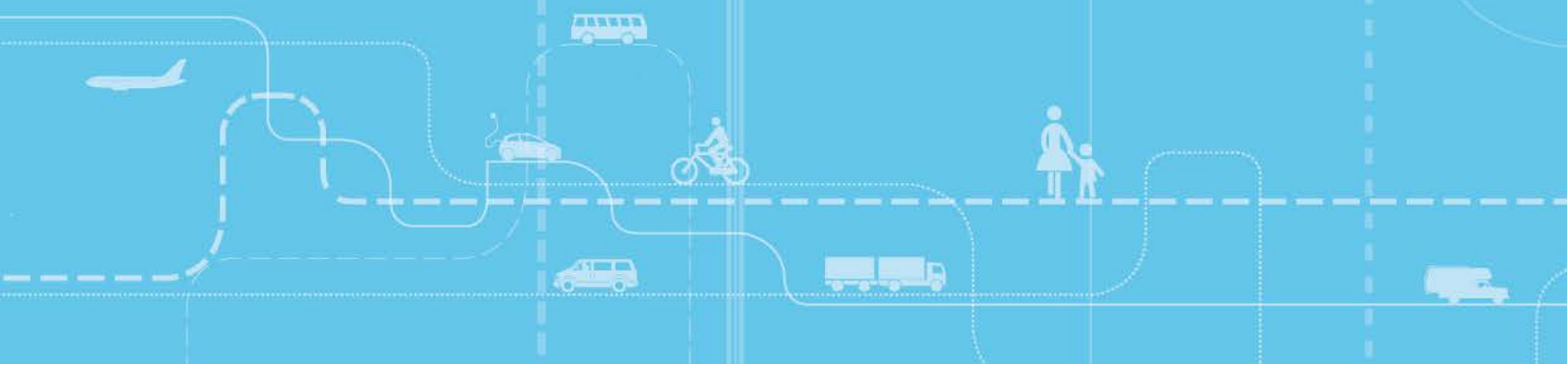


# Universell utforming og brukermedvirkning i transportsektoren

– en casestudie



designed by freepik.com





# Universell utforming og brukervedvirkning i transportsektoren

- en casestudie

**Eva-Gurine Skartland**

**Kåre H Skollerud**

Forsideillustrasjon: Freepik.com

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

---

**Tittel** Universell utforming og brukermedvirkning i transportsektoren – en casestudie

**Forfatter(e):** Eva Gurine Skartland, Kåre H. Skollerud  
**Dato:** 05.2017  
**TØI-rapport** 1570/2017  
**Sider:** 32  
**ISBN elektronisk:** 978-82-480-2048-6  
**ISSN:** 0808-1190  
**Finansieringskilde(r):** Deltasenteret

**Prosjekt:** 4227 – Universell utforming og erfaringer med brukermedvirkning  
**Prosjektleder:** Kåre Skollerud  
**Kvalitetsansvarlig:** Jørgen Aarhaug  
**Fagfelt:** 12  
**Emneord:** Universell utforming, brukermedvirkning, transportsektoren, planlegging

#### **Sammendrag:**

Denne rapporten ser på roller og påvirkningsmuligheter funksjonshemmede har som brukermedvirkere i utbyggingsprosjekter. Studien tar utgangspunkt i tre utbyggingsprosjekter innenfor transportsektoren, alle med offentlige myndigheter som utbygger. Fokus har vært rettet mot medvirkningsprosessene og mulig suksesskriterier og kontraproduktive mekanismer i forhold til disse prosessene. Empirien bygger på intervjuer med representanter for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, representanter for utbyggerne og brukermedvirkerne. Alle de ulike kategoriene aktører oppfattet medvirkningsprosessen som konstruktiv og et nyttig element i planleggingen i prosjektet. Prosessene var kjennetegnet av en stor grad av samarbeidsvilje og et tilsvarende lavt konfliktnivået..

*Transportøkonomisk Institutt  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)*

**Title** Universal design and user participation in the transport sector – a case study

**Author(s)** Eva Gurine Skartland, Kåre H. Skollerud  
**Date:** 05.2017  
**TØI Report:** 1570/2017  
**Pages:** 32  
**ISBN Electronic:** 978-82-480-2048-6  
**ISSN:** 0808-1190  
**Financed by:** The Delta Center

**Project:** 4227 – Universal Design and experiences with user participation  
**Project Manager:** Kåre Skollerud  
**Quality Manager:** Jørgen Aarhaug  
**Research Area:** 12  
**Keyword(s)** Universal design, User participation, user involvement, public transport, planning

#### **Summary:**

This report looks at roles and impact opportunities disabled people have as agents for universal design in constructing projects in the transport sector. The study is based on three projects in this sector, all owned by public authorities. The focus has been on collaborative processes, and possible success criteria and counterproductive mechanisms in these processes. The study is based on interviews with representatives of disabled people's interest groups, owner representatives and project managers and users of the constructions, in essence persons with disabilities. All the different categories of actors perceived the involvement process as constructive and a useful element in the planning of the project. The processes were characterized by a high degree of cooperation and a correspondingly low level of conflict.

**Language of report:** Norwegian

*Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)*

# Forord

*Universell utforming og brukervedvirkning i transportsektoren – en casestudie* er finansiert av Deltasenteret, Barne- og likestillingsdepartementet. Rapporten bygger på intervjuer med en rekke ulike aktører, fra brukervedvirkere via ansatte i interesseorganisasjoner til representanter for prosjekteierne av tre ulike utbyggingsprosjekter innenfor samferdselssektoren. Disse fortjener en stor takk for sitt engasjement og vilje til å dele sin kunnskap, sine strategier og erfaringer, samt for utvist tålmodighet da innsamling og videre arbeide med rapporten trakk ut i tid.

Rapporten er skrevet av Eva-Gurine Skartland og Kåre H. Skollerud, med sistnevnte som prosjektleder. Jørgen Aarhaug har vært ansvarlig for kvalitetssikringen og Trude Rømning har støttet for den endelige utformingen av rapporten.

Oslo, mai 2017

Transportøkonomisk institutt

*Gunnar Lindberg*  
*Direktør*

*Frode Longva*  
*Avdelingsleder*



# Innhold

## Sammendrag

<b>1</b>	<b>Universell utforming og brukervedvirkningsprosesser .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Universell utforming .....</b>	<b>2</b>
	Universell utforming i planprosessen .....	3
	Ulike aktører, ulike utfordringer.....	5
	Offentlig planprosess og medvirkning .....	6
<b>3</b>	<b>Beskrivelse av medvirkningsprosesser - casestudiene. ....</b>	<b>8</b>
	Organisasjoner og brukervedvirkningsprosesser.....	8
	Interessekonflikter.....	11
<b>4</b>	<b>Brukervedvirkningsprosesser i tre konkrete prosjekter .....</b>	<b>15</b>
	OSL T2 .....	15
	Værnes Terminalutvikling 2013.....	18
	Lørenskog bussterminal.....	21
	Brukerrepresentant fra kommunalt råd.....	25
<b>5</b>	<b>Oppsummerende diskusjon.....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Referanseliste .....</b>	<b>31</b>





## Sammendrag

# Universell utforming og brukervedvirkning i transportsektoren - en casestudie

*TOI rapport 1570/2017  
Forfattere: Eva-Gurine Skartland, Kåre H Skollerud  
Oslo 2017, 32 sider*

*Denne rapporten ser på roller og påvirkningsmuligheter funksjonshemmede har som brukervedvirkere i utbyggingsprosjekter. Studien tar utgangspunkt i tre utbyggingsprosjekter innenfor transportsektoren, alle med offentlige myndigheter som utbygger. Fokus har vært rettet mot vedvirkningsprosessene og mulig suksesskriterier og kontraproduktive mekanismer i forhold til disse prosessene. Empirien bygger på intervjuer med representanter for de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, representanter for utbyggerne og brukervedvirkere. Alle de ulike kategoriene aktører oppfattet vedvirkningsprosessen som konstruktiv og et nyttig element i planleggingen av prosjektet. Prosessene var kjennetegnet av en stor grad av samarbeidsvilje og et tilsvarende lavt konfliktnivået. Dette gjelder også kostnadssiden ved løsningene.*

Rapporten ser på hvordan brukervedvirkningsprosesser foregår i tre utvalgte case. Alle casene omfatter utbygging av infrastruktur innenfor samferdselssektoren, hvorav to, utbyggingen av nytt terminalbygg på Oslo Lufthavn, Gardermoen og ombygging og utvidelse av Trondheim Lufthavn Værnes kan klassifiseres som store prosjekter på nasjonalt nivå. Det tredje caset, utbygging av Lørenskog bussterminal, var derimot lokalt forankret i utviklingen av det lokale senteret. Alle casene var valgt ut med bakgrunn i de funksjonshemmedes kjennskap til dem og skulle representere prosjekter med stor informativ verdi.

I rapportens første del tematiseres noen idéer om universell utforming slik den kommer til uttrykk i politiske dokumenter. Universell utforming blir så behandlet i forhold til den plass de har i offentlige regulerings- og planprosesser. Også brukervedvirkning bli diskutert i forhold til disse prosessene før vedvirkning generelt blir diskutert i forhold til den konkrete planprosessens ulike ledd.

Rapportens annen del bygger på intervjuer av ulike aktører i alle de tre casene og presenterer erfaringer og synspunkter som ble uttrykt i intervjuene som ble gjennomført. Denne delen starter imidlertid med å presentere interesseorganisasjonenes holdninger til brukervedvirkning i utbyggingsprosjekter. Intervjuede organisasjoner er paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Norges Handikapforbund (NHF). Dessuten ble representanter fra noen organisasjoner knyttet til spesielle funksjonshemninger intervjuet, konkret Dysleksi Norge, Hørselshemmedes Landsforening (HLF), Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF), Norges Blindeforbund (NBF) og Norges Døveforbund (NDF).

Fra organisasjonene side blir det lagt vekt på brukervedvirkernes behov for kompetanse, at brukervedvirkere kommer inn tidlig i prosjektets utviklingsfase mens færrest mulig føringer ligger fast og at rekrutteringsprosesser bør skje på mer organiserte måter enn de til dels gjør i dag. Selv om organisasjonene mente at det i de tre casene som utgjør hoveddelen av empirien i denne studien fantes flere kilder til interessemotsetninger mellom de krav og ønsker som fulgte av ulike funksjonshemninger, uttrykte alle at det for dem som brukerdeltakere var viktig å finne løsninger som var gode for alle. Enkelte av representantene for organisasjonene var bekymret for den manglende erfaringskunnskapen

brukerrepresentantene kunne ha når det gjelder andre funksjonshemninger. De opplevde at det å skulle representere alle kunne være vanskelig og kanskje oppleves som en belastning. Slik organisasjonene så det ble muligheten til å følge opp sin rolle som brukermedvirker også utfordret gjennom andre sider ved kunnskapstilfanget, blant annet ble det lagt vekt på at kunnskapstilfanget kunne bli utfordret gjennom måten sakkunnskapen ble formidlet internt i prosjektene. Enkelte organisasjoner la i den forbindelse vekt på at brukermedvirkerne skulle representere deres praktiske kunnskap som bruker og at kunnskap om tekniske detaljer var av mindre betydning.

Rapporten formidler så brukermedvirkernes erfaringer og synspunkter gjort i de tre konkrete casene som danner grunnlaget for den empiriske kunnskapen. Beskrivelsene fra de ulike casene er ganske like i den betydningen at de vektlegger mange av de samme momentene. Disse momentene er i stor grad i overensstemmelse med den kunnskap og de synspunkter som ble formidlet fra organisasjonenes representanter, blant annet problemene knyttet til det å skulle representere andre funksjonshemninger. Dette kan ha sin årsak i at organisasjonenes representanter selv er, eller forholdsvis nylig har vært, brukermedvirkere. Denne situasjonen kan også forårsake at det er en ganske tett forbindelse mellom organisasjonenes politikk på området og de praktiske erfaringene som blir gjort i brukermedvirkerrollen.

I rapportens siste del blir de praktiske erfaringene sammenstilt og diskutert i forhold til organisasjonenes holdninger og til organiseringen av brukermedvirkernes rolle i prosjektene. Diskusjonen tar utgangspunkt i de seks hovedtemaene som kom frem i brukermedvirkernes fortellinger om brukermedvirkingsarbeidet i de konkrete prosjektene og deres refleksjoner over egen rolle der. Disse punktene er; betydningen av rekrutteringstidspunktet; strategien bak rekrutteringsarbeidet; brukermedvirkningens faktiske betydning for valg av universelle utformingsløsninger; muligheten for å få til kunnskapsoverføring mellom brukermedvirkere og prosjektledelse (prosjekteiere); betydningen av kompetanse og hvilken type kompetanse og i hvilken grad ulike typer kompetanse skal vektlegges av brukermedvirkere.

Rapporten avslutter med en generell påpekning av at de ulike representantene som har blitt intervjuet, prosjektledere, organisasjonsrepresentanter og brukermedvirkere, har en positiv holdning til, og i all hovedsak ser nytten av brukermedvirkernes medvirkning i prosjektene. «Samarbeid for best mulige løsninger» kan stå som et hovedbilde på hvordan arbeidet i casene våre blir beskrevet. Til tross for denne positive auraen blir det i fortellingene fremholdt at det eksisterer ulike problemfelt i arbeidet, blant annet knyttet til personlig ansvar og hvilken rolle man skal ha i prosessen. I forlengelse av dette blir det pekt på at det kan være behov for å utarbeide en tydeligere plattform for brukermedvirkingsarbeidet i forbindelse med arbeidet for gode universelle utformingsløsninger.

# 1 Universell utforming og brukermedvirkningsprosesser

I denne rapporten ser vi på brukermedvirkning for universell utforming i plan og byggeprosesser innenfor samferdselssektoren. Det er brukermedvirkningens rolle og de prosesser de inngår i innenfor konkrete prosjekter som står i fokus. For å få en forståelse for hvordan brukergrupper vurderer at deres interesser i arbeidet med universell utforming blir ivaretatt gjennom ordningen med brukermedvirkning er det blant annet gjort intervjuer med representanter fra følgende organisasjoner:

- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
- Norges handikapforbund (NHF)
- Norges Blindeforbund (NBF)
- Dysleksi Norge
- Norges Døveforbund (NDF)
- Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)
- Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF)

I disse intervjuene var det de generelle holdningene til brukermedvirkning som et virkemiddel for å fremme en universell utforming som var i fokus. Disse organisasjonene har også gitt innspill til hvilke prosjekter vi burde se nærmere på for å få en bedre forståelse av brukermedvirkning i universelle utformingsprosesser. Som følge av disse innspillene intervjuet vi brukermedvirkere og prosjektledelse ved følgende tre byggeprosjekter:

- Ny flyterminal (T2,) ved OSL (Betydning for reisende, nasjonalt)
- Ny flyterminal (TU2013), Værnes lufthavn (Betydning for reisende, regionalt)
- Ny bussterminal, Lørenskog (Betydning for reisende, lokalt)

To av prosjektene representerer lufthavner, men alle de tre prosjektene er av ulik størrelse, prosjektene er enten av nasjonal, regional eller primært lokal betydning for reisende. Vi har ikke gjort grundige undersøkelser av prosjektorganisasjonene, tidsrammen for prosjektene eller prosjektenes budsjett, selv om disse rammebetingelsene kan ha hatt en betydning for prosjektets resultater. I det følgende vil vi kort beskrive den offentlige planprosessen og hvordan den åpner for medvirkning. Deretter vil vi gjengi informasjon om medvirkningsprosesser vi har fått gjennom intervjuer med representanter i organisasjonene. Påfølgende vil informasjon fra intervjuene med aktører fra de tre casene presenteres hver for seg. Til slutt trekkes det frem fellestrekk i de ulike medvirkningsprosessene med tanke på suksesskriterier og fallgruver som kan påvirke brukermedvirkningens opplevelse av prosessen samt byggeprosjektets endelige form.

## 2 Universell utforming

*Tilgjengelighet* og *universell utforming* er to ulike måter å forme omgivelsene våre på slik at personer med nedsatt funksjonsevne kan bruke dem, mens «tilgjengelighet» fordrer at det er anlagt særløsninger i det fysiske miljøet som gjør det mulig for en person med nedsatt funksjonsevne å forsere barrierer eller benytte en type virksomhet eller fysisk miljø (Wågø mfl. 2006), har universell utforming et krav om at omgivelsene skal ha en utforming som er «...slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig» (Barne og likestillingsdepartementet 2013). Hovedløsningen i de fysiske forholdene skal være utformet slik at det er tilrettelagt for bruk av de aller fleste uten at det er snakk om særløsninger. Når togets inngangsparti og togperrongen er like høye vil det ikke kreve ekstra tiltak for påstigning, enten man har nedsatt bevegelsesevne eller ikke er dette en *universelt utformet* løsning. Et inngangsparti med mulighet for å benytte påstigningsrampe er ikke universelt utformet, men er *tilgjengelig* for personer med nedsatt bevegelsesevne.

Det er forskjell på funksjonsnedsettelse og funksjonshemming. *Funksjonsnedsettelse* er den fysiske tilstanden en person kan ha, at man for eksempel ser dårlig, hører dårlig, er allergisk eller har nedsatt bevegelsesevne. *Funksjonshemming* oppstår i de situasjonene omgivelsene hemmer personen (NOU, 2005). Et kjent eksempel er situasjoner hvor rullestolbrukere ikke har tilgang på heis. De blir hemmet av omgivelsene og får ikke mulighet til å bevege seg til andre etasjer på lik linje med andre. Universell utforming er et tiltak som gjør at individuelle forskjeller får en mindre betydning fordi omgivelsene er tilpasset de aller fleste (Lid, 2013).

På grunn av variasjoner og ulike alvorlighetsgrader av funksjonsnedsettelser er det utfordrende å tilrettelegge fysiske omgivelser slik at de imøtekommer *alle*. Universelle løsninger blir derfor et resultat av en betraktning av brukergruppene og hvilke funksjonsnedsettelser de forventes å kunne ha (Skjerdal, 2005). Det betyr at enkelte personer vil falle utenfor og møte på hindringer selv om de befinner seg i omgivelser som er universelt utformet. I enkelte tilfeller vil derfor særløsninger måtte påregnes.

Universell utforming blir bestemt og planlagt i planprosessen gjennom flere lover, overordnede mål og retningslinjer, kommunedelplaner, reguleringsplaner og byggeplaner. §1-1 i *Lov om plan og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven)* sier at prinsippet om universell utforming skal tas vare på i planleggingsarbeid og i kravene til hvert enkelt byggetiltak. Tiltak for universell utforming sikres gjennom minimumskrav i teknisk forskrift (TEK10). TEK10 inneholder minimumskrav til detaljutforming av byggverk, herunder krav om universell utforming ved arbeidsplasser eller publikumsrettede bygninger. Forskriftene tar for seg hvordan byggverk bør prosjekteres på detaljnivå, og legger føringer for størrelser på rom, gangareal, dører, skilting m.m. (Direktoratet for byggkvalitet, 2012)

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er en lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven pålegger virksomheter som henvender seg til allmennheten en universell utforming av «*virksomhetens alminnelige funksjon*» (Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, §9) slik at flest mulig kan benytte seg av tilbudet. Loven åpner for avvik dersom anleggelse av universell utforming er en betydelig byrde for den kravet pålegges (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2008). Mangel på universell utforming er diskriminerende fordi det fratrar mennesker med nedsatt funksjonsevne muligheten til å leve normalt. Et eksempel innenfor transportsektoren er at mange personer

med ulike typer funksjonsnedsettelse ikke har mulighet til å benytte seg av bil, og må bruke kollektivtransport eller drosje dersom de skal reise over lengre strekninger på egen hånd. Dårlig tilrettelegging innenfor kollektivtransporten kan medføre større konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse fordi de har få andre muligheter til å reise. For eksempel kan det gjøre det vanskelig å komme seg til og fra arbeid og sosiale arrangementer (Nordbakke, 2016).

## Universell utforming i samferdselssektoren

I gjeldende nasjonal transportplan er det et langsiktig mål å gjøre hele reisekjeder universelt utformet, det innebærer at eldre løsninger må oppgraderes og nye prosjekter må imøtekomme dagens krav (NTP 2014-2023). Eksempler på universell utforming i samferdselssektoren er tiltak som gjør det mulig for de aller fleste å reise. Tiltak som anbefales innenfor transportsektoren er tiltak som gjør det lettere for den reisende å orientere seg, få informasjon og bevege seg. En logisk utforming av bygninger og plassering av servicefunksjoner sammen med ledelinjer, kontrollerte lysforhold, auditiv informasjon av god kvalitet og god, tilgjengelig og lesbar skilting er tiltak som kan gjøre det lettere for personer med nedsatt syn, hørsel eller orienteringsevne. For personer med nedsatt bevegelse gir trinnfrie løsninger mulighet til å ferdes uten å støte på barrierer, hvilemuligheter er også et viktig tiltak (Statens vegvesen, 2014).

## Universell utforming i planprosessen

Ansvar for ivaretagelse av kravene i TEK 10 er pålagt de prosjekterende og gjennom bygningsloven. Samtidig som at kravene pålegges de som prosjekterer, skal byggherre kontrollere hva som skal prosjekteres (Nørve mfl., 2005) Uavhengig kontroll av at prosjekteringsarbeidet er i henhold til forskriftene også pålagt de prosjekterende. Kontrollerende aktør skal være uavhengig av prosjekterende aktør og blant annet kontrollere at TEK 10 er fulgt og at utførelse er i samsvar med det som er prosjektert. Kommunen kan kreve en uavhengig kontroll i tillegg dersom det ansees for å være nødvendig (Direktoratet for byggkvalitet, 2012).

Faktorer som ulike tolkninger av regelverk under prosjektering, kontrollansvar og kunnskapsnivå blant ulike aktører kan forklare hvorfor det er en varierende standard av universell utforming i ulike bygninger selv om de er underlagt de samme kravene. Det er ikke uvanlig at deler av bygg ikke prosjekteres, noen ganger prosjekteres det også underveis i byggeprosessen. I slike situasjoner kan det forekomme avvik fra kravene som stilles i TEK10. En annen årsak for varierende grad av universell utforming kan være avveining av tiltak som tilhører ulike aktørers interesser eller krav (Nørve mfl., 2005).

Innenfor samferdselssektoren har man flere aktører som har ansvar for ulike deler av reisekjeden, spesielt ved større knutepunkter hvor flere ulike transportmidler møtes. Sentrale ansvarlige aktører for hvert enkelt reisemiddel har egne ansvarsområder også i plan- og byggeprosesser og de arbeider også for sine egne interesser. Interessene kan være praktiske, økonomiske eller sikkerhetsmessige. Disse interessene kan komme i konflikt med muligheter for universell utforming. Aktuelle avveininger kan for eksempel gå ut på om man skal prioritere plassering av rømningsveier eller verneverdig arkitektur framfor tiltak for universell utforming (Tennøy, 2002). Interessekonflikter kan medføre at nyere bygninger kan bygges med mindre gode løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne, selv om lovverk med forskrifter og veiledere legger opp til gode løsninger (Nørve mfl., 2005). I eldre bygninger kan det være vanskelig å oppnå universell utforming fordi bygget har vært

underlagt et annet eller ingen regelverk som sikrer universell utforming. I enkelte tilfeller kan det da oppnås tilgjengelighet med særtiltak eller ombygging, men i situasjoner hvor bygget er vernet eller har en historisk verdi må det gjøres en avveining av om tilbygg eller betydelig endring av bygget svekker byggets karakter. (Lid, 2013)

I NIBR-rapporten *Tilgjengelighet for funksjonshemmede* (Tennøy, 2002) kommer det frem at mange kommuner vurderer sitt eget kunnskapsgrunnlag om behovene til personer med funksjonsnedsettelse som godt, mens de anser prosjekterende og utøvere for å ha for lite kunnskap om tema. I tilknytning til et intervju for rapporten ble kunnskapsmangel om brukeres behov blant byggherrer, prosjekterende og saksbehandlere i kommuner problematisert av interesseorganisasjoner og DELTA-senteret (Tennøy, 2002). Etter denne rapporten har det skjedd en endring i lovverket og forskriftene. I etterkant av disse endringene kom det fram av en spørreundersøkelse gjennomført av Norske arkitekters landsforbund (NAL) i 2013<sup>1</sup> at flere arkitekter savnet klarspråk, tydelighet, forenkling og forbedring av forskriftene. Et problem som ble påpekt var at forskriften oppleves som et «levende» dokument hvor det ofte skjer endringer. Samtidig mente arkitektene at det var nødvendig å planlegge for universell utforming så tidlig som mulig for å få et godt resultat (Norske arkitekters landsforbund, 2014).

## Brukermedvirkning

Brukermedvirkning i plan- og byggeprosesser er lovpålagt i henhold til §5-1 i *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Loven krever at kommunen skal påse at det er lagt til rette for medvirkning i private og kommunale planforslag. I tillegg er det et krav om at kommunen sikrer aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Interesser og grupper som ikke kan ha en direkte deltakelse skal ha sikrede muligheter til å medvirke. Brukermedvirkning innebærer at fagkyndige henvender seg til en brukergruppe og ber om innspill til hvordan et gitt produkt kan tilpasses brukergruppens behov. En gruppe med brukermedvirkere kan bestå av ulike representanter for ulike brukergrupper. I planprosessen vil brukere gjerne representeres av «... brukere som er medlemmer av en organisasjon, og som i kraft av sitt medlemskap medvirker i kommunale organer. Empiriske former innenfor denne kategorien er brukerstyrer, eldreråd, kommunale foreldretvalg, kommunale råd for funksjonshemmede, brukerråd samt møter som avholdes ad-hoc i tilknytning til bestemte saker og som brukere inviteres til å delta på.» (Helgesen, 2006 s.7)

Plan og bygningsloven gjelder hovedsakelig plansaker, bestemmelser om medvirkning gjelder ikke på samme måte for byggeprosesser. Råd for funksjonshemmede og brukerrepresentanter kan medvirke både i tilknytning til reguleringsplaner og byggesak, men tidligere forskning viser ikke tydelig når i prosessen og hvordan brukermedvirkningen skjer (Nørve mfl., 2005). Organiseringen av kommunale råd for funksjonshemmede kan variere fra kommune til kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008).

---

<sup>1</sup> NAL gjennomførte høsten 2013 en spørreundersøkelse om erfaringer med TEK 10 generelt og om universell utforming og energireglene (kapittel 14) spesielt. Undersøkelsen gikk ut til Totalt 5631 personer fordelt på: NAL, 3040 medlemmer, Tekna (avd. bygg), 1464 medlemmer, NLA, 704 medlemmer NIL, 423 medlemmer.

## Ulike aktører, ulike utfordringer

I NIBR-rapporten *Tilgjengelighet for funksjonshemmede* (Tennøy, 2002) kommer det frem at det er ulike oppfatninger av hva som er viktige utfordringer ved sikring av tilgjengelighet for funksjonshemmede i plan og byggeprosesser. Interesseorganisasjoner påpeker at det er manglende kunnskap både innad i kommunen, blant prosjekterende og utførende. Kommunene som deltok i undersøkelsen anser sine egne saksbehandlere som kompetente. Prosjekterende mener forskrifter og regelverk er gode verktøy å forholde seg til, men forteller at det gjøres avveininger underveis. I rapporten nevnes manglende kontrollvirksomhet som et problem, og det påpekes at kommunene mangler ressurser til å drive kontrollarbeid<sup>2</sup>.

Som nevnt tidligere sikrer TEK 10 en viss standard for universell utforming ved arbeidsplasser eller publikumsrettede bygninger, men det påpekes i forskriften at denne standarden er et minimumskrav (Nørve mfl., 2005). Det betyr at byggherre og arkitekter har en stor innflytelsesmulighet når det kommer til hvor stor grad av tilretteleggelse man vil ha i et område eller i en bygning, dersom de velger å gå for løsninger som er bedre enn minimumskravene.

Manneråkerutvalget har uttalt at mange nye bygninger ikke er tilstrekkelig godt universelt utformet enten som følge av dispensasjoner fra viktige tilgjengelighetskrav i forskriften, lave krav i veiledningen til forskriften eller avveininger underveis i plan eller byggeprosessen som gir et resultat som viker fra forskriftens krav uten at dispensasjon er gitt. Det betyr at nyere bygninger kan bygges med mindre gode løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne, selv om lovverk og veiledere legger opp til gode løsninger (Nørve mfl., 2005).

I Rundskriv T 5/99 anbefales det at kommuner aktivt involverer elderåd og det kommunale rådet for funksjonshemmede. Det presiseres også at funksjonshemmedes interesser skal være en del av den kommunale planleggingen på en slik måte at det utvikles en helhetlig politikk som kan være grunnlag for avgjørelser i enkeltsaker. «*Funksjonshemmedes situasjon må settes på den politiske dagsordenen når plansaker diskuteres dersom deres interesser skal kunne ivaretas.*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1999)

## Universell utforming i planleggingsprosessen

Som nevnt tidligere er universell utforming sikret gjennom plan og bygningsloven, herunder pålegges offentlige aktører et ansvar for å se til at universell utforming ligger til grunn for krav til planlegging og byggetiltak. Disse instansene har også ansvar for å se til at planleggingsprosessen inkluderer personer som tilhører grupper som er avhengige av universelle løsninger. Medvirkning skal skje på en slik måte at personer med nedsatt funksjonsevne kan ta del i medvirkningsprosessen uavhengig av type funksjonsnedsettelse. Det innebærer at møtelokaler og måten man presenterer planmaterieill på må være tilpasset blant annet bevegelsehemmede, hørselshemmede, synshemmede og personer med nedsatt kognisjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009).

Fylkeskommunen har ansvar for å ta opp spørsmål tilknyttet universell utforming i planleggingen. De skal i samråd med Fylkesmannen veilede og gi kommuner støtte til å sikre interesser tilknyttet universell utforming i kommunalt planarbeid. Fylkeskommunen har også hjemmel til å komme med innsigelse til kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og byggeplaner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1999).

---

<sup>2</sup> Denne rapporten (Tennøy 200) er skrevet før TEK 10 ble gjeldende

Det er kommunen som har det største ansvaret for å behandle plan- og byggesaker. Dette ansvaret innebærer at kommunen må forholde seg til nasjonale mål og utarbeide planer og strategier for å nå disse målene. Slike planer og strategier vil innarbeides i kommuneplanens samfunnsdel og i bestemmelsene og kartet til kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel og samfunnsdel legger videre føringer og begrensninger for offentlige og private reguleringsplaner og byggeplaner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1999).

## Offentlig planprosess og medvirkning

Medvirkning i planleggingen er lovfestet etter *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* i kapittel 5, *Medvirkning i planleggingen*. Medvirkning skal være sikret av planmyndighetene som har ansvar for planprosessen. Normalt er det kommunen som har ansvar for saksbehandling av reguleringsplaner. Saksgangen skal sikre kommunens, utbyggers og berørte parter sine interesser. Figuren til høyre illustrerer en typisk saksgang for en reguleringsplan. Det første som skjer når et reguleringsforslag mottas av kommunen er at forslaget registreres som en sak og får en saksbehandler ved plankontoret. Saksbehandleren har ansvar for å gi forslagsstiller en avklaring om hvilke overordnede føringer planforslaget må imøtekomme. Bestemmelser fra kommuneplanens arealdel er et eksempel på et styrende dokument som kan føre til at reguleringsforslaget må bearbeides, endres betraktelig eller forkastes. Kunngjøring av oppstart av en reguleringsplan skal skje i minst en lokalavis og via elektroniske medier. Etter kunngjøringen skal det være åpent for publikum å komme med innspill. I tillegg skal det sendes ut en varslings til spesielt berørte og interessegrupper som kan ha spesielle innspill til planen, blant disse er interesseorganisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunen kan også kontakte sitt eget rådgivende organ; kommunalt råd for funksjonshemmede. Som nevnt tidligere er alle kommuner forpliktet gjennom «Lov om råd eller annen representasjonsordning for menneske med nedsatt funksjonsevne mm.» til å velge representanter som kan representere personer med nedsatt funksjonsevne.

I denne fasen er planen fortsatt under arbeid, her blir innspill og uttalelser ivarettatt, registrert og eventuelt tatt til følge. Forslagsstiller bearbeider planen i dialog med kommunen. Senere, ved offentlig ettersyn skal planen igjen være tilgjengelig på elektroniske medier, frist for innspill til reguleringsforslaget er da 6 uker. Etter offentlig ettersyn skal planen igjen bearbeides før den blir sendt videre til 2. gangs behandling. Her får politikerne et saksframlegg sammen med alle innspill som har kommet frem under høringsfasen. I saksframlegget har kommunens saksbehandler for reguleringsplaner svart ut innspillene og gjort rede for hvorfor og hvorfor ikke enkelte innspill er tatt til følge eller ikke. Sirklene i figuren forteller



Figur 1: Figuren illustrerer planprosessen for reguleringsplaner. De røde ringene markerer hvor i planprosessen det åpnes for medvirkning. Figurens utforming og tekst er basert på en illustrasjon av planprosessen på [miljolare.no](http://miljolare.no)



når i planprosessen det åpnes for innspill fra berørte naboer og innbyggere for øvrig. Etter at planen er vedtatt skal den behandles av saksbehandlere i kommunen som arbeider med byggesak, dette er ikke illustrert i figuren. Disse saksbehandlerne avveier om ordlyden i reguleringsbestemmelsene er tilstrekkelige for å sikre at det endelige byggeprosjektet samsvarer med reguleringsplanen. Det er også her det avveies om det er hjemmel for dispensasjon dersom noen av bestemmelsene er vanskelige å imøtekomme i praksis. Et enkelt eksempel på en dispensasjon med tanke på universell utforming er at det godkjennes rullestolramper som er brattere enn 1:20.

Medvirkning fra personer med nedsatt funksjonsevne trenger ikke å skje i forbindelse med høringstidspunktene for en reguleringsplan. Prosjektledelse for byggeprosjektene kan involvere brukerrepresentanter før de melder prosjektet inn til kommunen dersom de ser nytten av det. I plan- og bygningsloven kreves det at personer med spesielle behov, samt barn og unge skal ha mulighet til å medvirke på lik linje med alle andre. Kommunen har som planmyndighet ansvar for dette (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §5-1). Hvordan medvirkningen skal skje kan kommunene bestemme selv. Medvirkningen kan gjøres etter behov og etter kommunens tilgjengelige ressurser enten ved hjelp av mindre tiltak for medvirkning eller ved å legge opp til deltakelse gjennom hele planprosessen.

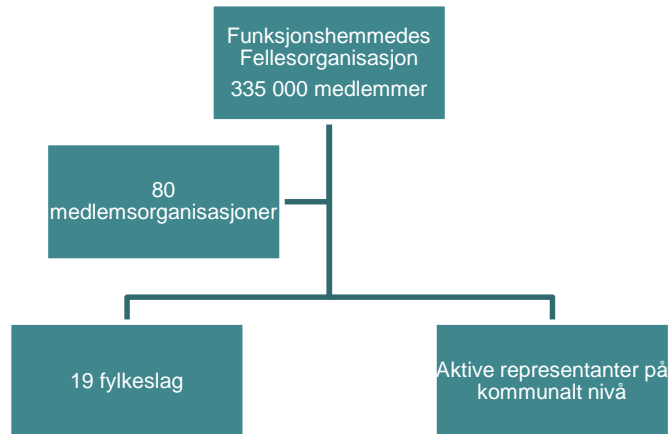
## 3 Beskrivelse av medvirkningsprosesser - casestudiene.

For å få et innblikk i hvordan medvirkningsprosessen for å få til universell utforming kan arte seg, er det som tidligere beskrevet gjort flere intervjuer med sentrale aktører fra sentrale organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne. I det følgende vil vi formidle informasjon fra intervjuene med brukerorganisasjonene og aktører som har tatt del i brukermedvirkningsprosesser på nasjonalt og lokalt nivå. Her vil vi presentere funn fra intervjuer med sentrale aktører og brukermedvirkere om deres perspektiv på medvirkningsprosessene og deres rolle i de ulike prosjektene i casestudiene.

### Organisasjoner og brukermedvirkningsprosesser

#### Organisasjonene

Norges Handikapforbund er en organisasjon med over 15000 medlemmer og 300 lokallag, organisasjonen representerer primært personer med nedsatt bevegelse og dessuten personer med ulike typer funksjonsnedsettelse. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon er den største paraplyorganisasjonen i Norge og representerer over 335 000 enkeltpersoner. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon representerer i likhet med Norges Handikapforbund personer med ulike typer funksjonsnedsettelse, men medlemmene i Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon er de ulike medlemsorganisasjonene og ikke enkeltpersoner. Både Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har en aktiv rolle når det gjelder å bistå med rekruttering av brukermedvirkere på nasjonalt og lokalt nivå. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon er en paraplyorganisasjon og alle organisasjonene vi har vært i kontakt med, bortsett fra Norges Handikapforbund, er medlemsorganisasjoner her. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon representerer i alt 83 medlemsorganisasjoner, og representerer dermed flere ulike typer funksjonsnedsettelse. Ulike typer funksjonsnedsettelse medfører ulike typer behov blant annet med tanke på universell utforming og tilgjengelighet. Vår informant fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon påpeker at det er et bredt felt å holde seg oppdatert på og at det krever prioritering fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.



Figur 2 Informasjonen er hentet fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons hjemmesider (<http://ffo.no/Organisasjonen/>)

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon jobber for en standardisering av løsninger, for eksempel arbeider de for at trinnfri på- og avstigning blir en standard løsning på *alle* togstasjoner. Under intervjuet uttrykte vår informant fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon at det daværende målet om at Norge skulle være universelt utformet innen 2025 var vanskelig å oppnå: «*Prosessene som er igangsatt for å gjøre omgivelsene universelt utformet tar for lang tid til at det er mulig å nå målstreken innen 2025. Tilgjengelighetstiltak gjør situasjonen bedre, et delmål om at Norge skal være tilgjengelig innen 2020 ville vært bedre og mer realistisk. For eksempel må bevegelsehemmede flere steder fremdeles bæres ombord på fby, tilgjengelighetstiltak kan forhindre dette rasket, universell utforming av hele systemer vil derimot ta mye lengre tid.*»

Kort tid etter intervjuet kom det en ny handlingsplan for universell utforming fra regjeringen, *Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019*. I denne handlingsplanen står det ikke lenger at Norge skal være universelt utformet innen 2025 (Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet, 2016). Representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon påpekte at brukermedvirkning er et viktig verktøy for å få til universell utforming, men at det i sum brukes for lite midler på å nå målsetningene som er satt.

## Brukermedvirkning i praksis

Når det gjelder brukermedvirkning mente representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon at det er forskjell på nasjonal og regional/lokal brukermedvirkning og prosessene rundt disse avhengig av om det gjelder prosjekter på nasjonalt, eller lokalt nivå. Representanten har tatt del i medvirkningsprosesser av nasjonal betydning på vegne av sin organisasjon og i tillegg er representanten også brukermedvirker i lokale prosjekter i sin hjemkommune. Representantens erfaring var at de nasjonale foraene fungerer greit, mens det lokalt fungerer i varierende grad. I lokale medvirkningsprosjekter savnet representanten systematikk når det kom til å rekruttere brukerrepresentanter. Prosessen kunne oppfattes som noe tilfeldig og ulik i ulike prosjekter. Som eksempel nevnte representanten at man kunne oppleve at en brukerrepresentant ble valgt på grunnlag av bekjentskap. Brukerrepresentanten ble rekruttert ved at man spurte en bekjent som hadde en funksjonsnedsettelse. Verving av bekjente framfor å ta kontakt med en de funksjonshemmedes paraplyorganisasjoner som Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og

Samarbeidsforumet Av Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO) kan ifølge vår informant medføre at man innhenter personer med manglende, eller gal kompetanse.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon arbeider med å heve kompetansen hos sine representanter og holder kurs for dem. Kompetanse blant dem som skal medvirke blir tillagt betydelig vekt, men representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon påpeker at det ikke kan kontrolleres at alle brukermedvirkerne har riktig kompetanse, spesielt lokalt.

*«Det er ikke alltid man har fagkyndige medvirkere... De [medvirkerne, red. anm.] forstår ikke nødvendigvis planene de blir introdusert for. Det er alltid en fare for å havne i en gisselsituasjon hvor de som har utarbeidet planen kan si at det har foregått en medvirkning, mens brukermedvirkningen ikke har vært «reell» fordi brukermedvirkerne ikke har klart å gi gode innspill på grunn av mangel på informasjon, som følge av at de ikke har fagkompetanse innenfor f.eks. å lese eller forstå begrepsbruk og bilder eller kart i plantegninger og dokumenter.»*

Representanten som tidligere hadde arbeidet hos Norges Handikapforbund var enig i at kompetanseheving er viktig for at brukermedvirkningen skal fungere. Da med tanke på at brukerrepresentanter i medvirkningsprosessen kan bli møtt med henvisninger til lover, krav og forskrifter. I intervjuet la representanten også vekt på at interesse underveis i prosessen og for universell utforming fra brukerrepresentantens side er spesielt viktig for at medvirkningen skal være fruktbar. Dette synspunktet ble begrunnet med følgende argument;

*«Interesse fra alle aktører er sentralt, kompetanse må bygges opp. Det verste som finnes er representanter fra brukerorganisasjoner som ikke er interessert i universell utforming eller som ikke setter seg inn i problematikken og i prosessen. Det er problematisk når regelverket man arbeider med er et «gi og ta-regelverk». Da vil ikke utbygger ha noe å lene seg på og prøver på egenhånd. Det som typisk vil skje da er at organisasjoner uttaler seg om dårlige løsninger i etterkant.»*

Utsagnene antyder at brukerrepresentanter uten opplæring og informasjonsmøter med brukerrepresentanter av dårlig kvalitet reduserer brukerrepresentanters mulighet til å ha en reell medvirkningsrolle. Det påpekes også at regelverket (forskrifter) er for fleksibelt og at det dermed stilles krav til at brukerrepresentanter er bevisste og aktive når de tar del i en medvirkningsprosess.

## Brukermedvirkningsprosessen

I intervjuene kommer det frem at det er varierende når man som brukerrepresentant kommer inn i prosessen. Alle organisasjonene vi har intervjuet påpeker at det ideelle alltid vil være å komme inn i et byggeprosjekt så tidlig som mulig. Det beste vil være å kunne medvirke allerede mens planarbeidet er på idénivå. Ved å komme inn på dette stadiet er det mindre sannsynlig at innspill om universelle løsninger kommer i konflikt med rammene som er lagt for byggeprosjektet. Flere av de vi har snakket med påpeker at det å komme med innspill og kommentarer til et prosjekt etter ferdigstilling er lite lønnsomt for utbygger. Det blir dyrere å gjøre endringer i etterkant framfor å velge de riktige løsningene fra starten av. Det er en oppfatning blant enkelte informanter at man kommer tidligere inn i prosessen nå enn hva man gjorde for noen år siden og at dette har bedret medvirkningsprosessen. Samtidig påpeker flere av de intervjuede at det er varierende prosedyrer for innkalling for medvirkning og ingen av organisasjonene har en fullstendig oversikt over hvordan det gjøres i de ulike regionene. Et eksempel på dette kan være at da en av våre informanter fikk spørsmål om organisasjoner for eksempel ble invitert til å ta del i anbudsprosesser for bussruter fikk vi følgende svar; *«Veldig varierende, det skjer eventuelt på fylkesnivå og det er en underlig greie, det er 19 ulike måter å løse universell utforming og tilgjengelighet for*

*buss på i 19 ulike fylker.» Dette utsagnet støtter opp under oppfatningen av ulike ordninger ulike steder i landet.*

Fra tidligere rolle som brukerrepresentant på lokale prosjekter har representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon varierende erfaring når det kommer til brukermedvirkningsprosesser og har blant annet valgt å bruke lokalavisa som middel for å få fram sin sak. Andre informanter forteller om at de har fått meldinger om dårlige løsninger etter ferdigstillelse av byggeprosjekter fra sine medlemmer. I slike tilfeller meldes klagen inn til myndighetene, det har i enkelte tilfeller medført endringer etter brukernes ønsker og ved andre tilfeller har det skapt diskusjoner. Det at organisasjoner benytter seg av media og bruker det som et middel for å få fram sin sak er ikke et ukjent fenomen blant informantene, men det presiseres at bruken av dette er situasjonsbetinget og at det varierer mellom ulike lokallag og organisasjoner.

Det er en enighet blant de intervjuede om at brukermedvirkningsprosessene er ulike, dette gjelder spesielt lokale prosjekter. Både når og hvordan brukermedvirkerne kommer inn i prosjektene, samt hvor mange brukermedvirkere det er som blir rekruttert for å medvirke er varierende. Det er en oppfatning av at det også er varierende hvorvidt større prosjekter med betydning for flere framtidige brukere og besøkende, har en annen type medvirkningsprosess enn mindre prosjekter. En informant nevner likevel to større prosjekter hvor man i det ene prosjektet vervet brukermedvirkere på grunnlag av bekjentskap og i det andre kontaktet sentrale organisasjoner. Samtidig framheves det at det er varierende hvordan man løser brukermedvirkning med tanke på ulike gruppers behov. Det ble også pekt på at universelle løsninger kan tilfredsstillende de samme tekniske kravene, men likevel fungere ulikt. Ledelinjer ble trukket frem som et eksempel på løsninger som ofte tilfredsstiller krav til vinkler, bredde og fargekontrast, uten at de oppleves som like brukervennlige alle steder. I denne forbindelse ble kunnskap blant medvirkerne både om regelverk, brukerbehov samt sammenhengen mellom disse, trukket frem som en viktig dimensjon.

Beskrivelsen av variasjoner innenfor prosjekter og lite systematikk ved rekruttering av brukerrepresentanter antyder at det er en oppfatning av at det er variasjoner innenfor brukermedvirkerens kunnskap basert på egenerfaring og eventuell kursing. Som følge av disse forskjellene etterlyser organisasjonene mer systematikk og en oversiktlig framgangsmåte ved ervervelse av brukerrepresentanter og i selve brukermedvirkningen. Det å melde fra til lokallag om nye saker er en av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon sine oppgaver, men representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon påpeker at det er ønskelig at de som utarbeider planene henter inn brukerrepresentanter mens planen fremdeles er på idénivå. Representanten mener det oppleves som ryddigere. Planarbeidet kan ha kommet langt innen en reguleringsplan legges ut på høring, organisasjonene ønsker at brukerrepresentanter skal hentes inn allerede når planarbeidet er på idénivå. Det kan innebære at mange prosjektansvarlige vil være tjent med å varsle og hente inn brukerrepresentanter tidligere enn det loven pålegger dem å gjøre.

## Interessekonflikter

Organisasjonene er enige i at interessekonflikter kan forekomme underveis i brukermedvirkningsprosessen. For eksempel kan taktile ledelinjer være en ulempe for personer i rullestol. Bruk av tekstiler for lyddemping til fordel for hørselshemmede kan gi plager til personer med allergi eller luftveissykdommer som for eksempel astma. Fra organisasjonenes side ble det tatt til orde for at slike konflikter kan unngås og at dette må

være utbyggers ansvar. Ofte kan løsningen ligge i valg av materialer og alternative løsninger, som for eksempel ledefelt i stedet for ledelinjer.

Flere av de intervjuede påpekte at det ofte er kun en eller få brukerrepresentanter som tar del i lokal medvirkning. Representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon betegnet dette som problematisk fordi innspillene som gis i en medvirkningsprosess alltid vil ha utspring i brukerrepresentant(en)s egne praktiske erfaringer. For eksempel vil en person med nedsatt syn ha andre praktiske erfaringer enn en person med nedsatt bevegelighet. Det påpekes også av flere representanter fra de andre organisasjonene at særsynet er viktig. Med særsyn menes nettopp det at personer med ulike funksjonsnedsettelse har ulike erfaringer tilknyttet hvilke typer utfordringer de møter i hverdagen. Det har betydning for medvirkningsprosessen fordi brukerrepresentantene som regel ikke er fagkyndige, de bidrar derfor med kunnskap som de har tilegnet seg gjennom erfaring med å leve med en spesiell funksjonsnedsettelse. Dette er kunnskap som vanskelig kan læres, derfor er det flere av de intervjuede som ga uttrykk for at det er viktig for dem at nettopp deres brukergruppe er representert i en medvirkningsprosess. Alle påpekte at det er viktig at brukerrepresentanter som medvirker i en planprosess har kunnskap om behovene til personer som har ulike typer funksjonsnedsettelse, slik at alle interesser blir ivaretatt i medvirkningen.

På grunn av at kunnskapen brukermedvirkere har er tilegnet gjennom praktiske erfaringer, oppfatter flere av representantene fra organisasjonene det som uheldig når en brukerrepresentant får ansvar for å medvirke på vegne av personer med en annen type funksjonsnedsettelse enn sin egen. Det ble påpekt av en informant fra en medlemsorganisasjon av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon at de har forventinger om å bli varslet av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon dersom det skjer noe som er relevant for deres brukergruppe. Informanten mente at Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har et ansvar for å varsle de ulike organisasjonene eller rådføre seg med en aktuell organisasjon når det er behov for å få med interessene til en spesiell brukergruppe. Det kan være vanskelig for en brukerrepresentant å tenke seg til hvilke løsninger som vil være spesielt gode eller dårlige for en person med en annen type funksjonsnedsettelse. Et annet problem som ble beskrevet i intervjuene var at ulike typer funksjonshemninger kunne oppfattes som svært like. For eksempel ble det påpekt fra organisasjonenes side at synshemmede og blinde har like, men også svært ulike behov. Det samme gjelder døve og hørselshemmede. Det ble også påpekt at bevegelseshemmede som har balanseproblemer og rullestolbrukere som bruker elektrisk rullestol møter helt ulike utfordringer. Enkelte av representantene fra organisasjonene ga uttrykk for at de ikke alltid er sikre på at deres interesser blir sikret. De mente at Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon hadde et ansvar for å finne representanter med riktig brukererfaring med hensyn til hvilke typer funksjonsnedsettelse som skulle representeres i brukermedvirkningen, når de drev med rekruttering til medvirkningsprosesser.

## **Brukerrepresentantenes utfordringer**

Organisasjonene er enige om at det finnes en fare for å havne i en slags «gisselsituasjon» der de som har utarbeidet planen kan si at det har foregått en medvirkning uten at brukermedvirkningen har vært «reell» fordi brukermedvirkerne ikke har klart å gi gode innspill, for eksempel på grunn av mangel på informasjon. Med mangel på informasjon menes det ikke at brukerrepresentantene nødvendigvis ikke ble informert om saken, men at selve informasjonskanalen har hatt en slik form at budskapet i praksis ikke har vært tilgjengelig for brukerrepresentantene. De intervjuede forklarer at dette kan skje, enten som følge av at brukermedvirkerne ikke har fagkompetanse, eller fordi de ikke har blitt presentert materialet på en måte som passer for dem. Synshemmede, blinde,

hørselshemmede og døve må få relevant informasjon på en måte de kan sanse, og noen brukerrepresentanter peker på at for eksempel taktile figurer av planlagte rom eller bygninger vil kunne gjøre det enklere å oppfatte hva ulike tegninger faktisk fremstiller, også for personer med nedsatt kognisjon. Denne gruppen kan dessuten ha behov for en egen innføring i planene, slik at de blir i stand til å formidle relevante erfaringer gjort fra sitt ståsted. Møterom må også være tilgjengelige for bevegelseshemmede og også behovet for tolking til tegnspråk ble nevnt som et forhold det må tas hensyn til.

En av våre informanter påpeker at det å lese dokumenter med ukjente begreper, figurer, kart eller plantegninger, for så å komme med konkrete innspill til løsninger ut i fra kunnskap basert på brukererfaring, kan være vanskelig. Det å bedømme hvilke løsninger som er gode nok ut i fra planmaterieell ble beskrevet som vanskelig. Informanten mente at noen løsninger var vanskelige å vurdere ut i fra et kart eller en tegning.

*«Når man blir kjent med prosjektet gjennom tegninger, så er det et problem for han som er blind. Arkitekter er alltid klare på at lovverket er så klart og godt at universell utforming ikke er et problem, men det stemmer ikke alltid. For eksempel har ledelinjer ofte ingen konsekvente løsninger, de er ulike over alt, de oppfyller kravene, men de er ikke funksjonelle»*

Det ble beskrevet som vanskelig å vite om løsningen var god før etter et prosjekt var ferdigbygget. Flere informanter påpekte at både de selv og andre brukerrepresentanter ikke kunne regnes som fagkyndige. På bakgrunn av dette nevnte mange at det er viktig å få presentert planer på en slik måte at de som lekfolk også kan forstå dem. For eksempel må fagtermer unngås eller forklares godt slik at brukerrepresentantene forstår planene. Brukermedvirkerprosessen må i seg selv være universelt utformet, eller i alle fall tilrettelagt, for at brukerkompetansen skal kunne hentes frem og nyttiggjøres.

*«Det er vanskelig å forstå tegningene man blir presentert når man ikke har fagkompetanse, da må de stole på det arkitektene sier, når man kommer med innspill får man som regel positive svar; skal sjekkes, følges opp, passes på.»*

## Universelt utformet medvirkning

Representantene fra de ulike organisasjonene forteller at det er varierende i hvilken grad selve saksprosessen er universelt utformet. De påpeker at det er viktig at møter holdes i rom som er tilgjengelige for bevegelseshemmede og at informasjon som distribueres fra prosjektledelse er forståelig for synshemmede, blinde, døve og hørselshemmede. Også personer med kognisjonsvansker må informeres om planer på en slik måte at de kan komme med relevante innspill. Informasjonskanalen i seg selv trenger ikke bestemme om medvirkningen er universelt utformet. For eksempel fortalte representanter fra en organisasjon for døve at de hadde erfart å ikke få kontakt med sine tolker innen tidspunktet for et medvirkningsmøte. Det endte med at møtet ble gjennomført uten at deres representant fikk mulighet til å medvirke. Ved brukermedvirkning må ofte døve bestille tolketjenester eller ordne med andre hjelpemidler for å kunne medvirke på lik linje med andre. Situasjonen ble beskrevet som vanskelig fordi døve brukerrepresentanter er avhengige av å få tak i tolketjenester. På enkelte tider av døgnet blir det spesielt vanskelig for organisasjonen å finne representanter og tolketjenester som har mulighet til å delta i medvirkningsmøter. Dersom innkallingen til møtet skjer i kort tid før møtetidspunktet blir det enda vanskeligere. Også kompenserende teknisk utstyr som teleslynge mangler ofte.

Representantene fra organisasjonene fortalte at det er varierende hvorvidt brukermedvirkere får kompensasjon for reiseutgifter og bruk av tid. Flere mente at dersom man tar fri fra jobben og får reiseutgifter så burde det være et minimum å få dekket det. En annen barriere oppstår når brukerrepresentanter ikke kan ta del i medvirkningsprosessen fordi de ikke kan ta fri fra jobb, brukerrepresentanter får ikke nødvendigvis dekket sine kostnader av sin organisasjon. Enkelte brukerrepresentanter kan være uføretrygdet med lite private midler, i slike tilfeller kan økonomien være en barriere for å kunne delta i medvirkningen.

## Krav og forskrifter

I våre intervjuer gir representantene fra organisasjonene uttrykk for at de på mange måter er fornøyde med dagens krav og forskrifter (TEK 10). De oppfatter det slik at de fleste utbyggere oppfyller krav og forskrifter de blir pålagt gjennom lovgivningen. Samtidig påpeker enkelte av våre informanter at lovverket åpner for tolkning og ikke nødvendigvis sikrer de beste helhetlige løsningene. Det ble hevdet at en standard kunne ha vært en bedre regulering og gitt mer helhetlige og gunstige løsninger. For eksempel mente en representant fra en av organisasjonene at flere brukere hadde vært mindre fornøyd med fargevalget på toalettene på den nye terminalen på Værnes. Årsaken var at vegger og møblement på toalettet hadde for små kontraster, noe som ville gjøre det vanskelig for synshemmede å orientere seg der. Dersom det fantes en standard for fargevalgene på offentlige toaletter kunne dette vært unngått. En annen informant trekker fram ledelinjer som et eksempel på et tiltak som ofte imøtekommer krav og forskrifter samtidig som at brukere opplever at ledelinjene ikke fungerer som gode følgelinjer i praksis. Men selv om det altså ble gitt uttrykk for at det var rom for forbedringer ble det lagt vekt på at det eksisterende regelverket er av stor betydning for arbeidet med universell utforming i konkrete prosjekter. Dersom brukermedvirkere ønsker spesielle løsninger som strekker seg ut over krav og forskrifter må de argumentere for dette. En representant mener at dersom brukermedvirkerne har gode argumenter for hvorfor en foreslått løsning er god vil det være lettere å få gjennomslag for sine forslag. Det er enighet om at individuelle faktorer som kunnskap og engasjement spiller inn når det gjelder å bli hørt i medvirkningsprosessen. Mange elementer spiller inn og det er veldig varierende hvor vellykket en medvirkningsprosess er.



## 4 Brukermedvirkningsprosesser i tre konkrete prosjekter

### OSL T2

OSL T2 er et stort prosjekt som omfatter en utvidelse av eksisterende terminalareal på Gardermoen flyplass med 117 000 m<sup>2</sup>. Byggestarten for prosjektet var i 2010 (flysiden), Pir Nord ble påbegynt i 2011, og terminalen/sentralbygg vest (SBV) ble påbegynt i 2012. Prosjektet var som planlagt ferdig i april 2017. Kapasiteten for det nye terminalarealet er 30 millioner passasjerer pr. år. Terminalen vil ha 11 nye flyoppstillingsplasser tilknyttet med bro og 6 nye fjernoppstillingsplasser (osl2.no). Avinor er prosjekteier for OSL T2 og Ullensaker kommune er utøvende planmyndighet. Representanter fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Hørselshemmedes Landsforbund, Norges Blindforbund, Norges Astma- og Allergiforbund og Norges Handikapforbund deltok i medvirkningen. Disse representantene sitter også i Flygruppa som er en medvirkningsgruppe på nasjonalt nivå initiert av Avinor.

### Beskrivelse av medvirkningsprosessen

I dette prosjektet startet brukermedvirkningen allerede på skisse/ideetadiet. På dette stadiet foreligger svært få fastsatte rammer. I denne fasen av byggeprosjektet skulle man lage premissgrunnlaget for en prosjekteringskonkurranse og det ble åpnet for innspill til utforming på terminal og pir fra ulike hold. Prosjektet ble senere delt opp i deler, for eksempel var terminal/landside eller bagasjeområdet to ulike deler. Videre ble disse delene delt opp og tildelt ulike arbeidsgrupper som hadde representanter fra viktige faggrupper som toll, politi, brann og personer med redusert mobilitet (PRM). Hensikten var å etablere flere arbeidsgrupper innenfor ulike «fagområder» som kunne gi innspill til ulike måter å bygge terminalen på. En av arbeidsgruppene ble kalt «PRM-gruppen» og besto av assistansetjenesten på flyplassen og en representant fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, gruppen ble, etter rådføring med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, utvidet på et senere stadium

Hensikten med å ha en egen PRM-gruppe var å skape et miljø som var egnet til å få frem medlemmenes erfaringer og synspunkter. Medlemmene i gruppen hadde vært brukere av flyplassen over lengre tid. PRM-gruppen tok del i møter sammen med andre viktige aktører som det daværende Jernbaneverket, Flytoget, NSB, Statens vegvesen, toll, politi, brann og redning. Ansatte var også med i medvirkningsprosessen. Prosjektledelsen anså det for å være viktig at flyplassen også skulle fungere i praksis, derfor var det viktig å få ulike erfaringer fra ulike brukergrupper frem. Det innebærer at terminalen skal være funksjonell for alle brukere. Gruppa skulle bidra med innspill og råd som var kompatibelt med rammene prosjektet hadde; tid, kostnad, andre myndigheters regulering. I denne prosessen ble fordeler og ulemper veid mot hverandre for å komme frem til det beste alternativet og mange alternativer ble utarbeidet.

I utgangspunktet var det lagt opp til at terminalen skulle ha en annen beliggenhet enn den nåværende terminalen har. En allerede etablert kulvert skulle gjøre det mulig å forflytte seg fra flyplassens eldste del til den planlagte nye terminalen lokalisert et stykke unna den eldre

terminalen. Denne løsningen valgte man å gå bort i fra og en av årsakene var innspill fra medvirkningsgruppa om at universell utforming ville bli vanskelig å få til på en god måte dersom man valgte å lokalisere T2 i tilknytning til kulverten. Dette førte til at T2 ble lokalisert i direkte tilknytning til den opprinnelige terminalen. Da vinneren av arkitektkonkurransen var kåret fikk de involverte partene som hadde vært med i medvirkningsprosessen gå igjennom skisseprosjektet til vinner- alternativet. Innspillene ble så tatt med videre for utarbeidelse av et nytt revidert skisseprosjekt. Dette skisseprosjektet ga videre grunnlag for forprosjektet som i sin tur måtte godkjennes av utbygger.

Forprosjektet er grunnlaget for detaljprosjekteringen av byggeprosjektet. Under detaljprosjektering bestemmes mye og det ble derfor arrangert flere møter underveis slik at arkitekter og ingeniører kunne få innspill til riktig tid. På grunn av dette ble det påpekt av prosjektleder under vårt intervju at det var viktig at representanter fra kommunen var med på møtene. Kommunen har som planinstans myndighet til å gi dispensasjon dersom det ikke er mulig å imøtekomme spesielle krav, for eksempel i TEK 10. Når de var med på møtene ble det lettere å føre dialog rundt hva som var mulig å få til og ikke. Møtene startet tidlig i prosessen, før det var aktuelt å diskutere løsninger på detaljnivå. Tema for møtene ble bestemt etter hvor langt man var kommet i prosessen. Arbeidsformen for medvirkningsmøtene kunne være en gjennomgang av skisser som de prosjekterende hadde laget. Brukermedvirkerne fikk mulighet til å ta dette med seg til sine organisasjoner og diskutere før de kom tilbake med innspill. Det var frivillig å delta på møtene, og man fikk informasjon om hva møtene skulle handle om i innkallingen. Brukerrepresentantene mottok ikke kompensasjon for deltakelse.

## Prosjekteiernes perspektiv

Prosjektledelsen for T2 OSL var opptatt av å skape gode medvirkningsprosesser og vår informant fra prosjektledelsen trakk selv frem tre hovedmomenter i intervjuet og beskrev disse som spesielt viktig for å få til en god brukermedvirkning. De tre momentene var kunnskapstilfang, forventingsstyring og forankring. Med bakgrunn i prosjektledelsens presentasjon av sin tilnærming til brukermedvirkningen i intervjuet er disse tre hovedmomentene presentert nedenfor.

### Kunnskapstilfang

Når nye representanter kommer inn i en medvirkningsprosess så er det ønskelig å få kartlagt gruppas kunnskapstilfang og tilrettelegge for at relevant informasjon skal kunne hentes ut fra de ulike brukerrepresentantene. Det ble ikke forventet at enkeltpersoner skulle kunne alt, men prosjektledelsen var bevisste på at kunnskapstilfanget for alle brukerrepresentantene som satt rundt bordet var stort. For å få fram nyttig informasjon fra brukerrepresentantene ønsket prosjektledelsen å etablere et miljø hvor det var trygt og greit å komme med sine innspill og synspunkter.

Prosjektledelsen uttaler at det er mange måter å løse TEK 10 krav på, men det er mye som ikke er beskrevet i standarder, forskrifter og veiledere. For eksempel hvor høye bokstaver skal være på skilt som beskriver når en flight skal gå, hvordan heisen skal være og om det skal være klappseter i den eller ikke. Brukermedvirkerne kan også gi innspill om hvor man burde henge opp skjermer og hvor høye de burde være. Prosjektledelsen ønsket at brukermedvirkerne uttalte seg om slike forhold og PRM-gruppen fungerte som et forum for å frembringe slik brukerorientert kunnskap.

## Forventningsstyring

Prosjektledelsen uttaler at brukermedvirkerne får muligheter til å uttale seg og de tilstreber å gjøre justeringer *så langt de kan* innenfor rammene som er gitt prosjektet.

Forventningsstyring handler om å informere brukerrepresentantene om hvilke rammer som foreligger for prosjektet. Rammer som økonomi, lovverk, krav, eventuelle interesse/brukskonflikter og lignende kan påvirke hvilke innspill som kan tas videre i prosjektplanleggingen og hvilke innspill som må forkastes. Prosjektledelsen legger vekt på at noen innspill ikke kan innfris og hvis det foreligger mange sprikende forslag fra ulike hold, vil man være nødt til å gjøre en vurdering av disse og velge bort noen av dem. Prosjektledelsen understreker at forventningsstyringen handler om at det diskuteres fram til en enighet om hva som er en god løsning. Målet er å komme fram til hvilke løsninger som er realistiske og gode for brukerne, men også løsninger som er gode med tanke på rammene rundt prosjektet. Slike situasjoner har ikke handlet om økonomi i T2 prosjektet. Prosjektledelsen trakk fram ledelinjer som et eksempel. Ledelinjer er ikke nødvendigvis en god løsning på en flyplassterminal fordi destinasjoner varierer på de ulike fly-gatene hele tiden: Det er få faste målpunkter. På grunn av dette er det vanskelig å få til et system som gir god mening for brukerne og det kan være en bedre løsning å begrense bruken av ledelinjer. Prosjektledelsen mener at man i stor grad kan tilrettelegge for personer med funksjonsnedsettelse, men at det samtidig finnes det såpass mange ulike typer funksjonsnedsettelse og grader av dem at det er vanskelig å imøtekomme alles behov. Fra et brukerperspektiv er det derfor av vesentlig betydning å også ta i betraktning den assistansetjenesten som er etablert på lufthavnen. Denne kan benyttes fritt for alle som har behov og må, på et såpass komplekst anlegg som en flyplass, betraktes som et nødvendig supplement til den universelle utformingen av de fysiske strukturene.

## Forankring

Forankring handler om å få en felles forståelse mellom brukermedvirkere og prosjektledelsen av at de løsningene som velges er gode nok med tanke på hva som ligger til grunn for valget. Prosjektledelsen mener forankring er viktig for at brukermedvirkerne skal kunne gå tilbake til gruppen eller organisasjonen de representerer og fortelle hvilke løsninger som er valgt som følge av medvirkningsprosessen. Når det gjelder brukermedvirkning er timing for innspillene viktig, prosjektledelsen peker på at beslutninger må tas løpende.

## Krav og forskrifter

Prosjektledelsen valgte å lage en oversikt over avvik mellom TEK 10, NS11001 og veiledningene som var utarbeidet av Ullensaker kommune. Oversikten viste hvor disse dokumentene ikke samsvarte og hvilken løsning som ble valgt for T2 prosjektet. Hensikten med en slik oversikt var å dokumentere hvilke valg som var tatt. Prosjektledelsen forteller at de har hatt en uavhengig kontroll av universell utforming på T2 og at det er vanlig å bli bedt om å stille med slik dokumentasjon. Det er hovedsakelig kravene i TEK 10 og NS1101 prosjektledelsen arbeidet for å imøtekomme, man strebet ikke etter å overgå kravene. For eksempel vil de ikke gå inn for å lage en rampe med stigning på 1:25 når kravet er 1:20, da velges det en stigning på 1:20.

Det er den prosjekterende som har ansvar for at det som tegnes er i samsvar med overordnet regelverk. Dersom noe i plantegningene ikke samsvarer med regler og forskrifter må det søkes om dispensasjon fra kommunen. I T2 prosjektet var det en rullestolrampe som det ikke var mulig å gi riktig stigningsforhold, det var ikke mulig å få til 1:20 og rampen måtte tegnes med en stigning på 1:17. Denne løsningen ble godkjent så vel

av PRM-gruppen som regulerende myndigheter og prosjekteier legger vekt på at brukermedvirkningen er av vesentlig betydning i slike situasjoner.

Den prosjekterende må oppfylle kravene i TEK 10 og NS11001. Det finnes imidlertid tiltak som faller utenfor disse kravene, da kan prosjekterende fritt sette standarden, men det har ikke skjedd i T2 prosjektet at brukermedvirkerne og prosjekterende har ønsket ulike ting i slike situasjoner. I T2 prosjektet ble det ansatt en arkitekt med ansvar for den universelle utformingen. Prosjektledelsen anså arkitekten for å være en viktig medspiller og kompetanseholder i prosessen. De anser også brukermedvirkerne for å ha et godt kunnskapsgrunnlag når det kommer til regler og forskrifter.

I T2 prosjektet har ikke økonomi vært et tema, prosjektledelsen framhever at man ikke kan avfeie et legitimt krav ved å si at «dette har vi ikke råd til». Målet er å bygge for brukere, derfor anser prosjektledelsen brukermedvirkning for å være veldig viktig. Oppfatningen er at gode ideer kan komme fra mange hold.

Som nevnt tidligere har ikke brukerrepresentantene som har tatt del i brukermedvirkningsprosessene fått kompensasjon for oppmøte. Prosjektledelsen presiserer at dette aldri har vært et tema og peker på at brukermedvirkernes organisasjoner får støtte fra staten. Det at brukermedvirkerne ble engasjerte og å kunne ha reell anledning til å påvirke, ble av prosjektledelsen regnet for å være en helt sentral funksjon for at brukermedvirkningen skulle fungere.

## **Brukerrepresentantenes perspektiv**

Brukerrepresentantene i T2 prosjektet ble invitert inn i prosessen allerede før prosjektet var i anbudsprosessen, noe representantene opplevde som svært positivt.

Brukerrepresentantene gir uttrykk for at prosessen opplevdes som god og en av brukerrepresentantene forteller at det det var viktig å være engasjert under prosessen. Å stemme fram en løsning hvor flere funksjoner ved terminalen var samlokalisert ble beskrevet som en viktig sak i intervjuet. Dette var spesielt viktig for å unngå en løsning hvor det ble behov for å etablere kulvert. En kulvert ville gjort det vanskeligere å få til universell utforming av terminalen.

Andre fysiske løsninger på terminalen som ble diskutert var nesebroer og påstigningsløsninger. Her ble det akseptert et stigningsforhold på 1:15 på en nesebro som også fikk dobbeltheis. Det hadde vært mulig å få til en nesebro med stigningsforhold på 1:20 som samsvarer med forskriftene, men da ville det blitt plass til færre nesebroer på flyplassen. Brukerrepresentantene senket også sine krav til stigningsforhold som ble forbratte på bussterminalen. Her ble det valgt en løfteplattform som alternativ løsning. Brukerrepresentantene vi intervjuet sa at det ikke hadde oppstått interessekonflikter under medvirkningsprosessen.

Som sagt tidligere er Terminal 2 på Oslo lufthavn et større byggeprosjekt og regnes for å være av nasjonal relevans. Hovedinntrykket fra intervjuene var at alle brukerrepresentantene hadde opplevd prosessen og lydhørheten for deres synspunkter som meget god. De la også stor vekt på at brukerrepresentantene hadde blitt invitert til medvirkningsmøter allerede mens prosjektet var på idestadiet. Representanten fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon beskrev prosessen som forbilledlig.

## **Værnes Terminalutvikling 2013**

Terminalutvikling 2013 (TU2013) er et byggeprosjekt som skal øke terminalkapasiteten ved hovedflyplassen i Trøndelag, Værnes. Avinor er prosjekteier for TU2013.

Brukermedvirkningsgruppen på TU2013 besto i utgangspunktet av én representant oppnevnt av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Senere ble antallet brukervedvirkere utvidet med én person for å få inn en kompetanse den oppnevnte brukervedvirkeren ikke følte seg komfortabel med å skulle representere.

Andre interessenter som tok del i medvirkningsmøter var to ingeniørfirma (representert med fem ingeniører) og to arkitektfirma (representert med seks arkitekter). Andre involverte aktører var tilknyttet større flyselskaper, bedrifter med ansvar for service, avfallshåndtering og bagasje, sikkerhet, toll og politi. Reguleringsmyndighet for prosjektet var Stjørdal kommune. Assistansegruppa, de som driver personlig assistanse på flyplassen var derimot ikke representert, slik tilfellet var for T2 ved OSL.

## Beskrivelse av medvirkningsprosessen

Brukerrepresentantene satt først i en større referansegruppe som besto av mellom 15 og 20 personer. I denne gruppa satt det også representanter fra aktører som hadde interesser tilknyttet all aktivitet som skulle foregå innenfor terminalbygget. Det forklares i intervju med sentrale aktører og brukervedvirkere at det er hensiktsmessig å ha en større brukervedvirkningsgruppe i tidlig fase fordi mange premisser for den videre utviklingen og resultatet av prosjektet legges her. Det er viktig å avdekke interessekonflikter, åpne for dialog og gi aktører mulighet til å komme med innspill tidlig. Når prosjektet gikk fra forprosjekt over i hovedprosjekt ble den store referansegruppa delt inn i mindre «fag-grupper» som involverte aktører som hadde interesser tilknyttet «fage». Egne grupper ble tilknyttet driftsfunksjoner som bagasjeutlevering og sikkerhet, i denne delen av prosessen ble også brukerepresentantene for universell utforming definert som en egen faglig gruppe.

## Prosjekteiernes opplevelse og perspektiv

Prosjekteierne tok tidlig kontakt med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon for å få tak i en brukervedvirkere. Som beskrevet ovenfor ble antallet brukerepresentanter utvidet for å få med ytterligere kompetanse til den som allerede var representert. Disse to representantene skulle da representere alle brukere. Prosjektledelsen mener at alle brukergrupper har blitt hensynstatt under planarbeidet, men gir uttrykk for at de forventer at de oppnevnte brukerepresentantene informerer og involverer representanter fra andre kategorier med funksjonshemmede når de føler det er behov for dette.

Den større referansegruppa som var aktiv under forprosjektet ble av prosjektledelsen vurdert til å være et veldig godt forum hvor man fikk forankret vesentlige kvaliteter og funksjonelle løsninger for terminalen. Møtene tilrettela for diskusjon om hvordan terminalen skulle bli. Alle involverte aktører kunne ta del i disse diskusjonene, men etter prosjekteiers oppfatning var det lite diskusjon i forbindelse med løsninger som involverte universell utforming. Likevel opplevde prosjekteierne at brukerepresentantene var aktive når det kom til å stille krav og henvise til gjeldende forskrifter. Medvirkningsprosessen ble også oppfattet som nyttig og positivt ladet samarbeid og prosjekteier legger vekt på at den opplevde det som en lærerik prosess.

En av brukerepresentantene hadde lengre erfaring med å jobbe på flyplassen og satt i kommunalt råd for funksjonshemmede. Prosjektledelsen oppfattet brukerepresentanten som en veldig kompetent brukervedvirkere siden vedkommende hadde så bred erfaring. Prosjektledelsen anså det for svært positivt at brukerepresentanten hadde kunnskap om flyplassdriften. De mente at prosessen gikk lettere når de ikke måtte forklare hvordan ting

fungerte og hvorfor enkelte løsninger måtte være på en bestemt måte. Prosjektledelsen nevnte at det var flere områder man hadde fokus på under prosessen, spesielt sikkerhetskontrollen var et viktig tema. Blant annet var bredde på portaler et viktig element samt at sikkerhetskontrollen krevde en fleksibel løsning hvor man kunne endre på utformingen. Denne fleksibiliteten var som kjent ikke mulig å samordne med ledelinjer. Prosjektledelsen mente de hadde fått gode innspill på hva som fungerer og hva som ikke fungerer for personer med nedsatt funksjonsevne. Regelverket i TEK 10 vil alltid ligge i bunn, men det var en felles forståelse for både brukermedvirkere og prosjekteiere at det var viktig for brukere at de har en mulighet for å medvirke når det kom til hvilke løsninger som skulle velges. Prosjekteierne ønsket å få til gode løsninger og legge til rette for personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig er det ikke alle løsninger man får til, men de tingene man kan få blir gjennomført. Både prosjektledelse og brukerrepresentantene mente de stort sett ble fort enige om hvordan ting burde løses på terminalen. Dersom noe ikke kunne gjennomføres så var det heller på grunn av praktiske begrensinger enn økonomiske.

## **Brukerrepresentantenes opplevelse og perspektiv**

Ved starten av prosessen satt brukerrepresentantene som kjent i en større gruppe med flere andre aktører. Brukerrepresentantene beskriver at det ble arrangert jevnlig møter i starten av prosessen, under bygging var det månedlige møter for å følge opp. På et tidspunkt uttrykte en av brukerrepresentantene et ønske om møter og befaringer som kun skulle handle om universell utforming overfor prosjektledelsen. Dette førte til at det ble arrangert fire møter som handlet spesifikt om universell utforming, men brukerrepresentantene var i tillegg med på andre møter hvor de da kunne komme med innspill. Brukerrepresentantene var også i dialog med prosjekterende arkitekter, brukerrepresentantene beskriver arkitektene som lette å kommunisere med. Møtene ble videre beskrevet som lite dramatiske når det gjelder diskusjoner rundt universell utforming, selv om det var enkelte ting som vekket mer diskusjon enn andre. Tema for disse diskusjonene beskrives nedenfor.

Det opplyses i intervjuet at en brukerrepresentant ble mer benyttet enn den andre. Brukermedvirkeren som ble brukt mest har tidligere arbeidet ved flyplassen og satt i det kommunale rådet for funksjonshemmede. Denne representanten var jevnlig delaktig i prosessen fra forprosjektet og frem til medvirkningsprosessen var avsluttet. Representanten var også med på en forhåndsbefering på Sola lufthavn. Befaringen ble dekket av prosjektinnehaver og skulle gi et innblikk i hvordan universell utforming kan løses på flyplasser. Representanten synes det hadde vært en god prosess og mente at sin egen kjennskap til flyplassen/terminalen var av betydning for brukermedvirkningen. Det hadde vært få store diskusjoner, bortsett fra noe diskusjon rundt lokalisering av toaletter nær sikkerhetskontrollen. Representanten mente det burde være mulig å anlegge toalettfasiliteter nær sikkerhetskontrollen slik at man ikke måtte gå ned en etasje dersom man hadde behov for å bruke toalettet. Denne ideen skapte noe diskusjon da ikke alle aktører ved flyplassen anså toaletter for å være nødvendig her, blant annet ble det referert til Gardemoen hvor man har lengre avstand mellom sikkerhetskontrollen og toalettet. Brukerrepresentanten mente at det måtte være mulig å komme seg raskt til toalettet ved sikkerhetskontrollen hvor man ofte kunne bli nødt til å stå lenge i kø. Representanten fikk gjennomslag for dette til slutt, men uttaler i intervjuet at opplevelsen av å møte motbør når man kommer med et forslag kan føles skuffende.

Brukerrepresentanten fra blindedeforbundet ble brukt i noe mindre grad. I starten av prosessen var representanten med på flere møter, men etter hvert ble representanten kalt inn når det var behov for innspill tilknyttet løsninger for synshemmede spesielt da representanten har lang erfaring med å være brukerrepresentant for synshemmede. Denne

brukermedvirkeren opplevde prosessen som veldig positiv, men hadde fått noe kritikk fra sin organisasjon i etterkant som følge av at ledelinjer hadde blitt nedprioritert i deler av terminalen. Representanten forklarer at ledelinjer var vanskelig å få til ved terminalen, de ville ikke blitt gode. Ledelinjer her ville resultert i svært mange ulike veivalg og målpunkter. På grunn av dette ble det vurdert til at det ville blitt vanskeligere å orientere seg for synshemmede og orienteringshemmede. Brukerrepresentanten var fornøyd med prosessen, og understreket at det å ikke få til ledelinjer ikke var et nederlag. Representanten understreket at det som brukerrepresentant ikke bare var viktig å si ifra, men også at det var viktig å vite når man skulle lempe på kravene. Dersom noe var praktisk vanskelig å få til skulle man ikke nødvendigvis som brukerrepresentant presse på. Begge representantene uttrykte at den løsningen man kom frem til med hensyn til ledelinjer funksjonelt sett var den beste løsningen de på det daværende tidspunktet så for seg. Dette er en vurdering de også har i dag, selv om de mener at det er svakheter ved løsningen.

Brukermedvirkerne har etter medvirkningsmøtene kommet tilbake til flyplassen og gitt innspill om detaljer som at farger på stolper ikke skiller dem ut fra omgivelsene, dårlig fargevalg andre steder og høyder på informasjonstavler. Den ene brukermedvirkeren forklarer funn av mindre gode løsninger med at det var enkelte detaljer man ikke så under byggeprosessen, men som man fikk med seg i etterkant. Det ble beskrevet som umulig å fange opp slike ting på tegninger, slike ting må oppleves/sees. Romstørrelse, lysforhold, farger, høyder og lignende er lettere å oppleve ved å sanse enn å forstå ved å lese plantegninger. På grunn av det var det enkelte detaljer som måtte endres i etterkant av den senere befaringen. Det var planlagt en sluttbefaring sammen med brukermedvirkerne på Værnes. Denne sluttbefaringen hadde ikke funnet sted da intervjuene var foretatt. Brukermedvirkerne var usikre på hvorfor denne ikke hadde funnet sted ennå, men antok at det kunne være på grunn av at sentrale personer i prosjektledelsen hadde byttet jobb.

## Lørenskog bussterminal

Lørenskog bussterminal er en mindre del av en større områderegulering av sentrumsområdet i Lørenskog. Områdereguleringen har bakgrunn i at Lørenskog sentrum skulle transformeres fra å være et eksisterende handelsområde til å bli et tydeligere sentrumsområde med flere naturlige møteplasser. I reguleringen av området var en av kommunens ambisjoner at det skulle være universelt utformet. Den nye bebyggelsen i Lørenskog sentrum skulle gjøre det mulig for alle mennesker å bruke de nye omgivelsene uten at det ble behov for spesielle løsninger og tilpasninger. For å sikre at disse ambisjonene kom fram i det endelige resultatet ble det utarbeidet en egen designmanual som hadde et fokus på universell utforming (Designmanual for Lørenskog sentrum, 2009). I dette arbeidet var også en representant fra det kommunale rådet for funksjonshemmede involvert. Utarbeidelsen av designmanualen ble til som et resultat av jevnlig møter mellom disse aktørene over ett år.

### Sentrale aktører

Brukerrepresentanten vi intervjuet i forbindelse med Lørenskog bussterminal representerer en forening for slagrammede og er rullestolbruker, representanten har lang erfaring med å sitte i det kommunale rådet for funksjonshemmede og har derfor tatt del i flere ulike medvirkningsprosesser. Det har også vært en synshemmet representant med i brukermedvirkningen. Denne representanten satt også i det kommunale rådet for funksjonshemmede og ble hentet inn for å bidra med innspill som kunne gi bedre løsninger for synshemmede på terminalen, representanten er ikke intervjuet. Brukerrepresentanten

som var med i medvirkningsprosessen for Lørenskog bussterminal ble hentet inn i prosjektet etter at prosjektledelsen tok kontakt med kommunen for å få tak i brukermedvirkere.

Andre sentrale aktører i prosessen var Lørenskog kommune, Statens vegvesen, Akershus kollektivterminaldrift og et konsulentbyrå (SWECO). Representanter for de to siste virksomhetene er intervjuet.

## Beskrivelse av medvirkningsprosessen

I forbindelse med planleggingen av terminalen ble det etablert en prosjektgruppe hvor også brukerrepresentanten fra rådet for funksjonshemmede i Lørenskog deltok. Prosjektgruppen møttes cirka fire ganger, møtene var formet som prosjektmøter hvor gruppen gikk igjennom prosjektet og hva man skulle gjøre for så å diskutere innspill og forslag.

Universell utforming var ifølge prosjektledelsen et viktig punkt. Deltakerne fikk plantegningene på forhånd av møtene slik at det var mulig å sette seg inn i plantegningene på forhånd av møtene. Brukerrepresentanten fra det kommunale rådet var med på alle møtene og ble invitert til å gi innspill i den videre prosjekteringen, for mulighet til å gi innspill til terminalens utforming på detaljnivå.

Brukerrepresentanten forteller at rådet for funksjonshemmede i kommunen blir varslet av en sekretær fra kommunen som fanger opp saker som er aktuelle for dem. Sakene som meldes inn er som regel plan- og byggesaker som skal til førstegangsbehandling hos bygningsrådet i kommunen, men det er varierende hvor langt planene har kommet i planprosessen. Andre etater og aktører kan også framlegge saker for brukerrådet og de kan selv plukke opp saker de mener bør diskuteres. Når rådet gir innspill blir det tatt opp ved saksbehandlingen av reguleringsplanen, men brukerrepresentanten understreker at ingen i det kommunale rådet har noen form for myndighet, de kan kun bidra med rådgivning. Det kommunale rådet har cirka ni møter i året. Representanten beskriver brukermedvirkningen som skjer i regi av kommunen som positiv, representanten føler at det kommunale rådet blir sett og hørt av kommunen og at kommunen er positiv til å ta opp saker som involverer ferdigstilte prosjekter så vel som prosjekter under planlegging.

## Perspektiv fra prosjektorganisasjonen

Fra prosjektorganisasjonen er det intervjuet en prosjekterende arkitekt og en ansatt fra Vegvesenet som arbeidet innenfor prosjektledelsen for kollektivterminalen. Da prosjekteringen av Lørenskog bussterminal ble igangsatt startet prosjektledelsen umiddelbart prosessen med å få tak i en brukerrepresentant å ha med i prosjektgruppa. Som nevnt oppnådde de å få dette gjennom dialog med kommunen.

Av organisatorisk grunner ble prosjektgruppas møter holdt i Lillestrøm og brukerrepresentanten måtte selv organisere reise frem og tilbake til disse møtene uten å få kompensasjon for dette fra prosjektets side. I intervjuene er representanter for prosjektledelsen usikre på om representanten fikk kompensasjon, fra egen organisasjon eller fra kommunen.

Brukerrepresentanten fikk en introduksjon til prosjektet hvor representanten ble informert om premisser for videre planlegging av terminalen. Et hovedpremiss var at et sentralt areal ikke ville bli kjøpt opp og at det førte til trangere forhold med bl.a. noen dårligere løsninger med tanke på kryssing av vei for å komme til bussterminalen. Kommunen la også stor vekt på at bygget skulle være et signalbygg og argumenterte sterkt for at store økonomiske ressurser skulle legges inn for å oppnå en slik effekt. Prosjektledelsens representanter opplevde det som lett å få med en brukerrepresentant, en mente at representanten var redd



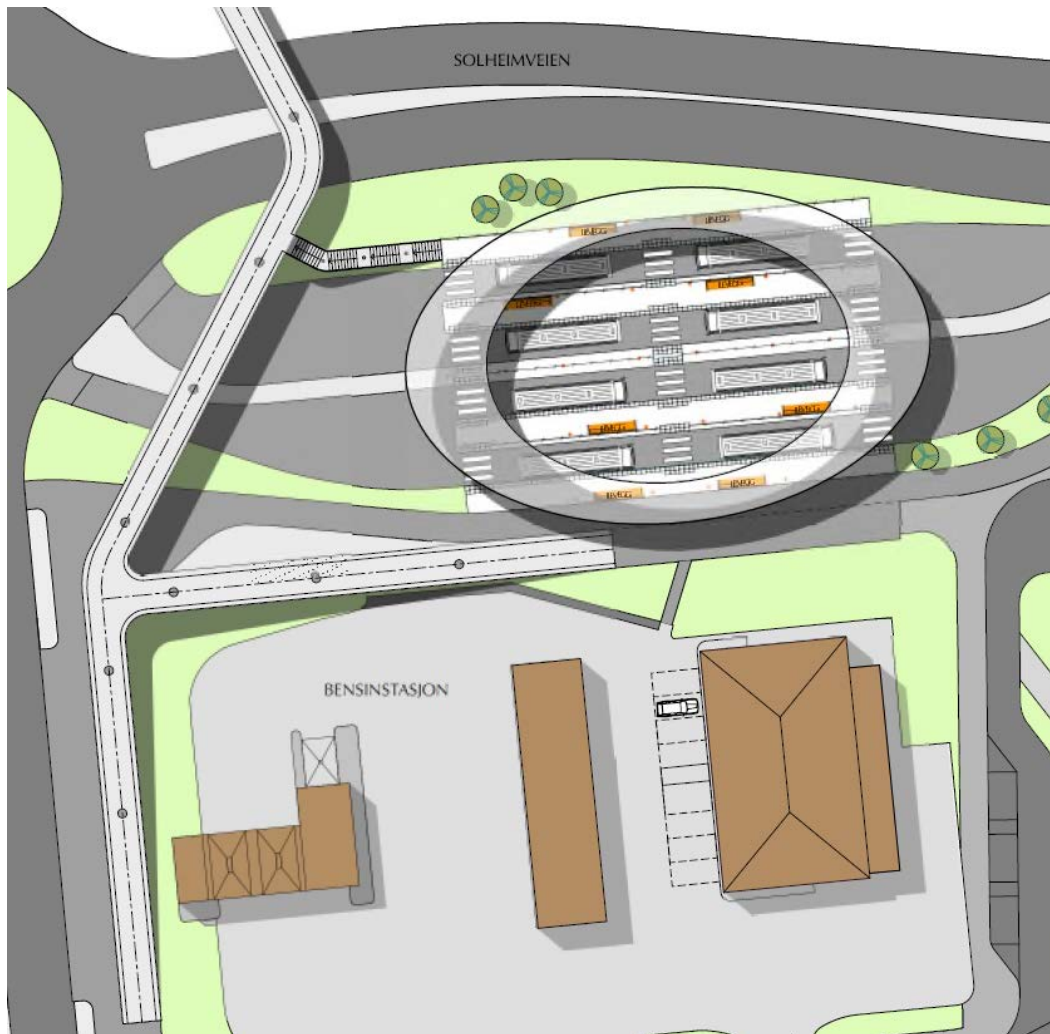
for å bli et «gissel» ved å måtte godkjenne løsninger som ikke var fullgode. Å kunne oppleve at brukere kom tilbake i etterkant av prosjektet og med god grunn kunne si «hvorfor har du godkjent dette?» var, etter prosjektledelsens syn, en situasjon brukerrepresentanten var redd for å komme i. På grunn av dette, og at det bare var en brukermedvirker som tok del i prosjektet, var prosjektledelsen opptatt av å tydeliggjøre for brukerrepresentanten at representanten ikke hadde noe ansvar for det endelige resultatet, men mer var inne som en form for rådgiver.

Når det kom til brukermedvirkning var det viktigste for prosjektledelsen og den prosjekterende å få innspill og opplysninger som kunne gjøre det endelige resultatet mest mulig brukervennlig. Det ble påpekt at det ofte svikter i byggeprosjekter når det kommer til de siste minste detaljene, at man ender opp med ledelinjer som går inn i lyktestolper, benker og søppelbøtter og lignende. Innspill og medvirkning fra brukerrepresentanter er viktig for å unngå dette. Det å høre erfaringer fra de som har en funksjonsnedsettelse ble beskrevet som nyttig, og det ble presisert at brukermedvirkning bidrar til å øke forståelsen for hvorfor det er krav til universell utforming. Med økt forståelse er det lettere å løse de romlige problemene. En bedre forståelse av brukerne og hvordan de bruker sine fysiske omgivelser ble holdt frem som et element som gjør det lettere å få en funksjonell bygning som sluttresultat. Medvirkningsmøtene ble opplevd som konstruktive og prosjektledelsen anså innspillene de fikk her for å være gode.

I intervjuene med prosjektledelsen ble det også pekt på at brukerrepresentanten kom med innspill ut fra egne erfaringer. Resultat av dette var innspill som var preget av representantens funksjonsnedsettelse, mens andre behov for universell utforming ikke ble fulgt opp med samme grad av kompetanse. Da prosjektledelsen under intervjuet så tilbake på prosessen påpekte de at flere brukermedvirkere med ulike erfaringer kanskje ville gitt enda bedre løsninger, siden ulike funksjonsnedsettelse har mange ulike behov.

Prosjektledelsen måtte også forholde seg til faktorer som kunne begrense mulighetene for å ta med alle innspill fra brukermedvirkerne. Det er flere forhold som kan begrense eller åpne for muligheter i et byggeprosjekt. De kan være tekniske eller ha med drift, vedlikehold og økonomi å gjøre. Prosjektledelsen påpeker at universell utforming skal innpasses innenfor disse rammene og brukermedvirkerne skal komme med innspill på hvordan dette kan løses. På grunn av at terminalen allerede var regulert gjennom områdereguleringen av Lørenskog sentrum var mange prinsipper for utformingen av terminalen allerede bestemt. Det innebar at det forelå noen begrensninger når det kom til hvilke tiltak det var mulig å få til. For universell utforming hang begrensningene hovedsakelig sammen med mangel på areal som følge av at kommunen som nevnt, ikke hadde råd til å kjøpe opp nødvendig areal. Prosjektledelsen mener at det med større areal kunne blitt valgt andre, bedre løsninger hvor man i mindre grad måtte ta hensyn til svingradius for buss, samt den potensielle konflikten mellom bussene og passasjerene som ankommer terminalen til fots alene, med barnevogn eller i rullestol. Prosjektledelsen la vekt på at den hadde hatt en økonomisk ramme å forholde seg til og at estetikken var så viktig for kommunen at dette måtte bli prioritert høyt økonomisk. Samtidig understreket prosjektledelsen at økonomi ikke satte begrensninger for konkrete universelle løsninger.

For å få til et godt terminalområde var det spesielt fokus på å planlegge slik at man fikk minst mulig konfliktpunkter og gode muligheter for orientering. Kobling til andre områder av sentrum var viktig, det ble derfor laget en bro som strakk seg over en større hovedveg og mot sentrumsområdets kjøpesentre, i tillegg fikk broen en utstikker som ledet til terminalområdet. (se figur 3). Broen måtte forlenges og det måtte legges til en knekk for å få til et tilfredsstillende stigningsforhold. På deler av broen var det ikke mulig å imøtekomme krav om stigningsforhold på 1:20. Denne broløsningen ble et viktig diskusjonstema på møtene.



Figur 3 Bildet viser situasjonsplanen for bussterminalen på Lørenskog med tilhørende bro over Solheimveien med tilgang til bussterminalen, Situasjonsplanen er tegnet av arkitektfirma, Arkitektskap.

Den intervjuede arkitekten som var med på å prosjektere deler av terminalen hentet mye informasjon fra veiledere og forskrifter. Prosjektet ble i sin helhet utarbeidet og ferdigstilt før TEK 10 ble vedtatt, så i dag ville prosjekteringen blitt underlagt andre krav. Den intervjuede arkitekten fremholdt da også at veiledere, standarder og mer generelle forskrifter hadde vært de viktigste kildene for å gi terminalen en universell utforming. Dette var også tilfellet for høyde og bredde på perronger. Arkitekten kan ikke huske om brukerrepresentanten kom med noen detaljopplysninger om dette, og mente informasjonen hovedsakelig kom fra bruk av veilederne. Arkitekten la vekt på at når det kommer til prosjektering vil man alltid forholde seg til de tekniske kravene, hvis man ikke lykkes i dette må man søke om dispensasjon. Samtidig er det slik at forskrifter åpner for vurderinger. Likevel vil man strebe etter å få alt til på best mulig måte og har som utgangspunkt at regler og veiledere er begrunnet i behov. Arkitekten opplevde medvirkningsprosessen som grei, og opplevde ikke at man måtte kjempe om noe, opplevelsen var at alle ville det samme. Det var en opplevelse av det var et fellesmål å lage noe som er så brukervennlig og funksjonelt som mulig og at man derfor ønsker tiltak som bidrar til at brukerne opplever en god stedsfølelse og har lett for å orientere seg.

## Brukerrepresentantens perspektiv

Vår informant ble involvert som brukerrepresentant i planleggingen av Lørenskog bussterminal før det forelå noen tegninger. Representanten måtte da reise til Lillestrøm hvor prosjektgruppen, som ble nevnt i beskrivelsen av medvirkningsprosessen, hadde sine møter. I disse møtene deltok som kjent flere ulike aktører. Brukerrepresentanten husker at det ble brukt mye tid på å diskutere trafikale utfordringer, men man diskuterte også universell utforming på disse møtene. Det opplevdes som positivt å få mulighet til å komme med innspill om ulike løsninger, da basert på egen praktisk erfaring. Brukerrepresentanten påpeker at man som lekmann ikke kan komme med innspill til de tekniske forholdene, men at man som brukerrepresentant kan komme med innspill dersom noe kan komme i veien for brukervennligheten. Samtidig påpekte representanten at det å bli med på alle diskusjonene, også de tekniske, gjorde det lettere å forstå hvilke begrensinger som forelå i prosjektet. Det ga en bedre forståelse av hvilke løsninger som var gjennomførbare. For eksempel beskriver brukerrepresentanten at det var et ønske om å etablere et venterom på tomten hvor bensinstasjonen ligger i dag, men det ble det ikke noe av, kommunen hadde ikke råd til å kjøpe tomten, og på grunn av dette ble det leskur på terminalen.

Under brukermedvirkningsprosessen ble det hovedsakelig gitt innspill på løsninger som var på detaljnivå, spesielt stigningsforholdene på en gangbro var et tema som ble diskutert. I prosjektiden var ikke universell utforming lovregulert på samme måte som det er i dag. Brukerrepresentanten mener at dette hadde en betydning for hvilke løsninger som ble valgt og prioritert. Med tanke på stigningsforholdene på broen nevnte brukerrepresentanten at det var spesielt viktig at man også tok hensyn til bevegelseshemmede som ikke har elektrisk rullestol når man bestemmer hvor bratt det skal være. Beliggenheten til stasjonen var også viktig med hensyn til universell utforming. Korte avstander og overkommelige stigningsforhold er viktig for å oppnå god brukervennlighet. Brukermedvirkeren syns at den beste løsningen for terminalen ble valgt og syns det endelige resultatet er godt. Brukermedvirkeren kjører lite buss selv og har kjørt buss bare en gang siden han kom i rullestol, det var en positiv opplevelse.

## Brukerrepresentant fra kommunalt råd

Brukerrepresentanten sa seg fornøyd med hvordan han kom inn i prosessen og mener også at det skjedde på et veldig fint tidspunkt. Generelt opplevde brukerrepresentanten at det meste var som det skulle være når det kom til medvirkningsprosessene representanten har tatt del i. Sakene har kommet tidsnok til rådet brukerrepresentanten sitter i, og møtene har vært koordinert med saker som er aktuelle for rådet å gi innspill på. Rådet gir ikke bare innspill på plan- og byggesaker, de bidrar også i saker som berører problematikk tilknyttet helse- og sosialtiltak i kommunen. Det aller viktigste for brukerrepresentanten er det å få muligheten til å komme med innspill. En ting som kunne blitt bedre er kontinuitet når det gjelder representanter for prosjektledelse og utøvende aktører, generelt. Når personer slutter underveis i en prosess og det kommer nye inn, mente representanten at man blir nødt til å gjenta seg selv for å sørge for at innspillene ikke forsvinner med representantene som slutter. Representanten ble også spurt om forskriftene i TEK10 bidrar til å avlaste brukermedvirkeren under medvirkningsprosessen. Representanten mente at det ikke var tilfellet.

Representanten har vært brukerrepresentant i det kommunale rådet i Lørenskog kommune i 12 år og la vekt på at det å ha gode kontakter inn i kommunen ofte er en fordel i arbeidet med universell utforming. Representanten la derfor vekt på den plassen det kommunale

rådet for funksjonshemmede har i Lørenskog kommune. Brukerrepresentanter i det kommunale rådet velges hvert fjerde år og aktuelle kandidater for rådet har vært representanter fra lokallag for paraplyorganisasjoner som Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbund. I tillegg sitter det også politikere i det kommunale rådet. Rådet består av seks faste medlemmer og seks varaer. Tre medlemmer er faste brukerrepresentanter og tre faste medlemmer er politikere. I tillegg er det bestemt at det kommunale rådet for funksjonshemmede i Lørenskog skal ledes av en politiker som er medlem av formannskapet i kommunen.

Brukerrepresentanten mener at denne modellen har positive praktiske virkninger, det oppleves som positivt at brukermedvirkerne har en direkte kontakt med de som bestemmer. Tidligere hadde rådet også medlemmer fra kommuneadministrasjonen, men det har man i senere tid gått bort fra.

Det holdes kurs hvor brukermedvirkerne som sitter i det kommunale rådet for funksjonshemmede får innsikt i hvordan de forskjellige avdelingene er i kommunen, og hvem man kan henvende seg til. Kurset er også for nye representanter i kommunestyret. Kurset går over to dager, brukerrepresentanten anser det for å være en positiv måte å bli kjent med politikerne på, og få noen kontakter i kommunen. Etter brukerrepresentantens syn var dette viktig, for som brukermedvirker og medlem av det kommunale rådet kan man ha en slags «sladrehankrolle» og med en slik mulig rolle ble det fra brukerrepresentantens side lagt vekt på at det er viktig å vite hvem man skal viderefremme informasjonen til. En slik kunnskap gjør at budskapet når frem til de riktige personene uten at det behøver å bli unødvendig støy i prosessene.

Representanten får godtgjørelse fra kommunen, det er bestemte satser for møter og andre oppdrag som gjøres for kommunen, men det var ikke alltid denne godtgjørelsen kreves, for representantene er i stor grad motiverte av arbeidets innhold og den påvirkning brukermedvirkerrollen kan ha. Det ble fremholdt at engasjementet ikke er for kampens, men for sakens skyld.

## 5 Oppsummerende diskusjon

Selv om våre tre case alle er offentlige prosjekter i samferdselssektoren er de forskjellige på mange måter, både når det gjelder størrelse, hvem som deltar og når og måten de ble gjennomført på. Dette er ikke en komparativ studie hvor vi sammenlikner prosjektene kvalitativt, men målet er å trekke lærdom av hvordan aktørene vurderer sin rolle og sine case og hvordan de har forholdt seg til prosessene som har foregått der.

Studien viser at det er mange av de samme momentene som blir vektlagt i alle tre prosjektene. Oppsummeringsvis vil vi si at det spesielt er seks tema som blir vektlagt av alle de berørte aktørene, det vil si interesseorganisasjonene sentralt, utbyggere eller «prosjekteiere» og brukermedvirkere. Selv om alle temaene ikke blir holdt frem som like sentrale av alle de ulike aktørene, og vektleggingen av dem varierer noe fra case til case, er alle temaene blitt tillagt vekt av aktører i alle casene. Noen av disse forskjellene kan antagelig spores tilbake til hvordan brukermedvirkningsprosessene har blitt håndtert i de ulike prosjektene, men antakelig også av hvordan brukermedvirkerne selv har vært delaktige i å utforme sin rolle. For eksempel er det slik at det caset som har hatt det mest systematiske og reflekterte forholdet til brukermedvirkningsprosessen og så er det prosjektet som har hatt de største ressurser til rådighet, både når det gjelder det økonomiske og når det gjelder brukermedvirkningserfaring.

De seks felles temaene vi finner har ett sentralt felles trekk, eller en felles overordnet interesse. Denne interessen står også som et uttrykk for den holdningen som preget deltakerne i alle våre tre case. De uttrykker alle et engasjement for spørsmålet: Hvordan sikre at kunnskap om god universell utforming utvikles og formidles i forbindelse med realiseringen av det konkrete prosjektet?

Under følger disse seks felles temaene, samt tentative forslag til hvordan enkelte av de påpekte svakhetene, eller problemene, kan overkommes:

- For det første legger alle aktørene vesentlig vekt på betydningen av at brukerrepresentantene kommer inn på et tidlig tidspunkt i prosessen og helst allerede mens prosjektet er på idéstadiet. Oslo Lufthavn (OSL) er et godt eksempel på betydningen av slik tidlig involvering. Der fikk brukerrepresentantene, som tidligere beskrevet, være med på å påvirke plasseringen av terminalbygget, noe som betød at gamle planer det var gjort bygningsmessige tilpasninger for allerede ved bygging av flyplassen, ble forkastet. Utbyggere, eller prosjekteierne legger også vekt på at det kan være mye å spare på å få innarbeidet gode universelle løsninger i bygningens struktur så tidlig som mulig. Konkrete eksempler på slikt kan være plassering av bærende stolper og plassering av vinduer med hensyn på blinding. Alle våre case blir fremholdt som gode med hensyn til å få brukermedvirkere tidlig inn i prosessen, men både de lokale brukerrepresentantene og organisasjonene sentralt mener at dette ikke alltid er situasjonen. I dag finnes det ikke noen rutiner som sikrer en slik tidlig involvering av brukermedvirkere. Én mulig løsning på denne situasjonen kan være å knytte et krav om rekruttering av brukermedvirker(e) til den første registreringen av saken i kommunen, i alle fall for store og mellomstore prosjekter. Dette temaet henger tett sammen med det neste:

- For det andre blir det lagt vekt på at måten rekrutteringen av brukermedvirkere skjer på til dels er tilfeldig. I våre case har man i all hovedsak gått offisielle veier: De to største prosjektene har begge vært i kontakt med brukerorganisasjonen, enten gjennom den sentrale «flygruppa», eller ved å ta kontakt med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Det eldste og minste caset vårt tok kontakt med Rådet for funksjonshemmede i kommunen for å rekruttere en brukerrepresentant. Også her gir organisasjonene og brukerrepresentantene uttrykk for at rekrutteringen skjer på ulike og til dels tilfeldige måter, for eksempel ved at noen kjenner noen med en fysisk funksjonshemming. Særlig organisasjonene fremholdes dette som uheldig og mener at det krever en viss kompetanse for å være brukerrepresentant. Fra organisasjonenes side er det også tatt til orde for at «det er opptil utbygger å sørge for at de innhenter aktører som har universell utforming som et klart mål.» Det at en del utbyggere melder inn behov for brukermedvirkere til Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon er nok oppfattet som en ryddigere og bedre løsning enn tilfeldig «vennerekuttering», men noen av de mindre organisasjonene uttrykte en viss bekymring for at de ikke fikk vite om slike prosjekter og dermed mistet muligheten til å melde inn interesse for å være representert. Samtidig så disse organisasjonene nytten av at en instans, og da gjerne at Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon spiller en sentral rolle i formidling av brukermedvirkning. Én mulig løsning her kan være å bygge opp en database der alle store og mellomstore prosjekter må melde inn sine behov, jf. første punkt om innmelding av behov for brukerrepresentanter på et tidlig tidspunkt. Dette kunne muliggjøre at en sentral instans med bred kompetanse som Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon kunne ha et formidlingsansvar samtidig som alle brukerorganisasjoner kunne få tilgang til hvilke prosjekter som hadde meldt inn behov for brukermedvirkere. Samtidig ville dette gi prosjekteierne et fast sted å melde inn sine behov.
- For det tredje gir alle de intervjuede partene i våre case uttrykk for at de er fornøyd med at brukermedvirkning er en del av det å gi prosjektet en universell utforming. I denne sammenheng gir alle uttrykk for at prosjektene har vært preget av samarbeide og en felles vilje til å komme frem til gode løsninger for alle. Det ser i denne sammenhengen ut som om holdningen er at eventuelle interessemotsetninger i stor grad lar seg løse ved alternativ planlegging, eller ved at man finner løsninger som er «gode nok» i stedet for å sloss for den beste. Også blant organisasjonene på sentralt nivå kommer en slik samarbeids-patos til uttrykk: Det uttrykkes stor forståelse for at andre grupper kan ha interesser som bør ivaretas selv om det betyr at man må renonsere noe på egne «krav» eller ønsker.
- For det fjerde mener alle deltakerne at det har foregått kunnskapsoverføring under prosjektiden. Dette er et punkt som særlig blir vektlagt av «prosjekteier», eller utbygger. For dem fremstår dette som hovedbegrunnelsen for å ha brukerrepresentanter med i prosessen, for gjennom dette får de overført kunnskap som supplerer de tekniske forskriftene gitt i f.eks. TEK10. På samme måte gir brukerrepresentantene uttrykk for at de gjennom å overføre sin kunnskap kan spille en konstruktiv rolle. Det blir i denne sammenhengen blant annet pekt på at løsninger fra forskriftenes side kan fremstå som like gode - der brukerne kan se de beste. En brukerrepresentant viste til at det opplevdes som positivt å kunne komme med innspill om løsninger basert på egne praktiske erfaringer. Likevel ble det hevdet at det å være med på tekniske diskusjoner gjorde at man fikk et bedre

innblikk i hvilke begrensninger som ligger i prosjektet, selv om man som brukerrepresentant ikke kan komme med innspill til tekniske løsninger.

- Alle deltakerne var også opptatt av kompetanse og kunnskapsgenerering blant brukerdeltakerne. Som argumentert fra brukerdeltakeren i forrige punkt førte kjennskap til tekniske sider til at man fikk en bedre forståelse for rammene prosjektet ble utviklet innenfor. Dette ble oppfattet som verdifullt selv om man som lekpersion ikke var noen aktiv partner. I forbindelse med brukermedvirkernes mulighet til å motta informasjon om prosjektet pekte brukermedvirkerne på at møtene de skal være med på må være universelt utformet. I våre case hadde dette fungert bra. Noen av representantene samt informantene fra organisasjonene hadde likevel opplevd selv, eller «hørt om»<sup>3</sup> møter som ble holdt til tross for at forholdene ikke var tilrettelagte slik brukerrepresentantene kunne delta på lik linje med andre møtedeltakere. Det ble pekt på at universell utforming kunne bety alt fra muligheten til å komme til møtelokalene rent fysisk, til å ha hatt tilgang på tolketjenester, manglende hørselshjelpemidler, eller at informasjonen ble lagt frem på måter som gjorde det vanskelig for deltakere med kognitive vansker å oppfatte informasjonen.
- Det sjette temaet har fokus på «kompetanse og deltakelse». Her kom det frem litt ulike holdninger blant de ulike deltakerne, avhengig av deres rolle i prosjektene. Fra en av brukerorganisasjonene ble det lagt vekt på at brukerrepresentantene har en rådgivende funksjon og ikke er en beslutningstaker. Brukermedvirkerens rolle ble da oppfattet som å skulle øke forståelsen for hvorfor det er viktig å få en løsning på plass. Det skal derfor ikke være nødvendig å kunne lese plantegninger. På den andre siden var det flere av brukerrepresentantene som, i likhet med hva vi så det i forrige punktet om kompetanseoverføring, opplevde det som nyttig å få en økt forståelse for prosjektet gjennom å få innsikt i andre og mer tekniske sider ved prosjektet. Det var kanskje denne dobbeltheten som ble håndtert gjennom OSL T2 sin styring av møtedeltakelse kombinert med bruk av fullskalamodeller. På den ene side mente man at det var mange forhold ved en flyplassutbygging som bare var av interesse for spesielle grupper, mens man på den andre siden så nødvendigheten av god innsikt av enkelte sentrale elementer. Dette tok man så konsekvensen av ved å styre hvilke representanter som ble kalt inn til ulike temamøter i PRM-forum, samtidig som man så nødvendigheten av å tilrettelegge for forståelse av sentrale elementer i prosjektet ved å bygge fullskala modeller og gjennomføre praktiske tester. Den styrte møteinnkallelsen kan da sees på som en «informasjonsavlastning» for brukermedvirkerne i et stort og sammensatt prosjekt, mens bruk av modeller kan forstås som en form for tilrettelegging, der deltakernes kunnskap om de fysiske omgivelsene blir tillagt stor vekt. Ved en styrt møteinnkalling er det selvfølgelig mulig at man kan komme til å unnlate å kalle inn representanter som hadde hatt gode innspill, men i dette prosjektet ser det ut til at man har lyktes ganske godt: Alle brukerrepresentantene er godt fornøyd med prosjektet og beskriver prosessen som «forbilledlig».

---

<sup>3</sup> At informantene sier at de «har hørt om» slike tilfeller er ikke en bekreftelse på at dette faktisk har vært tilfellet, men en beskrivelse av aktørenes oppfatninger.

Når vi vurderer erfaringene med brukermedvirkere i våre case må vi huske på at alle de tre casene representerer samme sektor, har offentlige instanser som prosjekteiere og i høy grad er publikumsrettede anlegg. Dette gir noen føringer for arbeidet med universell utvikling og for brukerrepresentantenes posisjon i prosessen som kan skille dem fra hvordan andre typer prosjekter arbeider med universell utforming. De offentlige eierne kan blant annet antas å føle en sterkere forpliktelse til politikernes mål om et universelt utformet Norge samtidig som forventningene til kostnader og inntjening kan være annerledes enn i sterkere konkurranseutsatte sektorer. Dette betyr imidlertid ikke at kunnskap fra disse tre casene ikke er gyldige for andre typer prosjekter med andre rammebetingelser. Man kan ikke uten videre forvente at de gjør seg gjeldene i like stor grad, eller at det i slike prosjekter ikke vil finnes andre mekanismer som kan være mer sentrale i slike typer prosjekter.

Diskusjonen rundt brukermedvirkernes kompetanse peker mot et mer generelt spørsmål om hvilken rolle en brukermedvirker skal ha. Dette ble direkte berørt av flere av brukermedvirkerne. Som vi har sett har det blitt lagt vekt på at brukerrepresentantene skal være noe annet enn kontrollører for at TEK 10 kravene blir overholdt. Det er en tydelig forventning hos dem om at de skal bidra gjennom sin praktiske kunnskap. Men da møter de også problemer med det å skulle representere andre funksjonshemninger enn sin(e) egen(egne). For selv om man for eksempel har en bevegelseshemming er det ikke sikkert det gjør deg bedre egnet til å representere dem med hørselsnedsettelse, eller med kognitive vansker. Begrensningen i egen kunnskap om å leve med andre funksjonshemninger ligger da også bak ønsket om å ta inn andre personer med andre funksjonshemninger i begge casene våre som ikke hadde en bred representasjon fra starten av (slik OSL T2 hadde). Prosjektledelsen i ett av disse to prosjektene la ansvaret for at en tilstrekkelig bred kompetanse er tilstede på brukerrepresentanten. De forventet at de oppnevnte brukerrepresentantene informerer og involverer brukerrepresentanter fra øvrige brukergrupper.

Dette viser også at prosjekteierne ikke har klare eller felles forventninger til hva som er brukerrepresentantenes rolle og ansvar. Det var imidlertid først og fremst brukerrepresentantene selv som var opptatt av å få definert sitt ansvar. Det ble uttrykt en viss usikkerhet om hvorvidt man som brukermedvirker hadde ansvar for at forskriftene i TEK 10 ble fulgt av utbygger og ikke minst om hvilket ansvar man hadde for de løsningene som ble valgt. I forbindelse med ansvarsforhold ble det også pekt på at det å være brukermedvirker kunne være belastende. Det ble understreket at det ikke alltid er helt enkelt å skulle representere de beste løsningene for alle, og at det særlig føltes som en belastning å være brukerrepresentant hvis man hadde vært positive til løsninger som senere høstet kritikk blant ulike brukergrupper.

Det kan altså virke som om det er et visst behov for at rollen som brukermedvirker gås opp og beskrives på nytt. Antagelig vil dette behovet bare øke når nye og mer omfattende tekniske forskrifter kommer. Den «tekniske rasjonaliteten» med å passe på at de tekniske detaljene tar hensyn til ulike funksjonshemninger får mindre betydning til fordel for den «praktiske rasjonaliteten» som er basert på erfaringer med systemet som helhet, som reisende rett og slett.



## 6 Referanseliste

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2008) *Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven* Rundskriv  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/universellutforming/rundskrivdiskriminering.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2013) Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)
- Direktoratet for byggkvalitet (2012) *Temaveiledning Uavhengig kontroll* Publikasjonsnummer: HO-1/2012
- Helgesen, M.K (2006) *Brukermedvirkning -realiteter og idealer* NIBR notat 2006:113
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (1999) *Rundskriv T 5/99 B Tilgjengelighet for alle.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009) *Universell utforming og planlegging etter plan-og bygningsloven* Brosjyre/veiledning:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/temaveileder-universell-utforming-og-pla/id557913/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009) *T-1472 Universell utforming som kommunal strategi* Erfaringer og resultater fra pilotkommunesatsingen 2005 – 2008 Rapport T-1472
- Lid, I, M (2013) *Universell utforming, verdigrunnlag, kunnskap og praksis* Oslo, Cappelen Damm Akademisk
- Norske arkitekters landsforbund (2014) <https://www.arkitektur.no/delte-meninger-om-byggteknisk-forskrift-tek-10>
- Nørve, S., Christophersen, J., Denizou, K., Edvardsen, D., Øyen, C.F., (2005) *Kunnskapsoversikt Universell utforming og tilgjengelighet* Prosjektrapport 393-2005 Norges byggforskningsinstitutt
- Nordbakke, S. & K. Skollerud (2016) *Transport, udekket aktivitetsbehov og velferd blant personer med nedsatt bevegelsesevne.* TØI rapport 1465/2016. Transportøkonomisk institutt, Oslo.
- NOU (2005) *Likeverd og tilgjengelighet Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.* NOU 2005:8
- Samferdselsdepartementet (2016) *Nasjonal transportplan 2018-2029*
- Skjerdal, N. V. (2005) *Vedlegg 1- Universell utforming, fra ideal til rettsnorm* NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet— Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.
- Statens Vegvesen (2014) *Universell utforming av veier og Gater* Nr. V129 i Statens vegvesens håndbokserie
- Statens bygningstekniske etat (2010) *Ny teknisk forskrift 2010 –nye byggesaksregler* Powerpoint fra Byggkonferansen 2. november 2010 <https://www.difi.no/sites/difino/files/lisbeth-landfald-tek-10-og-nye-byggesaksregler.pdf>

Tennøy, A. (2002) *Tilgjengelighet for funksjonshemmede Med fokus på nybygging og eksisterende bygg*  
NIBR-rapport 2002:8

Wågø, S., Høyland, K., Kittang, D., Øvstedal, L. (2006) *Universell utforming Begrepsavklaring*  
SINTEF-rapport SBF51 A06014 NTNU SINTEF Byggforsk, Arkitektur og  
byggteknikk



## Transportøkonomisk institutt (TØI)

### Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

#### Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt  
Gautstadalléen 21  
NO-0349 Oslo

22 57 38 00  
[toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)  
[www.toi.no](http://www.toi.no)