

Siri Nørve og
Cecilie Flyen Øyen

Medvirkning og tilgjengelighet

Universell utforming og medvirkning
som virkemiddel i byggsektoren



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Medvirkning og tilgjengelighet

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2010:11

Universell utforming som strategi

Evaluering av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet

NIBR-notat 2011:110

Sosial og økonomisk bærekraft og universell utforming

Rapportene koster fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene kan også skrives ut fra www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Siri Nørve og Cecilie Flyen Øyen

Medvirkning og tilgjengelighet

Universell utforming og medvirkning som
virkemiddel i byggsektoren

NIBR-rapport 2011:5

Tittel: **Medvirkning og tilgjengelighet**
Universell utforming og medvirkning
som virkemiddel i byggsektoren.

Forfatter: Siri Nørve og Cecilie Flyen Øyen

NIBR-rapport: 2011:5

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-885-6

Prosjektnummer: O-2515

Prosjektnavn: Medvirkning og tilgjengelighet
Oppdragsgiver: Hørselshemmedes landsforbund / Helse og
Rehabilitering

Prosjektleder: Siri Nørve

Referat: Prosjektet har prøvd å finne fram til bygge-
prosesser hvor det har vært organisert
medvirkning for personer med nedsatt
funksjonsevne. Det er ikke mange
prosesser og få med omfattende
medvirkning Videre kartlegges hvordan
personer med nedsatt funksjonsevne blir
trukket inn i byggeprosesser og erfaringene
belyses ut fra seks case.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: Mai 2011
Antall sider: 148

Pris: 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

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

Prosjektet ”Medvirkning og tilgjengelighet” er gjennomført for Hørselshemmedes landsforbund og finansiert gjennom ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering. Prosjektet ble startet opp i 2007 og avsluttet i 2010.

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge medvirkingsprosessene knyttet til bygg for i første omgang begrepsfeste disse prosessene. Videre har det vært et mål å kartlegge de ulike parters erfaringer knyttet til disse prosessene og gjennom en analyse av deres erfaringer, forsøke å se på hvilke mulighetsrom som foreligger for medvirkning knyttet til bygg.

Flere har deltatt i dette prosjektet. Gro Koppen deltok i oppstarten av prosjektet. Deretter deltok Martin Lund-Iversen i organiseringen og gjennomføringen av feltarbeidet knyttet til Ahus. Senere i prosessen kom Cecilie Flyen Øyene fra SINTEF Byggforsk med i prosjektet og har hatt hovedansvaret for casene Kongsvinger og Askim. Prosjektleder har vært Siri Nørve som sammen med Cecilie Flyen Øyen står som forfattere av rapporten. Forskningsjef Berit Nordahl har vært kvalitetssikrer for rapporten og samtalepartner under vegs. En stor takk til henne!

Men den største takken går til alle mine informanter som har stilt opp for intervju, gitt utfyllende informasjon, lagt til rette skriftlige kilder og har lest biter og brokker for at å sikre at de ulike saker ble riktig framstilt. Gjennom noen av disse kontaktene og engasjerte samtaler har jeg også fått nye ideer og innspill. Takk til dere alle!

Oslo, mai 2011

Evelyn Dyp
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	6
Sammendrag	7
Summary	11
1 Medvirkning og bygging	16
1.1 Innledning	16
1.2 Politikk for personer med nedsatt funksjonsevne	17
1.3 Medvirkning som demokratisk deltakelse og som kvalitetssikring	21
1.4 Byggesaksbehandling – et kommunalt ansvar	24
1.5 Byggeprosessen, faser og medvirkning	30
1.6 Byggeprosessen, gjennomføringsmodeller og medvirkning	33
1.7 Medvirkning – i hvilke prosesser? Problemstillinger for studien	35
1.8 Problemstillinger for studien	39
2 Metode og gjennomføring	42
3 Akershus universitetssykehus	48
3.1 Ahus og Nye Ahus – prosjektutvikling med omfattende brukervedvirkning	48
3.2 Medvirkning – også for pasientorganisasjonene	52
3.3 Samarbeidet mellom Ahus som bruker og byggherren	53
3.4 Brukerutvalget	55
4 Ahus – komplisert bygg og omfattende medvirkning	59
4.1 Innledning	59
4.2 Hva omhandlet medvirkningen?	60
4.3 Glassgata – atkomst, inngangspartiet og de røde stolene	61

4.4	Brukerutvalgets arbeidsmåte og avveining av synspunkter	66
4.5	Baderommene – ble ikke Brukerutvalget hørt?	68
4.6	Brukerutvalget, rolleforståelse og kompetanse	70
4.7	Rådgivning og kompetanse.....	73
4.8	Når bør Brukerutvalget komme inn i byggeprosessen?	74
5	Kongsvinger bibliotek.....	76
5.1	Medvirkning, råd og organisasjoner	76
5.2	Ny videregående skole og nytt folkebibliotek i Kongsvinger.....	78
5.3	Fra sentrumsplan til byggeprosjekt.....	80
5.4	Medvirkning.....	83
5.5	Oppsummering – medvirkning, kravsetting og entrepriser	88
6	Østfoldbadet i Askim.....	90
6.1	Medvirkning, råd og organisasjoner	90
6.2	Østfoldbadet	92
7	Bofellesskap i Sarpsborg.....	97
7.1	Medvirkning, råd og organisasjoner	97
7.2	Bakgrunn for byggeprosjektet.....	99
8	To bygg i Skien kommune	103
8.1	Medvirkning, råd og organisasjoner	103
8.2	Skagerak Arena.....	105
8.3	Forutsetninger og føringer knyttet til tilgjengelighet	107
8.4	Medvirkning og tilgjengelighet	109
8.5	NAV – Skien.....	112
9	Medvirkning, kompetanse og byggeprosessen.....	116
9.1	Byggesaksbehandling versus byggeprosessen	118
9.2	Medvirkning – en oversikt over casene	122
9.3	Hvem organiserer medvirkningen?	124
9.4	Hvordan er medvirkningen organisert?	125
9.5	Brukermedvirkning og byggesakens faser: Når i prosessen medvirkes det?.....	130
9.6	Erfaringer knyttet til personer eller organisasjoner?	131
9.7	Veiledere og konsulenter fra organisasjonene	134
9.8	Når gjør medvirkning en forskjell?.....	136
9.9	Er medvirkning veien å gå – andre veier til målet? ..	137

9.10	Entrepriseformer og konkurranseregelverket.....	140
9.11	Medvirke til mer universelt utformede bygg?	143
	Litteratur	146

Tabelloversikt

Tabell 9.1 ...Overskitsmatrise.....	123
-------------------------------------	-----

Figuroversikt

Figur 1.1Gangen i byggesaksbehandlingen.....	24
Figur 1.2Byggeprosessen og rekkefølgen i en prosjekt- utvikling (figur Cecilie Flyen Øyen)	31
Figur 1.3Rollefordeling i en totalentreprise, fra Nørve og Øyen 2004, s. 53	34
Figur 3.1Tidslinje for prosjektutviklingen.....	49
Figur 3.2En skisse av organiseringen og samarbeidet mellom sykehus og byggherrefunksjonen	53
Figur 5.1Oppriss av fasaderekken mot Rådhusplassen. Den gamle Sentralskolen til høyre og det nye biblioteket til venstre.	79
Figur 5.2Oppriss av fasaderekken mot elven. Den gamle Sentralskolen til venstre og den nye delen av skolen til høyre.	80
Figur 5.3Figuren viser vinnerutkastet til nye Sentrum videregående skole i Kongsvinger, prosjektert av Arkitektgruppen lille frøen as og Ottar Arkitekter og Bjørbekk & Lindheim Landskapsarkitekter as.	82
Figur 5.4Bebyggelsesplan som viser biblioteket og den videregående skolen.	86
Figur 8.1Tribuneseksjonene på Odds nye arena blir todelte. Til venstre vises tribune sør. Vestre langsida midt imot. Illustrasjon: Selberg arkitektkontor as.	106

Sammendrag

Siri Nørve og Cecilie Flyen Øyen

Medvirkning og tilgjengelighet

Universell utforming og medvirkning som virkemiddel i byggsektoren.

NIBR-rapport 2011:5

Bakgrunn

Det er allment kjent at mange bygg mangler nødvendig tilgjengelighet og brukbarhet. De oppfyller ofte heller ikke de minstekrav som ligger i bygningslovens tekniske forskrift. Det er lansert flere forklaringer på dette, både at det gjøres mange byggefeil og at kompetansen er mangelfull for de prosjekterende og utførende. Dette var også et tema i Manneråkutvalgets innstilling (NOU 2001:22, s. 78). Her hevdes det at mange av de uheldige forholdene kunne vært unngått dersom utbygger hadde gått i dialog med brukerorganisasjonene. Utvalget hevder at *”Brukermedvirkning er et viktig virkemiddel for å realisere målet om tilgjengelighet for alle og med medvirkningsrett for alle” (ibid.:83)*. Medvirkning er altså et viktig virkemiddel for utvalget for å iverksette tilgjengelighet for alle.

Målsetting

Vi ønsket i dette prosjektet å finne fram til byggesaker der det har vært medvirkning av et eller annet slag og der medlemmer fra kommunale råd for funksjonshemmede eller representanter for funksjonshemmedes interesseorganisasjoner har deltatt. Vi ønsket å finne ut hva medvirkning her innebærer. Hvem medvirker? Hvilke prosesser er medvirkningen knyttet til? Er den knyttet til byggherres utvikling av sine bygg i en tidligere eller senere fase? Er den knyttet til de kommunale bygningsmyndighetene på noen måte? Hvilke saker tar en stilling til, og på hvilket grunnlag? Er det

slik at medvirkning er spesielt nyttig å knytte til visse faser i et byggs utvikling, til spesifikke bygningskategorier o.l.?

Metode

Vi har valgt å legge opp dette prosjektet som en caseundersøkelse. Casen er det enkelte bygg som vi skal knytte medvirkningen til. Dessverre foreligger det ingen oversikt over gjennomførte medvirkningsprosesser som vi kan gjøre utvalg fra. Dette innebar både en viss usikkerhet og mye arbeid for å skaffe seg oversikt over et egnet utvalg av caser. Vi sendte en henvendelse til medlemmer i Forum for Kommunale Planleggere og Forum for byggesak (under Norsk Kommunalteknisk Forening). Vi ba dem rapportere tilbake konkrete byggeprosjekter som kunne være aktuelle å studere. Vi fikk tilbakemelding fra 22 kommuner om i alt 36 prosjekter. Deler av disse casene ble fulgt opp med telefon-samtaler for å finne ut litt mer om hva saken egentlig gjaldt. Senere er sju prosjekter valgt ut til nærmere gransking. Dette er ulike bygningskategorier, et sykehus, et fotballstadion, et kulturhus, et svømmeanlegg, et bibliotek/videregående skole, et kontorbygg og et boligbygg. Hvert av prosjektene er gransket gjennom innsamling av foreliggende materiale, intervju med mange ulike aktører og til dels også befarng.

Medvirkning og nye interessegrupper

Vi finner at det er en utbredt praksis å knytte medvirkning ved brukergrupper til byggeprosjekter. Det nye er at andre grupper og interesser er trukket inn, representanter for de funksjonshemmedes interesser. Dette skjer bl.a. fordi brukermidvirkningen er hjemlet i helseforetakenes vedtekter og i de lokale samarbeidsavtalene for NAV. Det ble også fra 2005 opprettet råd for funksjonshemmede i alle kommuner, noe som nok bidro til oppmerksomhet og deltakelse i byggeprosesser. Men det synes å være sjelden at det dannes egne medvirkningsprosesser for bygg der bare personer som representerer pasientgrupper eller personer med nedsatt funksjonshemming, deltar. Mer alminnelig er det at personer oppnevnt av de kommunale rådene for funksjonshemmede kan inngå i en referanse- eller medvirkningsgruppe eller personer kan være koblet direkte til byggherren som konsulenter.

Byggeprosessen og detaljprosjektering

De medvirkningsprosesser vi har registrert, er knyttet til byggeprosessen, altså til den prosessen der byggherren planlegger og utvikler sitt bygg. Bortsett fra ett tilfelle kommer de medvirkende relativt sent inn i prosessen, om lag ved rammesøknad. Konseptet og mange sentrale valg er på dette tidspunktet foretatt.

Medvirkningen ligger ofte tett på detaljprosjekteringen fordi prosessen var lagt slik opp eller det bare ble slik fordi hjemmelen for medvirkningen fra pasientorganisasjonene kom når bygget var i detaljprosjekteringsfasen (Ahus). I mange tilfeller er det heller ikke så mye prosess. Et brukerutvalg kan f.eks. på møter bli orientert om bygget og framdriften og avgir noen generelle kommentarer over bordet. Flere savner en klar prosess.

Kompetanse

Vi peker i rapporten på at mulighetsrommet for påvirkning er annerledes og større tidligere i byggeprosessen. Som vi så i casen Ahus, var mange av de interessante valgene foretatt før brukerne kom inn. Det ble også påpekt at medvirkning i tidlig fase kan være krevende og at slike prosesser krever kyndige brukere. Det innebærer at rekruttering direkte fra rådene kan være noe tvilsomt ettersom det ikke skal kreves noen spesiell kompetanse for å delta i slike råd knyttet til byggeprosesser. Det kunne derfor være en idé at det i store og kompliserte byggeprosesser ble rekruttert medlemmer direkte fra de store sammenslutningene for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. De kan både plukke kyndige og egnede personer og gi opplæring og oppfølging.

Men det skal naturligvis ikke utelukke at kommuner utvider sin krets av brukere når de skal bygge eller bestille nye kommunale bygg. Men når brukerrepresentantene plukkes fra de kommunale rådene og uten byggefaglige forutsetninger, hjelp og oppfølging, er det begrenset hva en kan forvente.

Vi har også trukket fram at det ikke er gitt at brukerrepresentanten har en relevant erfaringskompetanse ut fra hva som trengs i det enkelte prosjekt. I slike tilfeller henvender en seg til den sentrale organisasjonen og bringer inn personer med kompetanse. Sett i et byggersperspektiv henter byggherren hele tiden inn konsulenter på de kompetanseområdene der det er nødvendig. Slik kan en også se på

bistanden fra f.eks. Blindeforbundet som ekspert og konsulent og ikke som en del av en medvirkningsprosess.

Medvirkning – til hva?

Vi spurte når gjør medvirkning en forskjell? Når er det en ikke bare kan bruke foreliggende forskrifter, veiledninger og standarder? Vi pekte på at det vil alltid finnes spesifikke problemstillinger i det enkelte prosjekt. Det er alltid noe nytt i et byggeprosjekt som en ikke kan forutse. Videre ble det pekt på at rådene til byggherren kan bli mer spesifikke når de behandles innen en gitt kontekst. Dette er to gode grunner for medvirkning.

Videre kunne råd fra medvirkning bøte på vage og manglende standarder og retningslinjer. Men vi tror ikke det er noen god idé at medvirkning i enkelt prosjekter skal løse problemet med vage retningslinjer og manglende standarder. Dersom medvirkning brukes på denne måten, blir det et sisyfosarbeid for de medvirkende og for organisasjonene. Det må være mer hensiktsmessig å få knyttet store medvirkningsprosjekter til utarbeidelse av standarder og andre verktøy (noe som også blir gjort). På områder der det ikke finnes gode løsninger (f.eks. ved kryssende krav fra ulike grupper av funksjonshemmede eller der en har behov for byggtekniske bedre eller mer robuste løsninger), ville det være en idé å bruke organisasjonene inn mot utviklingsarbeid.

God profesjonalitet

Vi har pekt på at regelverk, veiledninger og standarder heller ikke er tilstrekkelig. For å ivareta krav og hensyn til universell utforming i bygg og uteområder trengs det god profesjonalitet i alle ledd. De gode løsningene må jobbes fram i hvert enkelt prosjekt. *En må spørre seg om en ikke heller må kreve proffe løsninger av profesjonelle aktører enn å bygge opp et medvirkningskorps med opplæring og oppfølging.* Det virker noe meningsløst at frivillige skal bruke mye tid og krefter for å få på plass det som burde ligge i en alminnelig profesjonalitet.

Problemstillinger knyttet til entreprisformer understreker kompetansebehovet. Det er vanlig å benytte ulike varianter av totalentrepriser. Poenget med totalentreprise er at en aktør tar et hovedansvar for videre prosjektering og bygging, og velger selv løsninger som er *kostnadseffektive*. Beskrivelsen som ligger til grunn for entreprisen, kan derfor ikke gjøres for detaljert. Føringer for å få riktig kvalitet må da ligge i regelverk, standarder og god profesjonalitet.

Summary

Siri Nørve and Cecilie Flyen Øyen

User participation and accessibility

Universal design and user participation as a building sector policy instrument

NIBR Report: 2011:5

Background

It is commonly known that accessibility and usability is not satisfactory in a high number of buildings in Norway. The same buildings tend to not fulfil public minimum requirements embedded in the technical regulations. Several explanations have been introduced; e.g. a high number of building damages, and an inadequate competence situation amongst designers and contractors. Causal connections are dealt with in the report of the official committee Manneråkutvalget (NOU 2001:22, p. 78). The official committee maintains that several unfortunate situations and solutions could have been avoided if dialogs with the user organizations had been introduced by the building owners.

Further, the committee states that *“User participation is an important policy instrument in order to realize the goal of accessibility for all and participation privileges for all” (ibid 83)*. Thus, user participation is regarded as an important policy instrument to obtain accessibility for all by the official committee.

Objectives

In this project we have searched for and surveyed building projects involving user participation of some sort and with members in the municipal disability board attending the user participation. The purpose has been to reveal the importance and implications of user participation in building projects. Who participates? In which processes is user participation involved? Is the participation linked to early or later stages of the owners' building project develop-

NIBR-rapport: 2011:5

ment? Is it somehow linked to the local building authorities? Is user participation a particularly useful tool when linked to certain stages of the building process, to specific building categories etc.?

Method

The project is organised as a qualitative case study. Each case is constituted by an individual building project, linked to the corresponding user participation process. Unfortunately no synopsis of completed projects with accomplished user participation processes are available, to simplify our selection of case projects. Thus, to obtain a good overview of suitable building project cases, both some uncertainties and a lot of work was involved.

A request was sent to members of the Norwegian Association of Municipal Engineers, to the "*Forum for municipal planners*" and the "*Forum for building control*". They were asked to suggest building projects relevant to our study. Twenty-two municipalities responded, with a total of thirty-six suggested building projects. In order to establish the applicability, some of these potential cases were telephonically followed up.

Seven projects form the final selection. The cases presents different building categories; a hospital, a football stadium, a cultural centre, a swimming pool establishment, a library and upper secondary school, an office building, and a residential building. Each of the projects is investigated through the collection of available information, interviews with a selection of informants, and partly by building site inspections.

User participation and new interest groups

The findings demonstrate that the practice of employing user participation groups in building projects is extensive. A new feature is that other groups and interests are brought into the participation process; representatives for the interests of the disabled. This is sanctioned by both the health organizations' regulations and by municipal agreements on co-operation (NAV¹ co-operation agreements). In 2005, municipal boards for the disabled were established in all municipalities. It is probable that this contributed to draw attention and participation to building

¹ The Norwegian Labor and Welfare Service (NAV)

processes. However, user participation groups consisting merely of patient representatives or representatives for the disabled seem to be rather unusual. Apparently, representatives appointed by the municipal board for the disabled may attend in reference groups or user participation groups seem to be more common, often directly linked to the builder/owner as advisors or consultants.

Building process and building detail design

The user participation processes registered in this project are all linked to the building process, to the owner's processes of planning and project development. In all of the cases but one, the user participants enter the process relatively late in the building processes. At such a late stage, conceptual choices and several essential decisions concerning shape and design are already made. User participation is often closely connected to the building detail design stage, simply because of the organizing of the process, or due to the fact that the user participation involvement was authorized when the building project was in this stage of the building process (the hospital project, A-hus). Quite frequently the participants' involvement in the process is rather limited. For instance, a user participation group can be *informed* of the progress in a meeting, merely given the opportunity to throw in general comments across the table. Several of the user participants want more clear processes.

Competence

In the report, we call attention to the fact that user participation in early stages of the building process has a much wider and slightly different area of influence than later in the process. As seen in the hospital case (A-hus), a great many of the interesting choices and decisions were made early in the building process. Further, the report points out that user participation in early stages of the building process can be quite demanding, and require skilled users. This implies that direct recruitment of new user participants in building projects from the municipal boards for disabled may be questionable, as special skills or competence is not required. A possibility could be to recruit members from the different interest groups for the disabled, in large and complex building projects. The different interest groups have the competence needed to choose competent and suitable individuals, to educate them and to follow them up. This is of course not meant to prevent the

municipalities from expanding their network of user participants when building or ordering new municipal buildings. We merely point out that when the user participants are picked out regardless of knowledge or building technical skills, the expectancies must be limited.

The report concludes that it is not given that the user participant has a suitable, experience based competence, suitable for any given building project. In need of a certain competence, it is possible to contact any of the organizations for the disabled, and in this way get skilled consultants to the project. This is a practice parallel to the technical consultants are brought into the building projects by the owner. Assistance from an expert e.g. from the Norwegian association of the Blind and Partially Sighted, can in the same way be regarded as a consultant in a building project, and not as part of a user participation process.

Participation – why?

When does user participation make a difference? In what situations will available information in regulations, guidelines and standards be inadequate? We called attention to the fact that specific problems will always occur in each individual project. All building projects bring along new angles and problems that are not necessarily foreseeable. Further, advice to the owner will be more specific and to the point when given in a certain context, and not in general terms. These are two good reasons for involving user participation.

User participation advice could to a certain degree substitute or supply vague and missing standards and guidelines. It seems however not to be a good idea that user participation in individual project pretext for doing nothing in the development of new or improved standards and guidelines. If so, user participation will become a “Sisyphean task” for participants and for the organizations involved. To connect large user participation projects to the development of standards and other tools for the incorporation of competence on universal design must be a much more appropriate solution (sometimes being practiced). Sometimes good solutions are not available or easy to develop, for instance due to conflicting needs for different user groups. On such occasions, it seems like a good idea to involve representatives of the different organizations in the development of new solutions.

Professionalism

We have pointed out that regulations, guidelines and standards are not sufficient or adequately developed. In order to attend to the requirements and considerations necessary to achieve conditions of universal design in the built environment (indoors and outdoors), professionalism is required at all stages and by all involved parties. Good solutions must be strived for in each individual project. *A critical question is weather it is more suitable to demand professional solutions from professional participants of the building process than to construct a machinery of user participation with specific educational and follow-up systems.* It seems to be no sense for volunteers to spend lots and time and efforts to achieve something that should already be ensured by plain professionalism.

The approach to different problems linked to the varying types of contract practices, emphasizes the need for competence upgrading. It is common to employ a variety of the different categories of turnkey construction projects. When a professional participant of the building process takes a main responsibility for further design and construction as in a turnkey project, cost effectiveness is usually the main driver for choosing solutions. The brief and detailed description (with drawings) as contractual foundation may thus not be too detailed. Correspondingly, the requirements needed for obtaining the correct level of delivered quality must be located in public legal framework, such as regulations, guidelines, standards and inherent the professionalism of the participants of the building process.

1 Medvirkning og bygging

1.1 Innledning

Dette kapitlet skal ta for seg bakgrunnen for dette prosjektet. Denne bakgrunnen er sammensatt. Vi vil fokusere på tre ulike elementer.

- Det første handler om politikk for personer med nedsatt funksjonsevne. Mange bygg har dårlig tilgjengelighet og brukbarhet, nye som gamle. Vi vil her gå inn på analysen og de virkemidlene som foreskrives for å bedre tilgjengelighets-situasjonen i bygninger.
- Deretter handler det om medvirkning. Medvirkning er et bredt og åpent begrep som kan gis ulikt innhold. Vi vil her vise til ulike begrunnelser og ulike hensikter med praktisering av medvirkning.
- Og som tredje element vil vi se på *hvilke prosesser knyttet til bygg det er aktuelt å knytte medvirkning til*. Vi vil her skille mellom den kommunale oppgaven å saksbehandle en *byggesak* og oppgavene å organisere en *byggeprosess*. Vi må derfor gjennomgå dagens regelverk knyttet til byggesaksbehandling, og vise hva som i dag er kommunenes oppgaver. Er det i denne prosessen en tenker seg medvirkning for å bedre brukbarheten og tilgjengeligheten i bygg? Deretter må vi definere og forklare hvordan en byggeprosess foregår og gjennomgå dens faser og styringsforhold. Er det i denne prosessen en tenker seg medvirkning? Både byggesaksbehandling og byggeprosessen er store og til dels kompliserte prosesser der de fleste leserne kan ha behov for en innføring.

Som en avslutning vil vi trekke opp hvilke arenaer og aktører vi egentlig diskuterer knyttet til bygg og medvirkning. Videre vil vi trekke opp kunnskapsstatusen på feltet. Dette leder så fram til våre problemstillinger.

1.2 Politikk for personer med nedsatt funksjonsevne

Full deltakelse og likestilling har vært det overordnede målet for den norske politikken for funksjonshemmede. Dette innebærer at mennesker med funksjonsnedsettelse skal ha de samme muligheter til livsutfoldelse og deltakelse i samfunnslivet. Dette skal ikke være en formell rettighet, men gjennomføres slik at enhver har muligheten til å delta ut fra egne premisser og etter egne ønsker (NOU 2001:22: 19). Manneråkutvalgets² arbeid følges opp i Stortingsmelding nr. 40 (2002–2003) der det heter at for å sikre like muligheter må hindringene fjernes gjennom følgende hovedmål:

Aktiv deltakelse og full likestilling; God tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester; Tjenester, opplæring og kvalifisering skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov; Flere i arbeid som kan nytte sine evner og anlegg til beste for seg selv og samfunnet; Sikre økonomisk og sosial trygghet.

Sektorstyring – bygningslovgivningen

Utvalget tar utgangspunkt i at universell utforming som prinsipp skal legges til grunn for all samfunnsmessig planlegging, og at sektorprinsippet skal følges i gjennomføringen. Følger vi sektorprinsippet, er plan- og bygningsloven med forskrifter og

² Regjeringen Bondevik oppnevnte i 1999 et utvalg som fikk i mandat å utrede funksjonshemmedes rettigheter, om disse var ivaretatt, og foreslå strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltakelse og likestilling i samfunnet. Utvalget ble ledet av Sigurd Manneråk. Utvalget leverte sin innstilling i 2001. Denne innstillingen har senere dannet grunnlaget for utformingen av politikk for personer med nedsatt funksjonsevne. Utvalget foreslo bl.a. at det skulle utarbeides en lov mot diskriminering av funksjonshemmede og nedsettes kommunale råd for funksjonshemmede. Begge forslagene er senere gjennomført.

veiledninger det sentrale virkemiddelet for å få til god brukbarhet og tilgjengelighet i bygg og bygd miljø.

Kravene til bygg er hjemlet i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. Loven utfylles av forskriften om krav til byggverk og produkter til byggverk, Teknisk forskrift (TEK). Ny teknisk forskrift ble iverksatt 1. juli 2010. Vi forholder oss i denne rapporten til den forskriften som ble iverksatt i 1997, og som med visse endringer har vært gyldig til 1. juli 2010.³ Det er denne forskriften som har vært rammen for de bygg som er bygd i perioden 1997–2010.

Det heter i kapittel X Brukbarhet, § 10-1: ”Bestemmelser om brukbarhet skal sikre at enhver bygning kan nyttes til sitt formål og at utformingen av bygningen gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede.” Dette kravet følges opp under ulike paragrafer. Forskriften er funksjonsbasert, dvs. at den ikke angir konkret hvordan kravet i forskriften skal oppfylles. Som en utfylling av forskriften er det utarbeidet en veiledning som viser minimumsløsninger innen en rekke områder, løsninger som i praksis fungerte som preaksepterte for de prosjekterende (mer om dette senere).

Manneråkutvalget konstaterte at mange bygg ikke var tilgjengelige eller funksjonelle for den ene eller andre gruppen av brukere. Dårlig tilgjengelighet til og i bygg har vært en sentral problemstilling for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner over mange år. Situasjonen har vært dokumentert både fra forskningen (Tennøy 2002:56, Christophersen og Denizou 2000) og gjennom undersøkelser iverksatt av organisasjonene selv (Handikapforbundet 2003, 2005).

Manneråkutvalget mente at svikten lå i dispensasjoner (i byggesaksbehandlingen) og at forskriften ble omgått. Hovedtyngden av feil mente de er knyttet til detaljutformingen (NOU:2001:22:78). De mente at fagkunnskapen har vært for dårlig, men også at mange av de uheldige løsningene man fant, hadde vært unngått dersom utbygger hadde gått i dialog med brukerorganisasjonene. Utvalget hevder at:

³ Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven 1997. Ajourført med endringer 2003. Kommunal- og regionaldepartementet.

Brukermedvirkning er et viktig virkemiddel for å realisere målet om tilgjengelighet for alle og med medvirkningsrett for alle (ibid.:83).

Brukermedvirkning – en handlingsplansstrategi

Brukermedvirkning som strategi var et sentralt element i Manneråkutvalgets innstilling og ett av Handlingsplanens prinsipper.⁴ Manneråkutvalgets innstilling tok utgangspunkt i de funksjonshemmedes organisasjoners krav om medbestemmelse. Kravene på 70-tallet om politisk medinnflytelse bygger på hensynet til de berørtes interesser og innebar at også underrepresenterte grupper skulle komme til orde. Deltakelsesretten ble sett som en utvidelse av demokratiet (Alm Andreassen 2000). Alm Andreassen peker på at organisasjonenes krav om og begrunnelse for medvirkning ikke er endret over årene, og de ser det fortsatt som sitt mandat å ivareta interessene til en befolkningsgruppe som er dårligere stilt med hensyn til mulighetene til å få politisk gjennomslag (Alm Andreassen 2000).

I de handlingsplanene for funksjonshemmede som tidligere har vært gjennomført, har brukermedvirkning vært et virkemiddel og satsingsområde (NOU 2001:22,42). Dette ønsket Manneråkutvalget å videreføre. Utvalget mente at det var behov for klarere og sterkere lovfesting av retten til brukermedvirkning enn det som følger av dagens lovverk, at brukermedvirkning måtte lovhjemles som en rettighet og videre at det måtte sikres at medvirkningen faktisk ble praktisert. Utvalget pekte på at brukermedvirkning er aktuell på flere områder, både i relasjon til plan- og bygningsloven, lovgivning på transportområdet, hjelpemiddelformidlingen og på sosial- og helseområdet m.m. Videre pekte utvalget på at medvirkningen både skal gjelde på individnivå (den enkelte skal ha påvirkning på sitt eget tilbud) og på systemnivå (utformingen av tiltak og politikk). Her har ifølge utvalget organisasjonene en sentral og viktig kompetanse.

Utvalget legger ingen føringer på hvilke medvirkningsstrategier som er nyttige, eller hva ulike tilnærminger innebærer strategisk. Hovedvekten ligger på at medvirkning er et sentralt prinsipp og at en bør bidra med tilskudd til de funksjonshemmedes

⁴ Regjeringens handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne – en plan for universell utforming 2005–2008.

organisasjoner for å styrke denne delen av organisasjonenes interessepolitiske arbeid.

Utvalgsarbeidet ble fulgt opp av en melding til Stortinget (St.meld. nr. 40 (2002–2003)) fra regjeringen Bondevik: ”Nedbygging av funksjonshemmende barrierer – Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.” I meldingen skisseres det fire hovedstrategier i arbeidet videre, der brukermedvirkning er en av disse. Om brukermedvirkning heter det:

Brukermedvirkning på systemnivå har ofte to formål. Brukerne har ut fra demokratiske prinsipper krav på å bli hørt i saker som angår dem. For det andre skal brukermedvirkning gi kommunene, fylkeskommunene og stat muligheter til å få tilført kunnskaper om hvordan brukeren opplever dagens situasjon eller tilbud (s. 36).

Møteplasser – kommunale råd for funksjonshemmede

For å sikre hensynet til funksjonshemmede i kommunal planlegging mente Manneråkutvalget at det var nødvendig å opprette forpliktende møteplasser mellom de funksjonshemmedes organisasjoner og politikere/administrasjonen. Utvalget foreslo at alle kommuner skulle legge til rette for at funksjonshemmedes organisasjoner fikk medvirke fra et tidlig tidspunkt i den kommunale planprosessen.

Stortingsmeldingen (St.meld. nr. 40, 2002–2003) viderefører Manneråkutvalgets forslag om å etablere medvirkningsarenaer på kommunalt nivå, men kommunene ble ikke forpliktet til å gjøre dette som kommunale råd for funksjonshemmede. Det var i starten frivillig å opprette kommunale og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne.

I 2005 ble det vedtatt en lov som påla alle fylkeskommuner og kommuner å opprette slike råd. Loven trådte i kraft 10. september 2007. Representasjonsordningen skulle sikre god brukermedvirkning, være en ressurs for kommuner og fylkeskommuner blant annet når det gjelder utfordringer knyttet til universell utforming. Rådene skal bidra med erfaringskompetanse på en systematisk

måte i planarbeidet i kommunene og medvirke til at valg av løsninger blir så inkluderende som mulig.⁵

Oppsummering

Vi finner at god tilgjengelighet til bygninger har vært et hovedmål i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Denne prioriteringen gjenspeiles også senere i ”Regjeringens handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne – en plan for universell utforming 2005–2008” og fulgt opp i handlingsplanen for 2009–2013 (”Norge universelt utformet 2025”). I begge disse planene var og er området bygg sentralt.⁶ Videre ønsket utvalget å bruke medvirkning knyttet til bygg for å unngå uheldige løsninger og feil. Regjeringen Bondevik fulgte opp meldingen, også med hensyn til verdien av brukervedvirkning. Det ble foreslått å opprette lokale rådsorganer, som først var frivillige, og fra 2007 ble alle kommuner og fylkeskommuner pålagt å opprette råd for funksjonshemmede.

1.3 Medvirkning som demokratisk deltakelse og som kvalitetssikring

De funksjonshemmedes interesseorganisasjoner har fra 1960- og 70-tallet formulert krav om medbestemmelse og politisk innflytelse. Organisasjonene forsøkte å få innflytelse på sine livsbetingelser og på myndighetenes forsøk på å styre innretningen på forvaltningens og hjelpeapparatets virksomhet (Alm Andreassen 2004). Dette handler både om å kunne påvirke beslutninger på systemnivå og om å påvirke sitt eget hjelpetilbud.

Brukermedvirkning har over lengre tid vært drøftet i tilknytning til styringsutviklingen. Brukermedvirkning var et tema i utviklingen av lokalforvaltningen fra og med 1980-tallet. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen drøftet brukermedvirkning og knytter denne til flere perspektiver:

⁵ Deltasenteret har utarbeidet en veileder, ”Gode råd er ikke dyre!”, for arbeidet i rådene for funksjonshemmede.
(<http://www.helsedirektoratet.no/deltasenteret>)

⁶ Det er senere iverksatt en ny handlingsplan for 2009–2013, ”Norge universelt utformet 2025”, og området bygninger er fortsatt det sentrale området.

Økt brukermedvirkning er viktig ut fra et demokrati- og deltakelsesperspektiv. Brukermedvirkning er et spørsmål om utvikling av lokaldemokratiet i beslutnings- og gjennomføringsprosessen. Brukernes innflytelse og medvirkning er imidlertid også et viktig element ut fra målsettingen om bedre service. Gjennom brukermedvirkning lettes tilgjengeligheten til og informasjonene om virksomheten (NOU:1988:38 s. 89).

Ut fra dette tenkte en seg brukermedvirkning i lokalforvaltningen i to hovedformer:

- som deltakelse i daglig drift (i iverksetting av politikken)
- som presentasjon i styrer, råd og utvalg (i den politiske prosess)

Brukerne har krav på å bli hørt (demokratiske rettigheter) og de skal være med for å formidle kunnskaper og erfaringer. Gjennom kunnskaper og erfaringer skal de gi innspill til bedre politikk, men også til en bedre iverksetting. Brukerne har kunnskaper om hvordan ordninger/tilbud virker. Disse tilbakespillene kan omhandle så vel utformingen av politikken som valg knyttet til iverksettingen.

Brukermedvirkning er derfor ikke nødvendigvis hjemlet som en demokratisk rett til deltakelse og innflytelse i politikken. Brukermedvirkning er også en kvalitetssikringsstrategi som skal bl.a. sikre at tjenestene har tilstrekkelig kvalitet. Dette ved at medvirkningen bringer inn kunnskaper som gir et bedre grunnlag for tjenesteutformingen. Brukergrupper har på en rekke områder de beste forutsetninger for å påpeke behov og mangler og til å komme med forslag til tilfredsstillende løsninger. Denne typen medvirkning hviler på en begrunnelse om at en gjennom medvirkning kan oppnå bedre tjenester eller beslutninger. Statskonsult laget i sin tid en egenveileder for kvalitetsutvikling i offentlig virksomhet med overskriften *Brukerorientert kvalitet*. Behov som brukeren presenterte, eller tilbakemelding fra brukerne av de offentlige tjenestene, skulle kunne legges til grunn for kvalitetsutviklingen. Hensikten med denne type medvirkning er instrumentell: Medvirkning er et instrument for å få fram

kunnskapsbidrag fra brukerens ståsted, som bidrag i en beslutningsprosess (se Alm Andreassen, 1997).

Vi må også få tilføye et tredje element. Medvirkning er også en metode for å forankre beslutninger – ved å la brukere/ansatte delta i prosesser og bli hørt, forventer en også at de som har deltatt, slutter opp om resultatet av prosessen.

Går vi tilbake til Manneråkutvalgets innstilling, reflekterer den samme tosidighet som vi her har skissert: På den ene siden er brukermedvirkning en demokratisk rettighet til å medvirke i beslutningsprosesser som angår egen livssituasjon (individnivå), eller som representanter for interesser medvirke i beslutninger knyttet til utforming av tjenester og tiltak (systemnivå). På den andre siden er brukermedvirkning en arbeidsmetode som innebærer kvalitetssikring av tjeneste og tiltaksutforming ved at erfaringsbasert kunnskap overføres til beslutningstakere og tjenesteutøvere.

Det vi skal problematisere i dette kapitlet, er hva slags medvirkning det kan være tale om når det gjelder bygninger. Det handler åpenbart bare om systemnivået, ikke om individuell tilpasning.

- Handler det om medvirkning knyttet til politiske prosesser eller beslutninger knyttet til f.eks. myndighetsutøvelse?
- Handler det om innspill av erfaringskunnskap for sikre seg gode faglige eller administrative beslutninger i byggeprosessen?
- Hvem er beslutningsfatterne og hvilke arenaer er det vi snakker om?
- Har kommunale råd for funksjonshemmede noen plass i de prosessene som påvirker kvaliteter i bygg?

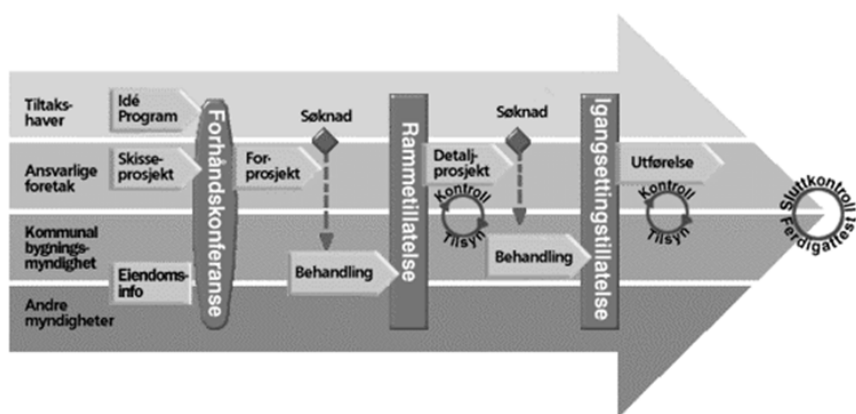
Det vi da først må gjøre, er å trekke opp hvilke prosesser som påvirker kvalitet i bygg, hvordan de er organisert, og hvordan styringsforholdene i disse prosessene er.

Et annet spørsmål vi skal komme tilbake til i sluttkapitlet, er hvilken plass erfaringskunnskapen har eller kan ha i de prosesser vi her diskuterer.

1.4 Byggesaksbehandling – et kommunalt ansvar

Vi har pekt på at vi må skille mellom to svært ulike prosesser knyttet til bygg, *kommunal byggesaksbehandling og tilsyn*, som styres av bygningsloven, og *byggeprosessen*, som styres privatrettslig av byggherren. Disse to prosessene griper inn i hverandre og krysser hverandre. Dette kan illustreres av byggesakspilen.

Figur 1.1 *Gangen i byggesaksbehandlingen*



Pilen selv illustrerer byggeprosessen, og i den ligger ulike spor for de ulike aktørene. Pilen utgjør en tidslinje. De tverrrgående feltene viser de tidspunkter der byggesaken møter den kommunale saksbehandlingen (byggesaksprosessen). Derfor vil det bli noen gjentakelser når hver av prosessene skal gjennomgås. *Poenget med kapitlet er å oppsummere hva som er eventuelle arenaer og mulighetsområder for medvirkning.*

Vi starter her med prosesser knyttet til iverksettingen av plan- og bygningsloven. Kommunene har gjennomføringsansvaret for plan- og bygningsloven. Det overordende målet med byggesaksreglene i plan- og bygningsloven er at det som bygges, skal tilfredsstillende offentlige rammekrav til helse, sikkerhet, miljø og økonomi. Dette har stått uendret siden vi fikk loven i 1965. Selve lovteksten sier ikke så mye om kommunenes oppgaver utover at "Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til denne lov, forskrift og vedtekter og føre tilsyn med at plan- og bygningsloven holdes i

kommunen” (§ 10-1).⁷ Kommunene har alltid stått for byggesaksbehandlingen, og denne har vært delegert til en fagadministrasjon. Det har slik vært lite politikk knyttet til byggesaksbehandlingen.

Ansvarsreformen av 1997

Men hvordan skal kommunen drive byggesaksbehandling? For å foregripe hovedpoenget: *Kommunen har ikke et direkte ansvar for å se til at bygg oppføres i tråd med bygningslovgivningen!* Dette ansvaret hadde kommunen mer eller mindre fram til 1997.

Kommunene gikk tidligere inn i prosjektet for å se til at kravene i teknisk forskrift var oppfylt og skulle fram til 1986 alltid utføre bygningskontroll. Byggesaksmyndighetene ble også ofte konsultert av utbygger knyttet til valg av ulike tekniske løsninger. Fra 1986 fikk vi en endring i regelverket som ikke lenger påla kommunene å gjennomføre bygningskontroll. Kommunene *burde* gjennomføre kontroll (de hadde rett til å føre kontroll). Men praksis var at mange kommuner ikke drev kontroll av utførelsen og heller ikke besiktiget det ferdige bygget før utstedelse av ferdigattesten. Kommunene hadde begrensede ressurser og vilje til å gjennomføre bygningskontroll (Eckhoff og Graver 1991:139). Dette innebar at kontrollregimet knyttet til bygg, ble undergravd.

Vi fikk derfor en reform i 1997 som tok et annet utgangspunkt. Ansvaret for å følge det offentlige regelverket skulle legges på den som hadde best forutsetninger for å ivareta det. Og det er aktørene i byggesaken. Ansvaret ble lagt på de profesjonelle som faktisk utfører jobben, både på søker, prosjekterende og utførende. De ble selv ansvarlig for å se til at de materielle kravene var oppfylt. De skulle selv kontrollere sitt arbeid, prosjektering så vel som utføring. Videre skulle alt som utføres, være prosjektert. De utførende hadde ikke anledning til ”å finne på” løsninger på byggeplassen. De skulle følge det som var tegnet og beskrevet. For å unngå byggfeil lå fokuset i reformen på kvalifisert og god prosjektering.

For at de profesjonelle skulle være i stand til å ivareta sitt ansvar, ble det også laget en ordning for prekvalifisering av aktører som

⁷ Vi har pr. 1. juli 2009 fått ny bygningslovgivning med forskrifter. Ny teknisk forskrift med veiledning trer i kraft 1. juli 2010. Fordi vi i denne rapporten behandler perioden før denne loven trådte i kraft, vil vi forholde oss til gammel lov (Ot.prp. nr..39 1993–94).

sikret at de som skulle utføre en jobb, også hadde tilstrekkelig kompetanse. Alle aktører som skulle ha et selvstendig ansvar for å ivareta de offentligrettslige kravene, måtte søke kommunene om lov til å påta seg oppdraget (søke om ansvarsrett). Kommunene ser til at aktørenes kvalifikasjoner er i tråd med hva som kreves for å gjennomføre den omsøkte byggeoppgaven.

Det offentliges eller bygningsmyndighetenes oppgaver ble dermed endret:

- Bygningsmyndighetene skulle fortsatt vurdere det omsøkte byggetiltaket i *relasjon til plangrunnlag og kommunale bestemmelser*.
- Ved alle søknadspårliggende tiltak skal kommunene nå gjennomgå søkerens kvalifikasjoner i relasjon til kompleksiteten av det omsøkte tiltaket og på denne bakgrunn gjøre vedtak om å gi søker *ansvarsrett* (se neste avsnitt). Dette gjelder retten til å gjennomføre arbeidet og retten til å gjennomføre kontroll av arbeidet som egenkontroll.
- Kommunene ble pålagt å føre kontroll/*tilsyn* med at den planlagte kontrollen i byggetiltaket ble gjennomført, bl.a. ved å se til at kontrolldokumentasjonen foreligger (for prosjektering som for utføring), eller på andre måter følge opp kontrollarbeidet (utdypes senere).

Vi kan oppsummere reformen med at kommunene fortsatt har ansvar for det bygde miljøet, men på en mer indirekte måte enn før reformen av 1997.

Vi skal i det påfølgende avsnittet gjennomgå søknads- og byggesaksprosessen knyttet til behandling av byggesaker som fulgte av 1997-reformen. *Det er trinnene i prosessen som vil avgrense hvilke arenaer som finnes, der det ev. kan foregå medvirkning.*

Trinnvis saksbehandling – forhåndskonferansen

Reformen av 1997 la opp en ny prosess mellom den som søker om å få bygge, og byggesaksmyndighetene, og den utviklet en ny rolle for kommunene, kommunalt tilsyn. Vi skal her gjennomgå fasene og hva som er kommunenes oppgave i de enkelte faser.

Gangen i en byggesak er at den som har ønske om å oppføre et bygg på en gitt tomt, har en idé som utarbeides til et skisseprosjekt. På dette tidspunkt søker en gjerne kontakt med kommunen for å forhøre seg om prosjektet bryter med kommunale rammer eller om det er andre viktige forhold en bør være oppmerksom på i den videre prosjektutarbeidelsen. Dette skjer gjennom en *forbåndskonferanse*. Kommunen kan også nytte dette møtet til å signalisere forhold som utbygger bør være klar over eller tillegge vekt. På denne bakgrunn ferdiggjøres forprosjektet.

Her starter den etappevise søknaden. Vi følger videre byggesakspilen som vist i figuren s 24.

Rammesøknad

Først søker en om rammetillatelse. Det er to forhold som ligger i rammesøknaden.

- Det ene er om byggetiltaket er i tråd med de rammer som er gitt av kommunen.
- Det andre er søknader knyttet til å få ansvarsrett.

Ansvarsrett

Som en del av saksbehandlingen vurderes også aktørens kvalifikasjoner i relasjon til det omsøkte bygget, og de tildeles *ansvarsrett*. Det innebærer at de både er kvalifisert til å bygge og til å føre kontroll med egenarbeider. Den som søker, skal også legge ved en plan over det kontrollarbeidet som søkeren planlegger for det spesifikke tiltaket. Denne planen skal sikre at de tekniske kravene i teknisk forskrift (f.eks. tilgjengelighet) blir fulgt. Denne planen skulle opprinnelig godkjennes av kommunen. Her har det imidlertid skjedd store endringer gjennom iverksettingen.

Kommunale rammer for tiltaket

Av det innsendte materialet vil en se hovedtrekkene ved bygget, beliggenhet på tomten og atkomsten, hvordan bygget ser ut og hovedtrekkene ved den innvendige planløsningen. Det omsøkte tiltaket blir behandlet i relasjon til regulering for området og kommunale vedtekter, samt estetikk. Dette innebærer at dersom det i reguleringsplanen for området ligger bestemmelser knyttet til f.eks. tilgjengelighet, inngår disse som premisser for saksbehandlingen knyttet til rammetillatelsen. Disse håndheves av kommunen.

Men som tidligere nevnt, om byggeprosjektet oppfylder kravene i teknisk forskrift, er det ikke bygningsmyndighetenes oppgave å kontrollere. I og med ansvarsreformen er det aktørene i byggeprosessen som har ansvaret for å ivareta dem. Dersom f.eks. inngangdørene til en skole er for smale eller terskelen for høy etter forskriftene, er det den prosjekterende som selv skulle ha kontrollert sine tegninger mot bygningsmyndighetenes krav, ev. den utførende som skulle ha kontrollert sitt arbeid mot den foreliggende prosjektering.

Sjekker, men overtar ikke ansvaret

Det virker jo litt pussig at en kommune kan behandle en byggesøknad uten å ta stilling til det materielle innholdet. De ser gjennom søknaden, ber om utfyllende informasjon eller sender den tilbake, men de tar ikke over ansvaret for at de tekniske kravene er oppfylt.

Saksbehandling og kontroll starter ved søknadsmottaket. Bygningsmyndighetene plikter å kontrollere at søknaden er fullstendig og eventuelt gi beskjed til søker om hva som mangler (Pedersen 2000). Kommunene registrerer søknadene og sjekker stort sett at de aktuelle vedlegg er med. 70 prosent av kommunene oppgir at de ved mottaket gjør en førstehåndsvurdering av søknaden. Det de primært sjekker, er at forholdet til omgivelsene og kommunale rammebetingelser for øvrig er oppfylt (Nørve 2005). Og for å se hvilken kompetanse som kreves (søknad om ansvarsrett), gjør en også andre vurderinger av prosjektet. Det en oftest kikker over, er brann og estetikk (ibid.) Dersom de ser noe som bør påtales, kan de gjøre det på ulike måter, fra å sende saken tilbake til å ta en telefon.

Kommunene skal drive generell saksbehandling og veiledning, men *ikke lenger være veileder* eller rådgiver i relasjon til tekniske problemer eller valg av løsninger.

I byggesaksbehandlingen kan kommunene motta søknader om dispensasjoner. De fleste dispensasjonssøknader er knyttet til plan, men det kan også søkes om dispensasjoner for heiskravet f.eks. i arbeidsbygg.⁸

⁸ Det er problemer med hensyn til å søke om dispensasjoner fra forskriftene fordi forskriftene er bygd opp som funksjonskrav. Det innebærer at teknisk

Igangsettingstillatelse

Når denne rammen er godkjent og aktørene har fått sine ansvarsretter, har en fått tillatelse til å bygge.

Da starter i prinsippet detaljprosjekteringen. Den må være avsluttet før det kan sendes inn en søknad om å påbegynne byggearbeidet, før en får igangsettingstillatelse. (Prosessene går i virkeligheten litt mer parallelt og detaljprosjektering/søknad om igangsettingstillatelse kan gå i flere trinn.) I denne søknadsprosessen ligger også søknad om ansvarsretter. Når tillatelsen er gitt, starter byggingen. Når byggingen er avsluttet, leverer den ansvarlige en kontroll-erklæring. Denne godtgjør at sluttkontrollen er foretatt. Deretter utsteder bygningsmyndighetene en ferdigattest. Kommunen kommer ikke selv på befaring for å se til at bygget er forskriftsmessig utført.

Kommunens nye rolle – tilsynet

Men selv om byggesaksbehandlingen ikke skal vurdere om teknisk forskrift er ivaretatt, har kommunene en annen rolle som tilrettelegger for en viss involvering og muligheter til selv å sette tilgjengelighet og brukbarhet på dagsordenen. Kommunene har plikt til å føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av PBL blir overholdt, jf. § 29 nr. 3 i forskriften (se veiledningen kap. V).

Begrepet tilsyn nyttes i Ot.prop. nr. 39 (1993–94) både om *den samlede rolle* som kommunen har overfor virksomheter/tiltak (kommunene skal ”påse”) og mer avgrenset om *enkelt handlinger* knyttet til foretak og prosjekter (kontroller), (se også veiledning til SAK § 29 ”Gjennomføring av kontroller”). Ifølge Echhoff og Smith kan tilsyn ses som en særskilt form for kontroll og betegner det at en myndighet fortløpende og systematisk påser at alt går rett for seg i et organ eller et område (Echhoff og Smith 2003:459).

Kommunene ble pålagt å føre kontroll/tilsyn med at den planlagte kontrollen i byggetiltaket ble gjennomført. Dette kunne gjøres med ulike metoder. En av intensjonene bak reformen var at en burde

forskrift i de fleste spørsmål ikke angir konkrete løsninger. Forskriften har imidlertid en veiledning som gir eksempler på løsninger. Eksemplene er imidlertid ikke fullstendige eller utfyllende og har ikke den samme juridiske binding som en forskrift.

følge opp prosjekteringen. Prosjekteringsfeilene var årsak til den største gruppen av byggefeil eller skader. En kunne også følge opp utføringen, enten ved å se til at kontrollarbeidet var godt gjennomført eller se på forholdet mellom det prosjekterte og det bygde. Byggesaksmyndighetene kunne gjøre en strategisk vurdering av hva som var viktig å kontrollere gjennom tilsynet, f.eks. tilgjengelighet og nivåforskjeller. Evalueringen av reformen første periode viste at tilsynspraksisen var lite utviklet og av lite omfang (Nørve 2005).

Bygningsmyndighetene og andre oppgaver

Byggesaksmyndighetene har også ansvaret for bestående byggverk og at det ikke foreligger ulovlige forhold (§ 92b). Når byggesaksmyndighetene griper inn i slike saker, handler det ofte om ulovlig bruk eller om forhold ved bygg som kan utgjøre en fare for liv og helse. Bygningsmyndighetene kan da gi pålegg om utbedringer.

Oppsummering

Byggesaksbehandlingen gjennomgår ulike faser og arbeidet er delegert til profesjonelle. Det er lite politikk i byggesaksbehandling. Det profesjonelle arbeidet består ikke i å vurdere løsninger, men å se til at byggesaksbehandlingen følger den prosess som vi har skissert, ev. gå inn i en sak og foreta tilsyn. Vi ser her at det er lite rom for å motta råd fra eksterne aktører knyttet til kvaliteter ved bygget, fordi å ivareta disse ikke er kommunenes oppgave primært.

1.5 Byggeprosessen, faser og medvirkning

Med byggeprosessen tenker en normalt på prosessen fra idé til ferdig bygg, noe som dekker aktivitetene programmering, prosjektering og utførelse (Arge 2001). Dersom vi skal plassere inn medvirkning knyttet til byggeprosessen, er det spesielt to forhold vi vil trekke fram:

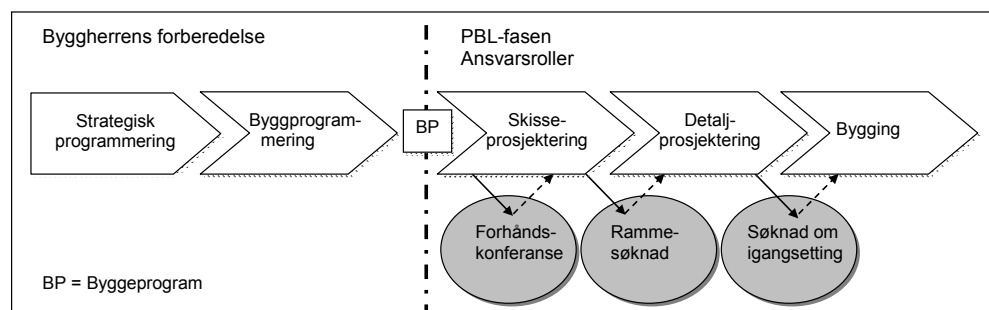
- *I hvilken fase eller når i prosessen vil eller kan medvirkning finne sted?* Det er helt ulike spørsmål som bestemmes i en tidlig fase og i f.eks. detaljprosjekteringen. Derfor skal vi kort skissere byggeprosessens faser.
- *Hvem bestemmer i de ulike fasene i byggeprosessen?* Hvem er det som skal organisere ev. ta imot innspill fra medvirkende?

Dette avhenger av hvordan byggherren organiserer sin byggesak. Vi vil her snakke om kontraheringsformer eller entreprisemodeller. Vi vil derfor kort berøre entreprisformene og styringsforholdene.

Byggeprosessen starter alltid hos byggherren. Byggherren utreder hva han/hun har behov for og byggherren gjør en analyse av de funksjoner som skal ivaretas. Vi har kalt den første fasen for *strategisk programmering*.

Når byggherren bestemmer seg for hva dette er, tar byggherren stilling til hvordan han/hun vil organisere og gjennomføre sitt prosjekt. Å vurdere gjennomføringsmåter for prosjektet innebærer å vurdere alt fra hvordan byggherrefunksjonene skal organiseres (byggherrens prosjektstyring), hvordan en skal gå fram ved bestillingen (f.eks. arkitektkonkurranse, anbuds konkurranse osv.) til om/hvordan en skal nedsette brukergruppe som bistår byggherren fram mot valg av et byggeprogram. De styringsbeslutninger som treffes i denne fasen, er vesentlig med hensyn til hvem som bestemmer hva senere i prosjektet (se neste punkt). Her ligger byggherrens ansvar og hans rettighet..

Figur 1.2 *Byggeprosessen og rekkefølgen i en prosjektutvikling (figur Cecilie Flyen Øyen)*



På bakgrunn av denne programmeringsfasen kan det settes opp et *byggeprogram* som i prinsippet kan uttrykke de *funksjonskrav* som virksomheten stiller til det ferdige bygget. Byggherrens funksjonskrav er egendefinerte krav som uttrykker hvordan bygget skal fungere, samt ofte angir et romprogram i rom/innhold. Et

byggeprogram uttrykker helheten av *byggherrens mål, krav og økonomiske rammer* og kan formuleres på mange ulike måter. Byggeprogrammet viser normalt ikke direkte til teknisk forskrift, men henvisninger til at løsninger skal være lovlige, kan være formulert i kontrakten mellom tiltakhaber/byggherren og iverksetter.

Etter at programkravene er klarert, engasjeres det normalt en arkitekt som begynner å skisse eller gjøre en *forprosjektering (skisseprosjekt)* av bygget, som svar på byggherrens krav. Først på dette tidspunktet tar en kontakt med den kommunale bygningsmyndighet, f.eks. gjennom en forhåndskonferanse, for å undersøke om byggherrens skisseprosjekt er i henhold til kommunale krav og vilkår eller andre forhold som må avklares før en setter i gang.

I relasjon til søknadsprosessen knyttet til plan- og bygningsloven, vil forprosjektfasen lede over i søknad om rammetillatelse. Når rammetillatelsen er gitt, vil *detaljprosjektering* finne sted, se figur 1.2. Det er gjennom denne prosjektering kravene må "oversettes" og her vil byggherrens funksjonskrav relateres til teknisk forskrift. Det er her viktig å påpeke at det er den prosjekterendes ansvar å ivareta og finne løsninger i relasjon til teknisk forskrifts krav om tilgjengelighet, samt selv å kontrollere sin prosjektering og dokumentere denne kontrollen (se forrige avsnitt).

I *utføringsfasen/bygging* skal det i prinsippet bygges det som er prosjektert. Den utførende skal arbeide ut fra tegninger og beskrivelser og kontrollere sitt arbeid opp mot disse dokumentene.

Men det kan inntreffe ulike situasjoner i utføringsfasen som fører til endringer. Det kan være at løsninger som er prosjektert, blir kostbare i relasjon til byggherrens budsjett og byggherren griper inn i utføringsfasen og krever andre løsninger. Det kan også være at den utførende finner de prosjekterte løsninger dårlige eller vanskelige å gjennomføre produksjonsteknisk og krever omprosjektering. Det kan også skje at ikke alle detaljer er prosjektert og de utførende må finne løsningen selv (byggeplassen overtar prosjekteringen, ulovlig). Dette er bare eksempler på forhold som fører til endring av utførelse, med eller uten ny prosjektering.

Faser og medvirkning

Gjennomgangen av byggeprosessen viser at medvirkning i prinsippet kan finne sted i ulike stadier av programmeringsfasen

eller knyttet til den prosjekterendes arbeid i skisse- og detaljprosjekteringen. Det er vanskeligere å se for seg medvirkning knyttet til utføringsfasen, der alt i prinsippet skal være prosjektert. Men som vi har nevnt, kan det komme endringer om prosjektering også sent.

Utgangspunktet er at byggherren selv organiserer sin byggeprosess og trekker inn de aktører han selv ønsker (konsulenter for ulike fag). Men ser vi litt på hvilke valg som ligger i hvilke faser, ser vi at prosjektet er mer åpent i de første fasene (fra strategisk programmering til forprosjektet). Her legges konseptet og føringer for prosjektet videre. Å medvirke i denne fasen gir derfor inntak til andre beslutninger enn de som treffes senere i prosessen. Hovedtrekkene ved bygget blir bestemt tidlig. Forprosjektet vil vise byggets beliggenhet på tomten og atkomsten, hvordan bygget ser ut og hovedtrekkene ved den innvendige planløsningen. Det kan ut fra dette se ut til at det vil være gunstig for medvirkende å komme i en tidlig fase, før detaljprosjekteringen.

Kommunene (og statlige etater, fylker osv.) er ofte byggherrer (eiendomsavdelingen/utbygningsavdelingen) og kommunene er iverksettere av plan- og bygningsloven (plan- og byggesaksavdelingen). Dette er to ulike avdelinger med svært forskjellige oppgaver. Kommunene (og andre offentlige etater) som byggherrer må på linje med alle andre søke om byggetillatelse og vurderes ut fra det samme grunnlag som alle andre.

1.6 Byggeprosessen, gjennomføringsmodeller og medvirkning

Det er byggherren som bestemmer gjennomføringsmodellen for et prosjekt ut fra erfaring og egen gjennomføringsevne. En gjennomføringsmodell består av prosjektets organisasjonsform, entreprisemodell, kontraheringsform og kontraktstyper (Arge 2001). En gjennomføringsmodell angir organisering og ledelsesstrukturen i et byggeprosjekt.

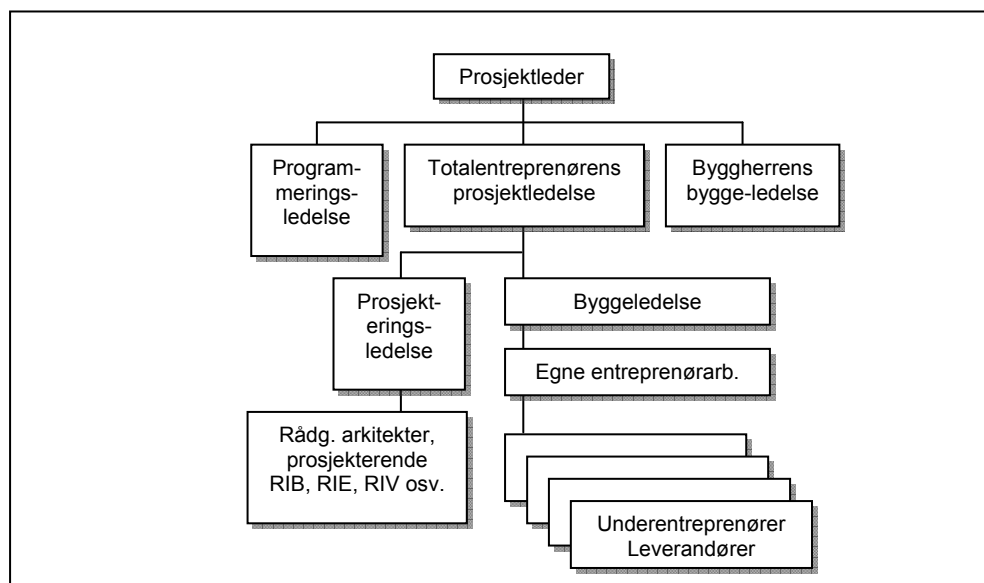
Organiseringen definerer fordelingen av arbeidsoppgaver, byggherrens rolle, ledelsesstruktur og hvilke roller og ansvar de øvrige aktørene har i byggeprosjektet.

Entrepriseformen angir hvilken struktur byggherrene har valgt for kontrahering av sine aktører i prosjektet. Aktørene er alle de PBL-ansvarlige rollene som ansvarlig prosjekterende, utførende og kontrollerende, samt de privatrettslige rollene som f.eks. byggeleder og prosjektleder.

Hva som blir byggherrens rolle og oppgaver i egen organisasjon, avhenger av hvilken entrepriseform han velger. Grovt sett kan vi si at dersom byggherren velger en totalentreprise, setter han bort de aller fleste oppgavene til andre. Velger han derimot en byggherrestyrt, delt entreprise, ligger det mange oppgaver i byggherrens egen organisasjon.

Vi skal her gi en skisse av rollefordelingen i en totalentreprise fordi varianter av denne entrepriseformen går igjen i mange gjennomføringsmodeller. Vi gjør dette for å kunne framstille hvilke rammer denne formen setter for medvirkningsprosesser.

Figur 1.3 *Rollefordeling i en totalentreprise, fra Nørve og Øyen 2004, s. 53*



Modellen viser en totalentreprise, der entreprenøren styrer både detaljprosjekteringen og utførelsen, og selv kontraherer prosjekterende underentreprenører og/eller leverandører. Ved en

totalentreprise har totalentreprenøren prosjektledelse og samkjører prosjektet fra detaljprosjekteringsfasen og gjennom utføringsfasen. Rådgivere/arkitekt er ofte tiltransporter fra første del av prosjekteringen. Dette innebærer at rådgivere/arkitekt først arbeider med kontrakt med byggherren og at byggherren etter første fase krever at totalentreprenøren skal benytte seg av de samme rådgivere. Alternativt kan totalentreprenøren kontrahere egne rådgivere. Totalentreprenøren styrer videre all ledelse av byggeprosjektet.

Går vi tilbake til fasene i byggeprosessen, vil byggeprosjektet sendes ut på entreprise ut fra forprosjektet (ved rammesøknad). Når et byggerprosjekt sendes ut på entreprise, gis det en beskrivelse som styrer tilbyder. Beskrivelsen kan være mer eller mindre detaljert.

Poenget med en totalentreprise ligger i at en aktør tar et hovedansvar for videre prosjektering og bygging (som gjerne foregår parallelt) innen gitte rammer og velger selv løsninger som er kostnadseffektive. Oppdragsgiver kjøper en ”pakke” der oppdragsgiver ikke kan kontrollere underleveranser og kvaliteter i detalj. Det gir et visst spillerom for totalentreprenøren innenfor de grenser som teknisk forskrift setter.

Gjennomføringsformer og medvirkning

Vi har her gitt eksempel på en totalentreprise der byggherren har gitt fra seg den direkte styringen av den videre prosjektering og bygging. De føringer som byggherren ønsker å legge på ulike egenskaper knyttet til universell utforming, må da være beskrevet/lagt føringer for gjennom anbudsbeskrivelsen. Dersom det trekkes inn rådgivere, medvirkere o.l., så er dette ut fra totalentreprenørens interesser og styring. Som figur 1.2 viste, er vi også kommet langt ut i prosessen og er inne i detaljprosjekteringen.

1.7 Medvirkning – i hvilke prosesser? Problemstillinger for studien.

Byggesak og medvirkning?

Vi har her gjennomgått kommunenes oppgaver knyttet til håndhevingen av bygningslovgivningen. Vi har pekt på at det er

lite politikk i byggesaksbehandlingen. Gjennomføringen av saksbehandlingen er delegert til administrasjonen. Vi har videre pekt på at kommunene i sin saksbehandling må se til at bygget ligger innenfor de rammer som reguleringsbestemmelsene gir, og dersom det ligger føring i reguleringsplanen knyttet til kvaliteter i tråd med universell utforming, skal det håndheves i byggesaksbehandlingen. Vårt tredje poeng er at kommunen ikke har et direkte ansvar for å se til at de tekniske kravene er ivaretatt, men at de gjennom tilsyn kan etterprøve at de profesjonelle aktørene har fulgt regelverket.

Videre har vi pekt på at arbeidsprosessen er slik at den som behandler en sak i byggesaksprosessen (f.eks. rammesøknad), må kikke gjennom selve prosjektet for å se hva det inneholder og dersom en ser åpenbare feil eller mangler, kan saksbehandleren sende prosjektet tilbake eller gi en melding til ansvarlig søker. Er det feil eller mangler som blir oppdaget i etterkant (etter at bygget er ferdig), kan også det tas opp med bygningsmyndighetene.⁹

Dette innebærer at slik loven er utformet, er det ikke noe rom for medvirkning i byggesaksbehandlingen.

Men byggesaksavdelingene er kommunenes bygningsmyndighet og vil gjennom søknadmottaket få oversikt over alt som skal bygges i kommunen. Slik sett kan de være viktige informanter om hva som er på gang. Ofte vet bygningsmyndighetene hvilke planer som foreligger tidlig, gjennom at det er avholdt forhåndskonferanse. *Men bygningsmyndighetene kan ikke kreve at en som søker å få sitt prosjekt godkjent, skal ta kontakt med kommunens råd for funksjonshemmede eller*

⁹ Her må det skilles mellom feil eller mangler som avviker fra prosjekteringsgrunnlaget, og feil eller mangler som oppstår på tross av at man har fulgt prosjekteringsdokumentasjonen. Der det er avvik fra det som er prosjektert og byggemeldt, og som avdekkes f.eks. gjennom kommunalt tilsyn, vil det først og fremst være relevant med en offentligrettslig prosess. Der avvikene oppstår på tross av at prosjekteringsgrunnlaget er fulgt, vil det være en vurderingssak om en offentligrettslig prosess vil være nødvendig. Dette vil bl.a. avhenge av om den prosjekterte løsningen er god nok, og berøre ansvarsrett hos den som er ansvarlig for feilen. Alvorlighetsgraden i feil/mangler vil være avgjørende for hvordan myndighetene reagerer. I begge tilfeller vil det være aktuelt med en privatrettslig prosess mellom aktørene og/eller mellom ansvarlige aktører og tiltakshaver for å få plassert ansvar for feil/mangler og erstatning.

andre organisasjoner for å innhente brukererfaringer. Det må utbyggeren velge selv.

Byggeprosessen og medvirkning?

Byggeprosessen defineres som prosessen fra idé til ferdig bygg, noe som dekker aktivitetene programmering, prosjektering og utførelse. Byggeprosessen starter alltid hos byggherren. Byggherren kan være en offentlig eller privat aktør, men det betyr ikke noe for hvordan byggesaken videre behandles av myndighetene. Vi har lagt vekt på to aspekter ved denne prosessen. Byggesaken utvikles i faser og der det er ulike spørsmål som bestemmes i fasene. Jo lenger ut i fasene en kommer, jo mer ser en på detaljene. Videre har vi pekt på at valg av gjennomføringsmodell avgjør hvem som bestemmer i de ulike faser i byggesaken.

Byggherren kontakter/kjøper inn de tjenester eller den ekspertise han ønsker. Hvilke kompetanser som er inne i konseptfasen, avhenger litt av hva slag bygg det dreier seg om. En kommersiell boligutvikler vil i denne fasen ha inne personer med markedskompetanse samt arkitekt. Deretter overtar ulike prosjekteringsfag for å legge rammene videre (varme og ventilasjon, elektro, arkitektur, byggeteknikk). I denne fasen er det mulig å etterspørre erfaringsbasert kunnskap. Det kan byggherrene selv gjøre eller byggherrens arkitekturprosjekterende. De medvirkende har i prinsippet den samme rolle som andre konsulenter – de har en kunnskap som brukes inn i planleggingen.

Dersom byggherrene ønsker erfaringsbasert kunnskap senere i prosjektet, kan vedkommende legge dette inn som krav til den aktør som får kontrakten. Men det er kanskje ikke så enkelt dersom dette fra aktørens synspunkt er en uønsket binding. Totalentreprenøren kan også knytte til seg erfaringsbasert kompetanse og knytte den til sin detaljprosjektering. Det er mulig, men ikke så sannsynlig. Totalentrepriser benyttes nettopp for å få enkle ansvarsforhold og prosesser som i sin tur holder kostnadene nede. Nye prosesser i detaljprosjekteringen tar lett tid, og tid er penger.

Det er også andre forhold ved detaljprosjekteringen som bør nevnes. Kommunikasjonen skjer gjennom tegninger, og det skjer hele tiden endringer og utarbeiding av nye tegningssett. Prosjekteringsprosessen er ikke en rettlinjet, kumulativ prosess der

en bygger stein på stein. For å være i inngrep må en derfor kunne lese tegninger og følge gangen i prosjekteringen. Det koster både arbeid og kompetanse.

Det bør være plass for brukermedvirkning, for tilførsel av erfaringsbasert kunnskap i byggeprosessen. Spørsmålet er hvor i prosessen det er nyttig. Og hvordan denne kunnskapen kan tilføres. Dette handler både om hva slags erfaringer og kunnskaper de medvirkende har, hva som etterspørres i byggeprosessen, og hva som kan være gode prosesser for å implementere brukernes kunnskaper.

Går vi tilbake til medvirkningsgrunnlaget, er det åpenbart at det her ikke dreier seg om demokratiske rettigheter og deltakelse i politikk og planprosesser. Medvirkningen skjer ikke i regi av myndighetene som en offentlig prosess, men er en privatrettslig organisering på samme måte som i byggeprosessen. Dersom medvirkningen skal skje i den enkelte byggesak, må en forutsette at det finnes en kompetanse hos de medvirkende som byggherren er interessert i å bruke.

Vet vi noe om medvirkning og bygg?

Det finnes ikke mye litteratur om temaet, og det er tidligere påpekt at deler av det ofte ikke skiller mellom byggeprosessen og byggesaksprosessen (Nørve og Øyen 2004). De finner også at det ikke skilles klart mellom plantyper og byggesak, at byggesaksbehandlingen behandles som om det skulle være den siste planfasen (se Hanssen og Stokke 2002, s. 40). Derfor er det vanskelig å gjøre opp en kunnskapsstatus knyttet til bygg og medvirkning. *Problemet med foreliggende litteratur er at vi ikke vet hva slags saker "byggesaker" det er.*

Men målet med noe av den forskningen som finnes, har ikke primært dreid seg om bruk av medvirkning, men andre tema som f.eks. om bruken av kommunenes råd for funksjonshemmede og eldre (Alm Andreassen 2001). Vi skal her prøve å trekke fram noe av det som kan ligge i det samlede materialet.

Tennøy finner at ca. 50 prosent av kommunene oppgir at de sender byggesaker på høring til de funksjonshemmedes organisasjoner (Tennøy 2002:42). Videre finner Hanssen og Stokke (2002) at Råd for funksjonshemmede ofte medvirker på en eller annen måte knyttet til "byggesak" og at dette er et like viktig arbeidsområde for rådene som medvirkning knyttet til reguleringsplansaker (Hanssen og Stokke 2002). Rådet kommer inn i disse

sakene i planarbeidelse/prosjektering i 17 prosent av kommunene og i høringsfasen i 33 prosent av kommunene.¹⁰ Også i et hefte publisert av Deltasenteret heter det at rådet er høringsinstans for reguleringsaker og byggesaker (s. 13 ”Gode råd er ikke dyre!”, 2007).

Alm Andreassen finner at 64 prosent av rådene for funksjonshemmede har engasjert seg i ”regulerings- og byggesaker”. Videre viser denne undersøkelsen at rådene i hovedsak har kontakt med aktuelle etatssjefer. Dette viser indirekte at en del av de saker som rådene er engasjert i, ikke går til politisk behandling (Alm Andreassen 2001, s. 41–42). Som vi tidligere har påpekt, er det lite politikk i byggesaksbehandlingen. Det kan da godt være at rådene blir orientert om saker som er til byggesaksbehandling. Om orientering kommer i stand i kraft av at kommunene er byggherre (kommunale bygg), eller om det orienteres om saker som er til byggesaksbehandling, kan vi ikke vite noe om.

1.8 Problemstillinger for studien

En slik studie har mange ulike problemstillinger. *En overordnet problemstilling for studien er om medvirkning er veien å gå for å bedre brukbarhet og tilgjengelighet i bygninger.*

Og dersom medvirkningen i en eller annen form viser seg å være en god metode, hvilke prosesser er det som skal påvirkes gjennom medvirkning, og i hvilke faser av en prosess bør medvirkningen finne sted?

Men før vi kan drøfte en slik problemstilling, er det en rekke mer empiriske problemstillinger som må avklares.

1. Rådernes rolle knyttet til bygg

Vi er fra litteraturen kjent med at kommunale råd for funksjonshemmede behandler plan- og byggesaker. De kommunale rådene ble bygd opp som et medvirkningsorgan og skulle være en ressurs for kommuner når det gjelder utfordringer knyttet til universell utforming. Fordi foreliggende kunnskap i stor grad fokuserer på rådene (og ikke hvordan kommunale prosesser er organisert), er

¹⁰ Både rådene og kommunen er spurt om ”Hva slags kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven er rådet engasjert i?” og der Konkrete byggesaker er ett av svaralternativene.

det nyttig å avklare hva slags kontakter det er mellom Rådet for funksjonshemmede og de ulike deler av den kommunale organisasjonen som arbeider med ulike funksjoner knyttet til bygninger. Vi søker altså å avklare disse rådernes rolle knyttet til bygg og hva slags ”byggeprosesser” de blir trukket inn i.

Hvilken rolle har Rådet for funksjonshemmede i relasjon til byggevirksomhet i kommunen?

- Hva blir rådene informert om?
- Hvem informerer dem?
- Hvilke kontaktformer er det mellom rådene, bygningsmyndighetene og kommunenes byggherrefunksjon?

2. Hvilke prosesser deltar rådene i?

Vi har tidligere gjennomgått *byggesaksprosessen* og rollen den kommunale bygningsmyndigheten har. Videre har vi gjennomgått *byggeprosessen* og pekt på at kommunen er en stor byggherre. Ut fra den teoretiske gjennomgangen har vi pekt på at byggesaksbehandlingen er en prosess delegert til et fagbyråkrati der det er liten plass for medvirkning. Medvirkning og rådgivning på byggherrens hånd er derimot mulig i kommunale byggeprosesser. Det er opp til kommunen selv å organisere disse. Private byggherrer har den samme rett til å organisere sin prosess og kan ikke pålegges medvirkning eller rådgivning fra funksjonshemmedes råd eller organisasjoner. Den foreliggende litteratur er mer åpen med hensyn til hvilke prosesser rådene synes å medvirke i.

I caser der det har foregått medvirkning i ”byggesaker”, finner vi da at medvirkningen er knyttet til byggeprosessene, eller prosesser knyttet til byggesaksbehandling? Eller finnes det andre muligheter?

3. Byggeprosessen og dens faser

Vi har i figur 1.2 vist byggeprosessen og dens faser. Gjennom prosessen blir de ulike beslutninger fattet. Medvirkning kan i prinsippet finne sted i ulike faser knyttet til planlegging og prosjektering. Poenget er hva slags beslutninger deltakerne i en medvirkningsprosess skal medvirke til. Er det de overordnede grepene? Da ligger medvirkningen i en tidlig fase. Er det detaljer som høydemontering av dørklokker og postkasser o.l., fargevalg osv., ligger beslutningen langt senere i prosessen.

I den enkelte byggeprosess, hvor i prosessen har medvirkningen funnet sted?

4. Erfaringer og veien videre

Når vi så vet hvilken prosess og i hvilken fase medvirkningen har funnet sted, kan vi analysere de medvirkendes erfaringer.

Erfaringen er da bundet til en gitt kontekst. Vi kan da spørre oss om medvirkningen var nyttig. Og her er det flere perspektiver og parter:

De medvirkende:

- Fikk de medvirkende delta på en slik måte at de fikk innflytelse og ble hørt?
- Synes de selv at de har god kompetanse i relasjon til oppdraget?

Byggherren og de prosjekterende:

- Har de medvirkende mye å tilføre som ikke kan hentes fra skriftlige kilder (som veiledninger, standarder o.l.)?
- Hvor i en prosess er slike medvirkningsinnspill mest nyttig?
- På hvilke kunnskapsfelter er det i dag mest relevant å trekke inn medvirkende/ personer fra de funksjonshemmedes organisasjoner for å gi råd?

2 Metode og gjennomføring

Casemetode og caseavgrensing

Vi har valgt å legge opp dette prosjektet som en caseundersøkelse. Når en velger en slik tilnærming, trekker en ut den enheten som skal analyseres, casen. Dette er enhetene for studien og må avgrenses og beskrives. Casen er rammen for de prosesser og beslutninger som studeres (se Yin 1994).

Casestudier kan gjøres ut fra ulike hensikter. En kan studere en eller flere caser. Caseutvalg kan gjøres slik at en får mange og ulike caser og dermed får studert bredden av det fenomenet en ønsker å studere. Eller en kan gjøre utvalg av caser som er like eller ulike på spesifikke dimensjoner, slik at en kan gjøre sammenlikninger.

I vårt tilfelle kan vi være åpen for at vi kan finne to forskjellige typer av caser:

Medvirkningsprosesser knyttet til *en byggeprosess* er en type case. Casen vil da omfatte forutsetningene for bygget, planleggingen ev. utførelsen (se fig. 1.2, s.31) og de medvirkningsprosesser som har vært knyttet til hele eller en del av byggeprosessen. Det vil da være slik at selve medvirkningsprosessen kan være en større eller en mindre del av casen.

Medvirkningsprosesser knyttet til *byggesaksprosess* er en annen type case. Casen omfatter byggesaksprosessen (se fig. 1.1 og 1.2) og medvirkning knyttet til ulike deler av denne. Prosessen starter når et bygg/byggesak meldes inn til forhåndskonferanse, og vil kunne omfatte behandling av rammetillatelsen og følges opp mot iverksettingstillatelsen. Som vi har pekt på, er dette en prosess delegert til en fagetat og der det i utgangspunktet er vanskelig å se at utenforstående har noen rolle i denne.

I utgangspunktet åpnet vi opp for at vi både kunne studere en byggesaksprosess (medvirkning ved byggesaksbehandling dersom det finnes former) og en byggeprosess der medvirkningen er knyttet til planleggingen av selve bygget.

For å vurdere bruken av medvirkning knyttet til byggeprosesser (eller byggesaksbehandling), må vi ta utgangspunkt i et utvalg av gjennomførte medvirkningsprosesser. Hver av disse prosessene må så kartlegges og kategoriseres, og medvirkningserfaringene kartlegges og analyseres. Dette vil vi gjøre gjennom intervjuer med de ulike parter/deltakere og kartlegging av foreliggende materiale. Foreliggende materiale kan være byggesøknader som viser oss prosjektets organisasjonsform, tegningsmateriale som har inngått i prosessen, møtereferater og liknende. Det kan også være kommunale plandokumenter som gir forutsetninger for de prosessene som skulle finne sted.

I utgangspunktet tok vi sikte på å studere to store caser, to byggeprosesser og åtte mindre caser der noen av dem ev. kunne være byggesaksprosesser. Et slikt utvalg ville kunne gi oss en erfaringsbredde og tilstrekkelige data for en fornuftig analyse. *Problemet for denne studien skulle imidlertid bli å finne de gode casene.*

Hvordan finne gode caser?

Dessverre foreligger det ingen oversikt over gjennomførte medvirkningsprosesser som vi kan gjøre utvalg fra. Dette innebar at det for prosjektet forelå en viss usikkerhet og mye arbeid for å skaffe seg oversikt over et egnet utvalg av caser. Vi hadde planlagt to tilnærminger:

- Å få inn egnede caser gjennom den feltkunnskap som medlemmer av referansegruppa hadde.
- Å gjøre et kommuneutvalg og gjennom direkte kontakter i utvalget av kommuner få inntak til prosesser de hadde kjennskap til.

Det skulle vise seg at det ikke kom opp mange gode caser gjennom referansegruppa eller de kontakter vi hadde i feltet. Vi gikk derfor videre på den alternative strategien der vi gjorde et kommuneutvalg og prøvde å kartlegge aktuelle saker. Vi planla å gjøre telefonintervju til aktuelle instanser. Mange av kommunene hadde

råd for funksjonshemmede og vi antok at sekretæren for dette rådet hadde innblikk i rådets virksomhet og saker. Videre antok vi at kommunenes eiendomsavdelinger og bygningsmyndigheter ville kjenne til aktuelle saker. Vi valgte også å henvende oss til større kommuner som har en byggevirkosomhet av en viss størrelse.

Denne undersøkelsen lot seg ikke gjennomføre uten store ressurser, og vi valgte derfor å skifte strategi. Grunnen til at kommuneintervjumetodene ikke fungerte, var flersidig.

- Det kan ta tid å få tak i kommunalt ansatte i telefonen. Mange av dem vi var interessert i å kontakte, hadde oppgaver som innebar at de hadde oppgaver å løse utenfor sitt kontor.
- I den perioden vi jobbet med dette, var mange kommuner i ferd med å omorganisere sin byggherrefunksjon. Mange kommuner skilte ut ansvaret for kontrahering og vedlikehold av bygg i egne kommunale foretak (KF). De ansatte i KF-er var ofte nyansatte og kom fra andre funksjoner. De hadde derfor ofte liten erfaring knyttet til organisering av kommunens byggevirkosomhet og kontrahering av bygg, og kjente ikke til om det tidligere var organisert medvirkningsprosesser.
- Den som var sekretær for det kommunale rådet for funksjonshemmede, hadde i mange tilfeller også sekretariatsfunksjon for mange andre råd og grupper og hadde derfor ikke detaljert kjennskap til Rådet for funksjonshemmedes oppgaver og erfaringer. Det var også stor turnover i disse stillingene, og flere av dem vi ringte, hadde kort fartstid.

Vi valgte derfor å skifte strategi. Vi antok at ansatte i kommunenes plan- og byggesaksavdelinger ville kjenne til en del aktuelle saker. Mange av disse er organisert i Forum for Kommunale Planleggere eller Forum for byggesak under Norsk Kommunalteknisk Forening. Vi sendte derfor et brev til lederne for disse organisasjonene på kommunenivå. Vi ba dem rapportere tilbake konkrete byggeprosjekter som kunne være aktuelle å studere, både prosjekter der medvirkningen var knyttet til byggeprosessen og til byggesaksprosessen. Vi fikk tilbakemelding fra 22 kommuner om i

alt 36 prosjekter. Deler av disse casene ble fulgt opp med telefonsamtaler for å finne ut litt mer om hva saken egentlig gjaldt.

Hva slags caser fant vi?

Alle henvendelsene vi fikk, var ikke rene caser. Noen potensielle caser var kommet for kort, de var under planlegging eller prosjektet avventet utarbeidelse av reguleringsplan. Andre caser omfattet installasjoner knyttet til samferdsel og utemiljø (bygging av ledelinjer for synshemmede, tilrettelegging for friluftaktivitet o.l.). Av andre caser framkom det at brukervedvirkningen for personer med redusert funksjonsevne var ivaretatt av ansatte i en byrådsavdeling eller at brukervedvirkningen var knyttet til eget tilbud (egen omsorgsbolig).

Videre fikk vi mer generelle henvendelser fra flere av pilotkommunene i BU 31-prosjektet knyttet til regjeringens handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne. BU 31 tok for seg gjennomføring av universell utforming i flere sektorer i kommunene. Ved å kontakte noen pilotkommuner fikk vi også informasjon om aktuelle prosjekter.

Utvalget av caser

Vi så det som fordelaktig at alle prosessene var relativt ferske, slik at de forholdt seg til plan- og bygningsloven av 1997. Dette for at de kommunale oppgaver og ansvar skal være de samme i alle casene. Det er også en fordel med ferske caser slik at aktørene husker hva som foregikk.

Utvalgsstrategien og de potensielle casene ble forelagt referansegruppa. Utvalgsstrategien var å starte med noen store og relativt sikre caser og deretter sjekke nærmere andre og mindre caser. For en potensiell case hadde vi gjort en forundersøkelse gjennom intervju med en person som hadde vært med i prosessen i en fase. Dette gjaldt Akershus universitetssykehus (Ahus), en case som viste seg å bli svært omfattende.

Det referansegruppa først og fremst kommenterte, var ulikheter i organiseringen av byggesaken. Vi ble rådet til å velge bygg med ulike entreprisereformer. Som tidligere omtalt bestemmer entreprisereformen hvem som har styringsretten over ulike saker i ulike faser av byggeprosessen, og dermed hvem medvirkningen bør spille inn mot.

Det forelå i dette tilfellet ikke mange muligheter for å velge caser for å kunne sammenlikne f.eks. medvirkningsopplegg innen forskjellige entrepriserformer. Vi måtte i dette tilfellet ta de casene som syntes relevante, og som en del av undersøkelsen finne ut hvordan saken var organisert, og hva som var medvirkningen i casen.

Gjennomføringen av casestudiene

Det sentrale i hver case er å kartlegge prosessen og nærmere bestemme hva medvirkningen "egentlig" har gått ut på, f.eks. i relasjon til de faser i en byggesak som vi tidligere har skissert. Dette er avgjørende for å kunne knytte medvirkningserfaringene til arbeidsoppgaver og roller slik det foreligger i en gitt prosess og slik de ulike roller og ansvar er knyttet til bygningslovgivningen.

Vi har startet kartleggingen ved å ta ut foreliggende materiale, noe som for enkelte caser har vært omfattende. Foreliggende materiale i våre caser kan være både kommuneplaner, konkurranseprogrammer, byggeprogrammer, forprosjekter, kommunenes/ tiltakenes hjemmesider, sjekklister, møtereferater for medvirkningsgrupper m.m.

Deretter har vi intervjuet alle deltakende parter om hva samarbeidet/medvirkningen etter deres oppfatning har handlet om, hva som ble gjort, og hvilke resultater som kom ut av dette, som prosess (hvordan innspill ble tatt imot, om det la føringer på det videre arbeidet, om en bare måtte komme med stadig nye innspill osv.), og som resultat (byggets tilgjengelighetsstandard og løsningens funksjonalitet).

Der det har vært hensiktsmessig, har vi knyttet intervjuene til foreliggende materiale, f.eks. til deler av prosjekteringsmaterialet eller referater for å konkretisere hva som egentlig ble diskutert/var stridens kjerne.

Studiens materiale og gangen i rapporten

Som nevnt var det vanskelig å finne egnede prosesser å studere. Noen av problemstillingene her så vi ikke før vi var langt inne i prosessen. Men vi fant en svært stor case og har avgrenset fem andre caser. Casene er fordelt på fem kommuner.

I fire av tilfellene har det vært aktuelt å ta utgangspunkt i kommunene og deres organisering knyttet til byggesak, byggherrefunksjonen og Rådet for funksjonshemmede. Dette er knyttet

til vår første problemstilling og ønsket om å kartlegge hvilken rolle Rådet for funksjonshemmede har i relasjon til byggevirksomhet i kommunen. Hva blir rådene informert om? Hvem informerer dem? Og hvilke kontaktformer er det mellom rådene, bygningssmyndighetene og kommunenes byggherrefunksjon?

Casene er byggeprosessene. Datagrunnlaget består av foreliggende materiale (referater, planer o.l.), personlige intervju, telefonintervju, og til dels en omfattende mail-kontakt for å få orden på hendelser, eiendomsforhold o.l.

Vi har i rapporten framstilt de ulike casene i egne kapitler. Casene er svært forskjellige og det materialet vi har i den enkelte casen, er svært variabelt. Vi har en svært stor case der vi har et rikholdig materiale. Flere av casene er ”tynne” når det gjelder både omfanget av medvirkning og den kunnskapen vi har fått om prosessen. Vi kan likevel ha mye annet materiale om disse casene. Dette materialet belyser ikke bare medvirkningen, men i flere tilfeller forhold ved plan- og byggeprosesser som påvirker muligheten for å få til kvalitativt gode løsninger knyttet til universell utforming. Dette viste seg å handle om forhold som for generelle veiledninger og mangel på standarder, egenskaper ved entrepriser og konkurransereguleringen. Også omtalen/beskrivelsen av planprosessen eller byggeprosjektet kan være omfattende. Dette kan være nødvendig for å få med omfanget og kompleksiteten i oppgaven og dermed plasseringen av medvirkningen. Både Skagerak Arena (fotballklubben Odds stadion i Skien) og biblioteket i Kongsvinger er slike caser.

Det er litt ulikt hvor langt vi går i analyse og kommentarer i de enkelte caser/kapitler. I tilfellet Ahus har vi drøftet medvirkningserfaringene i direkte tilknytning til casebeskrivelsen. Dette fordi Ahus reiste problemstillinger som vi ikke finner i de øvrige casene.

I det siste kapitlet setter vi opp en matrise som viser hovedtrekkene ved alle casene. Deretter er diskusjonene organisert ut fra tema. De ulike casene vil belyse temaene mer eller mindre. Det er også naturlig at i visse spørsmål vil den store casen/Ahus være dominerende i framstillingen. I dette kapitlet trekkes også inn generelle kunnskaper vi fikk gjennom intervjuarbeidet og som vi av ulike grunner ikke har knyttet direkte til enkeltcase. Den avsluttende diskusjon er videre knyttet til våre overordnede problemstillinger.

3 Akershus universitetssykehus

3.1 Ahus og Nye Ahus – prosjektutvikling med omfattende brukermedvirkning

I dette prosjektet har det vært omfattende brukermedvirkning, både fra de ansatte og fra pasientorganisasjonene. Det er medvirkning fra de funksjonshemmedes organisasjoner i byggeprosessen som er fokus for denne casen.

Men for å få en oversikt over omfanget og betydningen av medvirkningen fra de funksjonshemmedes organisasjoner har vi valgt å lage en oversikt over prosjektutviklingen og hvordan ulike medvirkningsprosesser var lagt inn i denne. Vi skal her se på hvordan prosjektet har vært organisert i ulike perioder, og hvordan brukermedvirkningen har vært knyttet til prosjektet og utviklingsprosessen. Brukermedvirkning for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner kommer inn forholdsvis sent i denne historiske framstillingen.

Det har i perioden vært mange endringer i organiseringen, både på byggherresiden og i sykehusets organisering og arbeid med nytt bygg og ny organisasjon (OU-prosesser). Vi har derfor forsøksvis prøvd å dele arbeidet med utviklings- og byggeprosjektet inn i faser og skissere hvilke medvirkningsprosesser som har funnet sted. Vi har laget en fasedelt framstilling der vi tar utgangspunkt i viktige beslutninger for prosjektet.

Medvirkning fra pasientorganisasjonene kommer ikke inn før midt i fase 3 ved etableringen av Brukerutvalget. Som det framgår av figuren under, er dette sent i prosessen og der detaljprosjekteringen er i ferd med å starte. Når Brukerutvalget kommer inn i prosessen, er alle prinsipielle beslutninger tatt. Denne casen vil derfor trekke fram hvilke saker som planlegges og besluttes i

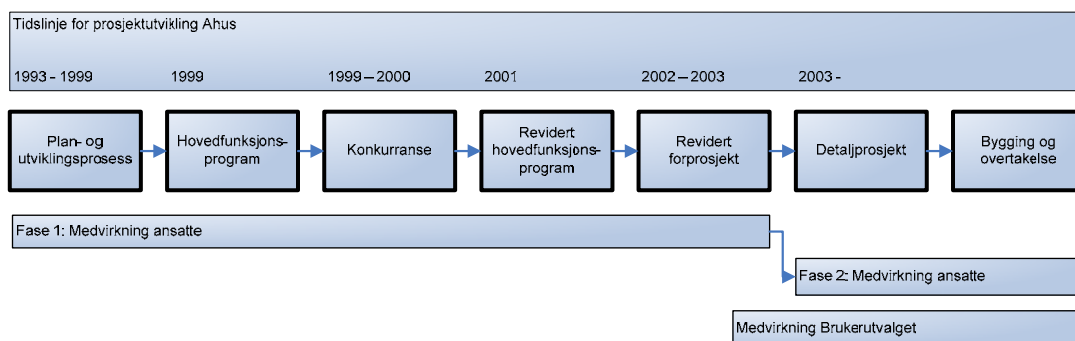
detaljprosjekteringen, og hvordan Brukerutvalget har arbeidet med disse sakene og de ulike parters erfaringer med denne medvirkningen. Det er fra sykehusets side, gjennom Brukersekretariatet, nedlagt et stort arbeid for å organisere denne medvirkningsprosessen.

- Fase 1 1993–1999, arbeidet fram til utlysning av arkitektkonkurransen
- Fase 2 1999 –2002, vedtak av forprosjekt
- Fase 3 Oktober 2002–oktober 2003, revisjon av forprosjektet – Brukerutvalget for Nye Ahus starter opp
- Fase 4 2003, høsten – og veien videre, detaljprosjektering

Historikk

Akershus universitetssykehus (Ahus) ble opprettet som Sentralsykehuset i Akershus rundt 1960. Antall pasienter har økt kraftig siden opprettelsen, og den opprinnelige bygningsmassen har blitt utvidet flere ganger. På grunn av store driftsproblemer og forventninger om fortsatt befolkningsvekst hadde Akershus fylkeskommune siden begynnelsen av 1990-tallet utredet mulighetene for et nytt sykehus.

Figur 3.1 *Tidslinje for prosjektutviklingen*



Fase 1 1993–1999 – arbeidet fram til utlysning av arkitektkonkurransen

I denne fasen hadde Akershus fylkekommune ansvaret for sykehusutbyggingen. Som en forberedelse for kommende bygging

kjørte sykehuset i denne perioden en plan- og utviklingsprosess der de ansatte var sterkt involvert. Dette skjedde i regi av sykehusets Plan- og utviklingsavdeling. I perioden fram til -99 ble det kjørt omfattende medvirkningsprosesser for de ansatte, delt inn etter temaer og fagområder. På noen områder/tema ble det kjørt prosesser, i andre tilfeller ble det holdt noen møter. Det var på et tidspunkt 70 samtidige grupper/prosesser på gang.

For å organisere samarbeidet med og kontakten mot byggherren ble det etablert en prosjektorganisasjon, Brukersekretariatet. Denne ble opprettet i 1998. Driften av dette sekretariatet ble betalt av byggherren (fylkeskommunen). Brukersekretariatet sorterte direkte under sykehusets direktør. Sekretariatet ble bemannet med personer med erfaring fra sykehuset og med helse- og økonomifaglig utdanning. Bemanningen økte etter hvert. Dette sekretariatet tok seg i starten av det som var mer fysisk planlegging knyttet til bygget. Etter hvert har OU-prosessene og prosesser knyttet mot planlegging av nytt bygg, gått mer over i hverandre, se senere.

Prosessene i denne perioden munnet ut i et virksomhetsprogram som ble utviklet til et Hovedfunksjonsprogram (HFP 1) høsten 1999. I denne fasen blir alle hovedgrepene gjort knyttet til romlig organisering, pasientflyt o.l. På denne bakgrunn blir det utlyst en arkitektkonkurranse.

Den organiserte medvirkningsprosessen i denne tidlige fasen omfattet de ansatte, se figur 3.1.

Fase 2 1999–2002 Vedtak av forprosjekt

I 1999 fikk vi en reform der statlige helseforetak overtok ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene. Helse Øst RHF ble nå byggherre for det nye sykehuset, og høsten 1999 opprettet de prosjektorganisasjonen Sykehusprosjektene i Akershus (SPA). Denne byggherreorganisasjonen hadde ansvaret for alle sykehusprosjekter innenfor Helse Øst-regionen. Prosjektorganisasjonens oppgave var å ivareta byggherrens oppgaver knyttet til planlegging, prosjektering, bygging og forberedelse til drift av det nye sykehuset.

Arkitektkonkurransen ble avgjort i 2000 og ble vunnet av Arkitektfirmaet C.F. Møller med forslaget ”SiA i Sentrum”. I starten av denne fasen gjøres det mindre endringer i prosjektet. Juryens kommentarer blir innarbeidet. En begynner å vurdere

størrelsen på den enkelte avdeling, hvilke rom den skal inneholde, plassering av rommene i forhold til hverandre og størrelsen på det enkelte rom. Det foreligger et revidert Hovedfunksjonsprogram sommeren 2001 (HFR 2).

En fortsetter videre med detaljering som dørstørrelser og materialbruk. Noen ganger blir grunnleggende forhold revurdert, men større rokader ble ikke gjort. Arbeidet resulterte i ”Forprosjektet av mai 2002”. Dette forprosjektet ble godkjent av styret i RHF i juni 2002.

Det er også i denne fasen medvirkning fra de ansatte, se figur 3.1.

Fase 3 Oktober 2002–oktober 2003 Revisjon av forprosjektet

I statsbudsjettet for 2003 (St.prp. nr. 1 (2002–2003)) ble prosjektet vurdert til å ha for høye investeringskostnader. Styret i Helse Øst ba derfor i oktober 2002 om at det skulle gjennomføres en prosess med målsetting om å redusere investeringskostnadene for Nye Ahus med minimum to mrd. kroner. Et revidert forprosjekt skulle gi grunnlaget for fastsetting av nye areal- og kostnadsrammer.

Da forprosjektet måtte revideres, ble det etablert en prosjektgruppe ved Ahus som omfattet direktører og avdelingssjefer for de sentrale medisinske funksjonene, planleggingsdirektøren, prosjekt-tillitsvalgte og hovedverneombudet. Denne prosjektgruppa ivaretok brukerprosessene og beslutningene på overordnet nivå i denne perioden (forprosjekt 28.05.2003:14–15).

Det reviderte forprosjektet ble gjennomført av byggherrens prosjektorganisasjon (SPA) i et nært samarbeid med prosjekterende arkitekt og Ahus (sykehuset ved sitt brukersektariat) (Forprosjekt 25.05.2003). Dette prosjektet ble godkjent av styret i Helse Øst 15.09.2003 og har vært grunnlaget for detaljprosjektet (GDP), som prosjektet videre har arbeidet ut fra.

Når det reviderte forprosjektet var vedtatt, gikk en inn i Brukerfase 2 knyttet til medvirkning for de ansatte, se figur 3.1. Nå ble de mange medvirkningsgrupper slått sammen (ca. halvert) og det ble kjørt et møteprogram der en møtte alle grupper ca. to ganger.

3.2 Medvirkning – også for pasientorganisasjonene

I forbindelse med helsereformen i 2002 ble det vedtatt at brukernes interesser og synspunkter skulle sikres representasjon ved planleggingen av nye bygg. Brukermedvirkning var blant annet hjemlet i et styringsdokument fra Helsedepartementet fra 2002, og det er fastsatt i Helse Øst RHF's vedtekter. I et dokument om opprettelsen av Brukerutvalget ved nye Ahus (datert 16. september 2002) er *brukere* definert som ”dem virksomheten er til for, dvs. pasienter og pårørende”. Det heter videre at ”Enkeltbrukeres og interesseorganisasjoners innflytelse på helsetilbudet kan betraktes som en demokratisk rettighet og deres kompetanse er nødvendig for å utvikle helsevesenet”.

Det ble på Ahus nedsatt tre brukerutvalg, ett for psykiatri, ett for somatikk og ett for Nye Ahus (bygget). Brukerutvalget for Nye Ahus ble nedsatt i november 2002 og hadde sitt første møte i mars 2003. Når Brukerutvalget hadde sitt første møte, var forprosjektet under revisjon og på vei mot det detaljprosjektet som har vært grunnlaget for den videre planleggingen. Det innebærer at all overordnet planlegging var avsluttet og at en var i gang med detaljprosjekteringen. For å forenkle: Alle bygningskropper og romforbindelser var definert, likeså romstørrelser osv. Om Brukerutvalget, se senere.

Fase 4 Høsten 2003 – og veien videre Detaljprosjektering

I løpet av høsten 2003 fikk SPA ny ledelse. Advansia ved Bjørn Sundt kom inn i organisasjonen fra desember 2003. Denne nye ledelsen ønsket å korte ned prosjekterings- og byggetiden med ett år, noe som også ville gi innsparinger på 250 millioner. For prosjekteringstiden innebar det en nedkorting på 1/2 år.

I april 2004 ble byggherreorganisasjonene omdannet og ble et eget foretak i Helse Øst med navnet Nye Ahus HF. Dette er da en byggherreorganisasjon bare for sykehuset Ahus. Ledelsen og medarbeiderne fulgte med over i det nye foretaket.

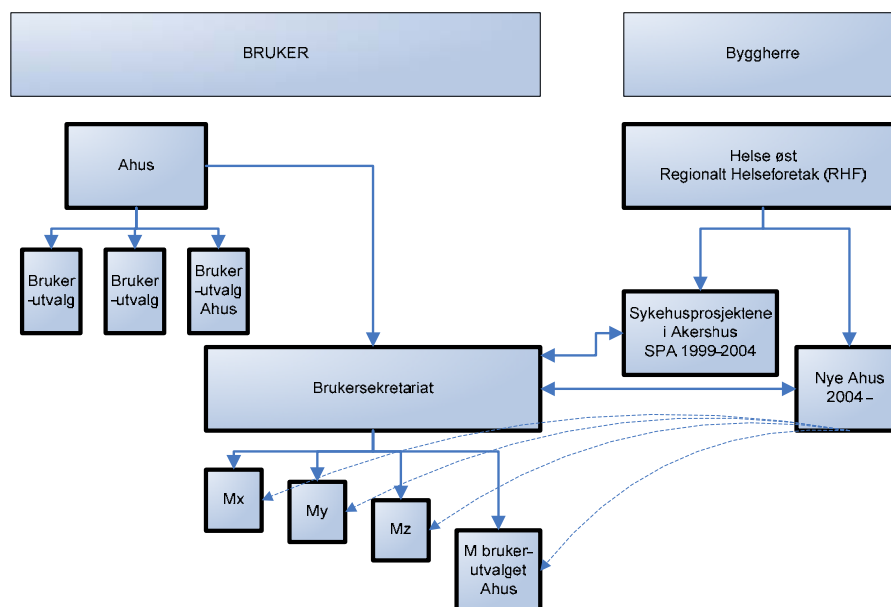
Brukerutvalget er i virksomhet hele perioden.

Det øvrige utviklingsarbeidet går i 2005 inn i en ny fase. Det foregår nå parallelt 20 utviklingsprosesser knyttet til utformingen

av nye arbeidsplasser. Det kan være dagbehandling, sengeområder, akuttsløyfen, intensivbehandling o.l.¹¹

3.3 Samarbeidet mellom Ahus som bruker og byggherren

Figur 3.2 En skisse av organiseringen og samarbeidet mellom sykehus og byggherrefunksjonen



Den etablerte sykehusorganisasjonen Ahus er i denne sammenheng brukeren, den som skal bruke det nye sykehusbygget. Byggherrene har ansvaret for å levere bygget. Organiseringen på byggherresiden er endret i den perioden som plan- og byggeprosessen har foregått. Modellen illustrerer hvordan samarbeidet var organisert fra og med opprettelsen av Brukersekretariatet i 1998. Brukersekretariatet organiserte ulike medvirkningsprosesser

¹¹ Det ble opprettet en egen styringsgruppe for denne utviklingsprosessen, og i denne sitter en brukerrepresentant fra pasientorganisasjonene. Videre sitter det en brukerrepresentant i hver av de tematisk ulike prosessene. Denne medvirkningsprosessen er ikke koblet til Brukerutvalget.

for de ansatte (Mx, My, Mz), som startet tidlig og løp gjennom hele plan- og byggeperioden (se figur 3.1). Brukerutvalget, som består av representanter for ulike pasientorganisasjoner, blir virksom tidlig i 2003, og dette utvalgets virksomhet ligger også under Brukersekretariatet.

Kontakt og samarbeid, byggherre-bruker

All kontakt fra byggherren skulle gå via Brukersekretariatet og fra Brukersekretariatet til byggherrens prosjektledelse. Ifølge ”spillereglene” kunne ikke ansatte eller brukerrepresentanter foreta egne henvendelser til byggherreorganisasjonene, og byggherreorganisasjonene kunne ikke ta direkte kontakt inn i sykehuset utenom Brukersekretariatet. Vi har forstått det slik at dette i hovedsak har gått greit.

Arbeidet på byggherresiden og bruker/bestillersiden har vært nært integrert. Fra en tidlig fase har byggherreprerentanter deltatt i ulike medvirkningsgrupper og etter at prosjekteringen har startet, har representanter for prosjekteringsorganisasjonen også deltatt i gruppene. I Brukerutvalget har både prosjekteringsdirektøren (i byggherreorganisasjonene) og leder av arkitekturprosjekteringen møtt fast. Dette gjelder medvirkning både fra ansatte og pasientorganisasjonene.

I de ulike medvirkningsprosessene knyttet til de ansatte, har det vært oppsummert og konkludert og alle de medvirkende har da signert på resultatet. Dette innebærer at alle parter var bundet i spørsmål som da var avsluttet og alle måtte stå på disse avgjørelsene videre. Dette ga en ryddig prosess uten mange ”omkamper”. Kom det innvendinger fra grupper av ansatte i prosessen i relasjon til beslutninger som tidligere var fattet, f.eks. om arealet avsatt for en avdeling, måtte slike spørsmål opp til direktøren. Og dersom det gjennom prosjekteringen skulle oppstå avvik, skulle det fra byggherreorganisasjonene/de prosjekterende straks meldes til Brukersekretariatet.

Oppsummering

Modellen viser samarbeidet mellom Ahus som bruker og byggherren. Medvirkningen var organisert i de samme former for både ansatte og pasientorganisasjonene. Men som det også framgår, har medvirkningen fra de ansatte, både med hensyn til organisasjonsutvikling og bygg, startet tidlig, og den har i ulike

former løpt gjennom hele prosessen. Medvirkning fra pasientorganisasjonene ser vi kommer inn sent i prosessen, i den fasen der forprosjektet revideres. Pasientorganisasjonenes medvirkning gjennom Brukerutvalget er i hovedsak knyttet til detaljprosjekteringen. Dette innebærer at når Brukerutvalget kom inn i prosjektet, var det meste besluttet. Bygningskroppen og størrelsen av ulike arealer, som romstørrelser, var fastlagt. Atkomstprinsippene og tekniske løsninger var valgt.

Dette gir da konteksten for den brukermidvirkningen som ble gjennomført i Brukerutvalget, og rammene for de erfaringer som ble høstet av utvalgets medlemmer, av Brukersekretariatet og de ulike prosjekterende som deltok i møtene og prosessen. Vi vil i det neste kapitlet gå inn på innholdet i medvirkningen. Hvilke saker jobbet Brukerutvalget med? Syntes medlemmene at de ble hørt?

3.4 Brukerutvalget

Vi skal her gjennomgå opprettelsen av Brukerutvalget og dets mandat. Videre skal vi se på medlemmenes bakgrunn og forutsetninger, noe som vi må anta har betydning for den medvirkningsjobben de kan gjennomføre. Vi skal også kort se på utvalgets arbeidsform og deres vurdering av arbeidsformen og medvirkningsprosessen.

Mandat, oppgaver og prosess

I forbindelse med helsereformen i 2002 ble det vedtatt at brukernes interesser og synspunkter skulle sikres representasjon ved planleggingen av nye bygg. Dette er fastsatt i Helse Øst RHF's vedtekter. Brukerutvalget ble oppnevnt av styret i Ahus. Brukerutvalget skulle sammensettes slik at mange ulike interesser var representert, barn og unge, eldre, representant for gruppa kreftsykdommer, like representasjon av kjønn osv. (Ahus 16.09.02). Det ble laget en utvelgelsesprosedyre for å sikre at flest mulig av hensynene ble ivaretatt. Medlemmene ble oppnevnt fra de fylkeskommunale råd for eldre og Rådet for funksjonshemmede, samt medlemmer tilknyttet FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon) eller SAFO (Samarbeidsrådet av funksjonshemmedes organisasjoner). Brukerutvalget skulle velge sin egen leder. Resultatet av denne prosessen var at to medlemmer kom fra

Akershus eldreråd, én fra SAFO og fire fra FFO. Akershus fylkes eldreråd, FFO og SAFO foreslo selv sine representanter til Brukerutvalget.

Ordningen ble etablert med en intensjon om å evaluere den etter to år. Det ble imidlertid ikke gjort.

I Brukerutvalgets mandat (datert 15. oktober 2002) heter det at "Brukerutvalget er et rådgivende organ for Akershus universitetssykehus HF vedrørende Nye Ahus". Brukerutvalget er ment å bidra med sine kunnskaper og erfaringer i forbindelse med prosjekteringen av det nye sykehusbygget. Målet er at Brukerutvalget skal ivareta brukernes interesser "som sikrer at Ahus fremstår som et sykehus med god funksjonalitet, fleksibilitet og kvalitet". Utvalget fikk selv diskutere sitt mandat og hadde ingen vesentlige innvendinger mot mandatet.

Det ble lagt opp en prosess med møter i Brukerutvalget hver tredje måned i starten, senere med noe mindre hyppighet. Brukersekretariatet og Ahus' prosjektorganisasjon sto for organiseringen av arbeidet på samme måte som av medvirkningen fra ansatte. Det ble til sammen avholdt ett seminar og 36 møter.

De som møtte, var i tillegg representanter for Brukersekretariatet, representanter fra byggherren og fra ansvarlig prosjekterende og konsulenter. Når vi ser på deltakelsen på møtene fra byggherreorganisasjonen, var den stor og med varierende personer avhengig av tema. Når det skulle orienteres om heiser, møtte en med ansvar for teknisk prosjektering (RIE) og administrerende direktør møtte selv for å orientere om prosessen fram til nytt sykehus. Landskapsarkitekten orienterte om utomhusplaner og interiørarkitekt informerte om interiørveilederen. Det har vært bred deltakelse i møtet med Brukerutvalget.

Brukerutvalgets forutsetninger og forberedelse

Utvalgsmedlemmene hadde variert bakgrunn og erfaring. Noen eksempler: Utvalgets leder satt som medlem av fylkestyret i FFO i Akershus. Han jobbet som lærer og hadde vært verneleder i sin kommune. Han satt da i alle byggekomiteer. Videre hadde han vært verneombud og tillitsvalgt i 15 år og hadde erfaring med store prosjekter. Et annet medlem var medlem av det fylkeskommunale rådet for funksjonshemmede og satt også i Kvalitetsutvalget i Ahus. Et tredje medlem, oppnevnt av det fylkeskommunale

eldrerådet, var selv professor i medisin og godt kjent med sykehusdrift. Men ingen av medlemmene hadde byggfaglig utdanning.

Som vi har referert, kom fire av medlemmene fra FFO i Akershus. Denne fylkesorganisasjonen hadde prøvd å sette medvirkningen i system. Den gikk ut til alle sine 47 medlemsorganisasjoner og ba om kandidater til ulike verv/medvirkning. Fylkesrådet gjennomgikk de foreslåtte representantene og godkjente disse. Deretter ble det opprettet en brukerbank med cv-er. Representantene ble kurset av fylkesorganisasjonen. De representantene som kom fra eldrerådet, hadde ikke fått tilsvarende opplæring.

Det ble gitt noe opplæring eller introduksjon til jobben fra Ahus. Som oppstart arrangerte Brukersekretariatet et seminar der Brukerutvalgets medlemmer fikk en innføring i forprosjektet og prosjektets status. Det ble presentert enkeltfunksjoner som sengeområder, barnesenter o.l. Videre ble Brukerutvalget orientert om organiseringen av Prosjektet Nytt Sykehus og om Brukersekretariatet.

Brukerutvalgets arbeidsmåte

Brukerutvalget konstituerte seg selv og valgte sin leder. Utvalget kunne be om hvilke saker de ville bli orientert om eller behandle. Brukersekretariatet valgte å ta opp de mest pasient- og pårørende-nære sakene med Brukerutvalget.

Brukerutvalget møtte hver tredje måned i starten, senere noe sjeldnere. Brukerutvalget hadde lite kontakt mellom møtene. Mot slutten av prosessen ble det innført formøter. Brukerne representerte ulike organisasjoner og det var ikke kontakt om byggesaken med de organisasjonene de representerte. Men det var generell oppfølging av FFOs deltakere i Brukerutvalget. Blindeforbundet var nærmere knyttet til prosessen på saksspørsmål. Når medlemmer av Blindeforbundet deltok f.eks. i utprøving i prøvehuset, var også Brukerutvalgets leder til stede.

I hvert møte deltok de aktuelle fagpersonene og orienterte. Deltakerne kunne også få skriftlig materiale før eller etter møtene. Tegningsmateriale ble gjennomgått i plenum. Det ble skrevet et fylldig referat fra hvert av de 35 møtene.

Det ble videre bygd et prøvehus der en kunne prøve ut modeller i 1:1. Dette prøvehuset ble nytted av alle parter og medvirkende og var en sentral metode i planleggingen. Brukerutvalgets medlemmer deltok i utprøvinger i prøvehuset. Mange av de sentrale sakene i Brukerutvalget var gjenstand for utprøving i prøvehuset.

Brukerutvalgets vurdering av arbeidsmåten og prosessen

I hovedsak er det utvalgets oppfatning at de er blitt svært godt ivaretatt. De har diskutert mandatet og det var ingen uenighet eller innsigelse til dette. Utvalget har fått ta opp de tema de selv ønsket og har fått informasjon fra mange kilder. De som møtte dem i møtene, var flinke til å orientere og åpne for alle slags spørsmål. Brukerutvalget hadde videre forståelse for at prosessen gikk sin gang og at en måtte fatte vedtak/gi råd i tide og komme seg videre. Men det var også tilfeller der utvalget måtte ta en sak opp over flere møter fordi de opplevde at byggherreorganisasjonen ikke ønsket å gjøre endringer. Det var stor enighet om at prøvehuset hadde vært en egnet metode. I utgangspunktet kunne en anta at det ville bli konflikter mellom ulike interesser innad i utvalget knyttet til motstridende krav og løsninger. De erfarte ikke mange slike konflikter – de etterstrebet å finne løsninger for alle. I referatet fra siste møte i Brukerutvalget sier utvalgets leder at Brukerutvalget er blitt godt mottatt og at det i sykehuset har vært en positiv utvikling i holdningen til universell utforming.

Om tidsbruken sier medlemmene at den har vært beskjeden. Det har vært lite for- og etterarbeid. Arbeidet har i hovedsak foregått på møter og ved befaringer. Men leder av utvalget har hatt noe mer arbeid.

Når det gjelder hvilke saker de har jobbet med, og hva som har vært innholdet i dem, vil vi gjennomgå dette i neste kapittel. Her vil vi komme på sporet av noen underliggende problemstillinger som problematiserer innholdet i medvirkning.

4 Ahus – komplisert bygg og omfattende medvirkning

4.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gå inn på innholdet i medvirkningen. Vi vil starte med å gi noen eksempler på saker som Brukerutvalget har arbeidet med. Dette vil demonstrere både omfanget og kompleksiteten som Brukerutvalget ble trukket inn i. Vi vil gå inn på saker som kanskje ikke gikk helt greit og prøve å belyse hva dette bunner i. Dette gjør vi for å problematisere denne typen av brukervedvirkning og innebærer ikke at medvirkningsprosessen i denne casen ikke har vært vellykket.

Noen slike spørsmål vil være:

- Kom utvalget inn i prosessen på et godt tidspunkt, eller hva er et godt tidspunkt å komme inn i en byggesak for rådgivning?
- Var byggherreorganisasjonen tilstrekkelig åpen for utvalgets tilbakemeldinger?
- Hva slag råd eller medvirkning kan de profesjonelle ha behov for i en byggeprosess?
- Var det problematiske sider ved utvalgets sammensetning, rolleforståelse og arbeidsmåte?

Vi velger å behandle disse erfaringene i et kapittel som følger etter beskrivelsen av prosjektet Ahus, fordi ingen andre av casene har stoff som gjør dem relevant i relasjon til de problemstillinger som reises her.

4.2 Hva omhandlet medvirkingen?

Brukersekretariatet valgte å ta opp de mest pasient- og pårørende-nære sakene med Brukerutvalget. Brukerutvalget på sin side kunne ta opp hvilke saker de ønsket. Vi har gjennomgått de 35 møtereferatene for å finne ut hvilke sakstyper dette har vært. Det er stor variasjon i de sakene som har vært til behandling:

- Revidert forprosjekt – gjennomgangen innbefattet spørsmål som plassering av bebyggelsen på tomten, atkomst og innganger og utvikling av utomhusanlegg, samt prinsipløsninger for sengeområder m.m.
- Parkering for funksjonshemmede og byggets atkomst
- Dimensjonering av arealer og dørbreder
- Prinsippskisse for automatiske døråpninger og plassering og utforming av tablåer for betjening
- Matforsyning og metoder for tilberedning
- Automatiske transportsystemer
- Belysningsstrategier og gulvbelegg
- Utformingen av Barnesenteret
- Utomhusplan og hovedinngangsdør
- Testprogrammet i prøvehuset
- Interiøret i nytt sykehus
- Overnatting av foreldre i sengerom
- Prefabrikkert våtromskabin for sengerom
- Utformingen av Glassgata – sykehusets første etasje som både er atkomsten til sykehuset og atkomsten til en rekke publikumsfunksjoner
- Sykehusets geriatriiske tilbud

Dette er eksempler på hva Brukerutvalget har fått seg presentert og tatt stilling til. Det er mange og omfattende saker og spenner fra valg av detaljer (dørhåndtak m.m.) til mer overordnet bygningsplanlegging samt framdriftsplaner, organisasjons- og utviklingsarbeidet og anbud.

Det er krevende å sette seg inn i så forskjellige saker og brukerutvalgsarbeidet må være en utfordring knyttet både til kompetanse og arbeidsmåte. Videre har byggherren styringsutfordringer når innspillene fra Brukerutvalget skal ivaretas. Innspillene skal ”kjøpes” av byggherren, ev. må det finnes en tilpasning.

Mange saker går over flere møter, der byggeprosessen krever beslutninger av hensyn til framdriften. Videre går arbeidet over flere år, og utvalgets medlemmer må være innstilt på å stå i jobben.

4.3 Glassgata – atkomst, inngangspartiet og de røde stolene

Sykehusets første etasje, fra inngangspartiet, er utformet som en glassgate. Når en kommer inn i bygget, kommer en til en sone med ”ventestoler” i enden av Glassgata. Atkomsten til poliklinikken og dagkirurgi ligger til Glassgata. I tillegg finnes det mange publikumsfunksjoner i gata som frisør, kafé, kiosk, prøvetaking og prestatjeneste. Utformingen av dette arealet har derfor vært sentralt i medvirkningsprosessen. Underveis i planleggingen ble atkomsten til sykehuset endret, noe som også berørte Glassgata og arealet like innenfor inngangsdøra.

Vi skal i dette avsnittet gå nærmere inn på medvirkning knyttet til Glassgata. Dette var den største og mest gjennomgående saken i medvirkningsprosessen. Problemstillingene her var knyttet til hvor lett det var å komme seg fram, tilgang på hjelpemidler og hvordan orientere seg i dette arealet, spesielt for orienterings- og synshemmede. Men det har også vært diskusjon om atkomstløsningen og om arealet og sitteplassene i enden av Glassgata (de røde svingstolene).

Dette var også en prosess som medlemmer av Brukerutvalget framhevet som spesielt vellykket: ”Ikke vanskelig å få til ønskede endringer der.” Stort sett var denne plan- og medvirkningsprosessen en god prosess, der det ble gjort endringer og søkt løsninger. Men historien har også noen momenter som er knyttet både til planleggingen, profesjoner og arbeidsformen i Brukerutvalget. Vi skal her gi en litt større gjennomgang av Glassgate-saken og ta opp problemstillinger knyttet til denne prosessen.

Glassgata i referatene

Ved gjennomgang av referatene fra Brukerutvalgets møter, fant vi at Glassgata var en sak i oppstarten av Brukerutvalgets arbeid. Glassgata kommer opp igjen i revidert forprosjekt (mai 03). I februar 2004 (møte 9) er Glassgata igjen tema. Prosjektledelsen la fram plantegninger over Glassgata på Rikshospitalet, et prosjekt som i størrelse var sammenliknbart med nye Ahus. Deretter befarte de Glassgata på Rikshospitalet. Det som kom fram, var at det i Rikshospitalets glassgate var for lite kontraster for synshemmede, samt søyler som står i veien. Det var også vansker knyttet til betjeningspaneler på vegg og i heis, samt høydeforskjeller. Videre var det for få sitteplasser ved hovedinngangen.

Oppsummeringen ble foretatt i det neste møtet (møte 10). Det ble påpekt at det var viktig med nok sitteplasser for dem som hadde behov for hvile langs hele Glassgata. Videre at plassene måtte være brukervennlige; komfortable, med ryggstøtte og funksjonell sittehøyde.

Videre var det viktig at gulvbelegget var sklisikret, spesielt innenfor hoveddøra (drar inn snø og vann) og at dører ikke slår ut i gata. Videre var det viktig at de ulike forretninger ikke brer seg ut i Glassgata. En måtte også se til at det ikke ble sterkere støy enn det som bør legges til grunn for slike rom. Blindeforbundet kom med konkrete anbefalinger angående lysstyrke for denne romtypen.

Under temaet om belyningsstrategi (møte14) blir det avtalt å ta opp belysningen av Glassgata spesielt.

Glassgata er igjen et stort tema i møte 21 (09.12.05). Det er spesielt resepsjonen i Glassgata det dreier seg om. Det ble vist plantegninger av resepsjonen og bilder fra prøvhuset. En mottaksskranke må ha både høye og lave partier for å kunne betjene små mennesker og rullestolbrukere. Ved den lave delen av skranken må det for rullestolbrukerne være mulig å komme under platen med stolen. Dette viste seg ikke å være løst. Det ble også etterlyst ledelinjer fra hovedinngangen til resepsjonen og fra resepsjonen til de enkelte funksjoner. Videre var Brukerutvalget opptatt av kontraster i resepsjonsområdet, noe som er viktig for svaksynte. Glassgata er igjen tema i møte 22 (februar 2006). Det orienteres igjen om Glassgata og Brukerutvalget slutter seg til de valgte

løsningene, men med en tilføyelse om at det skal innhentes spesiell rådgivning fra Blindeforbundet knyttet til ledelinjer.

Atkomst og dørløsninger

I møte 23 (april 2006) ble det orientert om hovedatkomstdøra og inngangsdøra til Barnesenteret. Brukerutvalget hadde ønsket skyvedører. Det som er valgt, er store karuselldører der en selv kan redusere hastigheten, noe som gjør det enkelt å komme gjennom med rullestol. Karuselldører er valgt av klimatiske grunner, for ikke å slippe inn mye kald luft i inngangspartiet. Karuselldøra kan ved behov settes i en midtstilling, noe som gir enkel og direkte atkomst. Men når dette konseptet er valgt, er man samtidig klar over at løsningen er vanskelig for blinde og svaksynte, og byggherrene så derfor på muligheten for å tilrettelegge for et ekstra skyvedørsfelt.

Atkomstløsningen ble viet stor oppmerksomhet av byggherren, som innkalte alle brukerrådene ved sykehuset til et eget, felles møte om hovedinngangen.

Følger vi diskusjonen og utviklingen av løsninger for atkomsten, var ikke valg av karuselldører det Brukerutvalget primært ønsket. De ønsket et skyvedørsfelt. Karuselldører er vanskelige å bruke, både for bevegelseshemmede og synshemmede. Selv med nedsatt fart og mulighet for å sette dørene i midtstilling var ikke dette ansett som et godt alternativ. Eller som det heter i referatet: et ”bredt og langt” inngangsparti. Brukerutvalget blir orientert om at en hovedløsning med skyvedører ville føre til mye kald luft in i inngangspartiet. Men de prosjekterende fortsatte for å finne bedre løsninger og det ble etter hvert laget en skyvedør ved siden av karuselldøren. Da vi var på sykehuset like før åpning, ble det ved hjelp av konsulent fra Blindforbundet jobbet videre med å finne en god nok markering i glassdørene.

Vi ser også av referatene at utformingen av Glassgata, bredder, sitteplasser, framkommelighet, belegg og sklisikring, ledelinjer osv., har vært oppe en rekke ganger, og utvalget er blitt både konsultert og hørt.

I dørsaken og Glassgata var Brukerutvalget med hele tiden og deres synspunkter ble tatt svært alvorlig både av brukerorganisasjonene og de prosjekterende.

Funksjonsbeskrivelser, entreprise på møbler og de røde svingstolene

Men vi ser at planleggingen av en liten del av Glassgata førte til en konflikt, men som til slutt ble løst av Brukersekretariatet. Hva er det som skjer her? Hvorfor ble det besluttet innkjøpt røde svingstoler til inngangspartiet – en løsning Brukerutvalget ikke ønsket? Stolene skulle stå i byggets inngangsparti. Her kommer folk inn, og her sitter de som venter på skyss ut av sykehuset.

Vi har tidligere referert til møte 18 der utvalget ble orientert om møbleringsplaner. For løse møbler ville det bli sendt ut en tilbudsforespørsel i 2007 basert på en funksjonsbeskrivelse. Saken kom opp igjen på møte 20. Nå var interiørplanen endret til en interiørveileder. Det heter videre i referatet fra møte 22 at ”En stor del av stoler og benker i Glassgata må ha en funksjonalitet som innebærer god høyde på setet og gode armlener slik at det er lett å sette seg ned og reise seg opp. Ivaretas i entreprisen for fast inventar og møbler” (s. 4).

I møte 23 (april 2006) gjentas kravene til entreprisen for fast inventar og møbler. I de neste utvalgsmøtene er det en diskusjon om fargesetting og spesielt knyttet til dører og kontraster. Av oppfølgingspunktene i møte 26 (november 2006) går det fram at det i løpet av høsten blir utarbeidet funksjonskrav til møbler og at disse framlegges Brukerutvalget for kommentarer. Videre er det utarbeidet ytterlige detaljer knyttet til resepsjonen i Glassgata og detaljer som farger på gulv blir tatt opp i neste møte. I dette møtet (møte 27) ber også Brukerutvalget om bedre koordinering av uttalelser og møter. (De hadde opplevd å få høring knyttet til senger og møbler med kort frist.)

I møte 29 og 30 (mai og juni 2007) blir Brukerutvalget orientert om prosessen vedrørende entreprisen på møbler og løst inventar, som da skulle sendes ut. Det skulle også skje ytterligere uttesting av pasientmøbler i løpet av juli og august og Brukerutvalget ga uttrykk for at de ønsket å delta. Interiørarkitektens forslag til benker i Glassgata ble gjennomgått og funnet greie. I møte 33 (januar 2008) ble det vist to svingstoler beregnet for frontbygget (inngangspartiet). Den ene var etter Brukerutvalgets mening ikke brukbar, den andre var det delte meninger om. Konklusjonen var at det måtte framlegges bedre løsninger. Etter utvalgsmøtet ble det sendt en mail fra tre utvalgsmedlemmer som ble vedlagt referatet. Her

står det at det er uakseptabelt å tilby eldre og syke svingstoler i frontbygget. Videre at de mente at dette var avklart tidligere, og de forstår det nå slik at noen forutsetninger er blitt endret uten deres kjennskap.

Brukerutvalget fastholder i det neste møtet (møte 34) at det skal være pasientvennlige stoler i frontbygget. Svingstolen som var testet, var god å sitte i som stol, men uegnet til formålet. En svingstol kan ikke brukes av pasienter som er ustøe eller øre. Stolen vil forsvinne fra pasienten. Stolen som er valgt, er heller ikke lett å reise seg opp fra. Brukerutvalget ber om forslag til løsninger som ivaretar funksjonskravene og ber om å få delta i valg av løsning. *Men det viser seg at stolen er satt i bestilling!* Brukerutvalget blir i første runde ikke hørt.

I Brukerutvalgets neste/siste møte testes igjen stolen og utbedringen består i at svingmuligheten kan låses. Brukerutvalget påtaler for øvrig at setet i stolene er for smale for store personer – de må bruke benkene.

Kombinasjon av estetiske verdier og endringer i planleggingen

Inngangspartiet var et vanskelig areal å planlegge fra starten. I løpet av prosessen ble atkomsten til sykehuset endret. Det viste seg at det ikke eksisterte noe romfunksjonsprogram for dette arealet, og interiørarkitekten hadde ikke noen beskrivelse av kravene til sitteplasser i en venteseone. Det eneste som var bestemt, var antallet sitteplasser. Planleggingen av inngangspartiet var svært uferdig, og vi har fått innspill om at det nok gikk litt raskt med revisjon av forprosjektet. Løsningen fra tidligere planlegging ble ikke endret. Det ble for liten plass i inngangspartiet til å ta imot og levere. Her skulle en hatt større fokus tidig i planleggingen. Når saken med stolene kom opp, var det for sent å gjøre arealmessige endringer.

Det skulle foreligge funksjonsbeskrivelse knyttet til innkjøp av løse møbler (som de røde stolene), og i tillegg til funksjonsbeskrivelsen skulle Interiørveilederen danne grunnlag for valget. Vi har ikke sett på hvordan funksjonskravene knyttet til løse møbler ble utformet, men vi må her anta at en svingstol ikke kan tilfredsstille krav til stabilitet. Det viser seg at det var et ønske fra (interiør)arkitektene at stolen skulle svinge. Disse mente også at Brukerutvalget ikke

kunne blande seg inn i designprogrammet. Brukerutvalget skulle ut fra deres synspunkt ikke ha noen innflytelse på spørsmål som lå innenfor det som kunne knyttes til design.

Her er flere forhold som virker sammen:

- Området var ikke godt løst og det var for lite plass i inngangspartiet til å ta imot og levere pasienter. Grunnlaget for situasjonen var altså at funksjonen og arealet kunne vært bedre planlagt.
- Interiørarkitektene var heller ikke spesielt samarbeidsvillige overfor Brukerutvalget og har valgt løsninger ut fra estetiske verdier. (Vi vil anta at funksjonskravene til et møbel er mer overordnet enn et designprogram.)
- Men byggherren ga heller ikke Brukerutvalget støtte i første omgang. Byggherren valgte å følge arkitektens råd. Så ble stolene satt i bestilling. Byggherren kunne her vært mer lydhør for Brukerutvalgets råd og argumenter. Det er byggherren som avgjør.

Vi ser her at det dreier seg om ikke optimal planlegging, samt å kjøre design foran funksjon. Men vi må avslutte avsnittet med at Brukersekretariatet ga Brukerutvalget støtte og byggherren valgte etter hvert å snu. Det ble derfor etter hvert en ønsket løsning på stolvalget i atkomstsonen.

Men det kom også fram synspunkter fra de involverte som viser til sider ved utvalgets arbeid som kunne føre til at den som besluttet, kunne ”kjøpe” de synspunkter en selv likte best. Vi skal derfor utdype litt nærmere forhold knyttet til Brukerutvalgets arbeidsform.

4.4 Brukerutvalgets arbeidsmåte og avveining av synspunkter

Brukerutvalget hadde møte hver tredje måned i starten, senere noe sjeldnere. Brukerutvalget hadde lite kontakt mellom møtene. Mot slutten av prosessen ble det innført formøter. Slik vi har forstått møteformen, ble saker framlagt og medlemmene kommenterte disse sakene.

I hovedsak var de profesjonelle godt fornøyd med Brukerutvalgets arbeid. Men det var også noen forhold som kunne ha fungert bedre. Flere opplevde at Brukerutvalget ikke var samkjørt. De hadde ikke møter mellom utvalgsmøtene, og de syntes heller ikke å være samkjørt med sine hovedorganisasjoner. Dette førte til visse diskusjoner der ulike organisasjoner hadde ulike krav til løsninger. Blindedeforbundet ville ha taktile merking i gulv, noe de eldre ikke ønsket: De kunne snuble i de samme. Det kunne være kryssende interesser i utvalget, men ifølge medlemmer av Brukerutvalget var det ikke mange slike saker.

Når rådene fra Brukerutvalget ikke var entydige, kunne det være slik at den som snakket høyest, ble hørt. Eller at byggherren valgte å høre det denne selv best likte? Hvordan skulle profesjonelle forholde seg til ulike stemmer og kryssende interesser? Den som mottar råd og skal avveie dem, har også andre interesser og verdier de skal avveie mot. En må avveie og finne fram til hvilke interesser i en sak som er viktigst. Byggherren har interesser knyttet spesielt til en veining mot hva ulike løsninger koster. Arkitekten kan kanskje velge å tilgodese estetiske interesser.

Når ulike medlemmer gir forskjellig respons, var det lett for arkitekten å gi vekt til utsagn som ligger nær ens egen prioritering. Som vi så i diskusjonen av de røde stolene, mente utvalget at de hadde vært gode å sitte i og alle hadde nok ikke vært like avvisende til løsningen. ”Dersom det er en i Brukerutvalget det går an å henge seg på, så gjør en det.” Manglende entydighet gir et større spillerom for den som skal avveie interesser og verdier.

Som vi nevnte, ble arkitektens prioritering først ”kjøpt” av byggherren. Det viste seg at byggherrerepresentanten i dette tilfellet selv var arkitekt og hadde antakelig derfor god forståelse for de valg arkitekten hadde foretatt. Etter litt betenkning ble denne beslutningen endret. Det er viktig at byggherren lytter til de råd han/hun får. Det er byggherren som skal styre de prosjekterende. I dette tilfellet var kanskje felles profesjonsbakgrunn en hindring for å ”høre” godt nok. Det ble derfor spilt inn at den som skal styre arkitekturprosjekteringen for byggherren i slike prosesser, kanskje selv ikke bør være arkitekt.

Det som kunne gjort situasjonen enklere, var ev. formøter eller møter mellom utvalgsmøtene for å avveie synspunkter og fokusere på hva som var viktigst.

Da ville rådene vært tydeligere overfor både byggherren og de prosjekterende.
Det ble også mot slutten arrangert formøter av Brukersekretariatet.

4.5 Baderommene – ble ikke Brukerutvalget hørt?

Brukerutvalget var ikke fornøyd med alle løsninger og var misfornøyd med at forhold som var blitt påpekt etter utprøving i prøvehuset, ikke ble rettet opp. Det var to typer av baderom. Det var baderomskabiner til sengerom, som kjøpes inn, og spesialbad for funksjonshemmede. Disse var plassbygd. Begge baderommene ble utprøvd i prøvehuset. Grunnen til at alt ikke ble som utvalget ønsket, er forskjellige for de to baderommene. Vi skal gå litt inn i empirien for å prøve å rekonstruere hva som hendte.

Prefabrikkert våtromskabin for sengerom

Elementet med dusj og toalett skulle innkjøpes. I møte 11 (juni 2004) blir erfaringer med test av en slik modul tatt med i en orientering, og utvalget ga tilbakemelding på at stolhøyden var for lav og at toalettskålen ikke burde være av de minste. Videre ønsket de ikke dusjkabinett, men dusj med forheng. Det blir bebudet en nærmere gjennomgang i det kommende møtet. Saken kommer tilbake i møte 17 (april 2005), der en gjennomgikk erfaringer fra test i prøvehuset i mars samme år. Det ble i dette referatet pekt på flere detaljer som en må forutsette løst i forbindelse med entreprisen på badekabiner. Ett av punktene var valg av toalettskål ut fra både hensynet til brukbarhet for funksjonshemmede og renhold. Valg av håndtak i dusj var et annet av elementene.

I møte 19, 20 og 21 (september 2005, oktober 2005, desember 2005) orienteres det om at prefabrikkert våtromskabin skal plasseres i prøvehuset og testes ut der. I møte 22 (februar 2006) blir testrapporten delt ut. Brukerutvalget påpeker at resultater fra test av bad fra mars 2005 ikke er implementert i våtromskabinen. Dette gjelder spesielt dimensjon på håndtak og antallet håndtak i dusjnisen. FFOs krav til høyder under vask er heller ikke ivarettatt. Bruker- utvalget opplever at de ikke får gjennomslag for sine synspunkter, og at det de har lagt fram eller informert om, ikke kommer fram til den ansvarlige i byggherreorganisasjonen. Det heter i referatene at byggherren vil gå gjennom sine interne rutiner

for å følge opp anbefalinger fra Brukerutvalget, og det arbeides videre med å finne en annen type vask.

Hva kan ha skjedd her? Er det bare motvilje mot rådene som er grunnen til at kommentarer ikke er tatt inn i løsningen?

Når det skal innkjøpes badekabiner, er dette et delprosjekt. De som planlegger, tar kontakt med leverandører. Hver leverandør har noen få typer å velge mellom. Når en tester to typer kabiner, har hver av dem få varianter med hensyn til utstyr. En kan ikke velge fritt hvilket utstyr som skal inn i den enkelte kabin.

Ved innkjøp og anbud er det også flere organisasjoner involvert. Når bestillingen er laget, overtar innkjøpsorganisasjonene som kjøper inn, og som ofte vil gå for billigste pris. Det er derfor viktig at brukerkravene er godt beskrevet og nedfelt i anbudsdocumentene. Arkitekten laget grunnlaget for bestillingen, men beslutningene ble tatt av byggherren. I dette tilfellet kunne det være at brukerkrav ble mangelfullt beskrevet bl.a. fordi prosjekteringsprosessen gikk (for) fort. Byggherren hadde ingen mulighet til å kvalitetssikre arkitektens arbeider. De ble bare internt kontrollert ved sidemannskontroll. Slik var det med alle prosjekteringsfagene.

Men når det gjaldt baderomskabinene, mente de ansvarlige at det egentlig gikk bra. En måtte velge mellom to hovedvarianter. Den som ble valgt, hadde ett langt håndtak til å trekke inn døra i dusjnisen. Brukerne hadde ønsket to mindre håndtak, noe en mente at det heller ikke var plass til.

Det som ikke gikk like bra, var montering av utstyr i de plassbygde badene. Her skjedde det en feilmontasje. Det som forklarer feilen, var ikke at utvalget ikke ble hørt. Montering var vist på monteringskjema for fliser (laget sent i prosessen), og dette skjemaet ble ved en feil aldri sendt til den entreprenøren som gjorde monteringen av utstyret. Denne hadde de gamle tegningene der endringene fra utprøvingen ikke var nedfelt. Problemet ligger i styringen av prosessen. I utgangspunktet er brukerkrav nedfelt i programmet for hvert rom. Når det kommer brukerkrav/endringer inn sent i prosessen, må disse trekkes med spesielt, og her glapp det i dette tilfellet.

Som vi ser, er det ikke nødvendigvis en uvillig byggherre som ikke følger opp Brukerutvalgets anbefalinger, men ev. mangelfull beskrivelse av brukerkrav, for dårlige rutiner for å fange opp brukerkrav og endringer. Og kanskje noe manglende forståelse i Brukerutvalget av hvilke valgmuligheter en hadde i valg av badekabiner? En forsert og parallell prosjekterings- og byggeprosess gjorde ikke prosessen og styringen enklere. *Dette illustrerer alminnelige problemer i en byggeprosess og lar seg ikke løse gjennom medvirkning. De medvirkende kan ikke kvalitetssikre det tegningsgrunnlaget som montøren jobber ut fra. Dette er en profesjonell oppgave.*

4.6 Brukerutvalget, rolleforståelse og kompetanse

Brukerutvalget skryter av hvordan de er blitt møtt og informert og om den gode tilretteleggingen fra Brukersekretariatet. De som har organisert medvirkningen og de som har informert, er på sin side også positive både til medvirkning og hva som har skjedd i denne prosessen. Men vi har underveis fått noen innspill knyttet til Brukerutvalgets rolleforståelse som det er verdt å dvele litt ved. Vi skal her trekke fram igjen noen momenter knyttet til valg av tema, roller og arbeidsmåte.

Brukerutvalg og geriatri

Da utvalsarbeidet startet, hadde sykehuset tre brukerutvalg, ett for somatikk, ett for psykiatri og ett for bygging av nytt sykehus. Til tross for at det brukerutvalget vi følger, skal se på byggingen, kommer likevel geriatri og organisering av helsetjenester til eldre opp mange ganger. I utvalgets 4. møte (april 04) startet en debatt om geriatri og organiseringen av tilbudet til eldre pasienter etter forslag fra forrige møte. En overlege orienterte om hvordan dette er tenkt: Eldre pasienter følges opp i medisinsk avdeling og nye Ahus vil ikke ha en egen geriatriisk sengeavdeling. De ønsket å opprette et geriatriisk team som kunne samhandle mellom 1.- og 2.-linjetjenesten. Helsetilbudet til eldre ble fulgt opp i neste møte (juni 03). I møte 8 (nov. 2003) ble geriatri tilbudet igjen tatt opp som et eventuelt punkt. Det hadde da gått et brev til Helse Øst fra Akershus eldreråd om det samme temaet. Temaet kommer igjen opp i møte 10 (feb. 2004) der et av Brukerutvalgets medlemmer som representerer eldrerådet, hadde skrevet et brev til sykehus-

ledelsen. Deretter i møte 11 (juni 2004) der det redegjøres for tilbudet til geriatrike pasienter. Saken tas opp igjen i møte 12. I møte 20 etterspør ett av Brukerutvalgets medlemmer organiseringen av geriatri i det nye sykehuset. Saken kommer videre opp i møte 22. Og som det heter i referatet fra møte 11: ”Arkitektonisk har det ingen konsekvenser for hvordan man utvikler faget.”

Medlemmet som har kjørt denne saken, er oppnevnt fra Akershus eldreråd og har selv kompetanse og interesse i feltet. Men spørsmålet om organisering av tjenester for eldre har åpenbart ikke noe i et brukerutvalg for bygging av nytt sykehus å gjøre. Dersom det var et ønske fra Akershus eldreråd at dette temaet burde tas opp med Ahus, burde adressen vært en annen. *Vi ser her eksempel på at Brukerutvalget blir gjort til arena for en ”sak” som både er avgjort, og som ikke ligger til utvalget.*

Organisasjonskrav og normering

I noen tilfeller ønsket utvalget andre løsninger enn arkitekten mente var nødvendig. Det går fram av referat 11 at dimensjoneringen av arealer og dørbredder i det nye sykehuset tar utgangspunkt i gjeldende lover og forskrifter. Størrelsen på en rullestol og dens vendekrets er svært viktig for dimensjonering i et sykehus, og utgangspunktet var store rullestoler. Utgangspunkt for sykehusplanleggingen var rullestol med vendekrets 1,4 meter og dører inn til rom med en bredde på 9M (lysåpning på 78 cm). Her mente Brukerutvalget at en 9M-dør var for smal, og ønsket en 10M-dør.

Ved planlegging av HC-dusj og WC var det lagt opp til slagdører og manuell betjening. Brukerutvalget mente at automatiske døråpnere var den beste løsning for handikappede. Byggherren velger å følge arkitektens forslag, og Brukerutvalget beklager ifølge referatet denne beslutningen.

Ved prosjektering må en ikke legge seg under minimumskravene som er definert i den tekniske forskriften (TEK) (en forskrift til bygningsloven). I den tekniske forskrift med veiledning som den gang var gyldig, var vendekrets for rullestol dimensjonert til 1,4 meter. Går vi inn i veiledningen til den forskrift som da var gyldig, heter det at det skal være minst 9M-dører til alle rom der rullestolbrukere skal ha adgang. Videre sier veiledningen ikke noe spesifikt om automatiske døråpnere. Arkitekten har, som det også

framgår av referatet, holdt seg innenfor de krav som bygningslovgivningen setter.

Men går vi til Handikapforbundets veileder (Tilgjengelige bygg og uteområder, udatert), heter det at NHF's kvalitetskrav er minst 10M-dører, ute og inne. Handikapforbundet ønsker å planlegge med en snusirkel for rullestol på 1,6 meter. Denne planleggeren har ingen krav om motorisert døråpner.

Det er naturlig at medlemmene av Brukerutvalget ønsker de løsninger som ut fra brukererfaringer er de beste. Med hensyn til dørbreder og snusirkler har representantene lagt seg på den linje som organisasjonene følger. Vi fikk ny teknisk forskrift i juli 2010 og denne legger til grunn en snusirkel på 1,5 meter og en døråpning internt i bygg (av typen sykehus) på minst 0,9 m (dvs. 10M-dør). Den nye tekniske forskriften har ikke noe krav om dørautomatikk, men det heter at en dør som er beregnet for manuell åpning, skal kunne åpnes med en åpningskraft på maksimum 20 N (§ 12-15, 3B).

En kan si at byggherren kunne ha kommet utvalget i møte og på noen områder dermed oppfylt dagens standard. Men som vi ser, er noen av kravene, som automatisk døråpner, ikke et krav hverken fra organisasjonene eller et tema i forskriften¹². *Vi ser at Brukerutvalget dels har formulert krav/ ønsker de selv synes er viktige, dels fremmet organisasjonenes krav/ synspunkter. Medlemmene i Brukerutvalget kunne slik framstå som tillitsvalgte som fremmet organisasjonenes krav på en ny arena. Som organisasjonsrepresentanter jobbet de ikke bare i relasjon til endringer av myndighetskravene, men brukte sin rolle som rådgivere til å fremme de samme kravene.*

Prosesser

Flere saker kom gjerne opp på påfølgende møter til saken var avklart. Men det var også slik at det var grenser for hvor lenge en sak kunne behandles av hensyn til framdriften i byggesaken. Brukerutvalget mente at de var lojale overfor dette premisset. De

¹² SINTEF gjorde på oppdrag av prosjektorganisasjonene ved nye Ahus en KS revisjon av universell utforming av Ahus. Denne ble gjort ut fra veiledingen til teknisk forskrift og veiledingen "Bygg for alle". Revisjonen konkluderer med at Ahus i stor grad oppfyller prinsippene for universelt utformede løsninger. STF BY A07018 Rapport KS revisjon – universell utforming Nye Akershus sykehus. 2007

profesjonelle sluttet seg ikke uten videre til denne forståelsen. Flere mente at det var tungt å jobbe med Brukerutvalget. Det måtte ekstrarunder til for å få i land mange av vedtakene. *Brukerutvalget ikke bare ønsket eller foreslo, men tok saken videre fra møte til møte og protokollerte sin beklagelse. Det synes ikke som de helt har innfunnet seg med sin rolle som rådgiver i en byggeprosess.*

4.7 Rådgivning og kompetanse

Det ble understreket i intervjuene at en forutsetning for god brukermedvirkning er at deltakerne har de nødvendige forutsetninger og ferdigheter. Som vi ser av de tema som kommer opp, er det mange tema det ikke er så lett å knytte erfaringskunnskap til. Det er ikke lett å kommentere et nytt og avansert rørpostsystem eller logistikksystemer for varetransport. Ventilasjon og luftbehandling er heller ikke enkelt å drøfte ut fra erfaringsbasert kunnskap.

Brukerutvalget var ikke vant til å jobbe med tegninger, og de hadde lite prosjekterings- og prosesskunnskap. Eller som en sa: ”De hadde en lite ingeniørmessig tilnærming.” Dette gjorde at det var vanskelig å jobbe med utvalget, og det ble ofte mange ekstra runder.

Men hvor viktig er medvirkning knyttet til bygg? Her finner vi ulike synspunkter fra de profesjonelle. Det var nok en oppfatning om at medvirkning er viktig ved utvikling av et nytt sykehus, men at medvirkning knyttet til bygget ikke er det viktigste. Medvirkning var viktig for de organisatoriske løsningene, både ved de innspill de gir og ved at medvirkning gir god forankring. Når det gjelder bygg, foreligger det mange forskriftskrav og veiledninger av ulike slag, som Byggforsk-serien.

De prosjekterende understreker at veiledningsmateriellet er brukt, men også at rådene kan bli mer spesifikke når en har et brukerutvalg. Det ble nevnt som et eksempel at ved utforming av sengepostene ble det diskutert hvor personalet skulle oppholde seg, og medvirkningen førte til at en falt ned på en gitt løsning. Her var det flere gode alternativer å velge blant, men medvirkningen utgjorde likevel en forskjell.

Når det gjaldt å bruke mer spesifikk kompetanse knyttet til ulike funksjonstap, satt denne kompetansen ikke i Brukerutvalget. Når de hadde behov for råd knyttet til synshemming, måtte de bruke folk fra Blindeforbundet og en syns- og hørselspedagog. I Brukerutvalget satt en representant for den organisasjon/sammenlutning som Blindeforbundet er medlem av, men det garanterer ikke at en får inn nødvendig kompetanse. Men Blindeforbundet ble mye brukt knyttet til kontraster og merking, utforming av skilt, gulvet i Glassgata og fargesetting og markering av dører.

En bør derfor reflektere litt over hvilke forutsetninger og ferdigheter som det bør legges vekt på. Det er den instans som utpeker deltakerne, som må gjøre denne vurderingen. Her antydes det at det kunne være gjort en bedre jobb. Det ble også pekt på at det ikke synes å være noen oppfølging fra den organisasjon som oppnevner representantene overfor den enkelte, f.eks. i forhold til dennes rolle. Det var i dette tilfellet en "lokal" organisasjon som hadde ansvaret. *Det ble foreslått at ved brukermedvirkning knyttet til så krevende byggesaker som et sykehus, burde kanskje et sentralt apparat stå bak oppnevning og oppfølging. Bare de store organisasjonene ville kunne ha tilstrekkelige ressurser til å følge opp en stor medvirkningsprosess knyttet til bygg.*

4.8 Når bør Brukerutvalget komme inn i byggeprosessen?

Det er ulike oppfatninger om Brukerutvalget kom inn på riktig tidspunkt i prosjektet. Dette handler både om hvilke beslutninger en tenker at Brukerutvalget bør delta i, og det handler om et brukerutvalgs kompetanse.

Brukerutvalget kom inn idet detaljprosjekteringen startet. Men flere brukerkrav ble avvist fordi beslutningene allerede var fattet. Når vi gikk nærmere inn på beslutninger som var fattet tidligere, som prinsipper for inngangspartiet og plassering av ulike funksjoner, mente flere at et brukerutvalg kunne ha uttalt seg om dette. Utvalget uttalte seg om barne- og ungdomsavdelingen, men her var de for sent inne. Arealdisponeringen var gjort før revisjonen av prosjektet og altså før Brukerutvalget var opprettet. En av våre informanter pekte på at dersom utvalget hadde kommet med andre innspill tidligere, kunne de ha blitt tatt til følge.

Men når prosessen er kommet så langt at budsjettene er på plass, er det vanskelig å få til andre løsninger.

Men det som også framkom, var at ethvert utvalg ikke er slik sammensatt at de er i stand til å delta i mer prinsipielle drøftinger. De "rette" medlemmene kunne godt ha deltatt i medvirkingen i alle faser. Men det var vel en oppfatning blant flere av de profesjonelle om at dette Brukerutvalget var best på detaljer.

I denne prosessen var det også problemstillinger knyttet til prosessen. For å spare penger ble prosjekterings- og byggeprosessen nedkortet med ett år. Brukerprosessen måtte da omstruktureres i forhold til denne endringen (møte 9). Medvirkningsprosessen måtte da også forseres. Utvalget fikk derfor noen saker litt sent og måtte uttale seg raskt. En av dem som deltok i prosessen, mente at i et medvirkningsperspektiv kunne en godt ha hatt en 12 måneder lengre planprosess.

5 Kongsvinger bibliotek

Innledning

Vi skal her redegjøre for medvirkning i et større prosjekt som omfattet både en fylkekommunal skole, et kommunalt bibliotek og uteområdene knyttet til byggene. Disse bygges i samarbeid mellom Kongsvinger kommune og Hedmark fylkeskommune.

Kongsvinger kommune var fra 2006 pilotkommune i prosjektet BU 31 ”Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet”, et prosjekt under regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet 2004–2008, og arbeidet med dette plan- og byggeprosjektet var det lokale prosjektets hovedaktivitet. Byggene ligger i en forlengelse av Kongsvinger senter. I en slik case er det naturlig å starte i kommuneplanen for å se hvordan universell utforming er forankret, og hvordan prinsippet nedfelles i andre styringsdokumenter som følger plan- og byggesaken. Medvirkningsprosessen er bare ett av flere spor som er med og forklarer resultatet.

5.1 Medvirkning, råd og organisasjoner

Innledningsvis skal vi her se på hvordan Kongsvinger kommune på bygningssiden forholder seg til Rådet for funksjonshemmede og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Vi vil se på hvordan kommunen bruker disse organisasjonene i sitt arbeid, og i hvilken grad og på hvilken måte det foregår medvirkning. Vi ser her på både prosessen knyttet til byggesaksbehandling og kommunens planleggingsprosess som byggherre. Deretter vil vi se på hvordan planprosessen og medvirkningen foregikk i en konkret byggesak.

Bygningsmyndighetene og rådet

Det er sjelden det kommer byggesaker til rådet, og de sakene som kommer til i rådet, kommer som en orientering. Rådet kan bli orientert om byggesaker der det dreier seg om universell utforming av bygninger som skal være tilgjengelige for allmennheten. Dette kan være saker med en offentlig eller privat byggherre (ingen forskjell i saksbehandlingen). Når i en prosess denne orienteringen skjer, kan variere. I noen tilfeller kan rådet komme tidlig inn. I saker der det foreligger ny reguleringsplan, har rådet vært inne i plansaken og er derfor tidlig inne. Men ikke alle byggesaker er knyttet til plansaker. Da kan det variere mer når rådet kommer inn. Rådet er altså ikke inne som en del av byggesaksbehandlingen.

Dersom det er saker der det er naturlig å trekke inn rådsmedlemmer, gjøres det ved at et medlem av rådet deltar i møter sammen med utbygger og personer fra byggesak. Dette er et separat møte og ikke del av byggesaksbehandlingen. Rådsmedlemmene kan da komme med forslag og synspunkter for å få til gode løsninger og en oppnår normalt enighet. Det er forskjellig hvilke rådsmedlemmer som deltar i slike møter, og dette skjer ikke ofte. Hadde det ikke blitt enighet, kunne rådet bedt om å få saken og kommet med en uttalelse. Rådet har i denne sammenheng ingen rettigheter, men byggherrer som ønsker gode kvaliteter i sitt bygg, ville normalt rettet seg etter innspillene. Samtidig holder rådet seg orientert om sentrale byggesaker knyttet til universell utforming.

Kongsvinger kommune ønsker å holde et ekstra fokus på universell utforming og har foretatt to grep:

- De har gjennom sine *planbestemmelser* lagt føringer på hvordan universell utforming ivaretas, både i plan- og byggesaker. Det heter i planbestemmelsenes 1.3.3 at det skal redegjøres både i plan- og byggesaker hvordan hensynet er ivaretatt. Videre at arbeidene ikke kan settes i gang før det er dokumentert hvordan hensynet til universell utforming er ivaretatt.¹³ Det sies ikke noe om hvilken dokumentasjon som kreves, men det bringer bygningsmyndighetene inn i en

13

http://www.kongsvinger.kommune.no/PageFiles/2991/Kommuneplanen%20010-2021-%20Arealdelen_vedtatt_1.10.pdf

- prosess med utbygger og deres prosjekterende der de kan etterspørre redegjørelse og slik komme i dialog.
- Når det dreier seg om bygg som skal være tilgjengelige for allmennheten, kan de også bidra som fagetat ved at de inviterer inn tiltakshaver og dennes prosjekteringsgruppe og orienterer dem om forhold knyttet til universell utforming.

Vi ser her en kommunal fagetat som utvikler roller ut over byggesaksbehandlingen for å komme i dialog og bringe inn andre medvirkende/konsulenter i byggesaker knyttet til universell utforming.

Byggherrefunksjonen og rådet

Kongsvinger kommune som byggherre bestreber seg på å få til universell utforming både i nye bygg og gjennom rehabilitering og vedlikehold. Kommunen involverer brukerne for å få dette til (blant dem Rådet for funksjonshemmede). Men involveringen blir ulik avhengig av om det er store eller små oppgaver som skal løses.

Kommunen skiller mellom enkelt vedlikehold, rehabilitering og større nybygg. For små oppgaver/vedlikehold har kommunen en spesielt UU-kyndig medarbeider, de som normalt involveres i små prosjekter, er brukere av bygget og verneombud. For større nybygg og rehabiliteringer (ikke mange) settes det ned en styringsgruppe. Denne definerer hvem som er brukerne, og det nedsettes en brukergruppe der medlemmer fra Rådet for funksjonshemmede inngår sammen med andre brukerrepresentanter. Videre nedsettes en prosjekt- eller prosjekteringsgruppe. Prosjektlederen (en person som normalt er innleid) innkaller brukergruppa etter behov. Det vil være variasjon i brukerdeltakelsen. Normalt vil brukergruppa konsulteres jevnlig. For store prosjekter kan en også jobbe med detaljer.

5.2 Ny videregående skole og nytt folkebibliotek i Kongsvinger

Den gamle folkeskolen i Kongsvinger ble bygd i 1924. Det var et stort behov for modernisering og økt tilgjengelighet, men også et ønske om mer effektiv drift som førte til at skolen, som nå er den nye Sentrum videregående skole, ble samlokalisert med nytt

folkebibliotek. Hedmark fylkeskommune har vært byggherre for den nye skolen, og Kongsvinger kommune har hatt byggherreansvaret for det nye folkebiblioteket.

Skolen og biblioteket ligger høyt i terrenget, vis-à-vis rådhuset. Den nye delen av skolen er en utvidelse av den gamle folkeskolen, og biblioteket ligger vinklet mot skolen slik at den gamle plassen er skjermet mot øst og nord. Plassen er kraftig oppgradert, er hellelagt, og har fått taktile føringer. Den nye videregående skolen har en gate fra nord til sør. Det er lagt tre undervisningsfløyer mot øst, i tre etasjer hver. Planløsningen gjenspeiler de forskjellige fagretningene, og er derfor forskjellig i de tre fløyene. Den nye delen er bygd direkte mot den gamle folkeskolen, slik at den gamle østfasaden nå er innvendig vegg mot den sentrale, innvendige gaten.

Figur 5.1 *Oppriss av fasaderekken mot Rådhusplassen. Den gamle Sentralskolen til høyre og det nye biblioteket til venstre.*



Kilde: Hedmark fylkeskommune

Biblioteket er på dagtid tilgjengelig direkte fra skolen, men tilgangen kan stenges når skolen stenger for dagen. Biblioteket har egen inngang fra plassen foran skolen og biblioteket. Biblioteket er dominert av to store, halvsirkulære trapper mellom en mesanin-etasje og første etasje. En bygningskropp med lysinnslipp fra mange sider kan være en utfordring med hensyn til svaksynte og blinding, men det letter mye for orienteringen for andre brukere. En annen utfordring med det valgte konseptet var vertikal bevegelse i bygningskroppen. Bygningen er 15 000 m², og har fem heiser for å gi god tilgjengelighet i hele skolen og i bibliotek.

Figur 5.2 *Oppriss av fasaderekken mot elven. Den gamle Sentralskolen til venstre og den nye delen av skolen til høyre.e*



Kilde: Hedmark fylkeskommune

5.3 Fra sentrumsplan til byggeprosjekt

Kongsvinger kommune hadde lenge arbeidet med å forankre universell utforming. 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 boligpolitikken. I boligpolitikken er en opptatt av UU for å øke tilgjengeligheten i eksisterende boliger (f.eks. ved etterinstallasjon av heis) og som kvalitet i nye boliger. Når det gjelder universell utforming som boligkvalitet, er denne definert i planforslaget. Disse kravene er tatt inn i kommuneplanens arealdel (Arealdel. Høringsforslag. September 2008, revidert 23.9.2008), i planbestemmelsenes pkt. 1.3.3. Det heter her at en skal redegjøre for hvordan kravene til universell 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.

Dette prosjektet begynte som en plan- og byutviklingsprosess i regi av kommunens planavdeling, og gikk deretter over i et byggeprosjekt. Prosjektutviklingen hadde tre faser:

Idékonkurranse – byutvikling

I perioden desember 2004–februar 2005 ble det avholdt en idékonkurranse 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 blir 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 utvikling gjennom tre faser

Samtidig (mars 2005) ble det utlyst en konkurranse som tok for seg skole, bibliotek og deler av parken.¹⁴ Konkurransen var todelt der fase 1 var en idékonkurranse, og fase 2 en begrenset prosjekt-konkurranse. Deretter skulle det gjennomføres en fase 3 med vinnergruppa,¹⁵ der totalentreprenøren med sine konsulenter deltok i en samspillsfase sammen med byggherrene. Her forelå det i utgangspunktet et byggeprogram.¹⁶ 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 fungere godt for alle brukerne (Byggeprogrammet, s.12).

Fase 1 – Idékonkurransen

Vinnerprosjektet etter de første fasene fikk god omtale av juryen. Styringsgruppa for samarbeidsprosjektet godkjente vinnerprosjektet, og det ble enstemmig vedtatt i fylkestinget og kommunestyret. Vinnerprosjektet skulle bearbeides videre fram til et endelig byggeprosjekt. Vinnergruppa, med arkitekt, landskapsarkitekt, rådgivere og entreprenører, skulle sammen med bruker gjennomgå skisseprosjektet, og tilpasse anlegget til brukernes

¹⁴ Samarbeidsprosjektet Kongsvinger kommune og Hedmark fylkeskommune. Ny videregående skole, bibliotek, park. Konkurransprogram 16. mars 2005.

¹⁵ For fase 3 ble følgende krav stilt:

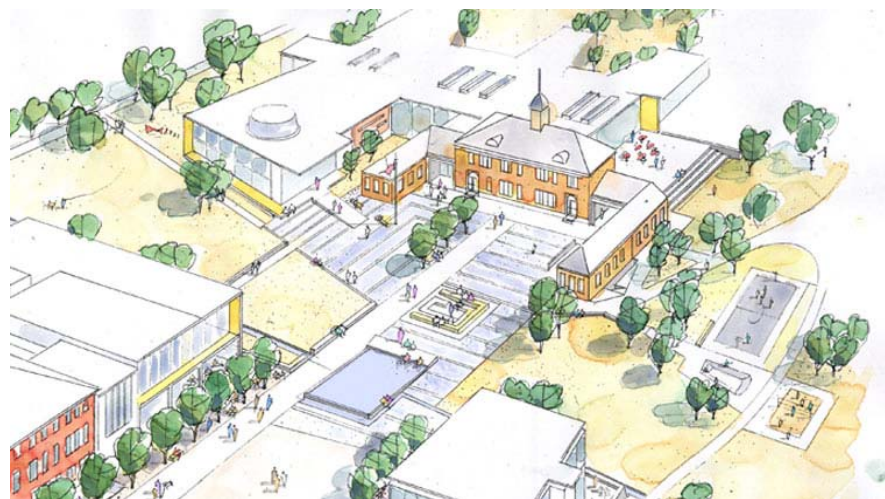
- Biblioteket skal være synlig i bybildet, samtidig skal det tas hensyn til Sentralskolens monumentale arkitektur.
- Bibliotekets hovedfasade skal henvende seg mot grøntarealet. Tilgjengeligheten skal være god for både elever som andre brukere, uten at sistnevnte gruppe må passere gjennom skolebygg for å nå biblioteket.
- Kompakt løsning.
- Det skal være universell utforming både ute og inne.
- 60 prosent av parkeringsarealet skal være parkering under bakken. Dette er vist, men antall p-plasser på overflaten må justeres.

¹⁶ Samarbeidsprosjektet Kongsvinger kommune og Hedmark fylkeskommune. Ny videregående skole, bibliotek, park. Byggeprogram 23.08.04.

behov. Alle endringer/tilpasninger skulle gjøres innenfor prosjektets kostnadsramme.

Ser vi på dette konkurranseprogrammet, er tilgjengelighet et krav: ”Det er viktig med god tilgjengelighet for funksjonshemmede til alle deler av skolen, biblioteket og parken. Det må legges tilrette for hørselshemmede og synshemmede ved universell utforming.” I vedlegget til konkurranseprogrammet¹⁷ ble disse kravene gjentatt. En fokuserer spesielt på atkomsten til skolen: ”Det er store høydeforskjeller mellom 1. etasje i Sentralskolen og terrenget utenfor. Forflytningshemmede må ha adgang til skolen gjennom parken, og dette bør det vises løsninger på i prosjektkonkurransen.”

Figur 5.3 *Figuren viser vinnerutkastet til nye Sentrum videregående skole i Kongsvinger, prosjektert av Arkitektgruppen lille frøen as og Ottar Arkitekter og Bjørbekk & Lindheim Landskapsarkitekter as.*



Kilde: Bjørbekk & Lindheim as, www.blark.no

Fase 2 Prosjektkonkurransen og fase 3 – Totalentreprisen

Byggeprosjektet er gjennomført som en totalentreprise der det ble lagt inn en samspillsfase i starten. Dette innebærer at den

¹⁷ Samarbeidsprosjektet Kongsvinger kommune og Hedmark fylkeskommune. Ny videregående skole, bibliotek, park. Overordnede premisser for prosjektkonkurransen i området Sentralskole–Sentrum videregående 01.04.2005.

aktørgrupperingen (entreprenør med rådgivere) som vant arkitektkonkurransen, i et samspill med byggherrene og brukergruppene, utvikler prosjektet fram til detaljprosjekt. I denne fasen får en på plass alle krav knyttet til sikkerhet, konstruksjon, offentlige krav, tekniske løsninger m.m. De som ”samspiller”, er byggherre, arkitekt, landskapsarkitekt, rådgivere og entreprenører. Samspillet skjer delvis før, delvis samtidig med prosjekteringen.

I en totalentreprise blir arkitekten tiltransportert totalentreprisen etter at rammetillatelse er gitt og totalentreprenøren har overtatt styringen av prosjektet. I dette prosjektet var både arkitekt og landskapsarkitekt involvert fra begynnelsen av prosjektet, fra de to-tre innledende konkurransefasene.

Både på grunn av prosjektets størrelse og fordi det var to byggherrer (fylkeskommunen for den videregående skolen og kommunen for biblioteket) var prosjektet og byggeprosessen svært komplekse, med mange hensyn å ta underveis.

5.4 Medvirkning

Prosjekteringsprosessen

Det var mange aktører, og mange å forholde seg til med bl.a. to byggherrer (fylkeskommune og kommunen). Det fungerte bra, men det ble mange diskusjoner rundt begrep og forskjellige oppfattelser. Prosjektet er preget av at det har pågått over veldig lang tid. Det har vært en del problemer underveis, og mange endringer.

Det skjedde mye med hensyn til universell utforming i perioden mellom avsluttet konkurranse og oppstart av videre prosjektering. Dette gikk særlig på grunnleggende ideer, om et hovedelement som skulle lede fram til skolen. Det var også en diskusjon rundt ledelinjer, som i utgangspunktet skulle være ekstra. Diskusjonene dreide seg også mye rundt hva som var godt nok, og når man skal si at nivået for universell utforming ligger høyt nok. Det kom mange innspill om dette, og kommunen hadde med en egen rådgiver i medvirkningsgruppa som satt i rullestol. Det ble ikke lagt klare krav i bunn, men man kom fram til hvordan det skulle være etter hvert. Dette ble utfordrende, og førte til at det ble mange tillegg, noe som var svært fordyrende for byggherrene.

De fleste møtene med medvirkningsgruppa ble holdt i prosjekteringsfasen. Det ble avholdt noen få møter i byggefasen, og det ble gjennomført noen befaringer der medvirkningsgruppa var med og kommenterte løsningene. Kommunikasjonen gikk mye gjennom e-post, der ulike problemstillinger som ble lagt fram for medvirkningsgruppa fra prosjektledelsen, ble diskutert. Arbeidsmåten var nødvendig for å rekke å fatte beslutninger i tide i forhold til prosjekteringsprosessen. Endringer av løsninger underveis i prosjekteringen var delvis forårsaket av at tilgjengelighet var et tema i konkurransen. Imidlertid ble hovedkonseptet for prosjektutformingen bevart. Både landskapsarkitektene og arkitektene var med på medvirkningsgruppas møter.

Medvirkningsprosessen

I den aller første fasen av prosjektet, idékonkurransen, hadde juryen en rådgivergruppe. Universell utforming ble trukket inn som et tema allerede da, men det ble ikke etablert noen medvirkningsgruppe før lenger ute i byggeprosessen. Juryen for konkurransen hadde egen rådgiver for universell utforming, som også satt i Rådet for funksjonshemmede. Rådet var imidlertid ikke involvert på dette stadiet. Idéfasen i prosjektet omhandlet stort sett bare arealfordeling, og derfor var universell utforming ikke noe stort tema så tidlig. Det ble mer et tema etter hvert, når man begynte å snakke om utforming av park, skole og bibliotek. Nivået for universell utforming ble ikke beskrevet i byggeprogrammet, men fokuset var definert. I etterkant ser kommunen at det var og er behov for standarder og utvikling av virkemidler/retningslinjer for universell utforming for å hjelpe byggherren til å utvikle universell utforming i store prosjekter. Dette manglet i stor grad for dette prosjektet.¹⁸

I de to første fasene var universell utforming ivaretatt gjennom juryens rådgiver. Det ble etablert mer enn 20 arbeidsgrupper for hver avdeling av skolen, og prosessen ble innledningsvis organisert som arbeidsgruppesamlinger. Da var allerede mange av premissene for konsept og utforming lagt. Det var vanskelig å sette klare krav til hva arbeidsgruppene skulle levere, og på hvilket nivå de skulle levere. Dette var ikke minst viktig med tanke på universell

¹⁸ Norske standarder for universell utforming av byggverk (NS 11001 – 1:2009 – Arbeids- og publikumsbygninger og NS 11001 – 2:2009 – Boliger) ble publisert etter at prosjektet var prosjektert, men forslag til standarder forelå.

utforming. Samtidig ble det vanskelig å bruke Rådet for funksjonshemmede, etter som alle arbeidsgruppene var etablert.

Først da man begynte med spesifikk utvikling av bygget og parken i fase tre (samspillsfasen), kom medvirkningsgruppa sterkere inn i bildet. Det ble på dette tidspunktet hentet inn hjelp fra Deltasenteret for å komme videre i prosessen, formulere kravnivå og for å hjelpe byggherren med å stille de riktige spørsmål overfor entreprenøren. Representanten hjalp også arbeidsgruppene med å komme med forslag til faktiske tiltak som arbeidsgruppene kunne foreslå. Gruppene var sammensatt av mennesker med forskjellig bakgrunn relatert til gruppas ansvarsområde. I parkgruppa var det anleggsgartner, i de andre gruppene hadde de blant annet med lærere fra de forskjellige avdelingene på skolen. Det ble også opprettet en egen skiltgruppe med deltakelse fra Rådet for funksjonshemmede.

Det var i utgangspunktet lagt få føringer for hvordan medvirkningsgruppa skulle gi innspill, men på grunn av alle de små arbeidsgruppene var det vanskelig å involvere Rådet for funksjonshemmede i medvirkningsprosessen. Mot slutten av prosjektet ble det derfor opprettet en særgruppe som skulle diskutere universell utforming av prosjektet (UU-gruppa), og alle de mindre arbeidsgruppene ble oppløst. Dette ble en stor gruppe på grunn av at det var to byggherrer og et komplekst prosjekt. I medvirkningsgruppa for universell utforming satt representanter for Rådet for funksjonshemmede i kommunen, prosjektleder, representant for entreprenør, byggesak, regulering, ergoterapeut, eldres råd, en ressursperson, en representant for biblioteket, to representanter fra skolen, samt leder av gruppa. Arkitekt og landskapsarkitekt var med på noen møter.

Målsettingen var at denne gruppa skulle bistå prosjektet ved behov. Av gruppas medlemmer var det bare prosjektleder som møtte fast på byggemøter og prosjekteringsmøter. Det var tenkt at alle hensyn til offentlige krav, sikkerhet, bygningskonstruksjoner, tekniske løsninger og parkanlegg skulle ivaretas i løpet av samspillsfasen, der også UU-gruppa skulle bidra.

Figur 5.4 Bebyggelsesplan som viser biblioteket og den videregående skolen.



Kilde: Kongsvinger kommune

Ettersom prosjektet var kommet relativt langt da medvirkningsgruppa for universell utforming ble etablert, var det mye som skjedde fort. Prosjektlederne fra kommunen ble byttet ut for å spare tid. Dette førte til at oppfølgingen med hensyn til universell utforming ikke ble videreført. Prosjektet fikk BRA-midler¹⁹ fra Statens vegvesen, som ga mye større rom for å jobbe med detaljer og nye tiltak ute. Blant annet ble det foreslått fra medvirkningsgruppa at man skulle benytte gangfelt med avvikende belegg (naturlige ledelinjer) istedenfor taktile ledelinjer.

¹⁹ BRA-programmet er et tilgjengelighetsprogram i Nasjonal transportplan 2006 – 2015 (Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring). Prosjekter som får støtte fra dette programmet skal innarbeid universell utforming i planleggingen av infrastruktur og anskaffelse av transportmidler.

Kommunens prosjektledere oppfattet at de involverte aktørene i byggeprosessen så på innspillene fra medvirkningsgruppa som ”synsing” heller enn faglig relevante forslag. Dette aktualiserer betydningen av den nye standarden for universell utforming, som langt på vei kan bidra til å formalisere krav til universell utforming i offentlige bygninger. Et problem som var gjennomgående når det gjaldt medvirkningen i prosjektet, var at det ikke var en grunnleggende enighet om hvilket kravnivå man skulle legge seg på med hensyn til universell utforming. Det var heller en grunnleggende uenighet. Resultatet er blitt relativt bra, men landskapsarkitekten er ikke helt fornøyd.

Når det gjelder arkitekt og landskapsarkitekt, fungerte brukermedvirkning godt i dette prosjektet. UU-gruppa kom med en del innspill, og arkitekten kom med forslag som ble god tatt eller kommentert og bearbeidet. Periodevis var det litt vanskelig fordi det kom til dels sprikende tilbakemeldinger. Flere av løsningene ble derfor kompromissløsninger. Entreprenøren var også invitert til møtene i UU-gruppa, noe som var en god støtte for arkitekten. Brukermedvirkning kom mer inn utover i prosjekteringsprosessen.

Arkitekten var med i noen møter i UU-gruppa, bl.a. på en runde med svaksynte fra medvirkningsgruppa. UU-gruppa sørget for mange gode innspill til arkitekt og landskapsarkitekt. Ikke minst førte møtene til at man fikk drøftet mange forskjellige problemstillinger fra forskjellige vinklinger, uten at sterke enkeltpersoner presset gjennom sine hjertesaker. Dette understreket at jo flere som drøftet, jo bedre ble medvirkningen.

Kommunen erfarte at overordnede krav i byggherrespesifikasjonene ikke var gode nok, at spesifikasjonene heller må utdypes og detaljeres. Dette er selvsagt også avhengig av hvordan universell utforming ivaretas gjennom lovverket. Entrepriseformen har også mye å si, på grunn av blant annet hvilket grunnlag man benytter til grunnlag for prising av entreprisen. Medvirkningsgruppa for universell utforming tok ikke raske nok avgjørelser, noe som var delvis forårsaket av at det var en stor og lite homogen gruppe. Det ble opprettet et nytt råd for funksjonshemmede i kommunen, som noen ønsket å bruke istedenfor medvirkningsgruppa for universell utforming.

5.5 Oppsummering – medvirkning, kravsetting og entrepriser

Dette har vært et svært komplekst prosjekt, særlig med tanke på at det har involvert to byggherrer og i realiteten har omfattet to forskjellige prosjekter som skulle utføres parallelt. Her har organiseringen og prosjektstyringen fra fylkeskommunens og kommunens side vært avgjørende for at man skulle ende med et brukbart prosjekt. Prinsippet om universell utforming er sentralt i kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2008 til 2020, for utvikling av bymessige kvaliteter og i forhold til kommunens boligpolitikk. Temaet universell utforming er likevel sterkest fremmet i kommunen gjennom arbeidet som er gjort i forbindelse med pilotprosjektet sammen med Hedmark fylkeskommune, der kompetanseutvikling har vært et viktig element.

Prosjektet viser blant annet at man trenger en betydelig utvikling av virkemidler for å styre inn universell utforming. Dette kan være innarbeiding av en strategi for universell utforming i kommunalt planverk som kommuneplan og kommunedelplaner, samt statlige og kommunale veiledere for universell utforming. Det er også viktig å dokumentere for å kunne videreføre erfaringer fra slike prosjekter i etterkant.

Medvirkning

Medvirkningsgruppa (UU-gruppa) kom sannsynligvis noe sent i gang med sitt arbeid, men det er ikke tvil om at deres medvirkning førte til bedre resultater og løsninger enn man ville fått uten gruppas innsats. Diskusjonene og drøftingene av problemstillinger og mulige løsninger førte til tiltak som var kompromiss mellom forskjellige behov, og man oppnådde mange løsninger som var bedre sett fra et generelt/ flerbrukerperspektiv. Det framkom også at det var positivt med en stor gruppe, slik at man fikk brede diskusjoner om så mange problemstillinger som mulig. Men det var en utfordring for prosjektleder å få samlet en så stor gruppe på kort varsel og få gruppa til å enes om løsninger. Det skulle også vise seg at flere problemstillinger enn de som ble lagt fram, burde ha vært forelagt UU-gruppa. En mangel ved medvirkningsprosessen har vært at det ikke var nedfelt hva gruppa skulle levere, eller på hvilket nivå leveransene skulle ligge.

Forankring av krav

Byggherrenes representanter trodde i utgangspunktet at universell utforming skulle bli godt ivaretatt når det var spesielt nevnt i byggeprogrammet, i reguleringsplanen og det konkurranseprogrammet som la føringen for hele anlegget. Men selv om universell utforming ble trukket inn som et tema tidlig i planleggingen, var universell utforming ikke et tydelig fokus i konkurransen (fase 1), og byggherrenes krav ikke konkrete nok tidlig i prosjekteringsprosessen. Prosjektet viser at det er behov for tydeligere kravsetting tidlig i byggeprosessen.

Kravnivå og entrepriserformer

Konkurranseformen (totalentreprise) var også med på å vanskeliggjøre detaljeringsfasen. Anlegget ble priset ut fra konkurransegrunnlaget, og det forelå ingen kravspesifikasjon for universell utforming utover dette. Det ble derfor en diskusjon i prosjekteringen om hva som var riktig nivå. Det viste seg at det nivået som byggherrene ønsket, ikke var inkludert i prosjektet. Underveis i prosjektutviklingen fant byggherrene fram til veilederne "Bygg for alle", "Ledelinjer i gategrunn" og "Veileder publikumsbygg, Trondheim". Det viste seg å være for sent med hensyn til å få inkludert flere av de ønskede tilpasninger uten tilleggskostnader. Når byggherrenes krav til universell utforming etter hvert ble tydeliggjort, førte disse kravene 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 førte også til fordyrende tillegg, ettersom flere elementer ikke var lagt inn i grunnlaget for anbud fra entreprenøren.

Tydeligere krav tidligere kunne også ført til valg av andre konsept/løsninger.

For å oppnå tydelige byggherrekrav og fokuserte byggeprogram er det behov for standarder, anvisninger, løsningsforslag og veiledere for universell utforming. Standarder vil bl.a. vise hvilke kravnivå man bør velge.

6 Østfoldbadet i Askim

Innledning

I dette kapitlet ser vi på medvirkningsprosesser knyttet til en offentlig tilgjengelig bygning i Askim kommune. Vi har sett på Østfoldbadet. Planlegging og prosjektering samt reguleringsarbeid startet i 1999, og badet ble tatt i bruk i 2000. Det nye badet ble bygd som en utvidelse av det gamle. Dette reiser en rekke problemstillinger. Byggesaken er ikke av ny dato, men vi har valgt å ta badet med som case fordi det er et av de prosjektene vi kunne finne, der det faktisk var lagt opp omfattende medvirkning.

6.1 Medvirkning, råd og organisasjoner

Innledningsvis skal vi her kort se på hvordan Askim kommune på bygningssiden forholder seg til Rådet for funksjonshemmede og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Vi vil se på hvordan kommunen bruker disse organisasjonene i sitt arbeid, og i hvilken grad og på hvilken måte det foregår medvirkning. Vi ser her på både prosessen knyttet til byggesaksbehandling og kommunens planleggingsprosess som byggherre. Deretter vil vi se på hvordan planprosessen og medvirkningen foregikk i en konkret byggesak.

Rådet for funksjonshemmede fungerer godt i Askim, og det har vært svært god dialog og godt samarbeid med politikerne og administrasjonen i kommunen. Rådet opplever at de blir tatt på alvor, og at de får være med og påvirke utviklingen i kommunen. De har mange oppgaver, og opplever at de har stor tillit blant politikerne og administrasjonen i kommunen, men dette setter samtidig store krav til seriositet i det arbeidet de gjør. Rådet er synlig og opplever at de har gjennomføringsmuligheter og -evne i det arbeidet de utfører.

Rådets mandat er beskrevet på kommunens hjemmesider (www.askim.kommune.no).²⁰

Plan- og bygningsmyndighetene og rådet

Fordelingsutvalget sender alle saker til rådet for gjennomgang, ofte svært tidlig i prosessen slik at rådet blir tidlig involvert. Rådet kommer også ofte med innspill om saker som bør ses nærmere på, noe kommunen ivaretar på en veldig god måte. Rådet er involvert i alle typer saker, og velger ut saker i samarbeid med rådmannens kontor, som de mener er av størst betydning og der deres medvirkning kan føre til at resultatet blir godt. Dette kan være saker som tilrettelegging av skoler, reguleringssaker, øvrig planutvikling og godtgjørelse for støttekontakter. Rådet har bidratt ved gjennomgang av universell utforming i kommunale bygninger og offentlige uteområder i kommunen, og har bidratt til å lage en utviklingsplan for dette. De gir også innspill i større byggesaker. Kommunen har i tillegg avsatt midler i kommunebudsjettet (2 millioner NOK hvert år i fire år) til utvikling og oppgradering av bygninger og utearealer for bedre tilgjengelighet i kommunen.

Alle reguleringssaker går til Rådet for funksjonshemmede, som er høringspart. Askim kommune holder nå på med å utvikle ”kjøreregler” for universell utforming utomhus i byggeprosjekter, som regler for utforming av det offentlige rom. Dette er bl.a. viktig når utbyggere graver opp fortau og plasser, for at forholdene skal bli slik kommunen ønsker det ved ferdigstillelse. De har laget en byggehåndbok for UU i offentlige bygninger i kommunen.

Byggesaksbehandlerne har et klart fokus på at bestemmelser i plan- og bygningsloven og TEK skal følges. Kommunen ønsker ikke for mange lokale bestemmelser, og er derfor veldig klare på å følge det juridiske rammeverket som ligger i bunn. Det har ikke kommet inn noen klagesaker på byggesaker som gjelder universell utforming. Det pågår en diskusjon om hvordan de skal løse atkomst til kapellet i Askim, som er verneverdig, og man arbeider med utvikling av krav om universelt utformet atkomst til boliger i nyregulerte områder.

²⁰ Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. Loven trådte i kraft 10. september 2007.

Det ser ut til at kommunens engasjement og interesse for universell utforming har endret seg betraktelig i årene som er gått etter kartleggingen av Østfoldbadet, som ble gjennomført i 2002. Endringene i kommunens engasjement tydeliggjøres blant annet i beskrivelsen av arbeidet til Rådet for funksjonshemmede.

Byggherrefunksjonen og rådet

Rådet for funksjonshemmede har god kontakt med private utbyggere, forretninger osv., blant annet til å bistå med råd i forbindelse med utvikling av parkeringsplasser for funksjonshemmede. Rådet blir også trukket inn som part i byggesaker for offentlige bygninger der kommunen er byggherre.

6.2 Østfoldbadet

Bakgrunn for byggeprosjektet

Det gamle Askim Bad ble drevet i perioden 1931 til 1986. På slutten av 60-tallet ble det utredet mulighetene for å etablere et friluftsbad i Askim eller nærmeste omegn, men forslaget ble nedstemt i 1970. Det var et ledende svømmemiljø i Askim på 50-tallet. Da badet var dyrt i drift, ble det sett på nye muligheter fra midt på 70-tallet. Det gamle badet lå sentralt i Askim sentrum. Etter flere utredninger og forslag til bygging av nytt bad, og mye diskusjon rundt mange mulige tomtevalg, ble det til slutt politisk enighet om å bruke det gamle badet som utgangspunkt for et nytt bad. Det gamle badet var imidlertid uhensiktsmessig etter dagens krav om tilgjengelighet, og antikvariske verneinteresser vanskeliggjorde arbeidet med å gjøre badet universelt utformet.

Planlegging og prosjektering samt reguleringsarbeid startet i 1999, og badet ble tatt i bruk i 2000. Det nye badet ble bygd som en utvidelse av det gamle.

Medvirkning

Den endelige badekomiteen ble nedsatt i august -96, og det ble opprettet en styringsgruppe. I -98 ble det opprettet et aksjeselskap, som overtok tiltakshaverrollen fra kommunen. Dette førte til at styret som tiltakshaver ble en engangsbyggherre, men ga samtidig rom for større frihet til innhenting av rådgivere etc. og økte

muligheten til å innhente sponsorer og bidragsytere/investorer fra næringslivet.

Styret tilrettela tidlig for god dialog med politikerne i kommunen, for å skape en økonomisk grunnmur for prosjektet og finne en lokalisering man kunne enes om. De besluttet tidlig å danne en brukergruppe som kunne være aktive i en medvirkningsprosess i programmeringen, for å gi tilbakemeldinger til de prosjekterende underveis i byggeprosessen.

Prosjektet ble definert som opplevelsessenter, og det ble arrangert informasjonsmøter der brukergrupper fikk anledning til å gi innspill tidlig. En gruppe representanter for flere av organisasjonene for funksjonshemmede ble satt sammen for å gi innspill til programmeringen. I tillegg til brukergruppa ble det avholdt flere brede møter med brukere, og idrettsrådet var tidlig med og ga innspill på slike møter med representanter fra både svømmeidretten og handikapidretten. Det ble også arrangert særmøter med de sterkeste bevegelseshemmede, der kommunen hadde med en representant som arbeider med spørsmål om tilgjengelighet. Det kom flere nyttige innspill ut av disse møtene. Handikaplaget ønsket full integrering, mens de sterkere funksjonshemmede ønsket egen inngang. Den endelige løsningen ble derfor et kompromiss, med to separate innganger, en delvis integrering og en egen terapiavdeling med egen inngang, men med full mulighet til deltakelse i øvrige deler av badeanlegget.

Byggherre

Byggherren gir uttrykk for ikke å ha lagt føringer for prosjekterende med hensyn til tilgjengelighet eller universell utforming. Allikevel har de vært veldig bevisste på temaet ved å sette sammen en aktiv brukergruppe for samarbeid med arkitekt i programmeringsfasen og til å kommentere prosjekteringen. Det har vært en klar styring for å oppnå et resultat som var bra for alle brukere. Ved å opprette og innlemme en brukergruppe tidlig i prosessen og gi dem en medvirkningsfunksjon når det gjaldt programmering og prosjektering, har brukerne ved sine representanter fått et eierskap til prosjektet som er viktig. Gjennom sine valg av konsulenter har tiltakshaver bevisst styrt inn høy kompetanse til prosjektet.

Opprinnelig var kommunen tiltakshaver, men det ble opprettet et aksjeselskap som overtok tiltakshaverrollen. Styret utformet gjennom en lang prosess en kravspesifikasjon. Arkitekten hadde ansvaret for programmering og prosjektering. Gjennom samarbeidet med arkitekten ble det besluttet at badet skulle være ”fullt tilrettelagt for bevegelseshemmede”. Kravene i plan- og bygningsloven skulle følges, det skulle ikke søkes om dispensasjoner, og løsningene skulle være funksjonelle.

Det eksisterende funkspreget i ”gamlebadet” la føringer for videre utforming, men det ble ikke utformet noen formingsveileder. Eksisterende formuttrykk lå bak ønsket om et lett og transparent nybygg, som ikke dominerte det eksisterende uttrykket i gamlebadet og som hadde relativt mye glass. Dette ga noen problemstillinger i den nye delen av badet med hensyn til blanding og refleksproblematikk, som førte til at glassflater mot sør/sørvest relativt raskt ble dekket innvendig med bannere for å dempe refleksjoner og sile lyset. Tiltakene hadde også en positiv effekt når det gjaldt solinnstråling og varme om sommeren.

Entrepriseformen var en mellomting mellom hovedentreprise og delt entreprise. Byggeleder ble engasjert tidlig, og gikk etter hvert inn i rollen som prosjektleder. Dette ble ansett som viktig, for å ha full kontroll over et stramt budsjett. Styret tok ansvaret for å danne en brukergruppe som kunne fungere som medspillere i programmeringsprosessen, og gi tilbakemeldinger til de prosjekterende underveis.

Forutsetninger knyttet til tilgjengelighet

Etter mange avveininger om forskjellige behov, diskusjoner i brukergruppa og sær møter med enkelte brukere ble badeanlegget utformet som et kompromiss mellom gammelt og nytt bad. Tiltakshaver ønsket å utvikle en universelt utformet terapidel i det gamle badet, som skulle ta høyde for tilgjengelighet for alle. Derfor ble den nye delen av badet ikke fullstendig universelt utformet. Hovedgarderobene ble bl.a. bygd uten egne avlukker med plass til besøkende med ledsager, fordi dette var tenkt dekket i terapidelen i det gamle badet. Imidlertid var tilgjengelighet et tema arkitekten var opptatt av for utformingen av hele anlegget. Ettersom tiltakshaver ikke hadde klare krav til tilgjengelighet eller universell utforming, hadde arkitekten (som stod for programmeringen av prosjektet) få bindinger og stort sett frie tøyler. Styret og bruker-

gruppa, med flere representanter fra Handikapforbundet og flere særforbund, var med i programmeringen og hadde god medvirkning og reell innflytelse i prosessen. I tillegg ble tilgjengelighet ivaretatt etter kravene i plan- og bygningsloven. Arkitekten anså det som viktig å se på tilgjengelighet som et tema hele veien.

Det gamle badet ble i sin helhet bygd om til terapidel med egen inngang. Det opprinnelige inngangspartiet ble bi-inngang direkte til terapiavdelingen, og fikk både trapp og rampe med varmekabler. Terapidelen ble bygd med to komplette garderober for én person ev. med ledsager, universelt utformet. I garderobene ble det etablert toalett, senkbar seng, vask og god plass. Det er spa-avdeling i annen etasje i det gamle badet, med heis i gangen. Det opprinnelige bassenget ble etablert som terapibasseng. På grunn av plassmangel var det ikke anledning til å bygge rampe ned i det gamle bassenget, men det ble etablert stolheis i den grunne enden.

Det ble bygd stor parkeringsplass ved hovedinngangen med flere HC-plasser like ved inngangen, og en romslig rampe mot inngangspartiet. Inngangspartiet har automatiske skyvedører i glass. Garderobene i den nye delen er allment tilgjengelige, men stort sett universelt utformet. I bassengavdelingen er det to basseng i tillegg til terapibassenget i det gamle badet. Det er et 25-meters svømmebasseng med rampe langs den ene langveggen samt stupebrett i tre høyder med felles trapp til brett og sklie. Sklien er ikke tilgjengelig for bevegelseshemmede. Det er en rampe mellom svømmebassenget og resten av bassengavdelingen. Hele den ene kortsiden av familiebassenget på nedre plan er utformet som rampe med svært slakt fall. I den dype enden av dette bassenget er det plassert strømkanal og bølgemaskin. For øvrig er det boblebad (ikke tilgjengelig for bevegelseshemmede), klatrevegg, kaldstamp og flere badstuer. Det er en stor kaféavdeling ved familiebassenget. Kaféen har sittemuligheter inne i bassengområdet og utenfor ved inngangspartiet mot vestibyle ved kulturhuset.

Den nye delen av Østfoldbadet ble dimensjonert for utvidelse vertikalt, og det ble også tatt høyde for utvidelse på tomten. Bassenget ble bygd med muligheter for utvidelse til 50-meters basseng, og det ble klargjort for utebasseng med ev. kommunikasjon mellom innvendig og utvendig basseng. Det er i etterkant av kartleggingen i 2002 prosjektert et tilbygg til badet, med kontor-

lokaler og trimavdeling, som nå er under utvikling. Spa-avdelingen ble åpnet i 2. etasje av gamlebadet i 2003.

Oppsummering

Medvirkningsprosessen ble igangsatt svært tidlig, i planleggingsfasen før prosjekteringen ble igangsatt. Det var et tydelig fokus på å få representert så mange brukerproblemstillinger som mulig, og på å få gode rådgivere inn som aktører i byggeprosessen.

Medvirkningsprosessen pågikk underveis i hele byggeprosessen.

Bruken av både brukergruppe, brede brukermøter og mer spesifikke samarbeidsmøter med enkeltgrupper ga til sammen mange gode innspill til planlegging og prosjektering. Dette førte også til at man fikk involvert det eksisterende badet i en helhetlig plan. I utviklingen av Østfoldbadet ble medvirkning benyttet i alle stadiene av prosessen og på mange måter. Rådet for funksjonshemmede var godt fornøyd med resultatet og mener at det var en god prosess.

7 Bofellesskap i Sarpsborg

Innledning

Dette prosjektet handler om boliger for personer med sterk fysisk funksjonshemning, bygd som et bofellesskap. Her var det lagt opp en medvirkningsprosess der både en referansegruppe og en representant for en kjent bruker kom inn tidlig i prosjektet. Denne lille casen handler om medvirkning, men også om problemer med å forutse konsekvenser av tidlige valg og tilstrekkelig byggfaglig kyndighet i planleggingen.

7.1 Medvirkning, råd og organisasjoner

Innledningsvis skal vi se på hvordan Sarpsborg kommune på bygningssiden forholder seg til Rådet for funksjonshemmede og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Vi vil se på hvordan kommunen bruker disse organisasjonene i sitt arbeid, og i hvilken grad og på hvilken måte det foregår medvirkning. Vi ser her på både prosessen knyttet til byggesaksbehandling og kommunens planleggingsprosess som byggherre. Deretter vil vi se på hvordan planprosessen og medvirkningen foregikk i en konkret byggesak.

Rådet for funksjonshemmede får alle saker fra komiteene. De går selv gjennom sakene og plukker ut dem som de finner mest aktuelle. De er også aktive i å orientere seg om hva som skjer i kommunene, f.eks. planer for nye (kommunale) bygg. De får også tips fra ulike mennesker om saker de synes rådet bør se på. Det kan være hindringer i bygg, som for høye terskler, manglende tilgang osv. De fordeler sakene mellom seg ut fra kompetanse. De får mest saker fra skolesektoren og helse og sosial. Mange av sakene handler om bygg. Det rådet da gjør, er å innkalle ulike personer i kommunene til å orientere om aktuelle saker.

Rådet ønsker også på komme inn i annen planlegging. Sist vinter var en snøvinter og det var problemer med snøopplag. Snøen ble da lagt på handikapp-parkeringsplasser. Der var det tilsynelatende god plass!

Bygningsmyndighetene og rådet

Byggesaksmyndighetene sender ikke saker til rådet som del av byggesaksprosessen. Men de har dialog med rådet om andre saker, f.eks. feil og mangler i bygg som rådet eller andre varsler om. Dersom det er forhold som ikke er i tråd med tillatelsen, tar de tak i det. De har nettopp avsluttet en sak knyttet til politihuset der inngangen til namsmannens kontor ikke hadde rampe. Hovedatkomst er nå endret.

Som en del av byggesaksbehandlingen ser saksbehandler selv over det innsendte prosjekt materialet og tar tak i åpenbare feil og mangler. En sak som ble nevnt, var prosjekterte småhus der det ikke var vist hvordan en enkelt kan innpasse toalett som kan brukes av orienterings- og bevegelseshemmede (TEK 10-32, ledd 4).

Byggherrefunksjonen og rådet

Teknisk kommuneområde (teknisk etat) har fire enheter. Dagens ordning er at enheten bygg og anlegg har byggherreansvaret for Sarpsborg kommune. Det er stor intern medvirkning knyttet til utviklingen av et bygg. Til byggekomiteen knyttes kompetanse som verneombud, fysio/ergoterapeut o.l. For hvert prosjekt opprettes det to undergrupper, én for bygget (byggprosjekt) og én for innredningen av bygget (tjenesteprojekt). (Denne organiseringen var annerledes den gang vårt byggeprosjekt var under planlegging.)

Når det er utviklet et skisseprosjekt, presenteres det for rådet. De får se tegninger og kommer med kommentarer. Dette er før første gang byggesøknad sendes (rammesøknad). På dette stadium er hovedføringene lagt. Tegningene viser fasader, planløsningen, atkomst til og innen bygget, og en utendørsplan for bygget. Det er greit på dette grunnlag å se atkomsten til bygget og atkomstforholdene inne i bygget. Ut fra foreliggende materiale beskrives bygget før det går til anbudskonkurranse (totalentreprise eller liknende entreprisemodeller).

7.2 Bakgrunn for byggeprosjektet

Dette er et prosjekt der kommunen skulle bygge boliger for mennesker med fysiske funksjonshemninger som tidligere mottok tjenester i egne leiligheter eller i foreldrehjemmet. Leilighetene skulle dimensjoneres slik at det ble plass til store el-stoler og muligheter til å manøvrere seng i leiligheten. Det skulle være bad med plass til store hjelpemidler og tilrettelagte betjeningsmuligheter. Boligene ble definert som kommunale leieboliger.

Sarpsborg kommune inngikk i 1998 et samarbeid med SOBBL om å klausulere 26 andeler i Tårnet borettslag som selvstendige omsorgsboliger. Denne avtalen måtte oppheves, og det ble i stedet inngått en avtale med Betongbygg AS om oppføring av 26 omsorgsboliger i Karl Johans gt. 5–7. Disse boligene ble en del av et større byggeprosjekt. I tillegg til omsorgsboligene ble det bygd 16 selvstendige leiligheter (organisert som borettslag), næringslokaler og et garasjeanlegg med ca. 50 plasser.

Omsorgsboligprosjektet var todelt:

- I 4. og 5. etasje ble det bygd boliger for eldre med behov for heldøgns pleie- og omsorgstjenester.
- I 2. og 3. etasje ble det bygd boliger tilrettelagt for personer med sterk fysisk funksjonshemning. Det ble bygd 12 boliger. Boligene ble bygd som bofellesskap, hvert bofellesskap med seks boliger. Ved planleggingen var tre av de aktuelle brukerne kjent.

Den medvirkningsprosessen vi skal ta for oss her, er knyttet til byggingen av boliger for sterkt fysisk funksjonshemmede.

Boliger for personer med sterk fysisk funksjonshemning

Dette var et prosjekt under Helse- og sosialavdelingen. I forkant av prosjektet ble det opprettet en byggekomité med medlemmer fra eiendom og helse og sosial. De utarbeidet en grov skisse. Foresatte til en av de kjente brukerne ble trukket med. Denne representanten ble kontaktet av kommunen allerede i 2000 og var dermed inne tidlig i prosessen. Han var med i forprosjektet og var senere med på å utarbeide kravspesifikasjoner for prosjektering.

Prosjektet ble startet opp i mai 2002 med et oppstartseminar. Det ble opprettet en tverrfaglig prosjektgruppe (bare én byggfaglig

representant) og ledergruppa for kommuneområdet helse og sosial var styringsgruppe.

For brukere med sterke fysiske funksjonshemninger ble det opprettet en referansegruppe med to representanter for det kommunale råd for funksjonshemmede. Den ene kom fra Blindeforbundet og den andre fra Handikapforbundet. I tillegg var de aktuelle brukerne representert ved en av de foresatte. Dette var den samme personen som hadde deltatt i kommunens forprosjekt. Denne referansegruppa var oppnevnt av Rådet for funksjonshemmede.

Mandat og arbeidsform

Det lå i mandatet for referansegruppa at brukerne og deres foresatte/representanter skulle høres. De skulle vurdere valg av farger, vurdere heisløsninger, se på tegningsmaterialet (detaljprosjekteringen) og det var planlagt at de skulle være med på befaringer. De skulle komme med innspill.

Gruppa var samlet hver sjetten til åttende uke og knyttet til kommunens prosjektleder. Referansegruppa jobbet også underveis. Både gruppa og prosjektleder kom med forslag. Gruppa var aktiv og hadde ut fra prosjektleders oppfatning ”et kritisk blikk”. Prosjektleder ledet møtene. Representanter var også med på befaringer der ulike aktører møtte ut fra hva som var tema. Representanten møtte derfor direkte både Betongbyggs prosjektleder, arkitekt og enkelte underentreprenører.

En representant for Blindeforbundet var også invitert inn på byggemøter. Temaet var spesielt inngangpartiet og markering av trappeneser. En spesiell sak var gelender og montering av dette. Gelenderet sluttet før trappen var slutt. Gruppa kom med en rekke innspill.

I det første møtet møtte også hjelpemiddelsentralen. De hadde til dels også deltatt i den tidlige byggekomiteen (forprosjektfasen). Det var mye teknikk i bygget og en veiledning fra hjelpemiddelsentralen var vesentlig. Hjelpemiddelsentralen sitter på spesifikk kompetanse.

Saker

Det kom opp en rekke saker underveis. Den vanskeligste var kanskje saken om garasjer i kjelleren. Bygget var planlagt med

garasjekjeller. Biler for sterkt fysisk funksjonshemmede krever plass (1,5 vanlige plasser bl.a. pga. betjening) og har også en større høyde enn vanlige personbiler. Den planlagte garasjen viste seg ikke å ha høyde nok og å være for trang. Det var også nødvendig at det var heis fra parkeringskjeller og opp til leilighetene. Den delen av kjelleren som var planlagt for handikapp-parkering, kunne ikke brukes pga. for lav høyde, og saken ble løst ved at det måtte kjøpes plasser i garasjekjelleren som var avsatt til private utleiere. Men disse plassene var i åpen garasje og bilene er derved lettere utsatt for innbrudd. De private boligene i komplekset hadde fått en annen og bedre løsning.

Det var også problemstillinger knyttet til utforming av trappenesene. En annen sak var å få til en ”talende” heis. Den ble fjernet pga. kostnadene. Denne funksjonen kunne legges inn igjen dersom det kom inn en synshemmet. Tiltaket ville da bli bekostet av hjelpemiddelsentralen. Personer i referansegruppa innhentet pris.

Brukernes erfaringer

Ifølge prosjektleder kom brukerne inn før detaljprosjekteringsfasen. Noen av dem fortalte at de hadde fått en kort informasjon om prosjektet i 2000. Men slik det artet seg for brukerne, mente de at de kom for sent inn i prosessen. I referansegruppa fikk de ferdige tegninger. De fikk endret på noen detaljer underveis. Men de erfarte at viktige saker egentlig var bestemt før de fikk uttale seg om dem. For eksempel var dørene i bygget planlagt i samme farge som veggene. Bare dører til personalrom hadde avvikende farge. Dette ble gjort om. Gulvbelegget var allerede satt i bestilling når de fikk tegningen. Det var flere forhold de ikke var fornøyd med (løsningene). Lamper i ganger/fellesarealer var montert for lavt, og de ble ikke fornøyd med merkingen av trappenesene. Det var også visse planløsningsspørsmål som ikke var godt løst. Men det viktigste ankepunktet knyttet til planleggingen var garasjeløsningen.

De mente at de burde vært med i prosjektet fra startfasen for å få bedre inngrep.

Oppsummering

Vi finner at det her har vært lagt opp til en prosess med representanter for rådet og for brukerne og at denne referansegruppa kom inn relativt tidlig i prosjektet. De har hatt regelmessige møter og

var fornøyd med styringen av prosessen. En av de medvirkende var byggkyndig. De fikk gitt innspill på en del forhold, men sentrale forhold som planløsninger og garasjeforhold ble ikke fanget opp. Problemet med manglende høyde i garasjeanlegget er et problem som vi fant også i et annet prosjekt, men som der lot seg løse (Kongsvinger, parkeringskjeller under biblioteket). Kommunens prosjektledelse vurderer dette som et vellykket prosjekt. Men begge parter kommenterte dette med å komme tidlig inn/oppdage ting i tide. Det var mange forhold som tidlig ble låst.

Vår foreløpige kommentar er at dette handler ikke bare om å komme inn "tidlig", men å ha kyndighet til å forutse hvilke valgmuligheter som blir låst. Prosjektgruppa hadde en byggfaglig representant. Prosjektgruppa framla for styringsgruppa, som ikke hadde noen representant for eiendom. Prosjektets rapport peker på at det ville vært en forbedring å ha med også eiendomssjefen i styringsgruppa.

8 To bygg i Skien kommune

Innledning

I dette kapitlet skal vi se på to bygg i Skien kommune. Dette er NAVs nye bygg i Skien, og det andre er Skagerak Arena. Det kom inn tips om disse to byggene fra flere kilder. Ved nærmere ettersyn var det ikke så mye medvirkning knyttet til disse byggene, men byggesakene inneholder andre elementer som gjør det interessant å ta dem med.

Skagerak Arena er fotballklubbens Odds nye stadion og der fotballklubben er brukeren. Denne casen viser en utrolig komplisert eiendomskonstruksjon, trinnvis utbygging, og hvilke problemstillinger en står overfor dersom medvirkningen skal være veien til bedre brukbarhet og tilgjengelighet for personer med redusert funksjonsevne. Medvirkningen synes i denne casen ikke omfattende eller svært planlagt. En representant for Rådet for funksjonshemmede var inne i en tidlig fase av prosjektet. Så forsvant kontakten helt til rådet via sin leder søkte å ta seg inn igjen i prosessen mot slutten. Men casen viser også andre føringer som kan legges på slike byggeprosjekter, som veiledninger og retningslinjer knyttet til stadionbygg.

Det andre prosjektet er NAVs nye bygg i Skien. I dette tilfellet er det involvert noe medvirkning, men det viktige for utformingen var sentralt utformede retningslinjer for de bygg som skal brukes av NAV.

8.1 Medvirkning, råd og organisasjoner

Innledningsvis skal vi se på hvordan Skien kommune på bygningssiden forholder seg til Rådet for funksjonshemmede og funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Vi vil se på hvordan

kommunen bruker disse organisasjonene i sitt arbeid, og i hvilken grad og på hvilken måte det foregår medvirkning. Vi ser her på både prosessen knyttet til byggesaksbehandling og kommunens planleggingsprosess som byggherre. Deretter vil vi se på hvordan planprosessen og medvirkningen foregikk i to konkrete byggesaker.

Det heter på kommunens hjemmeside: ”Rådet for funksjonshemmede er en viktig høringsinstans i saker som berører de funksjonshemmede i kommunen vår. Rådet tar selv opp saker, og politiske saker sendes rådet for behandling og uttalelse.” Hvert av rådsmedlemmene sitter i ett av hovedutvalgene og får slik oversikt over alle saker, også kommunale bygg. Deretter plukker rådet ut de saker de ønsker å jobbe videre med, og sender over innspill til det aktuelle hovedutvalget. Rådet får alle reguleringsplaner til høring.

Bygningsmyndighetene og rådet

Når det gjelder byggesaker, er rådet ikke høringsinstans i byggesaksprosessen. Større byggesaker, bygg der allmennheten skal ha tilgang, sendes rådet til uttalelse fra byggesak.

At rådet bør få se byggesaker, kan nevnes i starten av byggesaksbehandlingen, f.eks. i tilknytning til forhåndskonferansen.²¹ Det er opp til byggherren å søke kontakt med råd eller organisasjoner for konsultasjon og ev. medvirkning i byggeprosessen. Her står offentlige og private byggherrer i samme situasjon.

Byggherrefunksjonen og rådet

Kontorbygg AS er Skien kommunes selskap for utvikling, utleie og forvaltning av eiendom. Dette er et heleid kommunalt aksjeselskap. Dette selskapet tar oppdrag både for kommunen, for fylket og for private. Selskapet er underlagt de samme regler som enhver annen utbygger.

Skien kommune har også en eiendomsavdeling som står for både utbedring/rehabilitering og nybygg. Når det gjelder nybygg, blir rådet invitert inn av prosjektgruppa. Rådet (et rådsmedlem) kan

²¹ I en forhåndskonferanse møtes byggherren og kommunen for å avklare rammeforutsetningene for bygget en skal søke om tillatelse til å oppføre. Grenlandskommunene har utviklet en egen standard knyttet til byggesaksbehandling og bruken av forhåndskonferansen.²¹

trekkes inn i ulike faser i byggeprosessen. De kan trekkes inn i forprosjektet og videre inn mot slutten av skisseprosjektet. De trekkes da inn i et noe utvidet prosjekteringsmøte. Kommunene arbeider nå med spesielt tilpassede boliger, og der har en representant deltatt i flere prosjekteringsmøter.

Når det gjelder utbedring av eldre bygg, legger kommunene stor vekt på å nærme seg universell utforming som standard. Begynner det et funksjonshemmet barn på en skole, tilpasses denne alltid. De jobber med rehabilitering av f.eks. skolebygg og i den forbindelse gjøres det en tilpassing av toaletter, økning av dørbredder og bygging av ramper. Det følger ofte ikke midler med til en slik oppgradering, og etaten må da bruke av vedlikeholdsmidlene. Det er ikke direkte medvirkning knyttet til en slik prosess, men de holder kontakt med den institusjonen som har en funksjonshemmet som det skal tilpasses for.

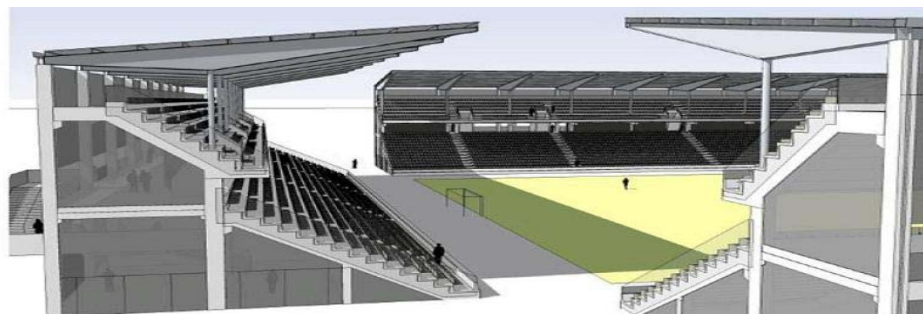
8.2 Skagerak Arena

Skagerak Arena er fotballklubben Odds nye stadion. Stadion ligger på samme område som gamle Odd stadion. Prosjektet innebærer at banen snus og den gamle hovedtribunen beholdes. Denne blir da tribune bak en sving. Det bygges til en tribune på den andre kortsiden, og ny hovedtribune og tribune langs den andre langsiden. Den gamle tribunen gir ca. 3000 plasser, og de nye tribunen samlet ca. 12 000.

Skagerak Arena har en komplisert selskapsoppbygging der Skien kommune gjennom sitt eiendomsselskap Kontorbygg AS er sterkt inne.

Vi skal her gi en skisse over eiendomsforholdene til dette stadion og hvordan prosjektet er bygd opp. Dette fordi det kan ha betydning for hvordan de funksjonshemmedes interesser er blitt ivaretatt og deres organisasjoner koblet til prosjektet.

Figur 8.1 *Tribuneseksjonene på Odds nye arena blir todelte. Til venstre vises tribune sør. Vestre langside midt imot. Illustrasjon: Selberg arkitektkontor as.*



Kilde:Varden 31.01.2007

Før utbyggingen startet, eide AS Odd stadion hele området. For å kunne gjennomføre utbyggingen ble eiendommen splittet opp og hvert bygg ble organisert som et selskap. Eierforholdene til de ulike selskapene/byggene er forskjellig. Fotballklubben Odd har ingen eierinteresser. De er utelukkende brukere av banen og tribunebyggene.

Stadion består av fire bygg:

Langside, tribune vest – Odd Stadion Vest AS

Dette er et eiendomsselskap og som også driver med konsulentvirksomhet knyttet til administrasjon, prosjekt- og byggeledelse. Fotballklubben Odds prosjektleder er ansatt i dette selskapet for å ivareta klubbens interesser.

Langside, tribune øst – Grenland Arena AS

Hovedtribunen bygges av et investeringslag, Grenland arena. De blir eiere av hovedtribunen og den næringseiendommen som bygges i tilknytning til denne tribunen. Næringsarealene er ca. 9000 kvm. I tribunedelen ligger 700 kvm garderober og 2000 kvm til VIP, kiosk og toaletter. Her er fotballklubben Odd leietaker. Kontorbygg har en eierandel på 28,7 prosent.

Kortside, tribune sør – Odd Stadion AS

Denne tribunen er finansiert av Skien kommune gjennom Kontorbygg AS. Selskapet Odd Stadion Syd AS ble opprettet for

dette formålet. Dette selskapet er 100 prosent eid av Kontorbygg AS. I tillegg til tribunene består eiendommen av to ubebygde hjørner/tomter. Kommunen har her mulighet til å bygge i hjørnene for egne formål. Men bygningsmassen kan ikke være sammenhengende på grunnplanet fordi det må være åpning for rømming av stadion.

Kortside, tribune nord – AS Odd stadion

Dette er den gamle hovedtribunen.

8.3 Forutsetninger og føringer knyttet til tilgjengelighet

Det finnes flere instanser som reiser eller kan reise krav knyttet til tilgjengelighet for et stadionbygg. Det kan være kommunale bestemmelser knyttet til kommuneplan og reguleringsplanen for området. Videre gjelder plan- og bygningslovens tekniske forskrift. Det foreligger også en "Veileder for idrettsanlegg og funksjonshemmede – idrettsanlegg for alle" (Kirke- og kulturdepartementets brosjyre/veileder, publisert 16.10.2000) og krav knyttet til klubbisens for Tippeligaen.

Reguleringsplanen

Det foreligger føringer i reguleringsplanen for Skagerak Arena. Det heter i reguleringsbestemmelsene (kap. 2.3): "Prinsipper for universell utforming skal legges til grunn ved utforming av alle publikumsrettede bygninger, fellesarealer, trafikkanlegg med mer. Offentlige rom og bebyggelse skal kunne brukes av alle, uten spesialtilpasninger for enkeltgrupper. Det skal redegjøres for hvordan disse hensyn er ivaretatt" (sist revidert 16.06.2006).

TEK

Stadionbygg, som byggverk, er ikke spesielt behandlet i den tekniske forskriften. Deler av byggene er næringsbygg/arbeidsbygninger og tribuner og andre stadionfasiliteter er byggverk der publikum skal ha adgang. For arbeidsbygg og byggverk der publikum har adgang, er det både generelle krav (TEK kap. X Brukbarhet § 10-1), krav til utearealer (§ 10-2), krav til atkomst (§ 10-21) samt krav til utforming av det enkelte bygg. Men en ser av forskriften at en ikke hadde stadionbygg med tribune som tema.

Veiledere og retningslinjer

Veiledningen fra Kultur- og kirkedepartementet gjennomgår alle sentrale områder i et idrettsanlegg, som parkeringsplasser, atkomst, kommunikasjonsveier, planløsning, trapp, dører osv. Når det gjelder tribuner, nevnes det at ramper kan avhjelpe atkomstproblemene for bevegelseshemmede. Det heter at det skal avsettes tilstrekkelig med plasser for rullestolbrukere blant publikum. Og følgende vurderinger skal anvendes:

- Antallet plasser skal være tilpasset tribunens totale plasser (presiseres til 5 prosent)
- Plassene skal ha god sikt
- Fleksible løsninger slik at plassene også kan brukes av funksjonsfriske

Videre har *NIF utarbeidet retningslinjer* for tilgjengelighet for funksjonshemmede i idrettsanlegg.²² Her legger en vekt på deltakelse i planprosessen og brukerorganisasjonenes rolle i planleggingen for å få inn kunnskaper og erfaring.

Brukerorganisasjonene er en viktig medspiller å ha med i planleggingen av anlegg for å sikre tilgjengelighet og universell utforming. Det er de som best kjenner ”hvor skoen trykker”, og som har gode kunnskaper om hva som kreves i forhold til god tilgjengelighet for personer med funksjonshemning.

Disse veiledningene er å forstå som anbefalinger og hjemler ingen konkrete krav.

Videre har vi *NFFs lisenskrav for eliteserien og 1. divisjon*.

Lisenskravene er knyttet til en rekke områder. For hvert område finnes det en veiledning. Under området ”infrastruktur” heter kriterium 1.16 ”Fasiliteter for funksjonshemmede tilskuere”. Veiledningen gjennomgår hvilke fasiliteter som kreves, og hvordan tilbudet skal dimensjoneres: ”NFF anbefaler at minimum fem

²² <http://www.nif.idrett.no/files/%7B74BE9A19-23C3-41B6-98CB-2363CF3EFB9F%7D.pdf>

plasser pr. 1000 seter skal reserveres rullestolbrukere med ledsager.²³

Vi ser at det foreligger en rekke føringer knyttet til dimensjonering av og kvaliteter på plasser for personer med nedsatt funksjonsevne ved bygging av stadionanlegg.

8.4 Medvirkning og tilgjengelighet

Vi har tidligere vist hvordan Skien kommune behandler slike byggesaker. Saker med stor interesse for allmennheten forelegges rådet. Det er opp til byggherren (HRL) å søke kontakt med rådet eller funksjonshemmede organisasjoner for å innhente råd, på samme måte som byggherren selv velger sine konsulenter. Vi har også sett at det foreligger føringer fra NIF som peker på betydningen av å trekke med brukerorganisasjonene som en viktig medspiller i planleggingen av anlegg for å sikre god tilgjengelighet.

Så langt vi kan erfare, er Skien kommunes råd for funksjonshemmede (KRF) brakt inn i saken ved rammesøknad (i 2007). De fikk da tilsendt tegninger. En representant for rådet har senere hatt samtaler med Odds prosjektleder og ansvarlig prosjekterende. Dette var et møte der representanten ble orientert om de trinnvise planene. Mye var på dette tidspunktet ikke avklart. Det ser ikke ut til at det ble opprettet noen videre kontakt eller lagt noen prosess mellom HRL ved ansvarlig prosjekterende og rådet.²⁴

Rådet hadde videre ikke noen befatning med byggesaken før vinteren/våren 2009. Da framkommer det av et innslag i NRK (januar) at det var mangler i tilgjengeligheten ved Skagerak Arena og at Rådet for funksjonshemmede ville bli tatt med på råd i det videre arbeidet. Den nye formannen i rådet ber om et snartlig møte. Møtet kommer ikke i stand før 05.05 2009 (etter mye purring). Den som innkaller til møtet, er ikke byggherren, men byggesaksseksjonen i Skien kommune. Av møtet framkommer det at anlegget ikke har en tilfredsstillende løsning på tilgjengeligheten

²³

http://ekstranett.fotball.no/Documents/Klubblisens_menn/Retningslinjer/Retningslinjer-Infrastruktur.pdf

²⁴ Rådets representant døde i perioden, og vi har derfor ikke videre informasjon om hva som ble avtalt.

slik det da framsto. I kommentarer til referatet²⁵ peker leder for rådet på at funksjonshemmedes valgmuligheter ikke er ivaretatt. Videre er det helt sentralt at hjørnene på tribune sør kommer på plass med heis. Her fantes det på daværende tidspunkt ingen finansiering av hjørnebyggene.

Det er fotballklubben Odd som er bruker, og som er trukket inn i planlegging og prosjektering. Det har derfor ikke vært tett dialog mellom utbygger og Rådet for funksjonshemmede /interesseorganisasjoner i denne saken.

Hvordan er tilgjengeligheten ivaretatt?

I det første byggetrinnet (tribune sør og vest) er det ikke lagt inn noen heis eller rampe. Disse tribunene er slik bygget nå står, ikke tilgjengelige. Dersom vi går tilbake til tribunen i sør, består eiendommen av to ubebygde hjørner/tomter. Kommunen har her mulighet til å bygge i hjørnene for egne formål. Formålet er ikke endelig avklart. Tanken var at dersom kommunen bygde i hjørnene på den ene kortsiden, kan eierne av tribunene gå i samarbeid med kommunen om bygging av heis som kan betjene både det kommunale bygget og tribunene. Slik kan ev. alle tribuner få atkomst for bevegelseshemmede.

Hovedtribunene (tribune øst) er derimot tilgjengelige, og det er avsatt et visst antall plasser for rullestolbrukere. Hovedatkomsten er lik for alle. Den går via ramper inn fra midten av hovedtribunene, og de som bruker rullestol, kan ta seg fram til plasser avsatt for rullestol sentralt på tribunen, i nedre del. Det er videre planlagt to heiser i bygget som vil ta publikum opp til VIP-arealene.

Rådet for funksjonshemmede finner ikke at tilgjengeligheten er tilstrekkelig ivaretatt (for østre tribune), slik bygget står i dag. Dagens løsning gir ikke bevegelseshemmede noe valg med hensyn til hvor de vil sitte, høyt eller lavt, i sol eller skygge. Dette er ikke tilfredsstillende og gir ikke publikum tilgang på like vilkår.

Når det gjelder prosjektering og synshemmede, er det lagt inn farger og kontraster for å gjøre anlegget tilgjengelig. Arkitekten hadde laget et fargemessig konsept med dører markert i gult og oransje. Dette konseptet ble ikke akseptert av bruker,

²⁵ Mail av 30.06.2009 fra leder KR Grøsfjeld til Skjelbred, byggesak

fotballklubben Odd, som ville bruke sine egne farger, svart og hvitt. Løsningen ble at tribune vest og sør har fått fargene svart og gult, og de to øvrige tribunene er holdt i hvitt og svart.

Hvordan HP-plasser for parkering er lagt i relasjon til atkomsten, er planlagt. Andelen er imidlertid bestemt av NFFs lisensvilkår.

Oppsummering – tilgjengelighet og medvirkning

Dette er et byggeprosjekt som ikke var planlagt med noen utstrakt medvirkning fra andre enn fotballklubben Odd som bruker. Fotballklubben har hele tiden hatt egen prosjektleder for å ivareta sine interesser i de ulike bygg. Det har vært stor medieinteresse rundt dette byggeprosjektet. Det har vært mange oppslag i lokalavisene i perioden fra 2006 og framover, og det har vært ulike tema som er blitt tatt opp. Derfor har også tilgjengelighet for funksjonshemmede kommet på dagsordenen, og det er blitt rettet henvendelser fra ulike organisasjoner til byggherren/den prosjekterende. Rådet for funksjonshemmede har også tatt kontakt for å bli informert, og det er blitt arrangert et møte med en befaring i forbindelse med første byggetrinn. Det kan være at det var lagt opp til mer medvirkning enn hva som ble gjennomført. Men når kontakten/prosessen faller bort når rådets representant dør, viser at et eventuelt samarbeid ikke var godt nok fundert og forankret i de ulike organisasjonene.

Vi finner også at det forelå mange ulike føringer knyttet til planlegging og prosjektering for tilgjengelighet. Men de føringer som finnes fra Norges Fotballforbund (lisensvilkårene) eller ulike veiledere, gir stort tolkningsrom for den som skal prosjektere og velge konkrete løsninger. Vi ser her også en viss "sjonglering" fra byggherren der krav/løsninger som skulle vært på plass i første byggetrinn, utsettes til et senere byggetrinn. De heisløsningene som kunne bringe bevegelseshemmede opp til ulike nivåer i tribune vest og sør, skulle bygges i de kommende kommunale hjørnebyggene. De er fortsatt på planstadiet. Hver heis koster anslagsvis 1,5 mill. og ble slik innspart i "stadionbudsjettet" og overflyttet til Skien kommunes budsjett for kommende bygninger.

De valgte løsningene samsvarte ikke med hva Rådet for funksjonshemmede ville oppfatte som gode løsninger i tråd med føringene. For det første var første byggetrinn ikke tilgjengelig fordi en utsatte heisløsningene til et senere byggetrinn. For det

andre var en felles løsning for alle bevegelseshemmede på hovedtribunen ikke et godt nok tilbud. Tilgjengelighet på hovedtribunene var heller ikke godt nok ivaretatt før det var på plass heis (til VIP-delen av bygget).

I et slikt prosjekt kunne medvirkning gjøre en forskjell i kvalitet, ved at medvirkende fra råd eller organisasjoner kunne være med å gi veiledere et mer bestemt innhold. Men forutsetningen er at byggherren ønsker forslag til kvalitetsforbedring og er villig til å gi det økonomi og prioritet. I dette tilfellet ser vi at et kommunalt initiativ for å skaffe fotballklubben ny stadion, er organisert på en slik måte at et privat konsultantselskap står som byggherre og har alle rettigheter til bygging og eiendomsutvikling for Skagerak Arena. Det finnes en rekke eksempler på offentlig-privat samarbeid for større utbyggingsprosjekter. Vi må anta at slike selskapsformer ikke har de samme krav på seg som ordinære kommunale prosjekter til å invitere f.eks. Rådet for funksjonshemmede inn i byggplanleggingen.

8.5 NAV – Skien

Rammene rundt brukermedvirkning i NAV

Innen NAV er det etablert brukermedvirkning på kommune-, fylkes- og direktoratsnivå. Det heter at ”Brukermedvirkning på systemnivå er et viktig virkemiddel for å oppnå god kvalitet i etatens oppgaveløsning. Med brukermedvirkning på systemnivå menes samhandling mellom etat og organisasjoner som representerer brukere i etaten i arbeidet med planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak ” (fra retningslinjene²⁶).

Det er opprettet brukerutvalg på de ulike nivåene. Disse utvalgene skal bestå av representanter for landsdekkende brukerorganisasjoner. Brukerutvalgene skal gjenspeile brukergruppene i NAV.

På det kommunale nivå skal brukermedvirkningen være formalisert. De to partene i NAV, stat og kommune samt brukerrepresentatene skal sammen finne en form på samarbeidet, og den skal nedfelles i en lokal samarbeidsavtale. I kommuner der organisasjonene er svakt representert, kan Rådet for funksjons-

²⁶ Kilde: <http://www.nav.no/Om+NAV/Brukermedvirkning/805365384.cms>

hemmede være en aktuell samarbeidspartner. Etat og brukerorganisasjoner skal sammen legge til rette for å få fram relevant brukererfaring og kompetanse. Samarbeidet kan ta ulike former, som dialogkonferanser, brukerpanel, deltakelse i utviklingsarbeid og prosjekter (ibid.).

Brukerutvalgene er først og fremst rettet mot tjenestesisden. Men det er også involvert brukerutvalg ved kontrahering og bygging av bygg for NAV-bruk.

Fylkesutvalget og sentrale retningslinjer

Det ble opprettet et brukerutvalg for NAV Telemark i januar 2007. Dette brukerutvalget har 11 medlemmer, hvorav tre fra de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Flere andre organisasjoner er representert, som Norsk Pensjonistforbund, Telemark innvandreråd, LO og NHO. Utvalget har normalt fire møter i året (noe mer i oppstarten). Tilgjengelighet til bygg ble tatt opp i rådets andre møte (28.02.07). Det heter her at ”Utgangspunktet må være universell utforming. NAV bør bruke en tydelig kravspesifikasjon og bruke lokale brukerrepresentanter i den konkrete utformingen” (Referat. Brukerutvalget for NAV Telemark 28.02.07). Det nevnes en rekke egenskaper som bør oppfylles, fra beliggenhet til kvaliteter knyttet til lys- og lydforhold. Bygg og universell utforming har senere ikke vært tema i dette brukerforumet.

I tillegg til Teknisk forskrift foreligger det også egne retningslinjer for de bygg som skal brukes av NAV. Disse retningslinjene går lenger og er mer detaljerte enn teknisk forskrift.²⁷

Byggesaken og medvirkningen

Bygget er på sju etasjer og ca. 10 000 kvm. Veidekke Eiendom A/S er byggherre og bygger i egen regi. Skien kommune leier de fire nederste etasjene med til sammen 4900 kvm og videreleier dem til NAV Skien.

²⁷ I denne teksten henvises til Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven 1997, versjon av 24. juli 2003. Denne tekniske forskriften er funksjonsbasert, noe som innebærer at det i hovedsak ikke stilles konkrete krav til bygget. Konkretiseringene ligger i den tilhørende forskriften. Den er imidlertid ikke juridisk bindende. Det er vedtatt ny teknisk forskrift, og den iverksettes fra 1. juli 2010.

Når NAV skulle etableres, ble det i hvert fylke opprettet en prosjektorganisasjon som en del av NAVs fylkesledd. De ble opprettet i 2006. Disse prosjektorganisasjonene skulle etablere NAV-kontorene og også ta seg av det bygningsmessige. I prosjektorganisasjonen ("fylkesprosjektet") var det bl.a. med personer med bygningsmessig kompetanse. En arbeidet tett sammen med de aktuelle kommunene, og her var de kommunale eiendomsavdelingene involvert. Det ble utarbeidet et konkurransegrunnlag. Etter at tilbyder var valgt, var det tett kontakt og samarbeid mellom NAV/kommune og den valgte utfører, i vårt tilfelle Veidekke Entreprenør A/S.

Brukerutvalget NAV Skien kommune

Det ble opprettet brukerutvalg for NAV Skien, og i 2008 ble det tatt et initiativ for å vitalisere brukermedvirkningen i forbindelse med etablering av det lokale kontoret. Brukerutvalget besto av ni medlemmer, to fra Rådet for funksjonshemmede, to fra Norges Handikapforbund, samt medlemmer fra SAFO, LO, NHO, Telemark innvandrerråd og Norsk Pensjonistforbund.

Når byggeprosessen var kommet så langt at utkast til detaljtegninger forelå, startet involveringen av de ansatte. Videre ble NAVs brukerutvalg orientert om framdriften av det nye bygget. Det heter under punktet om Brukerutvalgets rolle at "Nå som man er i etableringsfasen, vil arbeidet (i utvalget) antakelig være mest konsentrert om nytt bygg og hvordan få til effektiv og god arbeidsflyt" (referat fra møte i Brukerutvalget 6. nov. 2008). Det framgår av referatet at bygget var i grunnarbeidsfasen. Det ble også i møte 18.05.09 orientert om framdriften for NAV-bygget.

Medvirkningen

Fylkesprosjektets bygningskyndige medlem møtte og redegjorde for byggesaken ut fra foreliggende tegningsmateriale. Det kom innspill på hva som var viktig å sikre, og hovedinteressen dreide seg om arealer for publikumsmottak, lys, lyd og tilgjengelighetsforholdene. Det ble åpnet opp for løpende kontakt fra Brukerutvalgets medlemmer. Saken kom tilbake til Brukerutvalget da byggesaken gikk mot sin avslutning. Uvalget ble også invitert med på befarung av det nesten ferdige bygget.

Kompetanse, rammebetingelser og medvirkning

Som det går fram, har medvirkningen fra Brukerutvalget i byggesaken i Skien kommune vært svært begrenset. Men vi må også trekke inn at det foreligger brukermedvirkning eller innspill på andre møter i prosessen der andre aktører har vært hørt. Som ramme for prosjektering og planlegging har det ligget sentralt utformede retningslinjer knyttet til universell utforming for alle NAV-bygg. Disse er utarbeidet på sentralt nivå der medvirkning har inngått ved utarbeidelsen. Retningslinjene er omfattende og omfatter minimumskrav og anbefalte tiltak på en rekke områder, noe som gir en sterk føring for prosjekteringen. Det er derfor ikke så nødvendig å spille inn brukerkrav på lokalt nivå. Denne framgangsmåten var valgt fordi det ved etablering av NAV-kontorene ikke var tid til mange prosesser med mye deltakelse. Medvirkning lokalt ville derfor være mest aktuelt i tilfeller der en var usikre på løsningene. Der en var usikre på om løsningene ble gode nok, har en også trukket inn annen kompetanse. Delvis har hjelpemiddelsentralen vært inne og bl.a. gjort målinger på romklang, og gitt anbefalinger om lydemping når det var nødvendig. De har god kompetanse både på lys og lyd. Videre har Blindeforbundet vært trukket inn for å vurdere hvordan en burde felle inn ledelinjer i publikumsdelen. Dette ble gjort etter at bygget var ferdigstilt.

9 Medvirkning, kompetanse og byggeprosessen

Innledning

Vi innledet rapporten med referanse til Manneråkutvalgets innstilling, som kom i 2001. Utvalgets rapport viste stor tro på brukermedvirkning som metode, også som en vei å gå for å realisere målet om full tilgjengelighet. Vår rapport forsøker å belyse den medvirkning knyttet til bygg som finner sted, og om medvirkning kan sies å være en egnet metode for å ivareta brukbarhet og tilgjengelighet, spesielt for personer med redusert funksjonsevne. Hvordan er prosessene, og hva er erfaringene? Kanskje finnes det også andre strategier for å ivareta målene om et mer universelt utformet Norge?

Medvirkning – byggesaksbehandling versus byggeprosessen

Som vi har påpekt, vet vi i utgangspunktet lite om hva som har vært prøvd ut og hvilke erfaringer og resultater som foreligger ved gjennomføring av medvirkning knyttet til bygg. Ut fra foreliggende litteratur vet vi at kommunene sender byggesaker på høring (Tennøy 2002) og at Rådet for funksjonshemmede medvirker knyttet til byggesaker (Hanssen og Stokke 2002). Det ser ut til at det skjer noe, men vi vet ikke hva.

Denne litteraturen skiller ikke mellom gjennomføringen av den kommunale byggesaksbehandlingen og gjennomføringen av en byggeprosess (der byggherren planlegger og organiserer gjennomføringen av sitt prosjekt). Vi har derfor i innledningen lagt vekt på å skissere både byggesaksprosessen og byggeprosessen. Vi har lagt vekt på at det i byggesaksprosessen er lite politisk innhold, det er en jobb som er gitt på delegasjon til byggesaksavdelingen. Denne avdelingen har også ansvar for ulovlighetsoppfølging og

kan i noen tilfelle ta en ombudsrolle i relasjon til innbyggerne. Denne siste rollen er ikke beskrevet i bygningslovgivningen, men er knyttet til en tradisjon som ble utviklet tidligere. Videre har vi gjennomgått byggeprosessen og dens faser (se fig. 1.2) og pekt på styringsforholdene i denne prosessen.

Fordi litteraturen også pekte på kontakt mellom Rådet for funksjonshemmede og kommunenes administrasjon knyttet til bygg, har vi tatt for oss denne kontakten knyttet til noen av casene. Hvilken del av administrasjonene er knyttet opp mot rådet og på hvilken måte? Hvilke relasjoner er det til byggesaksbehandlingen og byggesaksavdelingen, og hvilke relasjoner er det til den kommunale byggherre- og byggforvaltningsfunksjonen? Kartleggingen av dette vil, sammen med våre caser, bidra til å avklare hvilke prosesser Rådet for funksjonshemmede og andre brukerrepresentanter medvirker i.

Medvirkning og begrunnelser – kompetansebidrag eller deltakelsesrettigheter

Vi viste innledningsvis at medvirkningstenkningen har ulike røtter: de funksjonshemmedes interesseorganisasjoners krav på medbestemmelse og politisk innflytelse, men også brukermedvirkning som en tilnærming for å sikre et bredere kunnskapsgrunnlag for å utvikle gode prosesser og tjenester.

Medvirkning på ulike fronter har vært en del av den generelle styringsutviklingen. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (NOU 1988) tenkte seg brukermedvirkning i lokalforvaltningen i to hovedformer:

- som deltakelse i daglig drift (i iverksetting av politikken)
- som presentasjon i styrer, råd og utvalg (i den politiske prosess)

Brukerne har krav på å bli hørt (demokratiske rettigheter), og de skal være med for å formidle kunnskaper og erfaringer. *Gjennom kunnskaper og erfaringer skal de ikke bare gi innspill til bedre politikk, men også til en bedre iverksetting.* Brukerne har kunnskaper om hvordan ordninger/tilbud virker. Disse tilbakespillene kan omhandle så vel utformingen av politikken som valg knyttet til iverksettingen.

Hvordan dette skal gjøres, sies det ikke mye om. Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner, er det opprettet råd for funksjonshemmede for å bidra til god brukermedvirkning. Rådene skal bidra med erfaringskompetanse både knyttet til planarbeid og for å finne gode løsninger i andre saker. De ulike byggherrer eller organisasjoner står fritt til å finne fram til andre brukerrepresentanter, f.eks. fra de funksjonshemmedes organisasjoner. Det er også viktig å skyte inn at rådene skal gi råd, de skal ikke ”kreve sin rett”. Vi må regne med at det opprettes mandater for medvirkningen i ulike prosesser for å avklare roller og forventninger. Videre behøver ikke alle medvirkningsprosesser å være særlig omfattende.

Instruksen knyttet til Rådet for funksjonshemmede legger vekt på *erfaringskompetanse*. Hvor nyttig er erfaringskompetanse fra funksjonshemmedes representanter i en byggeprosess? Eller omvendt: Hvilke kvalifikasjoner er det greit å ha i slike prosesser?

Vi har samlet et materiale som viser både mer og mindre omfattende prosesser og ulike medvirkningsgrunnlag. Vi vil komme tilbake til en diskusjon om egnethet og kompetanse for å gjøre medvirkningsprosesser nyttige for dem som mottar rådene. Et annet aspekt er om prosessen er lagt slik opp at brukerne får gode arbeidsmuligheter og den innflytelse som de ønsker. Og til syvende og sist må en kunne diskutere om brukermedvirkning er veien å gå for å oppnå bygg med gode kvaliteter knyttet til brukbarhet og tilgjengelighet. Dette kommer vi tilbake til.

Vi har gjennomgått flere og ulike caser. To av casene er omfattende fortellinger. Vi vil derfor i dette kapitlet lage en kort oppsummering av casene med vekt på hva slag prosjekt dette har vært, hvem som har medvirket, og i hvilken prosess. Deretter vil vi drøfte prosjektets sentrale problemstillinger ut fra det samlede prosjektmaterialet. Men først vil vi avklare og oppsummere hvilken prosess medvirkningen finner sted i.

9.1 Byggesaksbehandling versus byggeprosessen

Vi har gjennomgått sju bygg i fem kommuner. For fire av kommunene har vi også undersøkt hvordan bygningsmyndighetene/byggesaksavdeling og kommunens eiendomsavdelinger/

bygghegger arbeider i relasjon til kommunale råd for funksjonshemmede og ev. funksjonshemmedes organisasjoner. Dette har vi gjort for å avklare hva rådene medvirker til, og i hvilke prosesser vi finner medvirkning. Videre vil vi trekke inn noen medvirkningsråd fra Deltasenterets hefte "Gode råd er ikke dyre!" og problematisere disse.

Byggeprosessen

Av de sju casene ser vi at medvirkning skjer i *byggeprosessen*. Det er byggherren som tar initiativet til å invitere inn medlemmer som representerer funksjonshemmede, til å gi råd knyttet til planlegging og utforming av sitt byggeprosjekt. Vi finner at det er store offentlige bygghegger vi har med å gjøre, helseforetak, kommuner og fylkeskommuner. I tilfellet Skagerak Arena har vi en komplisert eierstruktur, men bak denne konstellasjonen står Skien kommune.

I de fire kommunene vi har vært i kontakt med, er byggherrefunksjonen noe ulikt organisert. Byggherren (byggherrefunksjonene) tar kontakt med Rådet for funksjonshemmede og søker å få til involvering knyttet til universell utforming av kommunale nybygg. Dette gjøres på ulike måter. Det kan være at en skisse presenteres for rådet ved tidspunktet for rammesøknad og rådet får så kommentere byggeprosjektet. På dette tidspunktet av byggplanleggingen kan en se byggets atkomst, arealfordeling o.l. I andre kommuner settes det i oppstarten ned en styringsgruppe som definerer hvem som er brukerne som skal involveres.

Representanter for rådet inngår i denne brukergruppa. Denne gruppa konsulteres jevnlig i løpet av byggeprosessen (Kongsvinger). Alternativt kan medlemmer fra rådet trekkes inn i ulike faser og trekkes inn i et utvidet prosjekteringsmøte (Skien). Hvordan dette gjøres, og hvor omfattende byggherrens konsultering er, varierer også med byggets størrelse. Vi ser her at det er ulike modeller, men i alle kommuner ser vi at det er den som inaretar byggherrefunksjonen, som involverer brukere, og blant dem representanter for de funksjonshemmedes interesser.

Videre ser vi av casene at grunnlaget for involvering er noe ulik for de forskjellige offentlige byggherrene. Den kommunale medvirkningen er forankret i kommunale vedtak og planer. Men medvirkningen kan også være hjemlet i helseforetakenes vedtekter og i retningslinjer for etablering av NAV-kontorer. Dette er statlige retningslinjer som styrer byggherrene.

Byggesaksbehandlingen – ingen medvirkningsarena

Byggesaksmyndighetene har kontakt med rådene i byggesaker. I en kommune blir større byggesaker, bygg der allmennheten skal ha tilgang, sendt til rådet til uttalelse. En annen kommune orienterer rådet i slike byggesaker. Av kommunekontakten og i en av casene ser vi at byggesaksavdelingen kan arrangere møter mellom rådsrepresentanter og byggherren der byggesaksbehandlere selv er med. Og bygningsmyndighetene kan i starten av prosessen, i forhåndskonferansen, gjøre byggherren oppmerksom på at det er mulig å ta kontakt med rådet, men avgjørelsen er opp til byggherren selv.

Videre kan bygningsmyndighetene ha dialog med rådet om andre saker, som feil og mangler i bygg. Spesielt en av kommunene pekte på at dersom de blir varslet om saker som ikke er i tråd med tillatelsen som er gitt, tar de tak i saken og krever endring og utbedring. Og vi har sett at bygningsmyndighetene i Skien har tatt en ombudsrolle. Rådet ønsket å få informasjon om forholdene ved Skagerak Arena. Det var da byggesaksavdelingen som innkalte til et møte der alle parter samt prosjekterende møtte, og byggesaksavdelingen skrev referat fra møtet.

Men bygningsmyndighetene i en kommune har ikke bare ansvaret for nybygg. Bygningsmyndighetene har også ansvaret for bestående byggverk og at det ikke foreligger ulovlige forhold (§ 92b). Når byggesaksmyndighetene griper inn i slike saker, handler det ofte om ulovlig bruk.

Byggesaksavdelingene understreker at det å sende saker til uttalelse eller arrangere møter, ikke er en del av byggesaksbehandlingen. I disse sakene tar fagetaten en annen rolle for å informere og involvere. *Rådet er altså ikke høringsinstans i prosessen knyttet til byggesaksbehandlingen. Rådet er ikke part i denne behandlingen som foregår på delegasjon i et fagbyråkrati.* Og der det lages et medvirkningsopplegg knyttet til gjennomføringen av en byggeprosess, er det ikke byggesaksmyndighetene som organiserer dette.

Et rådsmedlem vi har snakket med, syntes det var synd at rådet ikke fikk delta i byggesaksbehandlingen. Andre informanter som har deltatt i møter med byggesaksavdelingen, har trodd at møtet var en del av byggesaksbehandlingen. Problemet er at de færreste har oversikt over systemet i bygningslovgivningen og er ikke kjent

med at kommunenes bygningsmyndigheter på selvstendig grunnlag ikke griper inn i byggeprosjekter og krever andre ytelser eller løsninger enn hva som er prosjektert. *Ansvar for å ivareta bygningslovgivningens materielle krav ligger på de prosjekterende.*

Fagetatens mulighet for å påvirke kvalitet – reguleringsbestemmelser og tilsyn

Men kommunen har noen muligheter til å komme i dialog om innhold og løsninger. Kommunene møter byggherrene gjennom forhåndskonferansen, se figur 1.1 og 1.2. Denne er i oppstarten av et prosjekt. Videre kan kommunene legge føringer gjennom planbestemmelser. Kongsvinger kommune hadde lagt inn en bestemmelse om at det må dokumenteres i byggesøknaden hvordan universell utforming skal ivaretas i det spesifikke prosjektet. Her får da kommunene en mulighet til dialog ut fra den tilsendte dokumentasjonen.

Videre kan kommunene foreta tilsyn (om tilsyn, se s. 29). Byggesaksmyndighetene kan gjøre en strategisk vurdering av hva som var viktig å kontrollere gjennom tilsynet, f.eks. tilgjengelighet og nivåforskjeller. Det er vist at prosjekteringsfeilene er årsak til den største gruppen av byggefeil eller skader. Byggesaksmyndighetene kan gjøre tilsyn på både prosjektering og utføring. Vi har i dette prosjektet ikke gått inn på kommunenes praksis på dette området.

Kommunene kan altså bruke reguleringsbestemmelser som gir bygningsmyndighetene mulighet til å etterspørre dokumentasjon, de kan ta opp kvaliteter som brukbarhet og tilgjengelighet i forhåndskonferansen, og kommunene kan legge opp tilsynsstrategier for å følge opp kravene i den tekniske forskriften.

Tilsyn – heller ikke en arena for brukermedvirkning?

Også medvirkningsstrategene har merket seg forhåndskonferansen og tilsynet som mulige aktiviteter og har sett for seg disse prosessene som nye medvirkningsarenaer. Vi ser at Deltasenterets hefte ”Gode råd er ikke dyre!”²⁸ argumenterer for brukermed-

²⁸ Heftet er en rapportering fra en av temagruppene under Pilotkommuneprosjektet (BU 31) under Handlingsplanen (2004–2009), der Deltasenteret har vært sekretariat. Pilotkommuneprosjektet tok sikte på å

virkning i to stadier av byggesaksprosessen, ved forhåndskonferansen og som tilsyn før utstedelse av ferdigattest. Det heter at kommunene kan anbefale utbygger å ta kontakt med brukerorganisasjoner, noe som ikke i seg selv er medvirkning, men en oppfordring. Videre tenker de seg at tilsyn er en faktisk inspeksjon eller kontroll på bygget for å se til at utbygger følger de krav som er satt i teknisk forskrift etter plan- og bygningsloven og at det på en slik kontroll vil være mulig å ta med en representant for brukerorganisasjonene.

Det kunne være en god idé å foreta tilsyn med tema tilgjengelighet eller universell utforming. Men tilsyn er som vi har vist, noe langt mer enn en sjekk av at myndighetskravene er oppfylt, som en sluttkontroll. Ut fra intensjonene i reformen var det kontroll av prosjekteringen som burde være fokus – dersom noe allerede er bygd, har jo feilen ev. skjedd. En del typer byggefeil er mer eller mindre uopprettelige. Dersom kommunen velger å foreta tilsyn på prosjektering, virker det urimelig å trekke inn en organisasjonsrepresentant. Da ville en trekke en amatør inn i kontroll av prosjekteringsmaterialet – en person som i prinsippet stiller med sin erfaringskompetanse.

Den eneste rimelige tolkning vi kan finne, er at dersom bygningsmyndighetene ved et tilsyn mangler kompetanse knyttet til en gitt sak, kan de trekke inn kompetanse fra de aktuelle organisasjonene. Men som vi har sett i noen caser, er det ikke nødvendigvis slik at den kompetanse en har behov for, sitter i rådet/utvalget, selv om organisasjonen er representert i rådet/utvalget. I prinsippet vil et engasjement av en person fra f.eks. Blindeforbundet være å hente inn en konsulent. Dette kan da betraktes som kjøp av tjenester og ikke nødvendigvis som medvirkning. Dette kommer vi tilbake til.

9.2 Medvirkning – en oversikt over casene

Vi har i de ulike casene gjennomgått byggesaken og medvirkningens organisering. I dette avsnittet ønsker vi å gjøre en

utforme en strategi for å fremme universell utforming i kommunenes virksomhet.

liten oppsummering for å få oversikt over det samlede materialet.
Vi vet at medvirkningen er i byggeprosessen.

- Hvem organiserer medvirkningen?
- Hvordan er den organisert?
- Hvem er de medvirkende?
- Når i byggesaken skjer medvirkningen?

Vi har her laget en oversiktsmatrise over casene og en kort gjennomgang av matrisen. Som en vil se av gjennomgangen, er det ikke gitt hva en *brukergruppe* er eller gjør. Det kommer an på organiseringen av prosessen.

Tabell 9.1 *Oversiktsmatrise*

Prosjekt	Hvem org. medvirkning?	Hvem medvirker?	Form på medvirkningen	Fase i byggeprosessen
1. Ahus	Bruker av bygget gjennom Brukersekretariatet	Pasient/brukerorganisasjoner	Brukerutvalg og omfattende prosess	Detaljprosjektering
2. Kongsvinger bibliotek	Byggherren – Kongsvinger kommune	UU-gruppa, med representant for KRF og RFE	UU-gruppe og gruppearbeid i samlinger	Detaljprosjektering
3. Askim bad	Byggherren	Egen brukergruppe med repr. fra mange organisasjoner	Brukergruppe og omfattende prosess	Fra svært tidlig i planleggingsprosessen t.o.m. detaljprosjektering
4. Spesialboliger –Sarpsborg	Brukereorganisasjonens prosjektgruppe	Referansegruppe, rådet + rep. for brukere	Referansegruppe og prosess	Fra tidlig fase, men i hovedsak detaljprosjektering
5. Skagerak Arena	Passer ikke inn	Medlemmer i råd for funksjonshemmede	Enkeltmøter/befaring	Usikkert – her er flere bygg
6. NAV – Skien	Bruker av bygget	Brukerorganisasjoner	Brukerutvalg der bygg er ett av mange tema	Detaljprosjektering

9.3 Hvem organiserer medvirkningen?

For *Akershus universitetssykehus* var det lagt opp en omfattende medvirkning knyttet til planlegging og utbyggingen av Ahus, både fra de ansatte og fra pasientorganisasjonene. Brukeren i denne byggeprosessen var den etablerte sykehusorganisasjonen Ahus. Denne brukerorganisasjonen etablerte et brukersekretariat som var kontaktleddet til byggherren (helseforetaket). Fra og med 1998 er det *Brukersekretariatet* som har organisert medvirkning både fra ansatte og pasientorganisasjonene (fra 2003).

Ser vi på *Biblioteket i Kongsvinger*, er medvirkning knyttet til utviklingen av nytt bibliotek og skole. Medvirkningen var spesielt utformet for brukerne av byggene og med flere ulike grupper i arbeid. Det var *byggherrens prosjektledelse* som organiserte medvirkningen. Prosjektleder satt selv i gruppa (som leder) sammen med representant for entreprenør, brukerepresentanter fra skole og bibliotek, samt representanter fra kommunale etater (byggesak og regulering).

I tilfellet *Askim bad* var det knyttet medvirkning både fra brukergrupper og fra representanter fra funksjonshemmede organisasjoner til hele byggeprosessen. Byggherren var et heleid kommunalt aksjeselskap. *Byggherrens prosjektledelse* organiserte medvirkningen.

I tilfellet *Sarpsborgs spesialboliger* var medvirkningen organisert av *kommunens prosjektleder* og i tilfellet Skagerak Arena var det kontakt fra byggherrene og de prosjekterende, selv om det ikke kan kalles en prosess. Når det gjaldt utvikling av kontorer for NAV, var det NAV Skien som opprettet Brukerutvalget. Dette utvalget hadde riktignok ikke spesielt mange byggherrelaterte oppgaver.

Vi ser her at i hovedsak er det *byggherrene eller den som ivaretar dennes prosjektledelse*, som iverksetter medvirkningen. I tilfellet Ahus er det noe annerledes. Her er det en nær sammenheng og samarbeid mellom byggherrene, som er helseforetaket og brukeren, som er selve sykehusorganisasjonen. Sykehusorganisasjonen nedsetter en egen organisasjon til å ivareta samarbeidet og som også jobber mot brukerne. For å få iverksatt medvirkning er det byggherren som er den riktige adresse, enten byggherren er privat eller offentlig. Noen er engangsbyggherre og noen bygger flere ganger. Noen

bygghefter vil derfor over tid opparbeide erfaring og kompetanse, både ev. knyttet til medvirkning og i relasjon til å ivareta kravene til universell utforming. Men som oftest er bygghefterfunksjonen profesjonalisert ved at den kjøpes inn som en tjeneste. Kompetansen til å ivareta medvirkning må derfor ligge hos den som ivaretar bygghefterfunksjonen. Men vi så som i tilfellet Ahus at også en sterk brukerorganisasjon kan gjennomføre prosessen.

9.4 Hvordan er medvirkningen organisert?

Vi vil i dette avsnittet se litt nærmere på hvordan medvirkningen er organisert, og hvem som er trukket inn i prosessen. Finner vi gjennom disse casene en mal for medvirkning?

Ahus – sykehusets egen prosjektorganisasjon står bak medvirkningen

Medvirkningen ved Ahus var organisert av et eget brukersekretariat, som var sykehusets prosjektorganisasjon. Det ble igangsatt en omfattende medvirkningsprosess for ansatte og etter hvert også for brukerne av sykehuset og helsetjenesten. Hjemmelen for medvirkning lå i vedtektene for Helse Øst, som var sykehusets eier. Det heter i mandatet at Brukerutvalget skal gi råd og ivareta brukernes interesser, som sikrer at Ahus framstår som et sykehus med god funksjonalitet, fleksibilitet og kvalitet. Det var viktig at brukernes erfaringer og kunnskaper med spesialisthelsetjenesten tas med i det videre prosjekteringsarbeidet (Mandat. Ahus 15.10.02).

Medlemmene ble oppnevnt fra det fylkeskommunale rådet for funksjonshemmede og det fylkekommunale rådet for eldre. Når det gjaldt representanter for de funksjonshemmede, ble hver av de to store hovedorganisasjonene, to fra SAFO og fire fra FFO, representert. Hovedorganisasjonene plukket selv ut sine medlemmer til rådet. Vi vet at for FFOs del sendte de en henvendelse til alle medlemsorganisasjonene og ba om kandidater til ulike verv/oppgaver. Men det var fylkesrådet som til slutt plukket ut og godkjente de som skulle representere organisasjonene. Disse ble også fulgt opp og kurset av fylkeorganisasjonen før de startet.

Brukerutvalget konstituerte seg selv og valgte sin leder. Møtene ble lagt opp, ledet og referatført av Brukersekretariatet. Brukerutvalget

kunne også velge sine saker og få dem presentert. De aktuelle personer i prosjektorganisasjonen møtte for sine saker. Med mange saker på agendaen kunne det være mange fra utbyggersiden som møtte hver gang. Det var møter ca. hver tredje måned, mot avslutningen noe sjeldnere. Det er i denne prosessen lagt ned mange timeverk både av Brukerutvalget og fra prosjektorganisasjonens side for å gjennomføre medvirkningsprosessen.

Møtene tok form av presentasjoner fulgt opp av spørsmål og kommentarer. Slik det framgår av referater og intervjuer, ble det ikke gjort tydelige oppsummeringer. Videre deltok medlemmene på befaringer, både i eget og andre sykehus. Det spesielle i denne casen var bygging av prøvehus og utprøving av ulike rom og elementer i fullskala.

Rådsmedlemmene hadde ikke møter før, etter eller mellom de offisielle møtene. Det ble også trukket inn annen kompetanse i prosessen. Det ble trukket inn en konsulent for Blindeforbundet, som ble mye brukt til kontraster og merking, utforming av skilt, fargesetting m.m. Prosjektet knyttet også til seg en syns- og hørselspedagog.

Kongsvinger – rådgivere, arbeidsgrupper og UU-gruppa

Ved oppstarten av utviklingen av ny videregående skole og bibliotek ble det holdt en idékonkurranse og deretter en begrenset prosjektkonkurranse. Juryen for konkurransen hadde *egen rådgiver for universell utforming*. Denne rådgiveren var hentet fra Rådet for funksjonshemmede.

Først ved videre utvikling av prosjektet ble det etablert en medvirkningsprosess. Den ble organisert som arbeidsgruppesamlinger med over 20 forskjellige grupper. Her var ikke Rådet for funksjonshemmede trukket inn. Det ble i stedet hentet inn hjelp fra Deltasenteret. I den neste fasen etableres *en gruppe for universell utforming*, og i denne sitter det en representant for Rådet for funksjonshemmede, eldrerådet, representanter for brukerne samt entreprenør, byggesak, ergoterapeut samt leder. Vi kjenner heller ikke gruppas mandat. Gruppa hadde møter og kom med forslag. En svaksynt fra medvirkningsgruppa var en runde med arkitekt og landskapsarkitekt for å kartlegge problemstillinger for synshemmede.

Askim – badet – brukermedvirkning gjennom hele prosessen

Det ble tidlig besluttet å opprette en brukergruppe med representanter for organisasjoner for funksjonshemmede for å *gi innspill til programmeringen*. Denne brukergruppa besto gjennom hele byggeprosessen. I tillegg ble det holdt flere brede møter med bruker og idrettsrådet møtte bl.a. med representanter for handikapidretten. Det ble også arrangert møter med de sterkest bevegelseshemmede. Her gikk kontakten til de funksjonshemmedes organisasjoner, ikke til Rådet for funksjonshemmede.

Sarpsborg – spesialboliger – referansegruppe som følger prosjektutviklingen

For dette prosjektet som besto av seks boliger for brukere med sterke fysiske funksjonshemninger, ble det etablert en referansegruppe med to representanter for det kommunale rådet for funksjonshemmede, samt en representant for en framtidig bruker. Den siste representanten hadde deltatt i kommunens forprosjektgruppe. Mandatet var at de skulle komme med innspill.

Gruppa var samlet regelmessig og den som organiserte møtene, var *kommunens prosjektleder*. Representanten var også med på ulike befaringer. I tillegg var Blindeforbundet invitert til byggemøter når en hadde oppe aktuelle temaer. I en tidlig fase møtte også representanter for hjelpemiddelsentralen. De hadde også deltatt i en forprosjektfase. Med mye teknikk i bygget var veiledning fra hjelpemiddelsentralen vesentlig.

Skien – fotballarena og NAV-bygg

Skien kommune ved eiendomsavdelingen ønsker ved nybygg å trekke inn et rådsmedlem i byggeprosessen, i forprosjektet og videre mot slutten av skisseprosjektet.

De to bygg vi har sett på, var ikke kommunale bygg og vi har derfor ikke erfaringer fra denne medvirkningsmodellen. Riktig nok eies Skagerak Arena i hovedsak av Skien kommune, men gjennom eierskap i mange ulike selskaper. Brukeren, som også har egen prosjektleder, er fotballklubben Odd. Det var ikke planlagt noen brukermedvirkning fra funksjonshemmedes organisasjoner eller rådet, men pga. medieomtale ble et rådsmedlem trukket inn i prosessen knyttet til første byggetrinn. Da vedkommende døde, opphørte kontakten mellom rådet og byggherren inntil rådet tar

initiativ for å bli orientert. Det er da ikke byggherren, men de kommunale bygningsmyndighetene som innkaller alle parter i byggesaken. På dette tidspunkt var ny hovedtribune bygd.

NAV er et samarbeid mellom staten og kommunen og skal formalisere brukermedvirkning i en samarbeidsavtale lokalt. De skal søke kontakt med representanter for de funksjonshemmedes organisasjoner eller Rådet for funksjonshemmede der det er mest praktisk. I Skien ble det i forbindelse med etablering av kontoret, opprettet et brukerutvalg med medlemmer både fra de to hovedsammenslutningene av funksjonshemmedes organisasjoner og fra Rådet for funksjonshemmede (samt LO, NHO, Telemark innvandrerråd og Norsk Pensjonistforbund). Utvalget ble orientert når det forelå utkast til detaljtegninger, og saken kom tilbake til utvalget da bygget gikk mot sin avslutning. Det ble også åpnet for kontakt for brukerutvalgets medlemmer underveis. Utvalget ble også invitert med på befaring av det ferdige bygget. Også i dette prosjektet har hjelpemiddelsentralen og Blindeforbundet vært trukket inn som konsulenter.

Medvirkning i byggeprosjekter er ingen nyhet!

Som vi ser, varierer casene fra stort til smått, fra grundig planlagt til mer tilfeldig medvirkning. Vi finner at det er trukket opp faste rammer for medvirkning fra helseforetakene og for NAV. Når det gjelder kommunenes bruk av medvirkning fra funksjonshemmede, er det litt mer varierende modeller. Vi må her skyte inn at kommunale byggeprosjekter normalt har medvirkning fra sentrale brukergrupper som lærere, hovedverneombud o.l. som representerer brukeren av det framtidige bygget. *I medvirkningssammenheng er representasjon av funksjonshemmede gjennom organisasjoner eller råd, det nye – ikke medvirkning i seg selv.*

Arbeidsformen er stort sett den samme i alle planlagte prosesser: Medvirkningsgruppa møtes sammen med prosjektleder og aktuelle fagfolk trekkes inn for å orientere etter behov. Medvirkningsgruppa trekkes med på befaringer, underveis og til slutt. *Dette er samme prosess som også tidligere har vært brukt når en trekker inn brukere og ev. verneombud i en prosess knyttet til nye kommunale bygg. I dette ligger det lite nytt.*

Slik vi har forstått prosessene, vil sjelden noen av de medvirkende være med på byggemøtene. De medvirkende i kommunene

forholder seg til kommunens prosjektleder og til de prosjekterende i den grad de møter i medvirkningsmøtene. I prosessen knyttet til Ahus ble det annerledes fordi både bruker (sykehuset ved Brukersekretariatet), helseforetaket som byggherre og representanter for de prosjekterende møtte i samme møtet. I byggemøtene til bibliotek og skole i Kongsvinger var leder for UU-gruppa med på byggemøtene, som byggherre for biblioteket.

I tilfellet Ahus var prosessen langt mer omfattende, noe som tidligere er beskrevet. Her jobber de også med fullskalaforsøk for test av utstyr og romforhold. Dette var en god arbeidsform for dette prosjektet, med en metode som er omfattende, kostbar og sikkert ikke ofte brukt. Dette var en spesielt gjennomtenkt og omfattende prosess for planlegging av Ahus, både medvirkningen for de ansatte og for Brukerutvalget.

Innflytelse gjennom å gi råd?

Bortsett fra medvirkning knyttet til Ahus og NAV ser det ut til at det ikke har vært klare mandater eller oppgaver for de medvirkende. *De skal gi "råd"*. Dette innebærer at de skal gi innspill til den som styrer prosessen.

Prosjektleder leder møtene og skriver referater. Hva de medvirkende mener eller anbefaler, kommer ofte ikke så godt fram i referatene. Det ser heller ikke ut til at slike brukerutvalg organiserer seg og taler med én stemme. Som vi tidligere har pekt på (Ahus), kan en slik arbeidsmåte gi opphav til neglisjering av innspill. En annen sak er om et utvalg satt sammen av ulike interesser, er i stand til å samle seg om én hovedlinje i alle saker.

Rådene er blitt en viktig rekrutteringsbase

Hvor rekrutteres medlemmene som medvirker på vegne av de funksjonshemmede? Vi ser at de fylkekommunale rådene eller det kommunale rådet er utgangspunktet både for Ahus, skolen i Kongsvinger, spesialboligene i Sarpsborg og den kontakten som har vært ved Skagerak Arena. NAV bygger opp medvirkningen både ved å henvende seg til organisasjonene direkte og til det kommunale rådet. For badet i Askim henvendte en seg direkte til organisasjonene. Det var den gang ikke opprettet råd for funksjonshemmede. *Vi finner at rådene er blitt en viktig base for å rekruttere til medvirkningsprosesser.*

9.5 Brukermedvirkning og byggesakens faser: Når i prosessen medvirkes det?

Når i prosessen kommer medvirkningen inn? Som vi tidligere har pekt på, vil noen forhold i en byggesak avklares tidlig i en prosess, andre forhold senere. Og som det framgår av casene – jo lenger ut i prosessen en kommer, jo vanskeligere er det å få endret noe.

Tidspunktet sier derfor noe om mulighetsrommet for medvirkningen.

Vi fant at for Ahus kom medvirkningen inn idet detaljprosjekteringen skulle til å starte. Alle store valg var foretatt. I Kongsvinger etablerte man en medvirkningsgruppe knyttet til universell utforming relativt sent i prosessen. Den kom inn etter at alle rammer var satt og rett før detaljprosjekteringen startet. I Askim, prosessen knyttet til badet, ble medvirkningsgruppa dannet i forbindelse med oppstart av programmeringen, og medvirkningsprosessen foregikk underveis i hele byggeprosessen. Medvirkningen knyttet til boligene i Sarpsborg startet også tidlig. Brukerutvalget knyttet til NAV-bygget var ikke et utvalg som bare skulle delta på byggsiden. Utvalget fikk presentert byggeplaner både tidlig og mot slutten. Men her forelå det også andre sterke føringer for bygget fra sentralt hold. For Skagerak Arena var medvirkningen tilfeldig. Den første kontakten til rådet fant sted et stykke ute i byggeprosessen av den første tribunen. Men sett i forhold til siste byggetrinn, kan denne kontakten sees som en tidlig kontakt. Men kontakten opphørte og det ble lite prosess.

For badet i Askim, NAV-bygget og boligene i Sarpsborg skulle det i prinsippet vært mulig å komme med innspill gjennom hele prosessen.

For Ahus kom Brukerutvalget inn idet detaljprosjekteringen startet og flere brukerkrav ble avvist fordi beslutningene allerede var fattet. Dette skjedde allerede i utvalgets første ordentlige møte der de kommenterte utkastet til sengetun. Utvalget uttalte seg om barne- og ungdomsavdelingen, men her var de for sent inne. Arealdisponeringen var gjort før revisjonen av prosjektet og altså før Brukerutvalget var opprettet. For å kommentere arealdisponering må en inn tidligere i prosessen. Derfor ble det forhold knyttet til detaljprosjekteringen som ble hovedoppgavene.

Vi ser at to av de store prosessene har hatt medvirkning i detaljprosjekteringsfasen. Det er da i prinsippet begrenset hva som kan påvirkes. Som vi så i tilfellet Ahus, var det ikke mulig å påvirke detaljvalg i prefabrikkerte våtromskabiner – det fantes ikke ideelle valg. På den annen side så vi i casen Kongsvinger at det ble gjort endringer i detaljprosjekteringsfasen og endringer som også utløste tilleggsarbeider og kostnader. Men her valgte byggherren å gjøre det en syntes var nødvendig for å få et ønsket resultat. De som medvirket knyttet til boligene i Sarpsborg, var i prinsippet med i hele prosessen. Men når de reagerte, var prosessen kommet ut i detaljprosjekteringen. Når de først oppdaget manglende høyde i parkeringskjelleren, var valget tatt og det var ikke noe å gjøre med det.

Vi finner at det er i detaljprosjekteringsfasen medvirkningen skjer eller innspillene kommer i de fleste prosjekter, selv om de medvirkende også tidligere har vært inne i prosessen. Unntaket er badet i Askim.

Vi har pekt på at mulighetsrommet bestemmes av hvor en er i byggeprosessen og at mye er bestemt i detaljeringsfasen. Saken blir da hva slags spørsmål medvirkningen skal svare på, og i hvilken fase av en byggeprosess en ønsker å tilrettelegge medvirkning. Kommer en tidligere inn i en prosess, er mulighetsrommet større. Men det er ikke gitt at selv om en kommer tidligere inn i en prosess, vil prosessen være slik lagt opp at de medvirkende inviteres inn i tidlige valg. Dette er avhengig både av prosessen og av kvalifikasjoner hos de medvirkende. I en av våre prosesser ble det kommentert at den medvirkningsgruppa de profesjonelle jobbet med, nok egnet seg best for detaljfasen eller for de ”små” spørsmål.

9.6 Erfaringer knyttet til personer eller organisasjoner?

Dette reiser spørsmålet om hva en kan forvente av de medvirkende og ev. fra deres organisasjoner. Vi har tidligere pekt på at rådene synes å ha blitt rekrutteringsbasen for medvirkningsprosesser, også knyttet til bygg. Når det gjelder vervet som rådsmedlem, blir det lagt vekt på at vervet ikke stiller krav til fagkompetanse. Dersom kompetansekravene blir for høye, kan en risikere at brukerrepresentanter ikke våger å stille som medlem i

rådene (Deltasenteret 2007). Dersom en velger å rekruttere medvirkere fra rådene, vil det være ”amatører” – det skal ikke kreves noe spesifikt for å kunne delta i et kommunalt råd.

Under en foreløpig diskusjon knyttet til casen Ahus, kommenterte vi at det ikke er lett å knytte erfaringskunnskap til et nytt og avansert rørpostsystem eller til logistikksystemer for varetransport. Ventilasjon og luftbehandling er heller ikke enkelt å drøfte ut fra erfaringsbasert kunnskap. Derimot kan pasienter godt ha erfaringskunnskap knyttet til systemet for matlevering og utforming av glassgater og til stoltyper som er funksjonelle i en hall. Foreldre til sterkt funksjonshemmede vil vite behovet for høyde i et garasjeanlegg som skal være egnet for spesialtransport av rullestoler o.l. Dette illustrerer at mange spørsmål i kompliserte byggesaker vanskelig kan belyses gjennom erfaringskunnskap. Og som vi har pekt på, for å medvirke i en tidlig fase etterlyses det av de profesjonelle at de er ”egnet”.

Hva har en i offentlig politikk tenkt som forutsetninger for å drive medvirkning? Og mer spesifikt knyttet til planlegging og prosjektering av bygninger? Hva tenker en at medvirkningsbidraget består i og av?

Går vi tilbake til utredningen om reformer i lokalforvaltningen (NOU 1988:38) og grunnlaget for rådene (Ot.prp. nr. 87 (2004–2005)), drøfter en ikke kunnskapsgrunnlaget for medvirkning. Erfaringskunnskap synes å være nøkkelen. Men det går også fram av forarbeidene at rådsordningen måtte bygge på aktive brukerorganisasjoner. Ser vi igjen på mandatet for Brukerutvalget ved Nye Ahus, skal det være et samarbeidsforum mellom brukernes representanter, dvs. pasienter og pårørende og prosjektet Nye Ahus. Det er brukerens erfaringer og kunnskaper med spesialisthelsetjenesten som skal tas med inn i prosjekteringsarbeidet (Mandat Ahus 15.10.02). Men det skal formidles gjennom de organisasjonene som blir bedt om å stille med representanter.

Det er en formidlet kunnskap som representeres. Fokus bringes da over på de organisasjonene som velger representanter og står bak dem.

I de medvirkningsprosesser vi har sett på, er de medvirkende i hovedsak rekruttert fra kommunale og fylkeskommunale råd. Ut fra Ahus-intervjuene kom det fram at det ville være viktig å kreve hensiktsmessig utvalg av representanter, god opplæring og

oppfølging. I tilfellet Ahus var det noe opplæring, både i sykehusets regi og i FFOs regi (av egne representanter), men ingen oppfølging fra det fylkekommunale rådet som hadde oppnevnt dem. Disse rådene har en utforming av oppgaven som tilsier at de ikke kan følge opp sine representanter i en byggeprosess. Rådene trenger selv et profesjonelt sekretariat for å kunne gjennomføre sine oppgaver.

Det kom innspill i intervjuene om at brukerrepresentanten måtte velges med omhu, og at de trengte oppbakking fra en større organisasjon. Dette handler om at alle ikke var like egnet, i alle fall ikke dersom en skulle medvirke i mer overgripende planlegging og beslutninger. Videre ble det foreslått at det å rekruttere, skolere og følge opp medlemmer til (større) medvirkningsprosesser kanskje burde ligge til de sentrale organisasjonene for funksjonshemmede. Disse har et større sekretariat og besitter kompetanse. Fra casene har det gått fram at ofte hentes den faglige kompetansen sentralt, f.eks. fra Blindeforbundet. Vi så også at Deltasenteret var koblet inn i prosessen i Kongsvinger.

Vi vil da peke på at i saker og på medvirkningsarenaer der direkte erfaringskompetanse ikke er tilstrekkelig, er rådene kanskje ikke en god rekrutteringskanal. For det første har rådene selv et lite sekretariat som ikke kan følge opp sine representanter i spesifikke saker. For det andre er de funksjonshemmedes organisasjoner ikke til stede i alle kommuner eller har noen organisasjon på fylkesnivå som kan hjelpe sine representanter.

Vanskelige prosesser forankret hos sentrale organisasjoner

Vi tror vi her må skille mellom store og kompliserte byggesaker og mindre kommunale byggesaker. Vi tror det kan være fornuftig å knytte medvirkning til store prosesser og vanskelige byggesaker til de sentrale organisasjonene. Disse besitter kompetanse og bygger kompetanse over tid. Disse vil kunne velge ut skolerte representanter til spesielle oppgaver, som en byggeprosess er. Og de vil kunne følge dem opp. Men få stiller slike ressurser fra organisasjonene til disposisjon for ulike byggherrer, det koster. En bør vel være forsiktig med å belaste organisasjonene med mange slike prosesser. Det blir nok raskt et spørsmål om hvem som skal betale kostnaden.

Kommunale bygg og utvidet medvirkning

Ser på den store gruppen av bygg der medvirkning vil være aktuelt, er dette en utvidet medvirkning i kommunale byggeprosesser. Representanter for de funksjonshemmede deltar sammen med brukere og andre som normalt er trukket inn i byggeprosessen. Om disse representantene for de funksjonshemmede rekrutteres fra de kommunale rådene, må en bare være bevisst på hva vanlige folk kan om byggeprosesser og ikke ha noen idé om at en slik medvirkning skal utgjøre en grunnleggende forskjell. Men medvirkningen kan gi innspill i den spesielle saken.

Krever også god prosesskompetanse hos byggherren

Vi bør ikke bare fokusere på kvalitet hos de medvirkende, men også hos dem som organiserer medvirkningen. Bruker mange personer mye tid på å følge en byggesak, må medvirkningen være lagt slik opp at de får gitt sine bidrag, og i tide, jf. casen Sarpsborg.

Dette har med kunnskap og forståelse av planlegging og prosjektering å gjøre. Ser vi på saken i Sarpsborg, var garasjekjelleren delvis bygd før det ble oppdaget at det ikke var tilstrekkelig takhøyde for store biler og en måtte tillemppe en løsning for å få bilene under tak. Skulle brukerne oppdaget dette tidligere, måtte de selv ha lest tegningene og vært byggekyndige. (Det er mulig at de i dette tilfellet ikke fikk planen i tide.) Vi finner jamt over at brukere ikke var vant til å jobbe med tegninger, og de hadde lite prosjekterings- og prosesskunnskap. De har derfor begrenset mulighet for å kunne gripe inn i prosessen før de ser de konkrete valg. Og da er det ofte for sent. Som vi har sett i våre caser, kan belegg, stoler osv. være satt i bestilling. Skal en rette opp feil etterpå, vil det være fordyrende. Den som styrer planprosessen, må presentere ulike problemstillinger i tide.

9.7 Veiledere og konsulenter fra organisasjonene

I forbindelse med casen Ahus ble det reist spørsmål ved hvor viktig medvirkning knyttet til bygg egentlig er. For bygninger foreligger det mange forskriftskrav og veiledninger av ulike slag, både fra bygningsmyndighetene, forskningsinstitusjoner og fra de funksjonshemmedes organisasjoner. Det er nå også utformet to

standarder for universell utforming.²⁹ Vi har tidligere pekt på at myndighetene og organisasjonene kan gi noe forskjellige råd, der organisasjonene ofte anbefaler en høyere ytelse enn den minstestandard som ligger i forskriftene. I tilfellet Ahus mente de at det forelå gode veiledninger og standarder, og de var godt kjent. Det var ikke på dette nivå at medvirkning ville gjøre en forskjell. I tilfellet Kongsvinger så vi at slike standarder var en stor mangel og at det derfor ble gjort endringer som kom som tilleggsbestillinger sent i prosessen. Bakgrunnen for endringer lå både i råd fra UU-gruppa og prosjektledelsens eget arbeid for å finne fram til løsninger de var fornøyd med. Organisasjonene blir også trukket med i høringer knyttet til forskrifter og i arbeidet med norsk standard, slik det er nedfelt i FA: standardregler (regel 5 A-4)³⁰. Det spørs om ikke store medvirkningsprosesser knyttet til konkrete byggeprosjekter burde forankres tettere mot utarbeidelse av retningslinjer og standarder. Dette vil kunne gi en bedre forankring av den store planleggingsinnsatsen en har lagt ned i det konkrete bygget.

Medvirker eller ekspert?

Videre ser vi at det finnes ulike eksperter som kan konsulteres. Vi finner et par tilfeller av at hjelpemiddelsentralen er blitt konsultert i saker der det skal på plass komplisert teknologi. Vi ser at Blindeforbundet med sine konsulenter er mye brukt. Videre er Deltasenteret trukket inn i en konkret prosess for å hjelpe byggherren å stille krav. Ved planlegging av badet i Askim er grupper av sterkt fysisk funksjonshemmede konsultert angående valg av atkomst og planløsninger, og vi finner at en profesjonell syns- og hørselspedagog er trukket inn som rådgiver. Men er dette medvirkning?

Poenget er at byggherren og hans organisasjon kjøper/får profesjonelle tjenester. Om byggherren kjøper dem fra en organisasjon som Blindeforbundet eller et konsulentselskap, spiller ingen rolle (så lenge en er sikker på kompetansen). Byggherrene vil alltid knytte til seg en rekke konsulenter, enten direkte tilknyttet byggherrene eller knyttet til den som står for prosjekteringen og utførelsen. Deltasenteret advarer mot at rådsmedlemmer påtar seg

²⁹ Norske standarder for universell utforming av byggverk (NS 11001 – 1:2009 – Arbeids- og publikumsbygninger og NS 11001 – 2:2009 – Boliger)

³⁰ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/85/27/90c8d673.pdf>

oppgaver som han eller hun ville fått god betaling for i en annen sammenheng (Deltasenteret 2007, s. 18). Det er altså ingen grunn til at f.eks. Blindeforbundet skal ”medvirke”, dvs. bruke sine ressurser på ulike oppgaver uten honorar. De fungerer som profesjonelle konsulenter.

Det kommer litt an på hvordan en ser en sak: De som deltar i en medvirkningsprosess, behøver ikke selv sitte på kompetanse, men de kan bringe inn kompetanse fra sin hovedorganisasjon. Den medvirkende og den konkrete prosessen blir fulgt opp fra hovedorganisasjonen. På den annen side kunne byggherren kjøpt denne kompetansen direkte uten å gå veien om medvirkning eller lokale representanter.

9.8 Når gjør medvirkning en forskjell?

Vi finner at det er tre situasjoner der medvirkning kan gjøre en forskjell ved spesielle situasjoner og ved for upresise veiledninger og mangel av standarder og/eller krav. De prosjekterende ved Ahus ble spurt om de i det hele tatt hadde nytte av medvirkning (på detaljprosjekteringen). Svarene var noe ulike. Det ble understreket at veiledningsmateriellet var godt kjent og ble brukt, men også at *rådene kan bli mer spesifikke* når en har et brukerråd. Det ble nevnt som et eksempel at ved utforming av sengepostene ble det diskutert hvor personalet skulle oppholde seg, og medvirkningen førte til at en falt ned på en gitt løsning. Her var det flere gode alternativer å velge blant, men medvirkningen utgjorde likevel en forskjell.

Den andre situasjonen ble tydelig illustrert ved Skagerak Arena. Vi påpekte i denne casen at et stadion, som byggverk, ikke er spesielt behandlet i den tekniske forskriften. Kravene til næringsarealene som er i tribunebyggene, er imidlertid klare. Men det foreligger også en veiledning fra Kultur- og kirke departementet som gjennomgår alle sentrale områder i et idrettsanlegg, som parkeringsplasser, atkomst, kommunikasjonsveier, planløsning, trapp, dører osv. Det foreligger også lisenskrav fra Norges Fotballforbund knyttet til ulike forhold ved anlegget og funksjonshemmede brukere. Men dette er relativt runde anbefalinger og legger ikke sterke føringer på hvordan dette løses. Her ville medvirkning kunnet være med og gi innhold til

veiledningen. Men forutsetningen er at byggherren er interessert og følger opp. Hvis ikke byggherren forplikter seg, vil medvirkning bare være symbolpolitikk.

Den tredje situasjonen er at det også alltid vil være spesifikke problemstillinger knyttet til det enkelte prosjekt.

Medvirkning erstatter ikke gode veiledninger og standarder, men det våre eksempler peker på, er at medvirkning kan utfylle der retningslinjer og veiledning som foreligger, eller materiell er lite utarbeidet. Men også som i tilfellet Ahus gir råd om mer spesifikke valg. Her dreier det seg ikke om detaljer, men om mer overordnede valg og peker mot medvirkning tidligere i byggeprosessen.

9.9 Er medvirkning veien å gå – andre veier til målet?

Er det behov for medvirkning fra de funksjonshemmedes organisasjoner eller rådene for å sikre god brukbarhet og tilgjengelighet for funksjonshemmede? I hvilke tilfeller synes dette nyttig? Er det nyttig med brukermedvirkning for å løse vage og uklare veiledninger? Er det nyttig for å se på spesielle utfordringer i det enkelte prosjekt? Og er det andre strategier en bør legge vekt på for å bygge etter forskriftene og finne gode løsninger?

Standard som sikrer kvalitet

Vi vil her trekke fram igjen casen Kongsvinger og spesielt utearealene. Byggherrens representanter trodde i utgangspunktet at universell utforming skulle bli godt ivaretatt når det var spesielt nevnt i byggeprogrammet, i reguleringsplanen og det konkurranseprogrammet som la føringen for hele anlegget.

Anlegget ble priset ut fra konkurransegrunnlaget, og det forelå ingen kravspesifikasjon eller standard 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. Dette viste seg å være for sent for å få inkludert flere av de ønskede universelle tilpasninger uten tilleggs kostnader. I denne casen var det nok noe medvirkning for å finne fram til gode ytelser og løsninger. Men det ble også en jobb

for byggherren å sette seg inn i hva som var gode løsninger. Å gå via medvirkning i hvert enkelt prosjekt ville være en lang og tung vei å gå.

En norsk standard var på trappene under prosjektgjennomføringen. Men etter å ha sett utkastet til standarden, var ikke prosjektleder overbevist om at en standard ville gi en fasit. Standarden så langt viser hvor langt en har kommet for å kunne enes om løsninger. Noer peker på at en standard må være så streng at den sikrer kvalitet, samtidig som den ikke kan være så streng at utbygger ikke aksepterer å knytte den opp mot kontakter (Noer 2009). Og det vil også alltid være spesifikke problemstillinger knyttet til det enkelte prosjekt.

Bruk av bygningslovgivningens virkemidler

Vi vil også peke på bruk av de virkemidler som ligger i bygningslovgivningen og prosessene for å ivareta forskriftskravene. 1. juli 2010 trådte det i kraft en ny teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (Byggteknisk forskrift). Denne forskriften definerer hva som for øyeblikket ligger i begrepet universell utforming: § 12-1 Krav om universell utforming av byggverk. ”Byggverk for publikum og arbeidsbygninger skal være universelt utformet slik det følger av bestemmelser i forskriften, med mindre byggverket eller deler av byggverket etter sin funksjon er uegnet for personer med funksjonsnedsettelse.” Den norm som utgjøres av de samlede krav, er å forstå som universell utforming. Denne forskriften tydeliggjør kravene på en annen måte enn i den tidligere forskriften og mange forhold som tidligere var omtalt i forskriftens veiledning, er nå tatt inn i forskriften. Det materielle innholdet er spesielt skjerpet, spesielt når det gjelder krav til boliger.

Bedre kontroll

Men det som er like viktig, er den nye forskriften om byggesak (Byggesaksforskriften). Den gir regler for gjennomføringen av byggesaken. Vi har tidligere redegjort for trinnvis saksbehandling, søknad om ramme- og igangsettingstillatelse, foretakens kontrollplikt og kommunenes tilsynsvirksomhet (se s. 25-30). Den nye forskriften gjør her en endring i kontrollregimet og krever en strategi for det kommunale tilsynet. Fram til gjeldende forskrift trådte i kraft, var foretakens kontroll av eget arbeid i hovedsak egenkontroll. Det var anledning til å kreve uavhengig kontroll (kontrollutført av annet foretak), men det ble sjelden pålagt annet

enn for brannsikkerhet/brannkrav for større bygg. Den nye forskriften pålegger krav om uavhengig kontroll (foretaket som kontrollerer, skal være en annen juridisk enhet enn det foretaket som utfører arbeidet som skal kontrolleres). Det skal gjennomføres uavhengig kontroll av fuktsikring ved nybygg og bygg av våtrom og med lufttetthet i nye boliger. For større og mer kompliserte bygg (tiltaksklasse 2 og 3) skal det gjennomføres uavhengig kontroll for områder nevnt innen bygningsfysikk, konstruksjons-sikkerhet, geoteknikk og brannsikkerhet. Dette berører egenskaper knyttet til universell utforming ved at fukt og fuktskader kan forårsake sykdom hos brukerne, selv om det ikke er dette aspektet ved allmenn brukbarhet som ligger lengst framme i oppmerksomheten hos de fleste. Men vi ser av bestemmelsene at det er energikravene i forskriften som er fokus for dette kontrollområdet. *Hvorfor ikke styrke kontrollen knyttet til iversetning av universell utforming?*

Gjøre bruk av tilsyn

Ser vi på bestemmelser knyttet til det kommunale tilsynet (kapittel 15), krever forskriften en kommunal strategi for tilsynet der kommunene velger ut og prioriterer fagområder, sakstyper, tema mv., herunder lokale forhold og ansvarsområder (§ 15-1, ledd c). Dette innebærer at kommuner kan velge universell utforming som tema eller satsingsområder for sitt tilsyn. Den nye forskriften går tilbake til de intensjoner som lå i lovforarbeidene (Nørve 2005). *Slik har den kommunale fagetaten mulighet til å "bry seg" og sette kravene til brukbarhet og tilgjengelighet på dagsordenen for tilsynsvirksomheten.*

Vi trenger kompetente aktører i kommuner og foretak

Selv når det finnes regelverk, veiledninger og standarder for å gjøre bygninger og uteområder tilgjengelige og brukbare for flest mulig, er vi likevel ikke garantert gode løsninger. Det kreves forståelse og kompetanse i alle ledd. Vi vil igjen trekke fram hva som skjedde i Kongsvinger: Brannvarslingen for døve med blinkende lys ble lagt til HC-toaletter. Som Noer kommenterer i sin rapport, har døve vanligvis ingen grunn til å bruke HC-toalettet (Noer 2009). Her svikter det i alminnelig innsikt og profesjonalitet.

For å ivareta krav og hensyn til universell utforming i bygg og uteområder trengs det god profesjonalitet i alle ledd. De gode løsningene må jobbes fram i hvert enkelt prosjekt. Derfor er det en stor utfordring å få økt kompetanse hos alle involverte, både hos

de som bestiller et bygg, de kommunale saksbehandlere og alle de ulike fag og profesjoner i byggebransjen. Det er lett å slutte seg til Noer (2009): ”For å få gode universelle løsninger må det være fokus på de små detaljer som utformes langt ute i prosjektorganisasjonen. Enten på arkitektkontoret av en person som aldri er med hverken på byggemøter eller prosjekteringsmøter, eller av elektromontøren som må ta stilling til hvor døråpneren skal plasseres” (s. 27).

En må spørre seg om en ikke heller må kreve proffe løsninger av profesjonelle aktører enn å bygge opp et medvirkningskorps med opplæring og oppfølging. Det virker noe meningsløst at frivillige skal bruke mye tid og krefter for å få på plass det som burde ligge i en alminnelig profesjonalitet. Dette krever at kunnskap om universell utforming er et innhold i de ulike profesjoner på linje med kunnskaper om fuktsikring, konstruksjoner og brannkrav. Godt amatørarbeid/medvirkning skal ikke erstatte god fagkompetanse.

9.10 Entreprisereformer og konkurranseregelverket

Hvordan kjøpe gode profesjonelle og få den kompetansen en ønsker? Det går fram både fra casen i Kongsvinger og i samtaler med representanter for de kommunale byggherrefunksjonene at kontraheringsformene har betydning. Kommunene bygger ikke selv (i egen regi), men kjøper byggtjenester i markedet. Her finnes det ulike entreprisemodeller.

Når et byggeprosjekt sendes ut på entrepris, gis det en beskrivelse som styrer tilbyder. Beskrivelsen kan være mer eller mindre detaljert. Ofte brukes totalentreprisemodellen. Poenget med en totalentrepris ligger i at en aktør tar et hovedansvar for videre prosjektering og bygging (som gjerne foregår parallelt) innen gitte rammer. Totalentreprenøren velger selv løsninger som er kostnadseffektive. Oppdragsgiver kjøper en ”pakke” der en ikke kan kontrollere underleveranser og kvaliteter i detalj. Det er et visst spillerom for totalentreprenøren.

I en slik beskrivelse er det ikke mulig å stille detaljerte krav til materialbruk, belysning o.l., eller til andre forhold der de byggtekniske forskriftene ikke har klare føringer for de kvaliteter

som skal velges. Dette gjelder ikke forhold knyttet til atkomst, romforhold, passasjer, stigning og heis, fordi det her er klare krav og der veiledningen angir en minimumsytelse i relasjon til de funksjonskravene som er uttrykt i den tekniske forskriften. Men dersom vi holder oss til gjeldende teknisk forskrift (gjelder fram til 30. juni 2010), heter det f.eks. om kommunikasjonsveier (TEK § 10-5) at ”Kommunikasjonsveier skal utformes slik at de er hensiktsmessige i forhold til den ferdsel og transport som forekommer der. De skal være utformet slik at de kan brukes av orienteringshemmede. Der det er krevet, skal de være tilrettelagt for bevegelseshemmede” (ledd 2).

Ser vi på veiledningen, har den under temaet ”Kommunikasjonsveier”, nevnt krav til trapper og trappeløp, repos og hvileplan, håndlister og ramper. Det som er knyttet til orienteringshemninger, er magert beskrevet. Det står noe generelt om belysning, kontraster og fargevalg og ikke noe om ledelinjer o.l. Denne delen av veiledningen er videre knyttet til bygninger som skal være tilgjengelige for publikum. Disse kravene er ytterligere tydeliggjort i de nye standardene for UU fra Norsk Standard (se fotnote 13 og 23). Norsk Standard er i utgangspunktet frivillig og ikke juridisk bindende, men henvises til i lovverket som såkalte preaksepterte løsninger.

Dette innebærer at det eksisterende regelverk gir stor frihet for den som skal prosjektere, og krav til god kompetanse på dette feltet. Vi ser at det spesielt på dette feltet er større byggherrer som jobber mot de funksjonshemmedes organisasjoner/rådene, og som trekker inn f.eks. representanter fra Blindeforbundet som konsulenter. Det er åpenbart et vanskelig område der det er vanskelig å finne gode eller gode nok løsninger i forskjellige situasjoner.

Hovedentreprise er en entrepriseform hvor byggherren selv styrer entreprisen, engasjerer rådgivere og henter inn tilbud eller anbud på byggearbeidene på grunnlag av beskrivelse og tegninger utarbeidet av rådgiverne. Et begrenset antall entreprenører engasjeres av byggherren. Det kontraheres vanligvis en større entreprenør som har ansvaret for hoveddelene av entreprisen, og flere likestilte entreprenører som sideentrepriser (som vvs- og el-entrepriser). Hovedentreprise gir byggherren større innflytelse og styring av arbeidene underveis i byggeprosessen, og det gir bedre

oversikt over hva eventuelle endringer vil koste underveis, ved at man på grunnlag av en relativt detaljert beskrivelse har priset de fleste arbeidene, materialene og bestanddelene som inngår i entreprisen gjennom enhetspriser. Det er også større rom for å spesifisere ytelser og/eller løsninger. Dette krever imidlertid mye av byggherren, i form av god oppfølging i alle deler av byggeprosessen, og det er en stor fordel om byggherren har byggfaglig kompetanse og kunnskap om byggeprosessen, og har tilknyttet aktører med god kompetanse. Alt som ikke er dekket inn i kontraktene med entreprenører og leverandører, er byggherrens ansvar.

En kan si at prosjekteringsområdet universell utforming har vært nedprioritert eller lemfeldig behandlet fordi det ikke foreligger klare forskriftskrav. Det blir derfor ofte ikke lagt mye arbeid i prosjektering eller kvaliteter når en bare skal tilfredsstillе forskriftens minstekrav. I en totalentreprise vil heller ikke byggherrekravene kunne være for detaljert beskrevet. Logikken i totalentreprisen er at en finner tilfredsstillende og kostnads-effektive løsninger. Man kan i tilbuds/anbudsbeskrivelsen beskrive ytelsesnivå og ønsket løsning/produkt *eller tilsvarende*, noe som er vanlig der man ønsker å styre løsningsvalget.

Konkurranseregelverket

Men selv med en detaljert beskrivelse vil det være vanskelig å lage gode løsninger uten god kompetanse. Ved å betrakte eksisterende bygg kan en se at det eksisterer kompetanse og at bygg kan gi gode kvaliteter knyttet til de krav som må tilfredsstillés overfor orienteringshemmede. Hvorfor kan en ikke bare kjøpe den ”gode kompetansen”? Når kommunene (og andre offentlige byggherrer) skal kjøpe en tjeneste over en viss verdi, er de bundet til et regelverk (Lov om offentlige anskaffelser). Poenget med regelverket er at levering av tjenester skal baseres på konkurranse og levering i relasjon til gitte kriterier. Når poenget med en totalentreprise er at den ikke kan være for detaljert beskrevet for å gi rom for egne løsninger fra anbyder, vil det være tilfeldig hvilke anbydere som kjøper inn underleverandører med god kompetanse. Dette er et større problem for områder der de offentlige kravene til bygg er lite spesifikt utformet.

Selv om det ikke er vanlig ved en totalentreprise, kan man som nevnt over spesifisere ytelsesnivå og man kan skissere ønskede

løsninger til en viss grad. Dette vil kunne fordyre entreprisen noe (fordi det binder entreprenøren), men vil sannsynligvis føre til at løsningene blir bedre og mer gjennomtenkt ved at de kommer inn i planlegging og prosjektering på et langt tidligere tidspunkt. Omprosjektering og sene endringer vil sannsynligvis være langt dyrere og ikke nødvendigvis føre til gode løsninger. Dette understreker poenget med medvirkning tidlig i prosessen, allerede under planlegging og programmering heller enn senere. Med tydeligere kravspesifisering vil det være lettere for aktørene å velge riktig konsept for hele prosjektet (overordnet utforming) og å utforme en bygning med godt tilpassete løsninger. Dette vil være gjeldende uansett valg av entreprisform.

9.11 Medvirke til mer universelt utformede bygg?

Vi har i dette kapitlet sett på en rekke forhold knyttet til medvirkningen som er gjennomført, og forutsetninger og oppfølging. Vi kan slå fast at medvirkningen ikke skjer i byggesaksbehandlingen, men i regi av byggherren. Vi har videre pekt på at medvirkning av brukere i byggeprosesser ikke er uvanlig. Det nye er at andre grupper og interesser er trukket inn, representanter for de funksjonshemmedes interesser. Dette skjer bl.a. fordi brukermedvirkningen er hjemlet i helseforetakenes vedtekter og i de lokale samarbeidsavtalene for NAV. Det ble også fra 2005 opprettet råd for funksjonshemmede i alle kommuner, noe som nok bidro til oppmerksomhet og deltakelse i byggeprosesser.

Vi fant at den medvirkning som hadde foregått, av ulike grunner, i hovedsak fant sted i detaljprosjekteringsfasen: Medvirkningen var lagt slik opp, det bare ble slik, eller hjemmelen for medvirkningen fra pasientorganisasjonene kom da bygget var i detaljprosjekteringsfasen.

Vi pekte videre på at mulighetsrommet for påvirkning var annerledes og større tidligere i byggeprosessen. Som vi så i casen Ahus, var mange av de interessante valgene foretatt før brukerne kom inn. Det ble også påpekt at medvirkning i en tidlig fase kan være krevende og at slike prosesser krever kyndige brukere. Det innebærer at rekruttering direkte fra rådene kan være noe tvilsom ettersom det ikke skal kreves noen spesiell kompetanse for å delta i

slike råd knyttet til byggeprosesser. Det kunne derfor være en idé at det i store og kompliserte byggeprosesser ble rekruttert medlemmer direkte fra de store sammenslutningene for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. De kan både plukke kyndige og egnede personer og gi opplæring og oppfølging.

Men det skal naturligvis ikke utelukkes at kommuner utvider sin krets av brukere når de skal bygge eller bestille nye kommunale bygg. Men når brukerrepresentantene plukkes fra de kommunale rådene og uten byggefaglige forutsetninger, hjelp og oppfølging, er det begrenset hva en kan forvente.

Vi har også trukket fram at det ikke er gitt at brukerrepresentanten har en relevant erfaringskompetanse ut fra hva som trengs i det enkelte prosjekt. I slike tilfeller henvender en seg til den sentrale organisasjonen og bringer inn personer med kompetanse. Sett i et byggerspektiv henter byggherren hele tiden inn konsulenter på de kompetanseområdene der det er nødvendig. Slik kan en også se på bistanden fra f.eks. Blindeforbundet som ekspert og konsulent, og ikke som en del av en medvirkningsprosess. Tittelen på Deltasenterets oppsummering av brukermedvirkning er ”Gode råd er ikke dyre!”. Men det spørres om ikke byggherren også burde betale for dem som innhentes fra organisasjonene.

Vi spurte når gjør medvirkning en forskjell? Når er det en ikke bare kan bruke foreliggende forskrifter, veiledninger og standarder? Vi pekte på at det vil alltid finnes spesifikke problemstillinger i det enkelte prosjekt. Det er alltid noe nytt i et byggeprosjekt som en ikke kan forutse. Videre ble det pekt på at rådene til byggherren kan bli mer spesifikke når de behandles innen en gitt kontekst. Dette er to gode grunner for medvirkning.

Videre kunne råd fra medvirkning bøte på vage og manglende standarder og retningslinjer. Men vi tror ikke det er noen god idé at medvirkning i enkelte prosjekter skal løse problemet med vage retningslinjer og manglende standarder. Dersom medvirkning brukes på denne måten, blir dette et sisyfosarbeid for de medvirkende og for organisasjonene. Det må være mer hensiktsmessig å få knyttet store medvirkningsprosjekter til utarbeidelse av standarder og andre verktøy (noe som også blir gjort). På områder der det ikke finnes gode løsninger (f.eks. ved kryssende krav fra ulike grupper av funksjonshemmede eller der en

har behov for byggtekniske bedre eller mer robuste løsninger), ville det være en idé å bruke organisasjonene inn mot utviklingsarbeid.

Vi har pekt på at regelverk, veiledninger og standarder heller ikke er tilstrekkelig. For å ivareta krav og hensyn til universell utforming i bygg og uteområder trengs det god profesjonalitet i alle ledd. De gode løsningene må jobbes fram i hvert enkelt prosjekt. *En må spørre seg om en ikke heller må kreve proffe løsninger av profesjonelle aktører enn å bygge opp et medvirkningskorps med opplæring og oppfølging.* Det virker noe meningsløst at frivillige skal bruke mye tid og krefter for å få på plass det som burde ligge i en alminnelig profesjonalitet.

Litteratur

- Alm Andreassen, Tone (1997): Medvirkningens resultater i
*Forskning om brukermedvirkning – Kunnskapsstatus og
handlingsmuligheter*. Konferanserapport,
Arbeidsmarkedsinstituttet
- Alm Andreassen, Tone (2000) Fra rettigheter til virkemiddel –
Funksjonshemmedes medvirkning i et endret politisk klima.
I Romøren, T.I *Usynlighetskappen: levekår for funksjonshemmede*:
Akribe, 2000
- Alm Andreassen, Tone (2004): *Brukermedvirkning, politikk og
velferdsstat*. Dr. polit.-avhandling, Institutt for sosiologi og
samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr. 13.
- Arge, Kirsten (2001) *Samspill og konflikter i byggeprosessen*. Elforlaget/
Byggforskningsinstituttet.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007: *Om lov om råd eller
anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for
menneske med nedsett funksjonsevne m.m.* (rundskriv A-28/2007).
- Deltasenteret (2007a) *Gode råd er ikke dyre!* Erfaringsbasert
kunnskap fra og om kommunale og fylkeskommunale råd
for funksjonshemmede.
- Deltasenteret (2007b) *Kartlegging av behovet for opplæring og kompetanse i
kommunale og fylkeskommunale eldreråd og råd for
funksjonshemmede*.
- Eckhoff, Torstein og Hans Petter Graver (1999) *Regelstyring av
lokale forvaltningsvedtak. Praktisering av bygningsloven*. TANO.

- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2003) *Forvaltningsrett*. Universitetsforlaget.
- Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder. Arbeids- og sosialdepartementet. Miljøverndepartementet 2004.*
- Hanssen, Martin A. og Knut Bjørn Stokke (2002): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen*. En evaluering av programmet ”Planlegging for alle”. NIBR-rapport 2002:19.
- Knudsen, Wibeke (2007) KS revisjon – universell utforming. Nye Akershus sykehus. SINTEF rapport STF BY A07018
- Kultur- og kirke departementet (2000) *Idrettsanlegg og funksjonshemmede – idrettsanlegg for alle*. Brosjyre/veileder publisert 16.10.2000.
- Noer, Karen-Anne (2009) *Universell utforming av arbeidsbygg/publikumsbygg* Universell utforming – Byrom og uteområder – UNB/NTNU 3. mai 2009.
- Norges Handikapforbund (2003) *Skolebygg for alle. Evaluering ved sentral prosjektgruppe*. Arbeidsnotat.
- Norges Handikapforbund (2005) *Fokus på skolebygg. Tilgjengelighet – Planlegging – Brukermedvirkning*.
- Norges offentlige utredninger (2001:22): *Fra bruker til borger*. En strategi for nedbygging av funksjonshemmedes barrierer.
- Norges offentlige utredninger (1988:38): *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Nørve, Siri og Cecilie Flyen Øyen (2004): *Tilgjengelighet og levekår. Hvordan blir tilgjengeligheten ivaretatt etter PBL-reformen av -97*. Prosjektrapport 359. Norges byggforskningsinstitutt.

- Nørve, Siri (2005): *Bedre kontroll over byggevirkksomheten? En evaluering av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis*. Prosjektrapport 390. Norges byggforskningsinstitutt.
- Ot.prp. nr. 39 (1993–94) Om lov om endring i Plan- og bygningsloven.
- Ot.prp. nr. 87 (2004–2005) Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.
- St.meld. nr. 34 (1996–97) *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*. Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 8 (1998–99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Tennøy, Aud (2002): *Tilgjengelighet for funksjonshemmede*. Med fokus på nybygg og eksisterende bygg. NIBR-rapport 2002:8.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series. volum 5. SAGE publications.