utomhusanlegg, felles boligbygninger og boliger.¹⁹ Den første rammetillatelsen ble avslått pga for dårlig framkommelighet til og i bygget. Her måtte det omprosjektering til. I rammetillatelsen (etter omprosjektering) understrekes kravene i teknisk forskrift(TEK) kap. X til tilgjengelighet og viser til prinsippet om universell utforming. Rammetillatelsen stiller videre vilkår knyttet til igangsettingstillatelse der de må krever en dokumentasjon på at forskriftens krav til generell tilrettelegging for orienterings- og bevegelseshemmede, må foreligge. Ved igangsettingstillatelse synes alle vilkår knyttet tilrammetillatelsen å være oppfylt.²⁰ Bygget blir befart før ferdigattest var utstedt. Befaringen viste at ivaretagelsen av kravene i teknisk forskrift, ikke alltid var gode. Ramper som utliknet høgdeforskjeller var for bratte og uten repos utenfor dør, det var generelt for trang utenfor alle heisdører, terskel fra yttergang til trapperom/heis var for høy. Det var også mye å påpeke ved utformingen av den enkelte leilighet med smale dører (lysåpning p 70 cm inn til soverom), for lite baderom for å kunne tilpasse det til bevegelseshemmede osv²¹.

Rosenborg park

For Rosenborg park, har vi gjennomgått reguleringsbestemmelsene (se vedlegg til rapporten). Av reguleringsbestemmelsene går det fram at det i § 3.1-4 er stilt krav til krav til boligkvalitet.. Det heter: ”Boligene skal i hovedsak være gjennomgående. Det tillates ikke ensidige leiligheter i 1 og 2 etasje over sokkeletasje mot Stadsingeniør Dahls gate”. Videre stilles det krav om at minimum 20 % av boligene skal tilrettelegges for bevegelseshemmede (§ 3.2.2.2. og 3.2.2.3). Hva dette skal innebære, er imidlertid uklart.

I rammetillatelsen påpekes en rekke uheldig forhold knyttet til bevegelseshemmedes bruk av heis og trapperom. Noen av problemstillingene handler om mindre heldige planløsning i atkomstarealene. Det stilles derfor i rammetillatelsen krav om at

¹⁹ Trondheim kommune. Boligenheten. Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. En studie av status for nye boliger i Trondheim, s 17

²⁰ Trondheim kommune. Boligenheten. Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. En studie av status for nye boliger i Trondheim, s 18

²¹ Trondheim kommune. Boligenheten. Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. En studie av status for nye boliger i Trondheim

det ved søknad om igangsetting skal sendes inn reviderte tegninger som viser tilgjengelighet for bevegelseshemmede. Rammetillatelsen setter også som et vilkår for iverksettningstillatelse at det sendes inn en plantegning som viser hvordan innpasning av toalett for orienterings- og bevegelseshemmede kan skje i alle boliger (oppfølging av TEK § 10-32) (ibid)

Rammetillatelsen følger også opp reguleringsbestemmelsene om at minst 20 % av boligene innenfor planområdet skal være tilrettelagt for bevegelseshemmede. Det kreves også på dette punktet innsendelse av plantegninger ”som entydig synliggjør at leieighetene er tilpasset for bevegelseshemmede” (ibid, s 20).

Befaringen viste at mange krav var ivaretatt, men en finner gjennomgående høye terskler inne i leilighetene, tunge dører og høye terskler fra trapperom til felles utvendig svalgang og problemer med kontraster og markering av trappenesser.

Det er i Rosenborg park bygget heis i alle boligbygningene, men det er uklart om dette er svar på kravet om at 20 % av boligene skal være tilpasset bevegelseshemmede eller om det er utbyggers tolkning av markedet og det kvalitetskrav (knyttet tilområde/målgruppe) som forklarer valg av heis. Men det er åpenbart at 20 % av boligene kunne gjøres tilgjengelige uten heis i alle bygg. Rapporten (ibid, s 29) finner samme mønster knyttet til utomhusanleggene. Det er i reguleringsbestemmelsen reist krav om ”tilgjengelighet for alle” i områdets friområde (planens begreper), noe de med få unntak finner gjennomført. Rapporten viser her til at kvaliteten på utomhusanlegg kan ha sammenheng med utbyggers ekstra satsing på boliger med tilgjengelighet/heis og tilsvarende kvaliteter i utearealene.

Trondheim kommunes oppsummering av situasjonen

Når Trondheim kommune har valgt å etablere reguleringsbestemmelser knyttet til tilgjengelighet, innebærer det i følge rapporten en erkjennelse av at statens byggeregler ikke resulterer i den ”universell standard” som kommunen ønsker i sine nye boliger. Dette kan handle om at byggereglene ikke er tilstrekkelige eller klare nok eller at den minstestandard som regelen uttrykker, ikke blir innfridd av tiltakshaver. (ibid s 24). Trondheim kommune mener derfor at minstekravene i TEK, kap X ”Brukbarhet” bør klargjøres og suppleres slik at både ansvarlige søkere og det

kommunale tilsynet har en tydelig statlig minstestandard å forholde seg til.

Rapporten oppsummeres med at reguleringsplanen for Rosenborg park bryter med tidligere sedvane ved at det etableres en ny type planbestemmelse som stiller krav til tilgjengelighet. Den ene bestemmelsen retter seg mot friområder, den andre mot boligene. Rapporten peker på at kvaliteter knyttet til universell utforming var bedre ivaretatt i Rosenborg Park enn i Elvehavn brygge og at dette må kunne forklares ut fra de gitte reguleringsbestemmelsene.

Trondheim kommune mener at så lenge som minstekravene til boliger er utilstrekkelige i tekniske forskrift(TEK), burde kommunale reguleringsbestemmelser kunne henviser til en supplerende kommunal standard som f. eks ”Kommunenes minstekrav til universelle boliger”. Reguleringsbestemmelser av denne typen bør også ledsages av en tilgjengelighetsplan” der utbygger selv foreslår hvilken del av boligmassen som skal tilrettelegges og hvilke tiltak som skal realiseres”. Slike planer bør da godkjennes før igangsettingen.

Dette kan da gjøre i tre ledd:

- Konkretiserer tilleggskravene til boliger ut over dagens statlige minstekrav TEK (som prosjekteringsverktøy)
- Innføre reguleringsbestemmelser som viser til disse tilleggskravene for den boligmassen som skal tilrettelegges (reguleringsplan)
- Etterspørre dokumentasjon fra ansvarlig søker om at tilretteleggingstiltakene er på plass for igangsettingstillatelsen gis (byggesak)

En tenker seg at tilleggskravene skal formuleres som (presise og målbare) ytelseskrav. ”Presise ytelseskrav til målbare egenskaper vil lette kommunenes tilsyn og skjerpe kvalitetsutviklingen på feltet” (ibid, s31) I rapporten mener en også at slike mer detaljerte utformingskrav har hjemmel etter PBL §26.

5.1.3 Universell utforming i plan- og byggesaker. Delprosjekt 2

Dette prosjektet skulle vurderer hvordan retningslinjer og reguleringsbestemmelser kan formes og brukes for å oppnå universell utforming i nye boligområder. Prosjekt om ”avdekker at der er svært begrensede muligheter for å gi rettslig bindende bestemmelser i arealplaner som sikrer universell utforming inne i boligbygg/ fleretasjeshus”²²

Trondheim kommune ba MD vurdere om det er anledning til å stille krav til utformingen av boliger som går ut over TEK/REN, om det er adgang til å stille strengere krav i reguleringsbestemmelsen enn det som framgår av teknisk forskrift (Brev av 09.03.2007). MD viser Brev 08.06.2007 i til PBL §26 som hjemler at det kan gis reguleringsbestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet, men at det som utgangspunkt ikke er adgang til å gi reguleringsbestemmelser om de tekniske løsningen inne i bygget. Disse er hjemlet i TEK. Det en i plan kan gi strengere bestemmelser om enn det som framgår av TEK, er krav til tilgjengelighet/atkomst. ”Teknisk forskrift (TEK) inneholder krav til tekniske løsninger ved det enkelte bygg, herunder krav til tilgjengelighet. Departementet mener at det som utgangspunkt ikke er adgang til å gi reguleringsbestemmelser om de tekniske løsningene inne i et bygg. Derimot kan det gis bestemmelser om bl. a. tilgjengelighet til et bygg, antallet etasjer og utformingen av uteareal”.(ibid)

MD peker i sitt brev til Trondheim kommune også på at det i reguleringsbestemmelser ikke kan henvises til en generell veiledning med den hensikt å gjøre veilederen juridisk bindende.

Som prosjektet oppsummerer: det synes å være begrensede muligheter til å gi rettslig bindene bestemmelser om boligkvaliteter i arealplan.

²² Trondheim kommune. Boligenheten. Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. Delprosjekt 2. Retningslinjer og bestemmelser i arealplaner med boligformål. Trondheim, januar 2008, s 12

5.1.4 Universell utforming – flerleilighetsbygg, et prosjekteringsverktøy

Ut fra den foreliggende situasjonen arbeidet kommunene arbeidsgruppe videre med en veileder for flerleilighetsbygg. Trondheim kommunens arbeidsgruppe med medlemmer fra Byggesakskontoret, Boligenheten, Byplankontoret og rådgiver for universellutforming har i utarbeidelsen samarbeidet med en gruppe med representanter for NAV hjelpemiddelsentralen, Handicapforbundet, Husbankene avd. Sør-Trøndelag, enhet for ergoterapitjeneste, Trondheim eiendom, Kommunal råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (TKF) og representant for en utbygger (entreprenør). Arbeidet er delfinansiert av Statens byggtekniske etat.

Veilederen er ment å være en systematisering av TEK, veiledningen til teknisk forskrift og kommunenes anbefalte ytelser i tillegg veiledningen. Denne veilederen skal fungere som en konkretisering av begrepet ”universell utforming” som er nedfelt i planbestemmelsene og gi begrepet et innhold/minstestandard. Den er utformet som et prosjekteringsverktøy. Den er bygget opp ut fra TEK og ytelser i veiledning til TEK. For hvert av de aktuelle områdene er det da gitt tilleggsanbefalinger. Anbefalte tilleggsytelser er omfattende og detaljert. Det er også lagt ved en tabell over mål på inventarer og utstyr. Meningen er at den prosjekterende plukker ut det utstyr og inventar som er aktuelt i den enkelte bolig, men ut fra de angitte mål sørger for at det er tilstrekkelig plass for bruk av rullestol.

Dette verktøyet har vært til utprøving i arbeidet med prosjektering og bygging av 40 boligenheter der universell utforming og lavenergi har vært viktige kvaliteter. Veilederen utprøvd av arkitekt og entreprenør. Prosjekteringsverktøyet har vært på høring til annen pilotkommune samt til det kommunale råd for funksjonshemmede. Når den er ferdigstilt, legges saken fram til formannskapet til orientering i januar 2008.

5.1.5 Kommuneplanarbeidet

Kommuneplanens strategidel og arealdel er viktige overordnede planer. Kommuneplanen rulleres i samme periode som

gjennomføringen av pilotkommuneprosjektet og alle dets utviklingsprosjekter. Planstrategien fastlegger prinsippene for den endelige kommuneplanen og denne strategien har vært på høring. Her behandles ikke universell utforming eksplisitt. Trondheim kommune har vektlagt universell utforming i kommuneplanens arealdel. Arealdelen var vedtatt i 2007²³. I arealdelen trekkes lenken til Boligprogrammet til utviklingsarbeidet. I kommuneplanens arealdel er følgende beskrevet under universell utforming:

Målet med universell utforming er god tilgjengelighet på alle områder slik at alle skal ha samme muligheter til personlig utvikling, samfunnsdeltakelse og livsutfoldelse. (ibid s. 12)

Det heter videre:

- Universell utforming skal legges til grunn for planlegging og utførelse ut fra prinsipper trukket opp i sak om ”Trondheim – en funksjonsvennlig by”
- Universell utforming legges til grunn for all kommunal byggevirkosomhet.
- Sammen med veileder til byggeforskriften, TEK, skal anbefalte løsninger i Trondheim kommunes ”veileder publikumsbygg” og ”veileder flerleilighetsbygg” (Ferdig jan. 2009) vurderes som minstekrav der det stilles krav om universell utforming.

5.1.6 Trondheim kommunes arbeid med kvalitetsspørsmål – en oppsummering

Går vi tilbake til prosjektgruppens strategi, var den treleddet:

- Konkretiserer tilleggskravene til boliger ut over dagens statlige minstekrav TEK (som prosjekteringsverktøy)
- Innføre reguleringsbestemmelser som viser til disse tilleggskravene for den boligmassen som al tilrettelegges (reguleringsplan)

²³ Trondheim kommune. Byplankontoret. Kommuneplan 2007-2018. Arealdel 2007-2018. Datert 28.10.08

- Etterspørre dokumentasjon fra ansvarlig søker om at tilretteleggingstiltakene er på plass for igangsettingstillatelsen gis (byggesak)

Brevet fra MD førte til en reorientering. Veilederen kan ikke bli gjort bindende, men arbeidet med den fortsetter og fokus legges nå på veilederen som et prosjekteringsverktøy og som en veileder. Dette gir mange tips, råd og konkretiseringer vedrørende universell utforming av flerleilighetsbygg med universell utforming.

Planbestemmelser

Når det gjelder innføring av planbestemmelser, godtar Trondheim kommunes prosjektgruppe ikke MDs konklusjon og ønsker å fortsette en praksis der en legger inn føringer i planbestemmelsene. De foreslår i sin rapport at det under Universell utforming legges inn:

- ”Boliger og utearealer skal utformes etter prinsippene om universell utforming”
- ”Minimum X % av de nye boligene skal dimensjoneres slik at de tilfredsstillt kravene til framkommelighet for orienterings- og bevegelseshemmede /rullestolbrukere i alle fellesrom, i boligens private rom og utearealer”
- ”Det vises til kommunen prosjekteringsverktøy ”Universell utforming – flerleilighetsbygg”²⁴

Utfordringen for Trondheim kommune har vært å gi universell utforming et definert minsteinnhold som kan kommuniseres til involverte aktører i både plan- og byggesaker. Derfor har Trondheim kommune utviklet prosjekteringsverktøy til bruk ved prosjektering av publikumsbygg og flerleilighetsbygg. Prosjekteringsverktøy tenkt brukt som et viktig redskap både til internt bruk for egne kommunens egne bygg samt til eksternt bruk som anbefaling. Tanken er at innholdet også kan danne grunnlag for å formulere konkrete bestemmelser i reguleringsplaner. Bruk av prosjekteringsverktøy er ment å kvalitetssikre at bygg får de kvaliteter Trondheim kommune vil legge i prinsippet universell

²⁴ Trondheim kommune. Boligenheten. Universell utforming i dagens plan- og byggesaker. Delprosjekt 2, s 13

utforming. Prosjekteringsverktøy er også utgangspunkt for utarbeidelse av anbudsdokument.²⁵

Prosjektgruppen skriver i sin rapport at den skisserte praktiseringen av planbestemmelsene og tolkning av forskriftene, kan gi grunnlag protester/innsigelser til kommunene i forbindelse med behandling av reguleringsplaner samt evt. klager på vedtak i byggesøknader og kommunens håndheving tilsyn og kontroll på dette området. Det heter videre ”Kommunene må i slike tilfeller konkret vurdere om vedtaket skal endres, eller saken føres videre til høyere instans eller eventuelt i rettsapparatet for avgjørelse” (ibid s 13). Vi ser at prosjektgruppen er klar på å videreføre strategien for å gjennomføre en bedre tilgjengelighetsstandard i de boligene som bygges i kommunen gjennom å gi planbestemmelser.

Går vi tilbake til reguleringsplanen for Rosenborg park, hadde den en bestemmelse om tosidig belysing av en rekke leiligheter. ”Boligene skal i hovedsak være gjennomgående. Det tillates ikke ensidige leiligheter i 1 og 2 etasje over sokkeletasje mot Stadsingeniør Dahls gate”. Som vi pekte på tidligere er det ikke bare kvaliteter som kan knyttes til universell utforming som blir lagt inn som planbestemmelser.

Byggesak

Ser vi til slutt på det siste leddet i strategien, handler den om aktiv bruk av byggesaksbehandlingen. Skjemaet som brukes til forhåndskonferanse, inneholder et punkt om tilgjengelighet, men det gjennomføres ikke noe mer systematisk oppfølging av temaet.

Dersom det eksisterer reguleringsbestemmelser om er knyttet til universell utforming, kan de følges opp gjennom vilkår knyttet til rammetillatelsen, som de gjorde i prosjektet Rosenborg park.. Det ble lagt inn flere vilkår knyttet til rammetillatelsen. Ved søknad om igangsetting skulle det sendes inn reviderte tegninger som viser tilgjengelighet for bevegelseshemmede. Rammetillatelsen satte også som et vilkår for iverksettelse at det ble sendt inn en plantegning som viste hvordan innpassing av toalett for

²⁵ Trondheim kommune. Byutvikling. Trondheim – pilotkommune i universell utforming. Sluttrapport for pilotkommunearbeidet i perioden 2005-2008

orienterings- og bevegelseshemmede kunne skje i alle boliger. Vi går også ut fra at dette ble gjennomført.

Kommunene innførte også fra april 2007 uavhengig kontroll på prosjektering knyttet til teknisk forskriftens kap. X Brukbarhet. Kommunene var før 1997 ansvarlig for å kontrollere den mer detaljert tekniske prosjekteringen. Dette ansvaret ble ved loven av 1997 overlatt de prosjekterende selv, enten som uavhengig kontroll eller som egen kontroll. Alle som ønsker å på ta seg et kontrollansvar, må søke om å få tildelt dette, på linje med å søke om ansvar for å prosjektere og utføre. Det er søker selv som foreslår kontrollform, men kommunene skal i hvert tilfelle godkjenne kontrollformen. Opprinnelig hadde en tenkt at flere uavhengige kontrollforetak ville stå for en del av kontrollen, men utviklingen har gått mot at den vanlige kontrollformen er egenkontroll, enten ved utøveren/operatøren selv, ved hjelp av sidemannskontroll eller kontroll ved bas eller formann. Her kommer det endringer i den nye byggesakslovgivningen. Men vi ser at Trondheim kommune har tatt i bruk sine muligheter til å kreve uavhengig kontroll på boligprosjektering etter forskriftens kap X. Etter skjønn krever de uavhengig kontroll på arkitekturprosjekteringen for boligprosjektere i tiltaksklasse 2 og nesten alltid for prosjekter i tiltaksklasse 3.

I perioden da denne saksbehandlingen på Rosenborg park foregikk, var ikke tilsynet svært utviklet i Trondheim kommune. Det ble foretatt tilsyn knyttet til brannkrav ol, men ikke knyttet til brukbarhet/tilgjengelighet. Fra 2007 kunne det vært aktuelt å følge opp en slik sak med tilsyn og det blir i dag foretatt tilsyn etter kap X. Deres tilnærming er å ta tilsyn på prosjektering etter at kontrollerklæring for prosjektering er levert. De tar her ikke stilling til nivået på myndighetskravene (det er den ansvarlig prosjekterendes ansvar), men den prosjekterende skal vise sporbarheten til myndighetskravene. Videre kan de ta tilsyn på utførelse etter at kontrollerklæringen er innsendt for utstedelse av ferdigattest. Her vil de bli bedt om å redegjøre for kritiske punkter i utførelsen. Når det gjelder å foreta tilsyn der en har bestemmelser om universell utforming i reguleringsbestemmelsene, er det svært forsikte fordi de mener at den hjemmel de i dag har, er uklar.

5.2 Ullensaker kommune

Ullensaker kommune er med i pilotkommuneprosjektet. Kommunen har erfaringer knyttet til bygging og tilgjengelighet, spesielt i forbindelse med utbyggingen av Gardemoen flyplass. Vi skal her se på plandokumenter fra kommunene og oppsummere kort hvor arbeidet med tilgjengelighet i bygninger og boliger i dag står. Vi tar utgangspunkt i kommuneplanarbeidet og i Ullensaker som pilotkommune.

Kommuneplanen 2004 -2020

”Kommunens bygningsmasse må vedlikeholdes og oppdateres ut fra brukernes behov, lover og forskrifter. Det blir lagt vekt på forebyggende vedlikehold. Etterspørselen etter kommunale utleieboliger er økende. Gjennom Lokal handlingsplan for utleieboliger og boligetablering sikres flere kommunale utleieboliger. Viktige satsinger er:

- Bygge ut kommunale utleieboliger i takt med behovet
- Utnytte utbyggingsavtaler for å skaffe nok tilgang på utleieboliger
- Tilrettelegge kommunale boliger for livsløpsstandard
- Vektlegge vedlikehold og rehabilitering av kommunens bygningsmasse

Boligområdene skal ha gode fysiske og sosiale kvaliteter og ivareta de fremtidige utviklingsbehov. Kommunen må stimulere planlegging, kvalitet i utforming, fleksibilitet, møteplasser, livsløpsstandard, muligheter for sambruk, samt balansert utvikling mellom områder”.

Vi ser at det i kommuneplanen er livsløpsstandard som standard og av formuleringen kan det se ut til at kravene rettes mot områder med kommunale boliger og ikke regulering for boligformål generelt.

Universell utforming og pilotkommuneprosjektet fra 2005

Med bakgrunn i kommuneplanens mål har Ullensaker søkt og blitt pilotkommune. Prosjektet har to hovedmål og fire delmål. To av delmålene kan direkte relateres til kvaliteter ved bygd miljø:

Delmål 2. Det skal planlegges og opparbeides gode eksempler på fysiske løsninger i forbindelse med kommunens tettstedsutvikling, der universell utforming er et grunnleggende prinsipp. Delmål 4. Universell utforming skal synliggjøres og vektlegges i alle kommunale planer og reguleringsbestemmelser.

Plansjefen er den prosjektansvarlige. Det er oppnevnt en styringsgruppe, en referansegruppe og nedsatt en arbeidsgruppe som møtes ukentlig i prosjektperioden. Mandat for arbeidsgruppa lyder:

Arbeidsgruppa for universell utforming i Ullensaker kommune skal være en pådriver for å gjøre alle publikums- og flerleilighetsbygg, utemiljø (byrom, gater, gang/sykkelvei), idrettsanlegg og opparbeidede friluftsområder tilgjengelige for alle. Videre skal det arbeides for at universell utforming implementeres som et av flere overordnede prinsipp i all kommunal saksbehandling og planlegging. Gruppa skal fungere som rådgivere overfor private forslagstillere i plansammenheng og overfor kommunens øvrige tjenesteenheter i saker hvor tilgjengelighet er et tema. (Ullensaker kommune, Plan og landbruk, 4 april 2006)

Under prosjektets aktiviteter, er en rekke saker knytte til aktivitet 3 ”bygg og uteområder”. Her har prosjektet en rekke arbeidsoppgaver. Her inngår både en kartlegging av dagens tilgjengelighetssituasjon, utvikle en veileder etter mønster fra Trondheim kommune. Den skal nyttes i offentlig saksbehandling, tilsyn på nybygg, gjøre universell utforming til et tema på forhåndskonferanser og i utbyggingsavtaler samt utarbeid konkrete planer og løsninger der universell utforming er et grunnleggende prinsipp. Vi ser her at oppgavene både er rettet mot planlegging og en fokusert byggesaksbehandling med tilsyn.

I prosjektrapporten fra 2006 (Universell utforming. Rapport 2006) rapporteres det om utviklingen av veileder:

Arbeidet med å tilpasse veilederen for universell utforming i publikumsbygg etter modell fra Trondheim kommune, har pågått siden mai 2006. Tilpasningen er et samarbeid mellom prosjektet UU og enheten byggesak og oppmåling i kommunen.

Veilederen foreligger nå ferdig redigert og skal drøftes i ledergrupper for plan, eiendom og teknisk drift i oktober. I denne drøftingen avgjøres videre fremdrift og omveilederen skal politisk behandles. Veilederen må ses i sammenheng med varslede endringer i plan- og bygningsloven (s 5).

Kommunedelplan Byplan Jessheim, arealplan med bestemmelser 2006

I planens § 5 Tilgjengelighet, krever en at alle planer som fremmes for behandling etter plan - og bygningsloven, skal det foreligge en vurdering av at tilgjengeligheten for alle befolkningsgrupper, herunder bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede, er ivaretatt. Videre krever § 7 Byggeområder at alle boliger skal ha gode tilgjengelige utearealer. Og i § 9 om Trafikk heter det at gaterommet skal tilpasses alle brukere på en likeverdig måte etter prinsippet om universell utforming.

Utbyggingsavtaler

Ullensaker kommune krever utbyggingsavtale for all utbygging med 5 eller flere boenheter. Av generelle krav som inngår ved alle utbygging i kommunen, inngår universell utforming. Det heter i herredsstyrets vedtak av 12.06.06 om utbyggingsavtaler:

Universell utforming betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes slik at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler

Kommuneplanen 2008 -2020²⁶ og planbestemmelser²⁷

Kommuneplanen er nylig revidert og vedtatt i juni 2008. Arealplandelen til kommuneplanen er ikke endelig vedtatt. Kommunens visjon lyder: -Vekstkommunen – tilgjengelig, attraktiv og handlekraftig! Forøvrig behandles universell utforming under kapittelet om ”Folkehelse og universell utforming”. Målet er

²⁶ Kommuneplan Ullensaker 2008- 2020. Vekstkommune – tilgjengelig, attraktiv og handlekraftig! Vedtatt 16 juni 2008

²⁷ Kommuneplan for Ullensaker 2008 – 2020. Bestemmelser med retningslinjer. Vedtatt av herredsstyret 16 juni 2008

at flest mulig av kommunens innbyggere skal delta i samfunnet ut fra egne forutsetninger og mestre egenhverdag.

I planbestemmelsenes § 2.3 Krav til boligområder, er det tatt med flere krav. I nye områder skal minimum 50 % av boligene bygges med universell utforming som kvalitet. Reguleringsplanen skal vise hvilke boliger i området som skal bygges med universell utforming som kvalitet. Det definerer også krav til en universelt utformet bolig: ”Den skal ha trinnfri atkomst fra parkering til inngang og plan løsning med trinnfri atkomst og tilstrekkelig areal for å kunne manøvrere manuell rullestol (snusirkele 150 cm) til/i nødvendig rom (bad/toalett, kjøkken, soverom, oppholdsrom, uterom og evt barnerom) Boligens ulike funksjoner skal kunne betjenes fra rullestol”.

Vi har sett på tre ulike reguleringsplaner, en plan knyttet til Jessheim senter, en plan knyttet til bygging av en barnehage og reguleringsbestemmelser knyttet til et friområde. Alle planene har med bestemmelser knyttet til tilgjengelighet. I reguleringsplanen for deler av Jessheim sentrum²⁸ heter det i fellesbestemmelsene: ”Universell utforming. Det skal tilrettelegges for god tilgjengelighet etter prinsippet om universell utforming både i bebyggelse, utomhusarealer og trafikkområder”.

Byggesaksbehandling

Kommunene følger opp arbeidet med universell utforming gjennom byggesaksbehandling og tilsyn. Det er foreløpig ikke fremmet søknad om boligprosjekter ut fra reguleringsplaner som har bestemmelser om universell utforming. Men kommunene tar temaet opp forhåndskonferanse og ønsker å veilede med utgangspunkt i lov og forskrift. Å få til universell utforming av bygd miljø, er politisk prioritert og blir derfor også tatt opp med aktørene i byggesaker. De har foreløpig ikke noen detaljert sjekkliste for forhåndskonferansen, men arbeider med å få en slik på plass i sitt nye kvalitetssystem. Når boligprosjekter fremmes som rammesøknad, tar de en titt på tegningene og tar evt. en (veiledende) prat med utbygger. Men i tilfeller der de har en reguleringsplan med spesifikke krav, vil universell utforming håndheves som andre planbestemmelser. Hvordan de skal gjøre

²⁸ Ullensaker kommune. Reguleringsbestemmelser i tilknytning til reguleringsplan for kvartal 5 og 6, Jessheim sentrum. . Rev 02.03.07

dette arbeidsmessig, er ikke helt avklart. Plankravet som kommune har formulert, stiller krav til manøvreringsarealer og passasjer. Kommunen har foreløpig ikke hatt noen tilsyn på universell utforming i boligbygg. Men kommunen har hatt tilsyn knyttet til universell utforming av næringsbygg (et storsenter). Dette var tilsyn på byggeplassen.

For publikumsbygg har de veileder som de følger opp.

Rullering av boligsosial handlingsplan

Ullensaker utarbeidet sin første boligsosiale plan i 2003. Denne planen er nå rullert og ny plan vedtatt i 2008. I denne understrekes det at den boligsosiale handlingsplanen må ses i sammenheng med kommunenes øvrige planprosesser. De avgrensner den boligsosiale handlingsplanen fra andre plantyper som tar for seg den generelle boligbyggingen og boliger for eldre som er et mellomledd mellom eget hjem og institusjon. Men det understrekes likevel i den boligsosiale planen hvor viktig det er at alle nye boliger som bygges er universell utformet og er tilpasset alle uavhengig av funksjonsnivå. Av herredsstyrets vedtak framgår de at nye kommunale boligene bør ha universell utforming.

5.2.1 Ullensaker kommunes arbeids med kvalitets spørsmål – en oppsummering

Vi ser at Ullensaker kommune gjennomfører et omfattende arbeid knyttet til universell utforming av boliger, bygninger, uteområder og trafikkanlegg. Arbeidet er forankret i kommuneplanen og tar sikte på å bruke reguleringsplaner som et aktivt virkemiddel. Kommunene har vedtatt veileder for publikumsbygg og avventer Trondheims kommunes arbeid med veileder knyttet til flerleilighetsbygg. Kommune bruker også aktivt de ulike virkemidlene som er knyttet til byggesaksbehandlingen. De har også revidert den boligsosiale handlingsplanen der prinsippet om universell utforming er trukket inn.

5.3 Kongsvinger kommune

Boligsosial handlingsplan

Kongsvinger kommune har en boligsosial handlingsplan fra 2003²⁹. Denne planen tar utgangspunkt i mer allmenne boligpolitiske målsettinger og kommunale utfordringer. Planen hjemles i to vedtak i Utvalget for Næring og administrasjon fra 1999 og 2000. Det heter i mandatet for planen at det skal utarbeides en overordnet plan for kommunens boligpolitikk. Planen skal være en kommunedelplan og beskrive situasjonen og trekke opp retningslinjer for arbeidet med og fordeling av boliger til ulike grupper og kommunens engasjement i boligbygging og tomteutvikling. Planen beskriver de mer allmenne utfordringer som kommunen står overfor som de små tettstedenes situasjon, utnytting av eksisterende infrastruktur og mulig påvirkning av tomte og bolig markedet.

Den boligsosiale planen forholder seg til den da foreliggende kommuneplan (arealdel 1995-2005, vedtatt 1997). Det framgår her at arbeidet med et eget boligbyggeprogram er i gang i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel. Den boligsosiale planen gir en skisse av befolkningsutvikling, flyttetrender, boligutvikling mm før den går inn på registrering av boligbehovet for vanskeligstilte. Planen nevner ikke noe om boligkvaliteter bortsett fra at boliger ikke er godt nok til gjenglige for fysisk funksjonshemmede.

Kommuneplanen

Ser vi på Kommuneplan 2008-2020, Samfunnsdelen (høringsutkast, september 2008), finner vi at universell utforming som prinsipp er sentralt både for å utvikle bymessige kvaliteter og i den kommunale boligpolitikk. I boligpolitikken er en opptatt både av UU gjennom både øke tilgjengeligheten i eksisterende boliger (f. eks ved etterinstallasjon av heis) og gjennom å sikre kvalitet i nye boliger. Når det gjelder universell utforming som boligkvalitet, er denne definert i planforslaget. Disse kravene er tatt inn i kommuneplanens arealdel Areal, høringsforslag. September 2008. revidert 23.9.2008), (se planbestemmelsen p 1.3.3). Det heter her at en skal redegjøre for hvordan kravene til universell

²⁹ Kongsvinger kommune. Boligsosial handlingsplan 28.2.2003

utforming er ivaretatt både i plan- og byggesaksbehandlingen og at arbeider som er nevnt i § 93 ikke kan igangsettes før det er dokumentert hvordan hensynet til universell utforming er ivaretatt.

Kongsvinger blir pilotkommune

Det synes ikke som det går en direkte link fra den boligsosiale planleggingen og over til kommuneplanleggingen. Sammenhengen synes å gå via pilotkommuneprosjektet. Fra 2005 blir Kongsvinger pilotkommune. Går vi inn i prosjektplanen for pilotkommuneprosjektet for 2006³⁰ ser vi at de knytter mye av arbeidet til en utbyggingsprosess de var inne i. Sammen med Hedmarks fylkeskommune skulle de bygge en ny skole, et nytt folkebibliotek og en ny park. Byggeprosjektet var også en del av sentrumsplanen, en planprosess som hadde pågått en periode. I prosjektplanene for pilotkommuneprosjektet er utvikling av planverktøy knyttet til denne prosessen helt sentralt. Det står det:

Etablering av kvalitetskrav knyttet til UU i utbygging av videregående skole, folke – og skolebibliotek og park. Bruke dette som et pilotprosjekt for å sette standard og øke kompetansen i administrasjonene og hos fylkeskommunen, entreprenør og arkitekt/ landskapsarkitekt.

Av vedlegg B1 til prosjektplanen framgår det at det er utformet en reguleringsplan for et planområde på 120 daa der prosjektet inngår. Det framgår videre at universell utforming skal legges til grunn i alle byggeprosjekter innen planområdet og det er videre en prioritert målsetting at dette temaet følges opp i den enkelte byggesak. I bestemmelsen gis det både generelle krav til at temaet skal følges opp og det gis noen konkrete angivelser for hvilke krav kommunene stiller. ”Mange av detaljene må imidlertid løse i det enkelte byggeprosjekt. Det stilles krav til at temaveileder ”bygg for alle” eller tilsvarende veileder anbefalt av kommunen legges til grunn ved utforming av bygg og uteområder. ”

Vedlegg 2 B trekker fram at i pilotkommunens prosjektplan inngikk det å utarbeide verktøy knyttet til reguleringsplanarbeidet som ivaretar hensynet til universell utforming og utarbeide verktøy

³⁰ Prosjektplan for Kongsvinger kommunes satsing på universell utforming i perioden 2006-2007

for bruk i byggesaksbehandlingen. Det framgår av rapporteringen at arbeidet er igangsatt. Når det gjelder byggesaksbehandlingen, trekkes det fram at alle viktige krav knyttet til universell utforming må komme fram i forbindelse med forhåndskonferansen.

Fra sentrumsplan til byggeprosjekt

Her må vi rykke et hakk tilbake til start for å finne utgangspunktet for dette byggeprosjektet og hvilke føringer som forelå. Dette begynte som en plan og byutviklingsprosess i regi av kommunens planavdeling.

Idekonkurranse – byutvikling

I perioden desember 2004- februar 2005 ble det avholdt en idekonkurranse om byutvikling for et større avgrenset område og reguleringsplanarbeidet ble igangsatt. Ideen som framkom skulle være med å danne grunnlaget for en reguleringsplan som skulle sikre at framtidige prosjekter utarbeidet innenfor en gitt, helhetlig ramme. Ser vi på konkurranseprogrammet, er det ikke lagt noen spesiell vekt på prinsippet om universell utforming. Tilgjengelighet er ett av mange og uprioriterte kriterier for bedømmelse.

Byggeprogrammet og konkurranse i to faser

Samtidig (mars 2005) ble det utlyst en konkurranse som tok for seg skole, bibliotek og deler av parken³¹. Konkurransen var todelt der fase 1 var en idekonkurranse og fase 2 en begrenset prosjektkonkurranse. Deretter skulle det gjennomføres en fase 3 med vinnergruppen. Her forelå det i utgangspunktet et byggeprogram.³² Programmet gjennomgår prinsipper og brukerfunksjoner for de ulike fag og virksomheter som skal inn i byggene og et romprogram ligger som vedlegg. Under de generelle kravene til skolen peker en på at skolen vil brukes av personer med funksjonshemninger som vil trenge tilrettelagt virksomhet. Alle aktiviteter og fysiske løsninger må derfor tilrettelegges slik at skolen kan fungerer godt for alle brukerne (Byggeprogrammet, s12)

Ser vi på dette konkurranseprogrammet, er tilgjengelighet et krav: ”Det er viktig med god tilgjengelighet for funksjonshemmede til

³¹ Samarbeidsprosjektet Kongsvinger kommune og Hedmarks fylkeskommune. Ny videregående skole, bibliotek, park. Konkurranseprogram 16 mars 2005

³² Samarbeidsprosjektet Kongsvinger kommune og Hedmarks fylkeskommune. Ny videregående skole, bibliotek, park. Byggeprogram 23.08.04

alle deler av skolen, biblioteket og parken. Det må legges tilrette for hørselshemmede og synshemmede ved universell utforming”.

I vedlegget til konkurranseprogrammet³³, ble disse kravene gjentatt. En fokuserer spesielt på atkomsten til skolen: ”Det er store høydeforskjeller mellom 1 etasje i sentralskole og terrenget utenfor. Forflytningshemmede må ha adgang til skolen gjennom parken, og dette bør det vises løsninger på i prosjektkonkurransen”

Byggeprosjektet er i fase 3, i samspillsfasen, i det pilotkommune-prosjektet starter. Byggeprosjektet er gjennomført som en totalentreprise der det er lagt in en samspillsfase. Dette innebærer at den som grupperingen som vant konkurransen, i et samspill med byggherrene og brukergruppene, utvikle prosjektet fram til detaljprosjekt. I denne fasen får en på plass alle krav knyttet til sikkerhet, konstruksjon, offentlig krav, tekniske løsninger mm. De som ”samspiller” er byggherre, arkitekt, landskapsarkitekt, rådgivere og entreprenører. Samspillet skjer delvis før, delvis samtidig med prosjekteringen. Det innebærer at når pilot-kommuneprosjektet starter opp i 2006, er byggeprosjektet langt utviklet og på veg inn i en fase der alle forhold endelig fastlegges.

Bygging og styring av kvaliteter

I prosjekteringsfasen knytter byggherren til seg Deltasenteret som konsulent på tilgjengelighet og denne gir innspill til de prosjekterende. Byggherren danner også en gruppe som de kaller universell utforming for å følge opp tilgjengelighetsspørsmål i prosjektet. Når byggingen starter går det hurtig og alle spørsmål krever raske svar. Alle endringer som kommer etter at kontrakter er inngått, utløser ekstra arbeid og ekstra kostnader. På noen områder fungerte denne brukerprosessen.

Den største utfordringen var at nivået med hensyn til universell utforming ikke var gitt i konkurransegrunnlaget. Når det gjaldt forflytningshemmede var anlegget godt løst i utgangspunktet. Landskapsarkitekten mente imidlertid at ute-anlegget i seg selv var tydelig og lesbart og at det ikke var nødvendig med egne ledelinjer for blinde/svaksynte. Byggherren var av en annen oppfatning.

³³ Samarbeidsprosjektet Kongsvinger kommune og Hedmarks fylkeskommune. Ny videregående skole, bibliotek, park. Overordnede premisser for prosjektkonkurransen i området sentralskolen –sentrum videregående 01.04.2005

Resultatet ble at byggherren måtte be om tilleggsarbeider for å få inn ønskede løsninger. Dette gjaldt også varsling og markering av trapper.

Erfaringer

Byggherrens representanter trodde i utgangspunktet at universell utforming skulle blitt ivaretatt når det var spesielt nevnt i byggeprogrammet, i reguleringsplanen og det konkurranseprogrammet som la føringen for hele anlegget. På det tidspunktet disse dokumentene ble formulert, hadde imidlertid ikke byggherren mye kunnskap om universell utforming. Anlegget ble priset ut fra konkurransegrunnlaget og det forelå ingen kravspesifikasjon for universell utforming utover dette. Det ble derfor en diskusjon om hva som var riktig nivå, og det viste seg at det nivået som byggherren ønsket, ikke var inkludert i prosjektet. I samspillfasen fant byggherrene fram til veilederne "Bygg for alle", "Ledelinjer i gategrunn" og "Veileder publikumsbygg, Trondheim". Dette viste seg å være for sent i forhold til å få inkludert flere av de ønskede universelle tilpasningene uten tilleggskostnader. Konkurransformen (totalentreprise) var også med på å vanskeliggjøre detaljeringsfasen. Kravene til universell utforming som etter hvert ble tydeliggjort, førte til merarbeid for arkitekten/landskapsarkitekten. De måtte forholde seg til sin opprinnelige kontrakt med entreprenøren, og dette førte trolig til at de måtte begrense sin tidsbruk.

Det oppsto diskusjoner om materialer, løsninger og detaljering. *Hvilke løsninger tilfredstiller prinsippet om universell utforming? Og hvem kunne avgjøre dette?* For prosjektering av bygninger foreligger det ulike veiledere som viser hvordan disse kravene kan ivaretas. Når det gjelder uteområder, foreligger det mindre. Da byggherrens representanter kontaktet brukerorganisasjonene, viste det seg at heller ikke de hadde noen fasit å vise til. Byggherren måtte derfor selv finne frem til hvilke løsninger de ønsket i anlegget. Dette tok mer tid enn forventet. De opplevde også til tider at deres krav ble oppfattet som urimelige av entreprenøren og hans rådgivere.

5.3.1 Kongsvinger kommunes arbeid med kvalitetsspørsmål – en oppsummering

Vi ser at Kongsvinger kommune gjennomfører et omfattende arbeid knyttet til universell utforming med forankring i kommuneplanen. Pilotkommuneprosjektet har spilt en viktig rolle her. Innad i prosjektet er det blitt arbeid med å utarbeide verktøy knyttet både til reguleringsplanarbeidet og byggesaksbehandling for å ivareta krav til universell utforming. Det spesielle i dette case er at kommunene sto midt i en omfattende byggesak og fikk i praksis prøvd ut noen av styringsgrepene. Selv om universell utforming var forankret i reguleringsplan for området, byggeprogrammet og konkurranseprogrammet for prosjektet, oppsto det problemer fordi det ikke forelå noen grunnlag som kunne avgjøre *hvilke løsninger* som tilfredstilte prinsippet.

5.4 Pilotkommunene og problemstillinger knyttet til deres utviklingsarbeid

Reguleringsbestemmelser – ny planlov

Vi har i dette kapittelet tatt utgangspunkt i tre pilotkommuner som alle har jobbet med underprosjektet BU 31-3 Innarbeiding av UU i reguleringsplan og gjennomgått noe av hva disse kommuner har prøvd seg på. Et utgangspunkt for arbeidet er en erfaring av at den boligkvalitetsstandard knyttet til brukbarhet og tilgjengelighet som produseres i dag, ikke er bra nok. Diagnosen er tosidig:

- Aktørene oppfyller ikke kravene i Teknisk forskrift.
- Kravene i teknisk forskrift i dag er både satt for lavt og er for utydelige. Det er ikke klart hvilke ytelse som tilfredsstillt et gitt funksjonskrav, noe som blant annet fører til for små baderom, for trange entreer og for smale døråpninger.

Kommunene tenker seg da en kommunal strategi der de selv setter tilleggskrav og hjemler disse gjennom planbestemmelser. Men det har vært reist tvil om lovligheten av dette. Som tidligere nevnt, ba Trondheim kommune Miljøverndepartementet vurdere om det er anledning til å stille krav til utformingen av boliger som går ut over teknisk forskrift med veiledning og hjemle kravene i regulerings-

bestemmelser. Vi har sett at Trondheim kommune fikk som svar at det som utgangspunkt ikke er adgang til å gi reguleringsbestemmelser om de tekniske løsningene inne i bygget. Disse er hjemlet i Teknisk forskrift. Det innebærer at krav til egenskaper ved bygget hjemlet i kapittel X, Brukbarhet og herunder tilgjengelighet mm ikke kan styres via planbestemmelser. Det kommunene i plan kan gi strengere bestemmelser om, er krav til tilgjengelighet/atkomst enn det som fremgår av TEK. Det en forøvrig kan gi bestemmelser om i plan, er tilgjengeligheten til et bygg, antall etasjer og utearealer.

Videre peker MD på at en i reguleringsbestemmelser ikke kan henviser til en generell veileder, med den hensikt å gjøre veilederen juridisk bindende.

Spørsmålet avklares ytterligere gjennom Ot.prp. nr 32 (2007-2008) (plandelen av ny plan og bygningslov). Proposisjonen peker på at en i gjeldende lov har hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser en generell utforming, men at en nå vil foreslå en konkret oppregning av de forhold som det kan gis bestemmelser om. Dette vil skape et klarer rettslig grunnlag. Det kan ut fra den nye planloven gis bestemmelser om 14 ulike formål og flere av formålene er knyttet til boligkvalitet³⁴. Vi vil trekke fram to av dem:

- Det skal kunne gis bestemmelser om antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig ut fra spesielle behov.
- Videre kan en angi funksjon og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke – og oppholdsarealer.

Det er imidlertid noe uklart hva dette innebærer. De gis anledning til å legge å legge inn krav til boligstørrelser. Det innebærer at det går an å sett grenser for bygging av småboliger. Det går videre an å sette krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig ut fra *spesielle behov* (min utheving). Det kan se ut som en mulighet til å sette krav til boliger til spesielle grupper, spesialboliger av ulike

³⁴ <http://www.lovdatab.no/all/tl-20080627-071-018.html>

slag. Når det gjelder å sette krav til boligens tilgjengelighet (tilgangen til boligen) kan det forstås som ytre atkomst og gir slik sett ikke noen ny hjemmel.

Videre kan det i reguleringsbestemmelsene gis funksjons og kvalitetskrav for å sikre blant annet universell utforming. Vi går ut fra at det vil komme en avklaring av hvordan en kan stille slike krav til funksjoner på området og hvilke funksjoner en har i tankene. Kan det stilles krav til funksjoner som går ut over funksjonskravene i tekniske forskrift eller kan dreie seg om krav der det ikke er direkte krav i teknisk forskrift? I tilfelle en tillater at det stilles kvalitetskrav ut over teknisk forskrift, innebærer det en kommunalisering av boligkvalitetsspørsmål og en mulig utfordring for boligprodusentene. Dette vil vi komme tilbake til i sluttkapittelet.

Funksjonskrav

Flere av dem vi har snakket med, er kritiske ikke bare til kravsnivået i teknisk forskrift, men også til utformingen av den. I teknisk forskrift er kravene formulert som funksjonskrav.

Hva innebærer det å stille funksjonskrav og hvordan får de et konkret innhold? Funksjonskrav uttrykker et predefinert minimumskrav. Men nivået på ytelsen må defineres og vi har i dag preaksepterte fortolkninger av hvilket ytelsesnivå som gjelder. Dette ligger i veiledningen eller i spesiell dokumentasjon. Ut fra et gitt ytelsesnivå, kan en definere en eller flere tekniske løsninger som preaksepterte løsninger. Flere mener at det når det gjelder tilgjengelighet og brukbarhet ville vært enklere og bedre å angi konkrete krav som minstebredder på dører og minste størrelse på rom ol.

Vi vil derfor kort minne om årsaken til at forskriften har fått en slik utforming (temaet blir tatt opp igjen i drøftelser i siste kapittel).

Teknisk forskrift var tidligere en deskriptiv forskrift som hjemlet konkrete krav. Omleggingen skjedde for å kunne fange opp utviklingene innen material- og bygningsteknologi. Tanken var at nye løsninger kunne anvendes uten at forskriften må endres. En slik tilnærming vil gi større smidighet og variasjonsmulighet, og bidra til utvikling

En kan stille spørsmål ved om denne utviklingstenkningen har like stor relevans på all de områder som forskriften dekker. Det er ikke gitt at variasjonsmulighet og fleksibilitet er de viktigste verdier når en skal fastsette f. eks krav til romforbindelser. Skal en bevege seg internt i en bolig med rullestol, kunne det være nyttig å sette minimumskrav til lysåpningen av dører. Vi kan ikke se at det her er noen spesielle hensyn til f. eks materialteknologisk utvikling. Slik kan en kanskje se på en rekke av de funksjoner som ligger i kap X (Brukbarhet) i teknisk forskrift.

Ser vi på prinsippet om universell utforming er det en veg å gå fra dagens situasjon fram til å fastsette ytelsesnivå for ulike funksjoner i bygg av ulike kategorier. Det er også et spørsmål om hvordan dette skal gjøres. Vi vil tro at det også vil komme en avklaring av hva som ligger i teknisk forskrift ved kommende revisjon av denne forskriften.

Veiledninger

Vi finner at Trondheim kommune har gjort et stort arbeid gjennom å utarbeide en veileder som etter hvert har fått status som et prosjekteringsverktøy. Flere kommuner jobber nå etter det samme sporet. Dette har de gjort i samarbeid med bygningsteknisk etat (BE) og arbeidet er delfinansiert av BE. Verktøyet er under utprøving. Det er åpenbart behov for veiledninger, men vi kan her ikke ta stilling til kravsnivået som ligger i denne veiledningen. Den var tenkt som en veileder som anga *tilleggsytelser* i forhold til teknisk forskrift og at bruken av denne veilederen var hjemlet i reguleringsbestemmelsene. Ut fra angivelsen av reguleringsformål i ny planlov er det vel tvilsomt om denne strategien fungerer.

Men en skal ikke se bort fra det normative elementet som ligger i en slik veileder. Dersom innholdet i en veileder blir til ”slik gjør vi det her hos oss”, vil veilederen ha gjennomslag selv om det ikke eksisterer noen juridiske bindinger. Dersom innholdet blir det ”normale” er det ikke gitt at noen stiller spørsmålstegn ved den. Problemet oppstår dersom det kommer inn utbyggere med konsepter som ikke passer til den lokale standarden eller lokale forståelsen og derfor ikke vil nytte den. I et byggmarked med mange nasjonale aktører må en regne med at slike kommunale standarder har begrenset gjennomslagskraft.

Byggesaksbehandling

I gjennomgangen av hva Trondheim og Ullensaker kommuner har gjennomført for å bedre kvaliteten i boligbygg, ser vi at byggesaksbehandlingen brukes aktivt. Med nye byggesaksbestemmelser fra 1997, har kommunen ulike muligheter til å ta opp ønsker og krav med utbygger og dennes ansvarlige aktører. For en gjennomgang av byggesaksreformen og dennes praktisering, se Nørve 2005. Vi vil her trekke fram tre områder der kommunene har påvirkningsmulighet som en kontekstualisering av strategiene.

Søknad

Kommunene kan i en tidlig fase ta opp forhold i forhåndskonferanse. Dette kan være forhold knyttet til kommunale planer og vedtekter, risikoområder og annet som kommunene mener at utbygger bør fokusere på. Videre vil kommunene ved søknad om rammetillatelse kontrollere at prosjektet ligger innen for de rammer som vedtekter og regulering fastsetter. I sin rammetillatelse kan kommunen sette vilkår f. eks knyttet til dokumentasjon som skal foreligge ved søknad om igangsettingstillatelse.

Kontroll

Kommunene kontrollerer ikke selv at de tekniske kravene til bygget er oppfylt. Dette står de ansvarlige aktørene selv ansvarlig for. Men kommunene tildeler anvarsretter etter søknad. Et foretak må tildeles anvarsrett for å kunne gjennomføre en oppgave. Ansvarsretten er knyttet til kvalifikasjoner. Søknad om anvarsrett fungerer som en kvalifisering.

Som et ledd i søknadsprosessen, foreslår foretaket hvordan kontrollen av deres arbeid skal foregå, om de selv skal kontrollere at alle viktige hensyn er ivaretatt eller om det settes på et uavhengig kontrollforetak. Det er spesielt på brannområdet at praksis i dag tilsier uavhengig kontroll. Den vanlige kontrollformen har vært egenkontroll der foretaket har egne systemer for hvordan denne kontrollen skal gjennomføres og dokumenteres. Kommunene kan be om andre kontrollformer enn hva søker foreslår.

Tilsyn

Kommunene skulle ikke selv kontrollere at de tekniske kravene var oppfylt og den gamle byggeplasskontrollen opphørte derfor. Kommunene fikk i stedet et ansvar med å føre tilsyn at loven ble fulgt opp. Tilsyn er et vidt begrep og kan romme mange ulike

strategier og aktiviteter. I følge veiledningen består kommunene tilsyn av tre deler: tilsynet med prosjektering, tilsynet med utførelsen og tilsynet med foretakenes systemer.

Tilsynet med prosjektering skal gjøres som stikkprøver etter at kontrollerklæringen foreligger. Kommunene kan da kreve å gjennomgå prosjekteringen for å kontrollere at overordnede krav er ivaretatt. Tilsyn med utførelsen skjer som stikkprøver på byggeplassen løpende gjennom/når som helst i byggeprosessen. Arbeidene kontrolleres mot tekniske krav eller tillatelsen som ligger til grunn for tiltaket. Som vi ser, kan denne aktiviteten til forveksling likne den gamle byggeplasskontrollen. Tilsyn med utføring kan også gjøres som en sluttbefaring. Ser vi på reformen av 1997, var det egentlig prosjekteringen som sto i fokus ettersom det var påvist at mange feil og mangler i byggeprosessen kunne skrives tilbake til feil eller manglende prosjektering. Dette gjelder også innefor tilgjengelighetsområdet (Nørve og Øyen 2004).

Ullensaker kommune bruker forhåndskonferanse til å ta opp spørsmål knyttet til "universell utforming". Trondheim kommune har stille krav i rammetillatelsen, og de stiller krav til uavhengig kontroll på prosjektering av boligbygg knyttet til forskriftens kap. X Brukbarhet.

Tilsynsvirksomheten i kommunene har ikke vært omfattende og det har ikke vært vanlig å gjennomføre tilsyn på prosjektering på dette temaet i noen av kommunene. Men det har vært gjennomført tilsyn med tema UU som sluttkontroll ved å befare bygg.

Vi ser her at kommunene har tatt i bruk en rekke virkemidler knyttet til bygningslovgivning. Alle disse elementene er ikke avhengig av at det foreligger en føring i reguleringsplanene. Men for kommunene har poenget vært at de ønsker sterkere og klarer føringer knyttet til kvalitet enn hva de synes de får ut av den foreliggende tekniske forskriften og at de derfor må ha reguleringsbestemmelser og veileder som gir innhold til prinsippet om universell utforming. Hvis de ikke har føringer i reguleringsbestemmelser, mener flere informanter at de heller ikke har så mye å følge opp gjennom byggesaksregimet.

6 Kvalitetsforskrift – om Stavanger kommunes strategi

Vi skal i dette kapitlet kort se på den strategi som Stavanger kommunene har nyttet for oppnå ønskede kvaliteter i nye boligbebyggelsen. Under omtalen av Ålesund kommune henviste vi til den tilnærmingen som Stavanger har nyttet. Vi starter med å se på kommunens boligstrategiske plan.

6.1 Stavanger kommunes boligstrategiske plan

Stavanger kommune har ingen separat boligsosial handlingsplan, men en Boligpolitisk strategiplan for 1998 – 2003, Boligpolitisk strategiplan for 2001-2006 og Boligplan for Stavanger kommune 2005-2010.

Boligpolitisk strategiplan for 2001-2006

Denne har den to deler, en strategiplan og en situasjonsundersøkelse og tar utgangspunkt i bystyrevedtak av 15.05.2001. Planen ivaretar de hensyn som ligger til grunn for utarbeidelse av boligsosiale planer. Verken denne eller den tidligere planen formulerer tydelige boligkvalitetskrav. Fokus ligger på tilpasning av boliger til eldre og funksjonshemmede og generelle formuleringer om at kommunale boliger skal holde en tilfredsstillende standard.

Boligpolitisk strategiplan for 2005-2010³⁵

Boligplan for Stavanger kommune 2005-2010 er ment å være et samlende dokument for både den boligpolitiske strategien og for utbyggingspolitikken. Planen skal bestå av to deler: del 1 Boligpolitisk strategiplan (oppdatert på nettsiden 18.06.2007) og del 2

³⁵ Boligplan Stavanger kommune 2005-2010. Del 1 Boligpolitisk strategiplan

Utbyggingsplan. Foreløpig foreligger bare den boligpolitiske strategiplanen. Den omhandler boligbehov og løsninger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Planen inneholder ikke boligkvalitetsmål utover å opprettholde en tilfredsstillende standard i de kommunale boligene.

Men planen viser til Kommuneplanens arealdel 2002-2017 der det heter: ”Det skal i alle bydeler produseres attraktive, lettstelte boliger med livsløpsstandard i blokk og rekkehus, for husstander som ønsker å redusere sitt boligkonsum”(ibid se 5.3, upaginert dokument).

*Kommuneplan 2006 - 2021*³⁶

Den boligpolitiske strategiplan 2005-2010 vist til kommuneplanen 2002-2017. Kommuneplanen er senere rullert og ny plan vedtatt i 2006 : Kommuneplan 2006-2021, Stavanger en europeisk kulturby. I selve planarbeidet berøres boligkvalitetsspørsmål under kapittelet om miljøprofil ved nybygg og rehabilitering. Under retningslinjer skisseres det seks punkt, i hovedsak knyttet til miljøkrav. Det sjette kravet omhandler krav til kvalitetsprogram for større utbyggingsområder (100 boliger eller 1000kvm BRA) og der et av punktene er ”hensyn til prinsipper for universell utforming”.

Reguleringsplan 1640 Stavanger stadion³⁷

Kvalitetsprogrammet er knyttet til reguleringsplan 1640 Stavanger stadion. Hensikten med planen var å omregulere deler av idrettsområdet (etter at Viking fikk nytt stadion i Jåttavågen) til friområde og boligformål. Planen består av to hoveddeler, en del med idretts- og friområdefunksjoner og en boligdel. . I planens § 2 stilles det plankrav som rettes mot en rekke ulike områder som estetikk og miljø, ny bebyggelse, tekniske anlegg, lek og opphold, og parkering. Boligarealet er delt i fire felter. Det heter i reguleringsbestemmelsene for plan 1640, § 2-4 ” Det skal utarbeides et kvalitetsprogram som skal gjelde hele planområdet, og som skal innarbeides som utbyggingsbestemmelser i bebyggelsesplanene”.

³⁶ Stavanger kommune. Kommuneplan 2006 – 2021- Stavanger en europeisk kulturby. Kultur og byutvikling, kommuneplanavdelingen. Vedtatt av Stavanger bystyre 27.03.06

³⁷ Reguleringsbestemmelser for plan 1640: Stadionområdet, Eiganes og Våland bydel, 02.09.02, revidert 16.06.03

Utvikling av kvalitetsprogram

For å utvikle et slikt kvalitetsprogram, ble det nedsatt et prosjekt knyttet til omreguleringen av gamle Stavanger stadion. Dette arbeidet ble støttet av Husbanken. Kvalitetsprogrammet er utarbeidet i tråd med denne bestemmelsen. Dette ble vedtatt i 2005. Kvalitetsprogrammet omhandler en rekke kravsområder og programmet er konkretisert i en sjekkliste til bruk for utarbeidelse av bebyggelsesplaner innenfor plan 1640 Stavanger stadion³⁸. Sjekklister omhandler 6 områder, der ett av dem er Krav til boligen.

Prosjektet Stavanger stadion har også vært tilknyttet Handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, tiltak BU 45 og delfinansiert av midler fra handlingsplanen. Denne delen av prosjektet har handlet om universell utforming. I prosjektrapporten peker en på at det har vist seg vanskelig å få til universell utforming i praksis. Det heter i rapporten ”PBL har klare begrensninger fordi det i følge kommunal – og regionaldepartementet (KRD) ikke er anledning til å lage reguleringsbestemmelser med strengere krav enn teknisk forskrift (TEK) Å repeterer minimumskravene i reguleringsbestemmelsen har liten mening, og bestemmelser vedtatt som retningslinjer uten lovhjemmel er vanskelig å gjennomføre” (s 10) Derfor har en valgt å sikre kravene i kvalitetsprogrammet privatrettslig gjennom kjøpskontakten mellom kommunen og utbyggerne.

Rapport 1 i prosjektet (2006) omhandler i hovedsak friområdet og idrettsanlegg, samt felt B2 Vikingmarka. Det foreligger i rapporten ingen definisjon av hva som menes med ”Universell utforming”.

Kvalitetsprogrammet

Ser vi på krav til boligene, er det en rekke krav som går på tilgjengelighet og brukbarhet. Vi kan nevne noen eksempler fra sjekklister for utformingskravene:

- 80 % av boligene skal ha livsløpsstandard. (80 % av leilighetene må dermed være større enn 55 kvm BRA)
- Atkomst til areal for privat uteopphold skal være trinnfri

³⁸ Kvalitetsprogram for Stavanger stadion. Stavanger kommune KBU. April 2005

- Baderommet skal prosjekteres slik at gulv i baderom flukter med gulv i resten av boligen, og skal planlegges slik at det kan tilpasses ved bevegelseshemming. Golvet skal ha jamt fall mot sluk
- Heisstol må være minimum 1,4m x 1,4 m

Men kvalitetsprogrammet trekker også inn andre sider ved boligkvalitet, som atkomst og belysning:

- Det kreves at boligene ikke skal ha utvendig svalgangs-løsning fordi dette ofte medfører mindre gode løsninger knyttet til klima, innsyn og sikkerhetsproblematikk. Hver leilighet skal ha enkel tilgang til trapperom og heis. Det skal være maksimalt fire leiligheter pr. etasje og heis.
- Videre kreves det at boliger skal ha dagslys fra minst to himmelretninger i hovedrom for varig opphold. Det samme krevet stilles til leiligheter med livsløpsstandard.

Strategi og gjennomføring

Utgangspunktet for Stavanger kommune er at den kvaliteten som i dag blir resultatet av gjelden teknisk forskrift, ikke er god nok. De er heller ikke fornøyd med at de ikke har anledning til å styre inn bedre kvalitet gjennom reguleringsbestemmelsene. Kommunene har derfor utarbeidet et kvalitetsprogram der kravene er sikret privatrettslig gjennom kjøpskontakten mellom kommunen og utbyggerne. Dette grepet er knyttet til deres grep i utbyggings-politikken:

Stavanger kommune legger til grunn en modell for hovedutbyggingsoråder. Modellen bygger på følgende elementer (se Nordahl m.fl 2008):

- Kommunene utpeker hovedutbyggingsområder og kjøper opp området
- Kommunen gjør en flateregulering
- Kommunen selger ut områder/felt på vilkår til boligbyggelag, selvbyggere og private utbyggere.

Kommunen tar slik et helhetlig grep både for å få til utvikling og for å styre inn de kvalitetene de ønsker. Problemet ligger i hvor stort omfang kommunene kan kjøpe opp og legge til rette tomteområder på disse vilkårene. Det er i dag stor arealknapphet og det er etter hvert svært få områder som kan utvikles gjennom hovedutbyggingsmodellen (ibid,s133). Også rettslige endringer berører deres muligheter. Kommunen har mistet sitt fortinn i relasjon til å kjøpe opp arealer og har derved mindre muligheter til å hindre at private kjøper opp grunnen pga endringer i konsesjonsloven (ibid). Disse lovendringene, samt arealknappheten, innebærer at kommunene i større grad må bruke de muligheter som ligger i Plan- og bygningsloven samt muligheter for ekspropriere.

Byggesaksbehandling og tilsyn

At kravene fra kvalitetsprogrammet er ivarettatt, følges opp gjennom byggesaksbehandlingen.

Stavanger kommune var raskt ute med å utvikle tilsyn og gjennomfører også tilsyn knyttet til tilgjengelighet, ut fra kravene i teknisk forskrift. Dette vil vi komme tilbake til i siste kapittel.

7 Strategier for bedre boligkvalitet?

7.1 Misfornøyde kommuner og utviklingsarbeid

Vi vil i dette kapitlet prøv å samle trådene. Men vi bringer også inn noe nytt materiale som utvider diskusjonen knyttet til hvordan en skal oppnå bedre kvalitet, spesielt kvaliteter knyttet til universell utforming. Empirien er knyttet til Stavanger kommune og bruk og fortolkning av teknisk forskrift.

Kritikk av boligkvaliteten – brukbarhet og tilgjengelighet

Vi kan registrere at flere kommuner har vært opptatt av boligkvaliteter. I noen tilfeller har det handlet om behov for andre kvaliteter i den kommunale boligmassen, både for eldre og funksjonshemmede, men også for grupper av bostedsløse. Slike diskusjoner finner vi i og tilknytning til noen boligsosiale handlingsplaner. I andre tilfeller handler det om en kritikk av den allmenne boligkvalitet i nybygg. Kritikken handler om manglede tilgjengelighet og brukbarhet for personer med nedsatt funksjonsevne og om andre kvaliteter som lys og luft, ensidig belyste leiligheter og atkomst via utvendig svalgang.

Politikkinitiativenes betydning

Kritikken som retter seg mot manglende tilgjengelighet og brukbarhet er nært knyttet til politikk for funksjonshemmede og regjeringens handlingsplan og også til BU -31 "Pilotkommune-prosjektet" som er et spesifikt tiltak under denne handlingsplanen. Samtidig ser vi at folkehelsearbeidet og planinitiativet "Helse i plan" i en rekke kommuner også setter prinsippet om universell

utforming på dagsordenen. Vi får på mange måter en grasrot-bevegelse som jobber med boligkvalitet, spesielt tilgjengelighet, i nær tilknytning til statlig utviklingsarbeid. BU 31 "Pilotkommuneforsøket" er et prosjekt under handlingsplanen, finansiert av planens stimuleringsmidler og ledet fra handlingsplanens sekretariat for iverksetting i Miljøverndepartementet. Husbanken har delfinansiert ett av Trondheims kommune prosjekter og Statens byggetekniske etat har delfinansiert et annet.

Det kommunene ønsker er en styrking og presisering av den tekniske forskriften slik at de har hjemmel til å følge opp bygningskvalitetene. Men det skjedde lite på dette området i perioden 2003-2008. Det ble i perioden satt i gang et omfattende lovarbeider både knyttet til politikk for funksjonshemmede, til plandel og bygningsdelen av Plan og bygningsloven. Dette tok naturligvis tid. Vi er fortsatt ikke ved veggens ende. To nye standarder, en for publikumsbygg og en for boligbygg ble i desember sendt på høring. Samtidig jobbes det med en revisjon av tekniske forskrift.

7.2 Fra sektorplan til kommuneplan

Vi startet opp med å se på innholdet i boligsosiale planer og fant at det i vårt utvalg ikke var vanlig å legge inn mer generelle kvalitetsmålsettinger i disse. Vi har omtalt to kommuner som hadde planer med boligkvalitetsmål. Vi har i andre undersøkelser sett at kommunene arbeider med omstilling av sin boligmasse for at den skal høve bedre for de grupper som kommunene nå har som mål å bosette. I de to omtalte kommunene kom visse kvalitetskrav inn i den politiske diskusjonen og er senere brakt videre til kommuneplanarbeidet. Når vi har sett på de tre pilotkommunene, finner vi også her at boligkvaliteter og hva vi kan knytte til prinsippet om universell utforming bringes inn og forankres i kommuneplanarbeidet. Boligkvalitet og "universell utforming" bringes altså videre fra sektorplaner, fra utviklingsprosjekter (som BU-31 og Helse i plan) og inn i kommuneplanarbeidet.

Problemet er hvordan prinsippet om universell utforming kan bringes videre inn i planer og andre redskaper som kommunene kan nytte. Vi finner er at det ikke skjer noen fagliggjøring eller operasjonalisering når prinsippet skal bringes over i plan.

”Universell utforming” brukes direkte som formulering i reguleringsbestemmelser. Det er da fortsatt like åpent hvilke temaer eller kravsnivåer som skal inngå. Når en utbygger skal rette seg etter en plan som krever ”universell utforming” må en enten gi en fortolkning eller det må finnes tolkninger i form av veiledninger eller standarder. Dette erfarte Kongsvinger ved gjennomføringen av sine byggeprosjekter. Det fantes en hel rekke veiledninger fra ulike aktører, men ingen omforent standard.

Men både veiledninger og standarder er frivillig å følge. Vi ser at flere, som Trondheim har prøvd å binde en veiledning/prosjekteringsverktøy gjennom henvisninger i reguleringsplan, men har fått beskjed om at dette ikke er legalt. Stavanger har funnet den sikre vegen gjennom oppkjøp, salg på vilkår og medfølgende kvalitetsprogram, en strategi som vanskelig å gjennomføre for de mange kommuner.

7.3 Veiledere som kvalitetsstrategi?

Vi har tidligere sett på kommuner som satser på å utvikle veiledere eller prosjekteringsverktøy for boligkvalitet og pekt på den normering som også ligger i veiledninger. Kommunene er klar over at veilederen i dag ikke er bindende for utbygger. Men det kan likevel være slik at utbyggere synes veilederen/kravene er fornuftige og i tråd med etterspørselen i markedet. Det kan også være slik at utbygger tar veilederen som god fisk og ikke etterspør legaliteten. Det kan være at det utvikler seg en lokal kultur for at ”det er slik vi gjør det”. Slik sett kan veiledere for god boligkvalitet føre til ønskede resultater.

Problemer kan imidlertid oppstå når det kommer inn nye utbyggere som ikke er del av denne kulturen eller deler denne kvalitetsforståelsen. Vi skal her bruke Stavangerkommune som eksempel. Eksempelet handler ikke om bruk av en kommunal boligkvalitetsveiledning, men om hva som skjer når en lokal samforstand brytes. Det er dørbredder som i denne sammenheng er temaet for diskusjonen og forståelsen av TEKs §10-32 og 10-37.

Brudd på samforstand og pålegg om endring

I Stavanger har det over år vært en forståelse for at en valgte 9 M dører internt i boliger. (9 M gir en fri lysåpning på ca 82 cm) I 2004

får Stavanger kommune inn en rammesøknad for et bygg med småleiligheter fra en sto nasjonal aktør på boligbyggmarkedet. I rammetillatelsen stilles en del vilkår og det heter i rammetillatelsen: *”Det legges til grunn at prosjektering med tanke på atkomst og brukbarhet for funksjonshemmede vil vies særlig oppmerksomhet og at dette gjenspeiles i kontrollplan for prosjektering.”* (rammetillatelse 14.04.2004). Det blir senere gitt igangsettingstillatelse. I utføringsfasen blir det foretatt tilsyn på byggeplassen. Stavanger kommune gjennomfører tilsyn i 30 % av sine byggesaker, enten som tilsyn på prosjektering eller utføring. Ved tilsynet i mars 2007 blir dørbreddene til toalett/WC målt til 7M. (en fri lysåpning på ca 62 cm). Dette er i strid med hva som i Stavanger kommune har vært forstått som å være i pakt med forskriftskravene. Utbygger får da pålegg om å endre disse dørene før det kan bli utstedt ferdigattest (brev av 11.04.2007).

Klage og fylkesmannens behandling

Utbygger påklager vedtaket og mener at Stavanger kommune ikke har hjemmel for å kreve 9 M dører når de kan vise (på tegning) muligheten for å bygge om til 9 M-dører dersom det skulle oppstå behov for bedre tilgjengelighet (Jm TEK – 10-32. ”Bolig skal ha planløsning og være tilrettelagt slik at det er enkelt å innpasse toalett som kan benyttes av orienterings- og bevegelseshemmede”). Utbygger mener også at kommunens tolkning av lovverket stenger for at arkitekter kan finne fram til nye løsninger som kan tilfredsstillende forskriftens funksjonskrav (i følge Stavanger kommune)³⁹. Byggesaksavdelingen fastholder sitt krav og oversender klagen til fylkesmannen.

Fylkesmannen gir ansvarlig søker / tiltakhaver rett og pålegger kommunen å utstede ferdigattest (brev av 14.08.2007). Det heter i vedtaket: ”Valgte dørbredder ansees å ligge innenfor lovens krav til dokumentasjon. Kommunene bes utstede ferdigattest” (ibid) På denne bakgrunn gjøre Stavanger kommune en henvendelse til Kommunal- og regional departementet om tolkning av TEK mht dørbredder og ber om en redegjørelse for hvem som på faglig grunnlag kan bestemme hva som er nedre grense for at dørbredder faktisk oppfyller funksjonskravene i TEK Brev av 29.08.2007).

³⁹ Stavanger kommune. Brev til Fylkesmannen i Rogaland. Delegert behandling av saksnummer :KBU 2217/17

Utbyggers klage på Stavanger kommunes vedtak suppleres fra dennes bransjeforening Entreprenørforeningen – bygg og anlegg (EBA) (Brev fra EBA av 30.11.2007).

Ny aktør som tøyer grensene?

Saken viser hvordan en ny aktør kommer inn og bryter en lokal forståelse om at alle dører i en bolig skal være 9M. Det framgår av saksgangen at utbygger tidlig i prosessen har konsultert Byggetekniske etat (BE) for å få en tolkning av krav til innvendige dører i boliger. Utbygger har fått tilbakemelding på at det ikke krav til mål på innvendige dører, men at det er en sterk anbefaling av modulmål på 9M. I følge bransjeforeningens advokat (EBA) godtgjør heller ikke KRDs svar til Stavangers kommunenes brev av 20.08.2007 at Stavanger kommune kan fortsette (og kreve) å nytte 9M dører som alminnelig praksis internt i boliger.

Vi ser altså en situasjon der en sterk aktør ikke ønsker å følge opp de signaler som gis i rammetillatelsen knyttet til god tilgjengelighet, ut fra den forforståelsen som eksisterte i Stavanger kommune. Denne forforståelsen var de antagelig kjent med siden de selv innhentet råd på dette punktet fra BE. Ved klage og hjelp av bransjeforeningens advokat og dennes tolkning av Plan og bygningsloven undermineres den linjen Stavanger kommune har lagt seg på i dette spørsmålet. Dette skaper store problemer for Stavanger kommune mht å følge en innarbeidet praksis.

Problemet er ikke avgrenset til det tilfellet vi her diskuterer. Det lå flere liknende saker til behandling på det tidspunkt diskusjonene pågikk. Vi må se EBAs henvendelse til fylkesmannen etter at ankebehandlingen var avgjort, i denne sammenheng. Her ser vi altså sterke aktører som bestrider legaliteten i kommunale fortolkning av det sentrale regelverket. Med slike aktører på banen kommer en heller ikke langt ved å bruke veiledere som ikke er juridisk bindende. Veiledning og normativ styring har sine grenser.

Og dette berører ikke minst kommunenes muligheter til å sette grenser for sterke aktører gjennom bruk av det sentrale regelverket. Dette er også interessant i prosjektet. Vi har tidligere pekt på at hele ”bevegelsen” knyttet til utprøving av reguleringsplaner og veiledere for å styrke boligkvaliteter, springer ut av en forståelse av at teknisk forskrift verken stiller strenge nok krav, er tydelig nok i sine krav eller gir god nok kvalitet vurdert ut fra den

faktiske gjennomføring. Også i relasjonen til denne kritikken av teknisk forskrift kan denne ”dør”-saken være et case. Vi skal derfor knytte ytterligere noen kommentarer til denne saken.

7.4 TEK - en garanti for en minimumsstandard?

Det er ikke slik at en kommunal veiledning om boligkvalitet kan sammenlignes med tekniske forskrift (TEK) og veiledningen til teknisk forskrift (REN). Det ligger sterke føringer på hva som kan ansees som løsninger som oppfyller forskriftens funksjonskrav, hva som er å anse som preaksepterte løsninger. Utbygger/prosjekterende synes i dette tilfellet å ha sterke grunner for å bestride kommunens forståelse og håndheving av forskriftskravene. Konkret ville det føre til merkostnader å skifte de dørene som Stavanger kommunes påla utbygger. Videre ville det å etterkomme pålegget begrense utbyggers mulighet til å velge liknende løsninger i kommende prosjekter. Men selve argumentasjonen, både fra bransjeforeningen og fra Fylkemannen i Rogaland, innbyr til en videre diskusjon av forholdet mellom forskrift og veiledning og hvordan faglige krav skal avveies. Men for å se nærmere på forholdet mellom argumentasjonen og hvordan forskrift-veiledningssystemet er tenkt å virke, må vi gå litt mer detaljert inn på det siste. Vi vil i denne saken skille mellom de materielle kravene i TEK og prosessen i byggesaksbehandlingen.

Funksjonsbasert forskrift og materielle krav

Dersom vi ser på TEK, var den som tidligere nevnt, en deskriptiv forskrift som hjemlet konkrete krav. Forskriften har vært i omdanning siden 80-tallet og er i dag i hovedsaklig en funksjonsbasert. Omleggingen skjedde for å kunne fange opp utviklingene innen material- og bygningsteknologi. Tanken er at nye løsninger kan anvendes uten at forskriften må endres. I dette ligger også en oppfatning av at konkrete målbare krav ikke inviterer til nytenkning (NOU 2005:12, s146). Mye av grunnlaget ble lagt i Byggeforskriftsutvalget. Utvalget tenkte det er enkeltere å få til forenkling og utvikling der en refererte til funksjonsbestemmelser. En slik tilnærming vil gi større smidighet, variasjons-

mulighet, fleksibilitet og hindre restriktiv praksis⁴⁰. Funksjonskravene er overordnede krav som skal gi frihet til utforming innenfor de rammer som er gitt i forskriften og åpner opp for at de prosjekterende kan få en større frihet og velge løsninger som er tilpasset det enkelte prosjekt. (Benytt 2/april 2001).

Videre er kravene å forstå som minimumskrav til sikkerhet, helse, miljø og brukbarhet som et hvert bygg skal oppfylle. En funksjonsbasert forskrift innebærer at spesielle løsninger ikke krever dispensasjon så lenge minimumskravet kan dokumenteres oppfylt (Innledning REN 4 utg., 2007 s.11) Forskriften følges opp gjennom en veiledning. Veiledningen beskriver ytelsesnivået dvs hva bygningen skal yte for at en skal kunne si at funksjonskravet i forskriften er overholdt. (BE-nytt nr 1/paril 2002). For vanlige bygninger angir veiledningen til TEK ”preaksepterte løsninger”. Dette er minsteytelser som er nødvendig for å oppfylle funksjonskravene i forskriften. En kan nytte andre enn de preaksepterte løsningene, men en må da vise at den er *minst like god* som løsningen som er angitt i veilederen. Det er ikke tilstrekkelig å vise at løsningen er ”god nok” eller prøve å vise at veiledningenes ytelse på et område er strengere enn det som er nødvendig for å fylle forskriftens krav.(BE-nytt nr 3/des 2006).

Går vi tilbake til ”dør-saken”, så handler den om § 10-37, bevegelige bygningsdeler. ”Øvrige dører til rom for varig opphold skal være så brede at de ved vanlig transport i forhold til rommet funksjons, kan passeres komfortabelt med tilstrekkelig klaring til karm og dørblad. Dør skal være lett å bruke og lett å se, og skal kunne brukes av orienteringshemmede”. I TEK fra 1987 var det satt som en absolutt minimumsbredde på dører til minst ett soverom, stue, kjøkken og annet viktig rom (bad) ikke skulle ha mindre bredde enn 9 M. I veiledningen (REN) som gjaldt da byggesaken ble behandlet heter det ma ” Dører til alle rom der en rullestolsbruker kan få behov for adgang, bør være minst 9 M”.

Utbyggers advokat legger her vekten på to forhold:

- at veiledningen sier : ”bør være” (ikke skal – som forøvrig bare nyttes i forskriften) og hevdet at bruken av bør

⁴⁰ mail fra Olav Berge 03.07.2007

innebærer en anerkjennelse av at smalere dørbredder kan tilfredsstillende kravene i TEK.

- at dersom det velges alternative løsninger av et funksjonskrav, må foretaket selv ved analyse og /eller beregning dokumentere ytelseskravet.

Det legges videre ved en dokumentasjon på bredden på rullestoler (utsnitt fra hjemmesiden til to leverandører) der disse har en bredde på +/- 65 cm. I følge advokaten taler dette for at en dørbredd på 8 M tilfredsstiller funksjonskravet i TEK. Det konkluderes med at dørbredden på 8 M er tillatt og at det ikke foreligger grunnlag for å kreve bredere dører i den konkrete saken. Pålegget i den midlertidige brukstillatelsen om å endre dørbredden på 8 M til 9 M er ugyldig og må oppheves. I forhold til dørbredden plikter kommunene å gi ferdigattest for bredden på minimum 8 M.(brev av 30.22.2007 fra EBA). Dette godtar fylkesmannen og pålegger Stavanger kommune og utstede ferdigattest.

Vi ser at Stavanger kommune har problemer når både fylkesmannen og entreprenørforeningens advokat ikke aksepterer sterke anbefalinger knyttet til dørbredden og heller ikke hva som kreves av dokumentasjon når en ikke ønsker å nytte en preaksepterte løsninger. Vi skal derfor se litt nærmere på utbyttbarheten av preaksepterte løsninger.

”Målefeil”

For det første ligger det en åpenbar misforståelse i EBA brev der det heter at 8 M gir en dørbredde på 80 cm. Av veiledningen går det fram at det er passasjebredden som er avgjørende. En dør på 8 M vil ha en passasjebredden/lysåpning på 72,5 cm, ikke 80 cm. Det er da vanskelig å argumentere for at en rullestol som er bredere enn 65 cm kan passeres komfortable med tilstrekkelig klaring til karm og dørbord. Og enda verre: ved tilsyn ble dører målt til 7M (ikke 8M) og med en fri åpning på 62,5 cm er det åpenbart at en rullestol med de mål de selv oppgir, ikke kommer inn.

Minst like gode løsninger

Men dette er ikke det viktigste. En grunn for å velge andre løsninger enn de preaksepterte som i dette tilfellet er angitt til 9M-dør, er at en skal finne *bedre løsninger* for det konkrete bygget. En må da dokumentere at løsningen er *minst like god* som løsningen som er angitt i veilederen. Det er ikke tilstrekkelig å vise at

løsningen er ”god nok” og argumentere for at veiledningenes ytelse på et område er strengere enn det som er nødvendig for å fylle forskriftens krav.(BE-nytt nr 3/des 2006). Men dette er hva EBA gjør – en 8 M dør er ”god nok” for å fylle forskriftskravet. Og fra Fylkesmannens brev:” Kommunen har målt at dører inntil soverom har en lysåpning på 62,56 cm. Selv om det er knapt, antar Fylkesmannen at det fortsatt vil kunne foretas vanlig transport til rommets funksjon” (Brev av 14.08.2007).

Innovasjon?

I utbyggers klage på kommunenes pålegg anfører de at kommunens tolkning av lovverket truer valgfriheten med hensyn til hvordan funksjonskravene i lovverket skal oppfylles. Dette kan da hemme arkitektens muligheter til å utvikle nye løsninger. Vi har tidligere omtalte grunnlaget for å formulere forskriften som funksjonskrav av hensyn til innovasjon Her står vi overfor et sak som kan sies å være en pervertering av utviklingshensynet. Det er ikke mye i utviklingen av konstruksjon- og materialteknologi som skulle tilsi endring av dørbredden og passasjer. Det er heller slik at vårt behov for transport og forflytning er relativt konstant og dørbredden må endres dersom det som skal forflyttes øker i størrelse.

Hvem skal avgjøre?

Vi ser her at fylkesmannen har overprøvd fagetaten i Stavanger kommune. For å overprøve fagetaten, bør de selv ha byggeteknisk kompetanse eller innhente faglige vurderinger mht forståelse av forholdet mellom funksjonskrav, hvilke løsninger som tilfredsstiller funksjonskravet og hvilke ”bevis” som kreves. Det vil bli vanskelig dersom fylkesmannen på ”fritt grunnlag” tar stilling til tolkningen av TEK. Av Stavanger kommunes brev til Kommunal og regionaldepartementet (Brev av 29.08.2007) framgår det at kommunen har hatt kontakt med fylkesmannens saksbehandler som opplyser at fylkesmannens vedtak er fattet etter å ha konferert med BE. (Denne kontakten framgår ikke i fylkesmannens begrunnelse av sitt vedtak).

Det heter i Stavanger kommunes brev til KRD:

BE har i saken hevdet at kommunen ikke har hjemmel til å fastsette en bestemt bredde. Det er opp til ansvarlig prosjekterende å bestemme hvilken bredde

som oppfyller kravene, og det skal han kunne dokumentere. Den eneste dokumentasjon vi har klart å få ut av de ansvarlige er at de mener at dørene er brede nok og at forskriftene ikke har satt noen krav til bredde. I det ene tilfellet viser de til at boligene er beregnet til unge beboere som handler møbler på IKEA som kommer flatpakket. De henviser også til BE's uttalelse om at vi ikke har hjemmel til å kreve en bestemt bredde.

På denne bakgrunn spør Stavanger kommune:

Vi spør hvem er det som på et faglig grunnlag kan bestemme hvor den nedre grense for bredde går for slike dører. Er det BE, fylkemannen, kommunen eller et tilfeldig ansvarlig prosjekterende/kontrollerende foretak?

Kommunal- og regionaldepartementets svar går ikke helt til poenget, men sier om selve "dørsaken" at:

Velger ansvarlig foretak å følge en alternativ løsning, må foretaket selv ved analyse og/eller beregning dokumentere ytelseskravet i § 10.37. Som det fremgår av bestemmelsen stilles det blant annet krav til at døren skal kunne brukes av orientingshemmede. Etter departementets mening vil det vanskelig kunne finnes relevante hensyn som taler for en anbefaling om smalere bredde enn 9 M. Følgelig vil det ved alternativ løsning med smalere dørbreder vanskelig kunne dokumentere forskriftsmessighet. Dette særlig av hensyn til at det må antas at en slik løsning vil innebære at døren ikke kan brukes av orientingshemmede, slik funksjonskravet forutsetter.⁴¹

EBA vurderte departementets bred som en uttalelse med "liten rettkildemessig vekt" og at uttalelsen mangler konkrete begrunnelse (brev av 30.22.2007 fra EBA). Vi har ikke gått etter

⁴¹ Brev av 31 oktober 2007. KRD skiver her om TEK § 10-37 og at det her stilles krav til orientingshemmede. Paragrafen viser til orientering – og bevegelseshemmede. I forhold til dørbreder er nok det mer til poenget å framheve at bevegelseshemmede skal kunne passere.

alle kilder i denne saken og ikke intervjuet fylkesmannen eller BE om deres kontakt med utbygger og med fylkesmannen. Det kan være at kilder ikke er riktig framstilt i det materialet vi har fått tilgang på eller at det kan finnes supplerende informasjon.

Men gjennomgangen at det materialet vi her har referert til, viser imidlertid at når bygningsmyndighetene prøver å få gjennomført visse boligkvaliteter/materielle krav ved hjelp av TEK, kan det oppstå situasjoner der det er all grunn til å spørre hvem det er som på faglig grunnlag kan bestemme hvor nedre grenser går eller hvilke løsninger som tilfredsstillende et funksjonskrav og gir en minst like god ytelse som veiledningens løsninger? Dette er ikke alene et juridisk spørsmål som kan avgjøres av fylkesmannens jurister. Denne gjennomgangen understøtter også noen av de intervjuende kommunene oppfatning av TEK, at kravsnivået er for utydelig og at det derfor også er vanskelig å føre tilsyn knyttet til temaer som boligkvaliteter som tilgjengelighet.

Universell utforming som prinsipp vil sannsynligvis bli innlemmet i bygningslovgivningen og ut fra ny lov må vi også få en revidert forskrift og veiledning. En bør da se på hvordan en ved tvister kan avgjøre hvilke løsninger som er holdbare og hvordan dette skal avgjøres. Dette ble behandlet av Bygningslovutvalget (se NOU 2005:12, s 146-147) Utvalget foreslår at det oppnevnes en byggeteknisk nemnd som kan gi rådgivende uttalelser om tekniske løsninger vedrørende byggverk. Utvalget foreslår ikke at nemndas uttalelser skal være juridisk bindende, men forventer at uttalelsene fra utvalget vil bli tillagt betydelig vekt ut fra utvalgets kompetanse. Forslaget om byggeteknisk nemnd følges ikke opp i regjeringens proposisjon.

Funksjonsbasert forskrift og prosessuelle krav

Vi har i det forrige avsnittet pekt på en konflikt mht å avgjøre hvilke tekniske løsninger som tilfredsstillende forskriftens funksjonskrav. Dersom en avviker fra det som forstås som preaksepterte løsninger må det dokumenteres at løsningen er *minst like god* som løsningen som er angitt i veilederen. Det er ikke tilstrekkelig å vise at løsningen er ”god nok. Vi har tidligere sett at flere kommuner mener det er uklart hva de etter forskriften kan kreve. Det er vanskelig å føre tilsyn ut fra TEK.

Men det er et annet interessant element i saken: Kravet om endring av dørbredden skjedde etter tilsyn ved utføring. Er dette et godt tidspunkt for å gripe inn i en byggesak mht dørbredden?

Ved byggesaksbehandlingen hadde kommunene stilt en del vilkår i rammetillatelsen. Det heter:” Det legges til grunn at prosjektering med tanke på atkomst og brukbarhet for funksjonshemmede vil vies særlig oppmerksomhet og at dette gjenspeiles i kontrollplan for prosjektering.” (rammetillatelse 14.04.2004)⁴². EBAs advokat hevder i sin supplering av klagen til fylkemannen at slik dette kravet i rammetillatelsen er utformet, er det ikke et materielt, men et prosessuelt krav.

Alle vilkår som har betydning for prosjekteringen skal være angitt i rammetillatelsen. Ut fra denne ramme gjennomføres i prinsippet detaljprosjektering før igangsettingstillatelsen gis. EBAs advokat hevder at krav som legger føringer på prosjekteringen kan ikke stilles etter at rammetillatelsen er gitt og det foreligger i følge advokaten ingen hjemmel for å stille krav, f. eks til dørbredden.

Byggesaksbestemmelsen må håndheves slik at det foreligger forutsigbarhet og likebehandling av alle aktører. Det er derfor viktig at alle premisser legges tidlig i byggeprosessen og at forskriftskravene er relativt entydige. Dersom det er slik at forskriftskravene er uklare og det er uklart hvem som har myndighet til å avklare det materielle innholdet, er det åpenbart noe sent å komme med krav om 9 M dører på tilsyn foretatt i utføringsfasen. Men i dette tilfellet hadde kommunen stilt vilkår om at kontrollplanen for prosjektering spesielt skulle følge opp tilgjengelighet for funksjonshemmede og dermed også signalisert at tilrettelegging for funksjonshemmede var viktig. Vi har ikke sett denne kontrollplanen eller hva foretaket har levert av materiale mht til å ivareta rammevilkåret.

Det kunne være enklere å foreta endringer i prosjektet dersom kommunene hadde foretatt tilsyn på prosjektering i dette tilfellet. Men dersom kommunene hadde hatt innsigelser ved tilsyn på prosjektering, hadde dette ikke endret konflikten om hvem som har definisjonsrett i relasjon til TEK.

⁴² Vi har ikke vært inne i byggesaken og vet ikke om hva som står i kontrollplan for prosjektering.

Gjennom andre informanter har vi fått forståelsen av at noen av TEKs bestemmelser har vært sovende og en kan derfor ikke med forskrift i hånden komme å hevde en gitt tolkning av § 10-37 ”Bevegelige bygningsdeler”, f. eks at dørbredden bør være 9 M. Kommunens synspunkt burde vært tatt opp med aktørene f. eks gjennom en forhåndskonferanse der forståelsen ble signalisert og deretter gjennom behandling av rammetillatelsen.

Dersom bygningslovgivningen er slik å forstå at alle punkter der det kan reises tvil om tolkningen skal tas opp i forhåndskonferanser, herunder også forståelsen av TEK, kan det synes som at loven kan bli arbeidsom å praktisere.

Vi må også peke på BEs rolle i denne saken der utbygger har vært i kontakt med to ulike saksbehandlere, muntlig og skriftlig. Hva som sies og hva som er utbyggertolkning av en muntlig samtale, er vanskelig å vite.

TEK – siste skanse for bedre kvalitet?

Vi har tidligere gjennomgått de ulike mulighetene som kommunene bruker for å få til en bedre kvalitet i boligbebyggelsen enn hva de opplever som resultatet av dagens byggeri. Som vi har sett i den første kommunegruppen, er dette kommuner som først og fremst har vært opptatt av kvalitet og tilgjengelighet i sin egen boligmasse og som har slike mål i sine boligsosiale planer. Noen av disse ønsket å dra kravene lenger, men innser at de mangler overordnet forankring av kravene.

Vi finner at det i flere kommuner er et arbeid på gang med å nedfelle universell utforming i det generelle planarbeidet gjennom rulleringen av kommuneplanen. Videre har vi i gjennomgått tre kommuner som ønsker å nedfelle krav til boligkvalitet i reguleringsplaner. Det er ikke gitt at dette er en farbar veg. Miljøverndepartementets svar til Trondheim kommune, setter foten ned for en slik praksis ut fra foreliggende lov. Det er heller ikke noe som tyder på at endrer seg gjennom den nye planloven (se tidligere). Stavanger kommune har funnet sin veg gjennom oppkjøp og slag til utbyggere på betingelser. Men som vi har pekt på, er ”Stavangermodellen” vanskelig å gjennomføre på grunn av rettlige endringer og arealknapphet.

Er dette en riktig oppsummering av styringsdiskusjonen knyttet til boligkvaliteter, innebærer dette at hele boligkvalitetsdiskusjonen og

utformingen av universell utforming av boliger, faller tilbake på innholdet, fortolkningen og forvaltningen av Teknisk forskrift.

Med nye byggesaksdel av plan- og bygningsloven, er også teknisk forskrift under revisjon. Vår ”dør-sak” er svært aktuell når det skal utformes ny forskrift. Den nye loven inneholder (i forslaget) et forsterket fokus på tilgjengelighet og universell utforming. I Ot.prpr. nr 45 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (byggesaksdelen) heter det i § 29-3 Krav til universell utforming og ansvarlighet: ”Tiltaket etter kap. 20 (søknadspliktige tiltak, min kom.) skal innenfor sin funksjon være universelt utformet i samsvar med forskrifter gitt av departementet”. Det ligger derfor til forskriftsarbeidet å gi universell utforming et materielt innhold.

7.5 Om beslutningsmåter og profesjonelt skjønn

Lover utformes av jurister, men håndheving av lov og tilhørende regelverk gjennomføres av administrasjoner med ulik faglig bakgrunn. Ulike lover ledsages av mer eller mindre detaljerte forskrifter som en ment å styre inn lovens praksis. Det foreligger slik sterke forsøk på sentral styring. Bygningslovgivningen er ikke undergitt den samme sentrale styringen som trygde- og sosial lovgivningen, ma fordi det ville være politisk uakseptabelt å gjennomføre statlig styring av en kommunal nemnd, som bygningsrådet (Eckhoff og Graver 1991, s 1997). Loven er derfor mer åpent for det (byggningsfaglige) skjønn i anvendelsen av reglene.

Eckhoff og Graver har gjennomført en studie bruken av regelverket knyttet til bygging (Eckhoff og Graver 1991). De har spesielt sett på hvilke hensyn som søkes tilgodesett gjennom avgjørelsene og hvilke forhold som påvirker bruken av rettsregler. De peker her på de ulike tilnærminger til rettsregler blant jurister og ikke jurister. De fleste rettsregler er forankret i formelle vedtatte tekster, f. eks lov eller forskrift. Men regelinnholdet er ikke alltid identisk med det som følger av en rent språklig tolkning av teksten. I følge juridisk metode kan det også hentes argumenter fra andre kilder ved bedømmelsen av hva regelen går ut på, som lovforarbeider og rettspraksis. Men det er lovteksten en tar utgangspunkt i. Mye av det materialet som jurister anser som

relevant for tolkninger, når ikke fram til det store flertallet av dem som tar avgjørelser i den lokale forvaltningen. F. eks vil beslutningstakeres utdanning ofte disponere for ulike måter å forholde seg til regler og normer. De peker på at de som er utdannet innen tekniske fag vil være vant til å ta utgangspunkt i erfaringssetninger for med hjelp av disse å velge tiltak som vil føre til realisering av ønskede mål. De vil ha en *formålsorientering* i sin tolkning av regler. Jurister vil på sin side ha en mer *avveiende holdning* hvor avgjørelsen følger av avveininger av de ulike hensyn idet enkelte tilfellet, noe som følger av juristenes rettskildelære.

Innsikt (ut over kunnskapen til den faste regelen som avgjørelsen bygger på) følger ofte av beslutningstakers utdanning og vil ofte være en forutsetning for å treffe en ikke-formalistisk beslutning. En forutsetning for å treffe en målrettet beslutning er innsikt i sammenhenger mellom de tiltak som besluttes og de resultater som oppnås i framtiden. På samme måte vil innsikt i sammenhenger mellom normer i systemet og hensyn som de ulike normer skal fremme være en forutsetning for en avveiende avgjørelse.

Eckhoff og Graver er spesielt opptatt av bygningsrådene avgjørelsesmåter. De finner at rådene har en tendens til å forenkle saken som skal avgjøres ved at skjønnsutøvelsen (aveiningen) standardiseres, no de også peker på at Ombudsmannens i sine årsmeldinger flere ganger har reagert mot: Bygningsrådene baserer sine avgjørelser på faste regler i tilfeller hvor Ombudsmannen krever individuelle løsninger. (s 185). Men Eckhoff og Gravers empiri handler ikke om bygningsdelen av PBL, men er knyttet til byggevedtak og planforutsetningene (arealgrenser, mønehøyder, bygging i uregulert område ol). Derfor ligger det ingen eksempler i empirien på avgjørelser knyttet til forståelsen av teknisk forskrift. Byggesaksbehandling og tilsyn er delegert fagetaten og i deres vurderinger vil det normalt ligge en skjønnsutøvelse basert på deres fag og utdanning. Det normale har vært bygningsteknisk kompetanse.

Juridisk overprøving av teknisk /funksjonelle løsninger?

Men går vi tilbake til vårt case og ser på (den juridiske) behandlingen hos fylkesmannen, er det uklart om det er slike fagforskjeller som ligger til grunn i dette tilfellet. Fylkesmannen legger til grunn at ansvarlig søker har stor frihet til å velge

løsninger innenfor de funksjonskrav som TEK stiller og videre at ”kravene til dokumentasjon av kravet til dørbredden er oppfylt, antas å være relativ små”. Selv antar Fylkesmannen at det fortsatte vil kunne foretas vanlig transport til rommet ut fra dets funksjoner (bad og do) med en dør med lysåpning som var målt til 62,5 cm.

Som vi ser av saksbehandlingen, tillegges veiledningen liten vekt i Fylkesmannens beslutning. Veiledningen til TEK angir ”preaksepterte løsninger”. Dette er minstestelser som er nødvendig for å oppfylle funksjonskravet i forskriften (BE-nytt 3/2006 v. Stenstad). Veiledningen anbefaler at dører bør være minst 9 M til alle rom der en rullestolbruker har behov for adgang. Fylkesmannen viser liten forståelse for veiledningens (faglige) status og hvilke prinsipper som ligger til grunn når en skal verifisere at alternative løsninger er minst like gode som de som veiledningen anbefaler.

Det kan se ut som om fylkesmannen tar utgangspunkt i Teknisk forskrift og selv gjør en overprøving av hvilke løsninger som fyller funksjonskravet. Kunnskapen er evt hente fra hverdagslivskunnskapen, fra egen(?) erfaringer med transport inn og ut av soverom, bad og toaletter. Vi vil anta at fylkesmannen ikke ville ha gjort det samme grepet dersom det var funksjonskrav og tekniske løsninger knyttet til brann, materialer og konstruksjoner saken gjaldt. Innen dette fagområdet er det åpenbart at en behøver teknisk -naturvitenskapelig kompetanse for å tolke løsningsaksept i relasjon til funksjonskravene. En kan ikke ”synse” ut fra hverdagslivserfaring.

Dersom det fylkesmannen gjør i denne saken skulle være ”god jus” kan vi kanskje se bort fra den metoden som ligger bak oppbyggingen av en funksjonsbasert forskrift med veiledning og hvilke typer bevis/dokumentasjon som må foreligge ved valg av løsninger som ikke kan betraktes som preaksepterte.

En forskrift med mer konkrete krav?

Det kan være at denne saken er svært spesiell og at en kan sette store spørsmålsteget ved mange sider ved klagen og saksbehandlingen. Men dette hovedavsnittet handlet om at i siste instans er det kravene og gjennomføringen/håndheving av teknisk forskrift som bestemmer hva som er minimumskvaliteter i boliger – på de variabler som styres av forskriften. Gode planløsninger er viktig

for boligkvalitet, men slike kvaliteter ligger utenfor hva forskriften kan styre direkte.

Når det vedtas ny bygningslovgivning, vil det også utarbeides en ny forskrift. Denne forskriften skal nærmere bestemme hva som ligger i lovforslagets §29-3 "Krav til universell utforming og forsvarlighet". Universell utforming handler ikke bare om kap X i forskriften "Brukbarhet" Det vil også handle om f. eks miljø og helse og sikkerhet. Kravene til sikkerhet, brann og rømming ligger også svært nært kravene til atkomst i kap X. om brukbarhet.

Ser vi på noe av hva som har vært problemer knyttet til dagen kap X i forskriften, vil vi først stille spørsmål ved hva som er hensiktsmessig å utforme som funksjonskrav, ut fra hensynet til fleksibilitet og utvikling av produktet bolig. Det kan være at minstekrav til dørbreder kan formuleres direkte i forskriften? Det kan være at det også på andre områder er krav som med fordel kan gis en mer direkte formulering. Det å nekte utbyggere/arkitekter å lage smale toalettdører, kan legge begrensinger/skape problemer for planløsninger av småleiligheter. Men det er ikke verre enn at det må legges mer arbeid i planløsningen evt. at små boliger ikke kan lages med tilfredsstillende kvaliteter. Det er ikke mye nyskaping å vente mht boligplanløsninger knyttet til det overordnede målet om universell utforming der smale dører er en del av løsningen. Dersom en for framtiden legger seg på en "besøksstandard" for store grupper av boliger vil nettopp dørbreder og terskelhøyder være en nøkkel for å oppnå denne kvaliteten internt i boligen.

Deretter må en se på hvordan funksjonskravene kan formuleres, noe vi ikke kan si noe videre om. Men det som er viktig er hvordan forholdet mellom forskrift og veiledning er å forstå og å utforme en god veiledning. Dette materialet må ha en tydelighet som gjør at intensjonene bak funksjonskravene ikke kan "tolkes bort" juridisk. En må være så tydelig at en ved kommunal byggesaksbehandling og spesielt ved kommunalt tilsyn på f. eks prosjektering kan sette foten ned for løsninger som ikke fyller funksjonskravene. Og uten å bli overprøvd av Fylkesmannes egne vurderinger av hvilke tekniske løsninger som oppfyller (funksjons)kravene.

7.6 Industrialisering - nasjonale og kommunale normer

Vi startet innledningsvis med å trekke opp en del problemstillinger ma om boligkvalitet var blitt et nytt område for kommunal politikk. Er det interessant å utvide området for kommunal autonomi til boligkvalitetsspørsmål? Skulle kommunene selv sette kvalitetsstandarder som gjennomføres med kommunale styringsmidler?

Vi vil se disse problemstillingene i lys av det som skjer mht utviklingen av boligproduksjonen. For det første er det mange store nasjonale aktører i boligproduksjonsmarkedet som uansett kan få problemer med å forholde seg tilsvært ulike rammebetingelser i kommunene. De store skandinaviske aktørene har vært opptatt av hvordan de kan industrialisering eller systematisere sin byggproduksjon, både ved å produserer moduler industrielt (i fabrikker) og ved å systematiserer arbeidet på byggeplassen.

Hensikten med standardiserte byggesystemer og systematisk bygging er å bygge boliger med god og jevn (teknisk) kvalitet og reduserer kostnadene. En vil her prioriterer kostnadseffektive løsninger både når det gjelder tekniske løsninger og bæresystemer, men også planløsninger (Berg 2008). Opplegget i Norge baserer seg på standardiserte og helst like løsninger, men fortsatt med stor grad av produksjon på byggeplassen. Standardiseringsarbeidet omfatter også selve prosjekterings- og planleggingsarbeidet i tillegg til gjennomføringen /produksjonene (ibid).

En forutsetning for sterkere standardisering er strenge forutsetninger for prosjektering. Det bør i prisnippet benyttes prinsippetegninger for planløsning av leiligheter, råbygg, fasader, detaljer og tekniske anlegg mm. Det må også lages rutiner, prinsipper og løsninger som legges til grunn for prosjektering i de enkelte faser og prosesser i prosjektet. (ibid).

Det er flere grunner til at det er vanskelig å gjennomføre sterkt industrialiserte prosjekter. Dette handler både om reguleringsforhold, tekniske begrensinger og aktørenes strategiske avveininger.

Reguleringshindringer

Tar vi utgangspunkt i reguleringshindringer, handler dette om flere forhold. Reguleringsplaner inneholder normalt gesims og/eller mønehøyder. Disse er fastsatt ut fra tradisjon og omliggende bebyggelse. Disse høydene framkommer gjennom tradisjonell bygging. Dersom en skal bygge med ferdige moduler, vil hver modul bygges med både tak og gulv og når disse stables vil det innebærer at hver etasje er høyere enn et tradisjonelt byggeplassproduisert bygg. Uten å få dispensasjon fra reguleringsplanen mht høyder vil en med industriell produksjon ofte måtte bygge en etasje mindre enn om en bygde med tradisjonelle metoder. I slike tilfeller vil det derfor ikke være lønnsomt å bygge industrielt.

Mange reguleringsplaner for felt med flerleilighetsbygg, har bestemmelser om parkeringskjeller. Dette gir problemer for industriell produksjon pga tekniske begrensinger. Dersom en skulle bygge en parkeringskjeller med bruk av elementer, måtte en ha elementer som var brede nok til å gi plass til to biler, dvs. 4,6 X 5,00 meter. Det er sikkert mulig å produsere, men moduler med slike bredder er svært kostbare å transportere i Norge. Dersom en bruker smalere moduler, får en dårligere utnyttning av parkeringskjelleren og færre plasser. Det er ikke god økonomi i slike løsninger.(ibid)

En mulighet er da å bygge garasjekjelleren på stedet og kombinere denne med industrielle bygging/modulbygging av det øvrige bygget. Kort fortalt innebærer dette da to ulike bygg satt sammen, med ulike prinsipper for bæring, noe som medfører tekniske problemstillinger knyttet til hvordan bæresystemet i kjelleren får overført krefter fra de overliggende boligene. Utfordringen er å løse overgangen mellom bæresystemene på en kostnadseffektiv måte (ibid).

Byggebransje kunne derfor tenke seg andre måleregler slik at en kunne lage parkeringsanlegg på bakken, slik som i nabolandene.

Produktgodkjenning

Et resultat av industrialiseringsarbeidet, er innkjøp av baderomsmoduler. Disse produseres i andre land med lavere kostnader. Skal et slikt produkt brukes i Norge, må det tilfredsstille de nasjonale forskriftene. Tidligere gjorde en det slik at modulene som skulle importeres, ble prosjektert av norske, godkjente

prosjekterende som en del av et prosjektsamarbeid. Det er imidlertid opprettet en nasjonal ordning for produktgodkjenning. Den oppfattes av bransjen som en flaskehals og bransjen ønsker også å kunne bruke produkter som er sertifisert i nabolandene.

Kommunalisering kan motvirke industrialisering

For å få gjennomført bedre kvalitet bl.a knyttet til brukbarhet og tilgjengelighet for alle, er det flere veier å gå. Den ene veien er å styrke og tydeliggjøre den nasjonale forskriften slik at den gir klare krav i relasjon til prosjektering, byggesaksbehandling og oppfølging gjennom tilsyn. Endrede forskriftskrav vil inngå i den norske produktgodkjenningen.

Den andre vegen å gå er via kommunal regulering, fulgt opp av veiledere eller prosjekteringsverktøy som knyttes til reguleringsbestemmelsene. Tar vi for oss spørsmålet om baderomskabiner, ser vi at det vil bli problematisk dersom kommunene selv skal fastsette størrelser, planløsninger/plassering av utstyr eller dørbredder for baderom. Da er en nok tilbake til byggeplassproduksjon igjen.

Vi trakk fram at en forutsetning for sterkere standardisering er at det benyttes prinsipptegninger for blant annet planløsning av leiligheter. Mange kvaliteter knyttet til universell utforming, ligger i planløsningene med romstørrelser og betjeningsarealer, romforbindelser og passasjer. Det synes også åpenbart at dersom en skal videreutvikle systematisering og modulbasert produksjon av boliger, kan en ikke ha et avvik mellom kommunale og nasjonale normer.

7.7 Boligsosiale handlingsplaner og kommuneplanarbeidet

Det kan se ut til at det ikke har vært den boligsosial planleggingen som i seg selv har brakt fram prinsippet om universell utforming av boligmassen. Men den boligsosiale planleggingen har ført til at kommunene har måttet vurdere å omstille den kommunal boligmassen mot andre brukergrupper. Noen av disse brukergruppene har stilt kommunene overfor nye utfordringer. I denne omstillingen har det ligget ulike kvalitetshensyn, der også de kommunale boligenes tilgjengelighet har vært et tema.

Vi har gjennomgått åtte boligsosiale handlingsplaner fra Østfold og fant at sju av dem ikke hadde tatt opp temaer som universell utforming eller tilgjengelighet spesielt. Den åttende, fra Rygge kommune, har imidlertid mål i handlingsplanen om at kommunen skal bygge boliger med livsløpsstandard/universell utforming. Rygges handlingsplan er vedtatt i 2006. De øvrige planene er eldre. Det kan derfor være slik at problemstillinger knyttet til universell utforming er utviklet over år og kommer fram i senere vedtatte planer. Denne tendensen ser vi også i den boligsosiale planen for Ullensaker kommune. Ullensaker utarbeidet sin første boligsosiale plan i 2003. Denne planen er nå rullert og ny plan vedtatt i 2008. Her understrekes det at den boligsosiale handlingsplanen må ses i sammenheng med kommunenes øvrige planprosesser. Den boligsosiale planen avgrenser seg fra andre plantyper som tar for seg den generelle boligbyggingen og spesielle boliger for eldre. Men det understrekes likevel i planen at det er viktig at alle nye boliger som bygges er universell utformet slik at de er tilpasset alle uavhengig av funksjonsnivå. Av herredsstyrets vedtak framgår de at nye kommunale boligene bør ha universell utforming.

Kvalitetstemaet har så blitt tatt inn i prosessen med revisjon av kommuneplanen, slik vi må se i Ålesund. Her har nok arbeidet med Helse i Plan bidratt. I noen kommuner er det andre politikkinisiativ, som pilotkommuneprosjektet, som synes å være katalysator for å få boligkvaliteter som universell utforming inn i planarbeidet. Vi ser at Ullensaker kommune har forankret prinsippet om universell utforming i kommuneplanarbeidet og ved revisjon av tema- eller delplaner som boligsosiale handlingsplan, nedfelles prinsippet også i slike planer. Slik kan boligsosiale handlingsplaner også bidra til å løfte fram kvaliteter i det kommunale boligtilbudet og se kommunale boligkvaliteter i sammenheng med kvaliteter i boligmassen forøvrig. Men det forutsettes at disse planene rulleres og sees i sammenheng med det øvrige kommuneplanarbeidet.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf og Per Medby(2007): *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet*. Evaluering av omleggingen av modellen. NIBR-rapport 2007:7
- Barlindhaug, Rolf og Marit Ekne Ruud(2008): *Beboernes tilfredshet med nybygde boliger* NIBR-rapport 2008:14
- Berg, Torer (2008) Industrialisering og systematisering av boligbyggproduksjon. Er systematisering og standardisering BA-næringens veivalg? Prosjektrapport 20. SINTEF Byggforsk og Byggekostnadsprogrammet
- Eriksen, S., Øyen, C.F., Kasa, S. og Underthun, A, 2007: *Klimatilpasning og fuktsikring i typebusektoren. Delrapport fra FoU-programmet «Klima 2000»*, Prosjektrapport 3, SINTEF Byggforsk, Oslo
- Holm, Arne (2005) Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring. Byggforsknotat 72. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Holm, Arne og Siri Nørve (2007) *"Bostedsløshet i små og mellomstore kommuner. Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet"*. NIBR-rapport 2007:8 Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Nordal, Berit, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud(2008) *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommuner og utbyggere i pressområder*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

- Norges offentlige utredninger (2001:22) *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.* Sosial- og helsedepartementet
- Norges offentlige utredninger (2002:22) *Boligmarkedet og boligpolitikken.* Kommunal- og regionaldepartementet
- Norges offentlige utredninger (2003:14) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven 2.* Planutvalgets utredning med lovforslag. Miljøverndepartementet.
- Norges offentlige utredninger (2004:22) *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.* Kommunal- og regionaldepartementet
- Norges offentlige utredninger (2005:12) *Mer effektiv bygningslovgivning 2. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag.* Kommunal- og regionaldepartementet
- Norges offentlige utredninger (2005:8) *Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.* Justis- og politidepartementet
- Nørve, S (2005) *Bedre kontroll over byggevirksembeten? En evaluering av kommunal iverksetting og byggeføretakenes endrede kontrollpraksis.* Prosjektrapport. 390 Norges byggforskningsinstitutt.
- Nørve, S og C Øyen (2004) *Tilgjengelighet og levekår.* Norges byggforskningsinstitutt Prosjektrapport. 359
- Nørve, Siri, Jon Christophersen, Karine Denizoue, Dag Edvardsen og Cecilie Flyen Øyen (2005) *Kunnskapsoversikt. Universell utforming og tilgjengelighet.* Prosjektrapport. 392
- Nørve, Siri, Karine Denizoue og Wibeke Knudsen (2006): *På veg mot mer universelt* Byggforskningsinstitutt.
- Ot.prp.nr 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- Ot.prp.nr 39 (1993 -94) *Om lov om endring i Plan- og bygningsloven*

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

REN (2003): Veiledning til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven 1997, utgave april 2003, Statens bygningstekniske etat.

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

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

Støa, Eli, Karin Høyland og Solvår Wågø (2006) Bokkvalitet i små boliger Studier av fem boligprosjekter i Trondheim. SINTEF Teknologi og samfunn. Arkitektur og byggeteknikk. Rapport SBF51 A06004

TEK Teknisk forskrift (2003): Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) av 22. januar 1997 nr. 33. Ajourført med endringer ved forskrift 29. august 2001 nr. 1069 og forskrift 24. juni 2003 nr 751, i kraft 1. juli 2003, Statens bygningstekniske etat.

Øyen, C.F., S. Jerkø og H. Ovesen, 2005: *"Forsterket fokus på estetisk utforming? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis"*, Prosjektrapport 381/2005, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo

Informanter

Kommune	Posisjon
Ålesund	Folkehelsekoordinator og leder for Helse i plan i oppstarten
	Tidl. Leder for bolig og eiendomsavdelingen
	Sekretær for boligsosial plan
	Virksomhetsleder VH Plan og bygging
Kongsvinger	Prosjektleder, pilotkommuneprosjektet
	Samfunnsavdelingen
	Teknisk forvaltning
Kristiansund	Planlegger, utviklingsseksjonen
	Plansjef, utviklingsseksjonen
Ullensaker	Juridisk rådgiver
	Prosjektleder, pilotkommuneprosjektet
	Plansjef
	Byggesakssjef
Trondheim	Prosjektleder, universell utforming
	Byggesak, siv ark
	Byggesak, sjefsarkitekt
	Byplankontoret, planlegger
	Boligenheten, overarkitekt
	Leder tilsynsenheten
Stavanger	Prosjektleder, Kultur og byutvikling
	Byggesakssjef