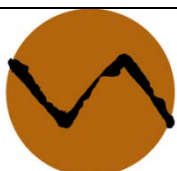

Veikart for universell utforming av grunnskolen

Rapport 19. desember 2017



VISTA

VISTA UTREDNING AS

oslo**economics**

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) av en konsulentgruppe med deltakere fra Oslo Economics AS og Vista Utredning AS.

Konsulentgruppen har bestått av Line Bakken fra Oslo Economics og Edel Heggem og Finn Aslaksen fra Vista utredning med sistnevnte som prosjektleder.

I arbeidet har det vært gjennomført to heldags arbeidsverksteder med en ekspertgruppe med deltakere fra kommuner, statlige etater og personer fra organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne og organisasjoner knyttet til skolesektoren. Vi takker for alle gode innspill.

Materialet er bearbeidet og videreutviklet av konsulentgruppen og konsulenten er ansvarlig for vurderinger og anbefalinger i rapporten.

Oslo

19. desember 2017

Finn Aslaksen

Innhold

1	Bakgrunn	8
1.1	Om arbeidet	8
1.1.1	Oppfølging av regjeringens handlingsplan.....	8
1.1.2	Gjennomføring av arbeidet	9
1.1.3	Avgrensning av arbeidet	9
1.1.4	Videre arbeid med veikartet	9
1.2	Lover og forpliktelser	11
1.2.1	Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)	11
1.2.2	Lov om opplæring	11
1.2.3	FN-konvensjoner	12
1.3	Betydningen av universell utforming av grunnskolene	13
1.3.1	Tilgjengelighet og årsaker til utenforskap.....	13
1.3.2	Oppsummering.....	14
1.5	Involverte aktører	15
1.5.1	Utfordringene.....	15
1.5.2	Involverte aktører	15
1.5.3	Kommunene	16
1.5.4	Staten	16
1.5.5	Berørte brukere – organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	16
2	Visjon for arbeidete med veikartet	17
2.1	Langsiktig visjon	17
2.2	Konkretisering	17
2.2.1	Utvikling av innholdet	18
3	Status og utfordringer	19
3.1	Grunnskolenes bygninger og uteområder – status og oversikt.....	19
3.1.1	Overordnet om bygningsmassen	19
3.1.2	Eksisterende bygninger og utearealer	20
3.1.3	Nye bygninger og uteområder	21
3.2	Status og utfordringer i kommunene.....	22
3.2.1	Hva omfatter dette	22
3.2.2	Plansystem	22
3.2.3	Nærmere om kartlegging og oppgradering av eksisterende skoleanlegg	23
3.2.4	Arbeidsformer - organisering	25
3.2.5	Kompetanse	25
3.3	Status og utfordringer på nasjonalt nivå.....	27
3.3.1	Arbeidet på nasjonalt nivå	27
3.3.2	Status og utfordringer	28
3.4	Organisasjonene – status og utfordringer	29

3.4.1	Involverte organisasjoner	29
3.4.2	Status.....	29
3.5	Oppsummering av utfordringene	30
4	Veikart.....	31
4.1	Utgangspunkt og hovedtrekk.....	31
4.1.1	Utfordringer	31
4.1.2	Hovedtrekk i innholdet	31
4.1.3	Deltakere.....	31
4.2	Sentrale elementer	32
4.2.1	Oversikt	32
4.2.2	Prosjektledelse	32
4.2.3	Planhorisont	32
4.2.4	Måling av status	33
4.2.5	Nødvendige aktiviteter	35
4.2.6	Oppsummering.....	36
4.3	Aktiviteter i kommunene	36
4.3.1	Plansystem	36
4.3.2	Eiendom	37
4.3.3	Organisering	37
4.3.4	Kompetanse	37
4.4	Aktiviteter i staten.....	38
4.4.1	Innledning	38
4.4.2	Prosjektledelse	38
4.4.3	Økt veiledning og støtte til aktørene	38
4.4.4	Økt bruk av virkemidler.....	39
4.4.5	Klargjøring av forventninger	40
4.5	Organisasjonene.....	41
4.6	Oppsummering	42

Sammendrag

Dette veikartet er et ledd i oppfølgingen av regjeringens handlingsplan for universell utforming. Det er foreslått at det skal lages veikart for utvalgte sektorer og skolesektoren er prioritert i samråd med organisasjonene for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Visjonen for arbeidet er en universelt utformet grunnskole hvor alle kan bruke bygninger og utearealer på en likestilt måte.

Veikartet omfatter aktiviteter og milepæler for de involverte, som er kommunene, staten og berørte organisasjoner. Det foreslås en prosjektperiode på 10 år fra 2018, med en ambisjon om at 90 prosent av skolene har oppnådd universell utforming innen 2025. Det antas at en liten del av skolene av ulike årsaker kan trenge noe lenger tid. Det foreslås at veikartet følges opp som et prosjekt.

Innhold i foreslåtte aktiviteter er søkt konkretisert så langt som mulig, for å gjøre veien videre til igangsetting av arbeidet så kort som mulig. Men det må understrekes at mange av forslagene vil trenge videre bearbeidelse når organiseringen av veikartprosjektet er på plass.

Det er kommunene som eier og driver skolene, og praktisk gjennomføring vil skje i kommunene. De er den primære aktøren. Staten kan bidra med veiledning og økonomisk støtte, og eventuelt bruke lovverket for å sette tidsfrist for oppgradering. Det foreslås å plassere prosjektledelsen i staten.

Det foreslås at staten samordner sin veiledning til skolene innen universell i en egen enhet som står for veiledning, spredning av kompetanse, informasjon, samt registrering av status og utvikling underveis. Det foreslås at dette blir en ny oppgave for Rådgivningstjenesten for fysisk læringsmiljø i barnehage- og skoleanlegg, siden denne allerede driver med tilsvarende oppgaver.

Det foreslås å prioritere registrering av status i skoleanleggene, slik at alt er kartlagt og utbedringsbehovene er beregnet i løpet av 2020. Da har en et godt grunnlag for å planlegge en rasjonell gjennomføring. Når en har kartlagt utbedringsbehovene, har en i tillegg til å ha et godt grunnlag for å gjennomføre utbedringstiltak for å løfte skolen til ønsket nivå med hensyn på universell utforming, også en god planberedskap både for å finne gode og varige tiltak hvis skolen får en elev som trenger tilrettelegging, og hvis det oppstår andre utbedringsbehov som uu-tiltakene kan kombineres med.

1 Bakgrunn

1.1 Om arbeidet

Utvikling av veikart for universell utforming av grunnskolene er et ledd i arbeidet med oppfølging av regjeringens handlingsplan for universell utforming. Veikartet beskriver hva som må gjøres og hvordan aktørene kan samarbeide for å oppnå universell utforming av grunnskolene. Veikartet er utviklet i samarbeid med en ekspertgruppe med deltakere fra organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne, fra organisasjoner i undervisningssektoren, statlige etater og kommuner. Det foreslås at veikartet følges opp som et samarbeidsprosjekt mellom involverte aktører.

1.1.1 Oppfølging av regjeringens handlingsplan

Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019 inneholder tiltak innenfor en rekke sektorer. En av gruppene med tiltak er de såkalte sektorovergripende tiltak. Dette er fem tiltak (SO 1 – SO 5) som involverer en rekke ulike aktører.

En faggruppe har foreslått utvikling av veikart for sektorer som et oppfølgingstiltak

Tiltak SO 4 var tiltaket kalt «Handlingsrom for et universelt utformet samfunn». I handlingsplanen står det at «Det skal gjennomføres en utredning bygget på scenarioteknikker som skal se på muligheter, handlingsrom og tidsperspektiv for å nå et universelt utformet samfunn. Utredningen skal også beskrive ulike effekter og innovasjonspotensialet av et universelt utformet samfunn». Dette prosjektet ble gjennomført i 2015-2016 med deltakelse fra utvalgte ressurspersoner fra interessegrupper, fagmiljøer og forvaltningen¹. En av anbefalingene fra dette arbeidet var å utvikle veikart for utvalgte sektorer. Bufdir har hatt møte med interesseorganisasjonene, som pekte på universell utforming av grunnskolen som prioritert temaområde for første veikart.

Bufdir informerte om arbeidet på følgende måte på sin nettside:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skal lage veikart for hvordan Norge skal få alle skoler i Norge universelt utformet. Direktoratet lyser nå ut oppdrag.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne slår fast at funksjonshemmede barn skal ha tilgang til alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre barn. Dette innebærer tilgang til inkluderende skole i barnas nærmiljø.

I dag er det mange barn som ikke har mulighet til å gå på nærskolen sin. Universell utforming er en del av det som må til for å gjøre skoler tilgjengelige for alle.

I 2017 lager Bufdir for første gang veikart for en universelt utformet skole. Målet med prosjektet er å finne ut hvordan oppgradering av fysisk tilgjengelighet i eksisterende skolebygg og anlegg kan sørge for at skolene blir inkluderende møteplasser og nærmiljøsenters.

Veikart er et forslag til en tidfestet plan. Veikartet blir bygget opp rundt flere delmål/milepæler, eksempelvis 2017, 2020, 2025, og 2030. I utvikling av veikartene er medvirkning fra ulike interessenter og kompetansemiljøer avgjørende. For å sikre at veikartene ivaretar ulike hensyn, og at tiltakene forankres der de skal gjennomføres, vil Bufdir involvere ansvarlige sektormyndigheter, brukerorganisasjonene og andre kompetansemiljøer.

Dette oppdraget ble vunnet av en konsulentgruppe fra Oslo Economics og Vista Utredning, i det følgende omtalt som konsulenten.

¹ Jan Dietz, Kristin Skeide Fuglerud, Ivar Solheim (2016). *Handlingsrom for et universelt utformet samfunn*. Norsk regnesentral og Dietz Foresight AS

1.1.2 Gjennomføring av arbeidet

To arbeidsverksteder med ekspertgruppe er gjennomført

I arbeidet er det gjennomført to heldags arbeidsverksteder med en gruppe av eksperter. Her har det vært deltakelse fra organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne, fra eiendomsavdelinger i flere kommuner, fra Statsbygg, fra veiledningstjenesten for skolebygg, pådriverenheten for universell utforming av læringsmiljøet ved universitetene (universell.no), likestillingsombudet og barneombudet samt organisasjoner innen undervisningssektoren (se vedlagte deltakerliste). I tillegg deltok representanter fra Bufdir.

Konsulenten er ansvarlig for vurderinger og konklusjoner

Konsulenten har summert opp og bearbeidet innspillene fra arbeidsverkstedene og er faglig ansvarlig for denne rapporten.

1.1.3 Avgrensning av arbeidet

Avgrenset til grunnskolenes bygninger og utearealer for å gjøre det enkelt i første omgang

Arbeidet er avgrenset til grunnskolene, og det er avgrenset til fysisk utforming av bygninger og utearealer. Øvrige deler av læringsmiljøet er altså ikke med i denne omgang. Det vil si at universell utforming av selve undervisningen ikke er med.

Denne avgrensningen er valgt for å få en mest mulig enkel avgrensning av det første veikartet. Dette er en type arbeid som ikke er gjennomført tidligere i denne sektoren, og det har vært ønsket å forenkle arbeidet på denne måten for at det skal være enklere å gjennomføre. Det forutsettes at når en har funnet formen på veikartet, kan det være enkelt å utvide veikartet til å omfatte flere deler av skolehverdagen, til for eksempel læremidler. En kan også utvide til andre skoleslag.

Arbeidet omfatter fysisk utforming – visuelle og lydmessige forhold - inneklima

Utforming av bygninger og utearealer for å gi god brukbarhet for alle omfatter blant annet:

- Fysisk utforming – lett å ta seg fram overalt – også med rullestol (rullestol er en dimensjonerende faktor).
- Gode forhold for mennesker med redusert syn – lett å finne fram, unngå farlige situasjoner, god belysning og gode lydforhold osv.
- Gode forhold for mennesker med redusert hørsel – god akustikk, fravær av støy, god belysning for munnnavlesning, lydforsterkningsanlegg osv.
- Godt inneklima for å gi gode forhold for astmatikere og allergikere – god luftkvalitet, riktig temperatur, riktig belysning osv.

Rent praktisk er ofte kartlegging av fysisk forhold knyttet til mulige hindringer for mennesker med nedsatt bevegelsesevne, supplert med enkel kartlegging av forhold knyttet til syn og hørsel. Kartlegging av inneklima er en helt annen type undersøkelse og gjøres som regel separat.

Alle de nevnte tema påvirker imidlertid brukbarheten og tilgjengeligheten til skolene, og forhold knyttet til ett tema kan også ha betydning for andre. God utforming gir videre gode forhold for alle, men har særlig stor betydning for brukere med nedsatt funksjonsevne. Når en kommer til gjennomføring og utbedring av mangler ved eksisterende bygninger, gir en god samlet oversikt over mangler på *alle* områder det beste utgangspunktet for en rasjonell utbedring. Da kan en få gjort alt som trengs samtidig og slipper at nye avvik kommer fram senere.

Veikart for flere sektorer etter hvert

Det er i utgangspunktet tenkt at dette veikartet skal være et slags pilotveikart som kan danne mønster for tilsvarende arbeid i flere sektorer. Videre arbeid med veikart

1.1.4 Videre arbeid med veikartet

Denne rapporten vil etter en høringsrunde til deltakerne danne grunnlag for en anbefaling som Bufdir vil oversende Barne- og likestillingsdepartementet.

Veikartet er et samarbeidsprosjekt som forutsetter oppfølging

Videre utvikling av veikartet må skje i et samspill mellom kommuner, statlige organer og brukere av skolene. Veikartet som presenteres i denne rapporten er en skisse til videre arbeid. Det omfatter en rekke oppgaver og

tema hvor innholdet må utvikles videre og hvor det kreves oppfølging og vurdering av kursen underveis. Det er derfor foreslått at det opprettes en referansegruppe for arbeidet med å følge opp og utvikle veikartet videre. Veikartet må rulleres ettersom en høster erfaring med arbeidet og får utviklet innholdet. Det er blant annet flere områder hvor det er ønskelig med bedre kunnskap om status, og når en får dette, vil en kunne foreslå mer presise tiltak.

Det er som nevnt aktuelt å utvide veikartet med nye tema innen skole og med å trekke inn flere skoleslag. Blant annet er videregående opplæring nærliggende og vil trolig kunne behandles på nokså tilsvarende måte.

Det er videre tenkt at når en får utviklet det første veikartet, kan det tas stilling til om dette er en hensiktsmessig måte å møte utfordringene med hensyn på universell utforming på, også på andre samfunnsområder.

1.2 Lover og forpliktelser

Offentlige og private virksomheter har plikt til å sikre universell utforming av virksomheten. Dette omfatter blant annet undervisningsvirksomheter. Når det gjelder grunnskoler gjelder også lov om opplæring som sier at elever har rett til å gå på den skolen de sogner til. Norge er videre forpliktet til å følge opp FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

1.2.1 Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Gjeldende lov - Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) – blir fra 1.1.2018 innlemmet i likestillings- og diskrimineringsloven). Det blir samtidig innført noen mindre endringer i teksten i paragrafen som stiller krav til universell utforming av offentlige virksomheter (som skoler). Hovedtrekket i kravet er følgende:

Skolene har plikt til å sikre universell utforming

Offentlige og private virksomheter har **plikt til å sikre universell utforming** så langt det ikke medfører **uforholdsmessig byrde**.

Hele paragrafen (§ 17. Universell utforming i ny lov fra 1.1.2018) har følgende tekst:

Offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Plikten gjelder ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse*
- b) om virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art*
- c) kostnadene ved tilretteleggingen*
- d) virksomhetens ressurser*
- e) sikkerhetshensyn*
- f) vernehensyn.*

Plikten etter første ledd anses som oppfylt dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming i lov eller forskrift.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i plikten til universell utforming på områder som ikke er omfattet av krav i annen lov eller forskrift.

1.2.2 Lov om opplæring

Elever har en lovfestet rett til å gå på skolen de sogner til

Opplæringsloven slår fast at elever har rett til å gå på den skolen de sogner til. Det vil si at alle skal kunne gå på den skolen de har i nærmiljøet. Da vil de kunne gå på skole sammen med de barna de også har i nærmiljøet på fritiden.

Elever har en lovfestet rett til å gå på den skolen de sogner til etter «Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)»:

§ 8-1. Skolen

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.

1.2.3 FN-konvensjoner

Norge har sluttet seg til to FN-konvensjoner som også omhandler dette temaet. Dette gir forpliktelser både for nasjonale myndigheter, kommuner og private. Ligestillings- og diskrimineringsombudet skriver²:

Det er grunnleggende viktig for personer med nedsatt funksjonsevne å bli sikret tilgang til inkluderende grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre. Og LDO mener at det er gode holdepunkter for å anta at CRPD³-komiteen vil forvente at Norge er i forkant på dette området.

For at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter CRPD på dette området, mener LDO at myndighetene må sørge for at alle landets grunnskoler og videregående skoler blir tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

² Referanse

³ Convention on the Rights of Persons with Disabilities¹ (CRPD)

1.3 Betydningen av universell utforming av grunnskolene

Inkludering i skolen er viktig både for læringsutbytte og for deltakelse og tilhørighet. Barn som ikke går på skole i nærmiljøet får færre venner i lokalmiljøet (se sitat nederst på siden) og integrering i skolen er viktig for integrering på andre områder og senere i livet. Oppover i klassetrinnene er det en økende andel som ikke får undervisning i de ordinære klassene. Skolebygningene og utearealene brukes av lokalmiljøet til en rekke aktiviteter utenom skoletid og er således sentrale for integrering også utenom selve skolehverdagen.

1.3.1 Tilgjengelighet og årsaker til utenforskap

Segregering og utenforskap starter i skolen

I rapporten «utenforskap – et nasjonalt problem som må løses lokalt»⁴ fra KS er foreliggende kunnskap om temaet *utenforskap* summert opp. Her står det blant annet følgende om barn og unge med nedsatt funksjonsevne:

Personer med nedsatt funksjonsevne deltar i betydelig mindre grad i arbeidslivet enn andre. Manglende inkludering i barneårene vurderes som en medvirkende årsak til at de faller utenfor arbeidslivet i voksen alder. Flere nyere studier dokumenterer at barn og unge med ulike typer funksjonsnedsettelse i for liten grad blir inkludert i skole og fritid.

Det finnes ingen nasjonal oversikt over antallet barn med nedsatt funksjonsevne. Disse barna representerer et mangfold av funksjonsnedsettelse som på forskjellig vis påvirker deres muligheter til å fungere i skolehverdagen eller delta på fritidsaktiviteter⁵.

På basis av SSBs levekårsundersøkelse er andelen barn som har ulike typer funksjonsnedsettelse stipulert. 1 % av barn og unge mellom 6 og 15 år har vansker med å gå selv. Ca. 4 % har vansker med å se eller høre, uttrykke seg eller delta i fritidsaktiviteter og lek. 10 % av barna oppgis å ha lærevansker.⁶

Inkludering i skolen er viktig både for læringsutbyttet og for aktiv deltakelse og tilhørighet. Barn som blir tatt ut av den ordinære skolen, lærer helt fra de er små at de er annerledes. Samtidig mister de muligheten til å delta i undervisning, lek og aktiviteter sammen med sine jevnaldrende⁷. Dette har blant annet sammenheng med at foreldre til barn med en fysisk funksjonsnedsettelse velger bort nærskolen fordi den ikke er tilstrekkelig tilrettelagt. Dette medfører at de ikke får gå på skole i sitt nærmiljø og får enda større utfordringer med å treffe jevnaldrende i nærheten av hjemmet⁸.

Etterhvert som barn med nedsatt funksjonsevne blir eldre, ser det ut til å være en økende segregering også på fritidsarenaen – parallelt med utviklingen i skolen. Barn og unge med nedsatt funksjonsevne tas i størst grad ut av ordinær klasse i overgangene mellom barnehage og barneskole, og mellom barneskole og ungdomsskole. Fra barnehage til barneskole tredobles andelen barn som mottar undervisningen i egne grupper eller klasser. Utviklingen fortsetter fra barneskole til ungdomsskole. I ungdomsskolen får elever med nedsatt funksjonsevne i stor grad sitt opplæringstilbud andre steder enn der deres medelever er.

Segregering i skole påvirker levekår og foreldres opplevelse av samarbeid med skolen

Rapporten «Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsettinger» går inn på forholdene for denne gruppe i skolehverdagen og i fritiden. Oppsummering i rapporten er gjengitt nedenfor⁹.

⁴ KS: GRUNNLAGSDOKUMENT Utenforskap – et nasjonalt problem som må løses lokalt, 2016

⁵ Ref 59 i rapport: Kermit, P., Tharaldsteen, A. M., Haugen, G. M. D. & Wendelborg, C. (2014). En av flokken? Inkludering og ungdom med sansetap – muligheter og begrensninger. NTNU Samfunnsforskning og Statped.

⁶ Ref 60 i rapport: http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/

⁷ Ref 61 i rapport: Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2014): Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger. Oslo: Gyldendal Akademisk

⁸ Ref 62 i rapport: Nær 80 % av grunnskolene i Norge ikke er tilgjengelige for bevegelseshemmede. Kilde: www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Skole/

⁹ Jon Erik Finnvoll, 2013, NOVA Rapport 12/2013

Barn med fysisk funksjonsnedsetjing er kjenneteikna av ein større grad av mistrivsel på skulen og svakare skuleprestasjonar samanlikna med eit tilfeldig utval barn. Også den sosiale deltakinga er klart mindre enn for andre barn. Barna hadde sjeldnare venner, og deltok i mindre grad i uformelle samanhengar som besøk heime hos kvarandre enn det som var vanleg blant eit tilfeldig utval barn.

Ein betydelig del av undervisningstilbodet til barn med fysiske funksjonsnedsetjingar handlar om spesialundervisning utanfor vanleg klasseromsundervisning. Målsettinga eller idealet om at undervisninga ikkje skal organiserast etter «faglig nivå» er langt unna realitetane. Mindre enn halvparten av barna (43 prosent) i utvalet tok del i klasseromsundervisninga på lik linje med andre barn. Mens 14 prosent gjekk på spesialskule, var det 20 prosent som gjekk på nærskule men var i klassen mindre enn halvparten av tida. Barn av foreldre med utdanning på universitetseller høghøgskulenivå var oftare integrert i vanleg klasseromsundervisning.

Graden av segregerte undervisningsopplegg ga klare føringar på korleis foreldra opplevde samarbeidet med skulen, barnets trivsel, skuleprestasjonar og forventningar til kor lang utdanning barnet kom til å få. Foreldre til barn som deltok i klasseromsundervisninga mindre enn halvparten av tida hadde flest negative erfaringar, mens dei som hadde barn på spesialskular var dei mest positive når det gjaldt trivsel, erfaringar med mobbing og vurderingar av læraranes kompetanse.

Det som sterkest virka inn på omfanget av vennenettverk og sosial deltaking var segregasjon i undervisninga. Barn som gjekk på spesialskular eller deltok mindre enn halvparten av tida i klassen hadde relativt sjeldan ein bestevenn, og var ikkje ofte på besøk hos klassekameratar. Sjansane for deltaking i organiserte fritidsaktivitetar var også klart betinga av segregasjon i undervisninga.

1.3.2 Oppsummering

Tilgjengelighet til skoler handler om mer enn skolehverdagen

Den situasjonen som beskrives her, gir et bakteppe for arbeidet med veikartet. Det synes klart at i alle fall en del av det utenforskapet som beskrives, og som gir seg utslag på mange områder, kan knyttes til manglende muligheter for fysisk integrering i skolen. Det synes også klart at manglende integrering i barneskolen gir føringar vidare mot større frafall i videregående skole og lav yrkesdeltakelse.

Skolene brukes til mer enn undervisning

Skolene har flere roller i lokalsamfunnet enn å gi undervisning. Svært mange skoler brukes for eksempel som valglokaler. Skoler brukes også av lokale foreninger til sammenkomster og skolenes gymsaler og svømmeanlegg brukes av lokalbefolkningen og skolebarna etter skoletid. I tillegg er skolenes utearealer møtesteder for lek og idrettsaktiviteter utendørs i lokalmiljøet utenom skoletiden. Skolene er ofte i praksis det eneste alternativet for disse aktivitetene også.

Skolene er en svært sentral arena for integrering

Til sammen viser de undersøkelsene som er gjengitt at god tilgjengelighet til skolene har stor betydning for at barn skal bli integrert i lokalmiljøet og at de har betydning for integrering som omfatter mye mer enn selve skolehverdagen. I tillegg har tilgjengelighet til skolen betydning for integrering i lokalmiljøet generelt, også på fritiden og for de som ikke er i skolealder.

1.5 Involverte aktører

Involverte aktører er kommunene som eier skoleanleggene og står for undervisningen, samt statlige organer som legger føringer for skolesektoren og gir veiledning innenfor sine områder. I tillegg er berørte brukere involverte aktører. Både i kommunene og på statlig nivå er det mange ulike deler av organisasjonen som blir berørt.

1.5.1 Utfordringene

For å finne ut hvilke aktører som kan være aktuelle deltakere i arbeidet med utvikling av veikartet for universell utforming av grunnskolene og påfølgende oppfølging av veikartet, har vi sett på hvilke utfordringer i samfunnet dette arbeidet kan ha betydning for.

Ansvarlige for bygging, drift, vedlikehold av skoler og for undervisningen i skolene bør være med

I utgangspunktet handler dette arbeidet om utfordringer knyttet til skolebygninger og utearealer. En må utbedre gamle feil mangler og unngå at en gjør nye feil ved nybygging. De som står for nybygging og eiendomsforvaltning i kommunene er derfor sentrale.

Men i tillegg til det rent bygningsmessige vil brukbarheten for elever også bli bestemt av hvordan bygningen blir tatt i bruk, hvordan den blir møblert, hvilken undervisning som foregår hvor osv. Derfor bør også undervisningssektoren, som bruker anleggene og organiserer undervisningen være med.

Undervisningssektoren står også for innholdet i de deler av skolehverdagen som foreløpig ikke er omfattet av veikartet, som bruk av læremidler osv.

Rapporten «Utenforskap – et nasjonalt problem som må løses lokalt¹⁰» fra KS, samt andre rapporter om levekår for barn med nedsatt funksjonsevne og om integrering i skoler tilsier at alle som er involvert i arbeidet med å redusere utenforskap lokalt bør trekkes inn i arbeidet.

Erfaringer med skolebygg er relevante også for andre bygningskategorier

Hver kategori av bygninger har ut i fra virksomheten som foregår i bygningene sine særskilte behov knyttet til universell utforming. Men svært mye er også felles for ulike kategorier publikumsbygg og arbeidsbygg. En ser også at mange av de avvikene som trengs å bli rettet på, er nokså like. Det betyr at det kan være stor overføringsverdi fra arbeidet med skolebygninger til andre kategorier bygg.

Mangler knyttet til universell utforming må ses i lys av det generelle vedlikeholdsetterslepet

Mangler knyttet til universell utforming er en av mange typer mangler som alle kan sies å være en del av et vedlikeholdsetterslep. Det er dokumentert at kommunesektoren har et stort vedlikeholdsetterslep.¹¹ Det betyr at det trengs mye vedlikehold for at status skal være på et nivå hvor driften av bygget er rasjonell. Det synes hensiktsmessig å søke å se utfordringer knyttet til universell utforming og til generell mangel på vedlikehold i sammenheng, og å finne fram til gevinster av å se de ulike utfordringene i sammenheng. Det er behov for å se tiltak for universell utforming som ett element blant mange knyttet til utfordringer med vedlikehold og utbedring. Hvis en kan samordne gjennomføring, kan en spare penger.

1.5.2 Involverte aktører

Veikartet som er utviklet, omfatter alle involverte aktører, og legger til rette for et godt samspill mellom disse for at oppgavene kan løses best mulig. I utgangspunktet er det tre hovedgrupper av involverte som peker seg ut:

- **Kommunene** som eier skoler og utearealer og som står for undervisningen som gis på skolene. Kommunene er således den primære aktøren i dette arbeidet. Innenfor kommunene er det flere ulike etater som er involvert, som eiendomsetat, undervisningsetat, sentraladministrasjon osv.
- **Statlige organer** som fastsetter rammer for kommunene. Staten kan stille krav og staten kan etablere ordninger som støtter kommunenes arbeid og som kan bidra til at utbedringsarbeidet går raskere.

¹⁰ KS: GRUNNLAGSDOKUMENT Utenforskap – et nasjonalt problem som må løses lokalt, 2016

¹¹ «Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til et forbilde», Multiconsult og PWC (2008)

- **Organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne** er pådrivere og arbeider for at medlemmene skal få oppfylt rettighetene de har etter lovverket og bli behandlet likeverdig i skolesektoren. Organisasjonene har mye informasjon om hvordan det er i skolene i praksis.

Innenfor disse gruppene er det flere ulike typer aktører som er involvert. Disse er omtalt nærmere nedenfor.

1.5.3 Kommunene

Eiendomsetaten er sentral

De fleste kommuner har en enhet som står for forvaltning og drift av de kommunale eiendommene. Denne vil være en sentral aktør i arbeidet med å oppgradere eksisterende anlegg. Ofte er den samme etaten også ansvarlig for nybygging. Ved nybygging er utfordringen å utforme bestillingene slik at en får mest mulig universell utforming fra starten av, samt å kontrollere utførelse underveis. Erfaring fra kartlegging og oppgradering av eksisterende bygg er nyttig i arbeidet med å få de nye bygningene best mulig.

Forankring i plansystem

Utbedring av bygninger ut over ordinært vedlikehold vil kreve forankring i plansystemet. Det vil kreves ressurser som avsettes i økonomiplan og årsbudsjett, og det kan være aktuelt å etablere egne temaplaner for gjennomføring av oppgradering til universell utforming. Ambisjoner kan angis generelt i kommuneplanen og konkretiseres i de enkelte sektorplanene.

Som regel vil dette ligge under den sentrale administrasjonen i kommunen.

Skoleetaten står for tilbudet til elevene og kjenner problemene

Skoleetaten, med sentral skoleadministrasjon, rektorer og ansatte på skolene utformer undervisningstilbudet og påvirker på den måten tilbudet til elevene. De kjenner utfordringene med manglende tilrettelegging og møter behovene hos for eksempel elever med nedsatt funksjonsevne.

1.5.4 Staten

Mange statlige etater kommer i kontakt med utfordringene som ligger til grunn for dette arbeidet med veikart. Her er noen:

- **Utdanningsdirektoratet** – gir rammer for utdanning, læreplaner osv. og driver Rådgivningstjenesten for fysisk læringsmiljø i barnehage- og skoleanlegg som primært er rettet mot beslutningstakere i kommunene.
- **Helsedirektoratet** – innelika, uteareal, fysisk aktivitet osv.
- **Bufdir** omfatter **Deltasenteret** som er Statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet.
- **Statsbygg** har lang erfaring i å utbedre eksisterende bygninger og har prioritert undervisningsbygningene. Etaten har utviklet modellen Bygg for alle for registrering og oppfølging av universell utforming i bygninger. Denne kan brukes gratis av andre og noen kommuner gjør dette.
- **Universell** er nasjonal pådriver i høyere utdanning. Denne organisasjonen er knyttet til NTNU og jobber for samarbeid og kunnskap om læringsmiljø, universell utforming og inkluderende løsninger i høyere utdanning.

Disse etatene har ansvar for ulike deler av forholdene som veikartet griper inn i, og har kompetanse som er nyttig i arbeidet.

1.5.5 Berørte brukere – organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Brukere av skolene er både elever, ansatte og besøkende. Besøkende kan være foreldre som deltar på foreldremøter eller andre aktiviteter, eller de kan være borgere som besøker skolen når den brukes som valglokale. Skolene brukes av mange andre i lokalsamfunnet.

I forhold til arbeidet med universell utforming er organisasjonene for mennesker med nedsatt funksjonsevne sentrale. De har medlemmer som er brukere av skolene og som opplever konsekvensene av manglende tilrettelegging. De deltar også ofte i lokalt politisk arbeid og er pådrivere for utviklingen mot et mer universelt utformet samfunn.

2 Visjon for arbeidete med veikartet

Alle skal kunne bruke skolebygninger og utearealer på en likestilt måte. Mangler ved fysisk utforming skal ikke føre til at elever gis undervisning utenfor de ordinære klasserommene. De ulike tilbud i skolehverdagen (både i undervisningen og i friminuttene) skal kunne brukes på en praktisk og likestilt måte (ikke omveier, ikke behov for assistanse osv.). Det må være et rimelig tilbud av tilgjengelig lekeutstyr.

2.1 Langsiktig visjon

Visjon: Alle skolebygg og utearealer er universelt utformet

Veikartarbeidet må ta utgangspunkt i en overordnet visjon og konkretisering av hva visjonen betyr for de enkelte delene av skolebygninger og utearealer.

Visjonen som legges til grunn er at alle grunnskoler skal være universelt utformet slik at alle barn kan gå på sin nærscole og delta på en likestilt måte i skolens aktiviteter innendørs og utendørs. På tilsvarende måte må skolen kunne brukes av andre i lokalsamfunnet. Det vil si at skolene skal kunne brukes til valglokale, til foreldremøter og andre arrangementer, lokale fritidsaktiviteter osv.

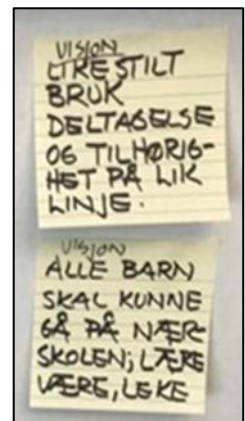
FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne definerer universell utforming slik:

"Med universell utforming menes: utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. Universell utforming skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det".

Det vil være noen begrensninger

For å ivareta alle, må brukere med ulike funksjonshemninger som nedsatt bevegelsesevne, hørsel, syn osv. sikres brukbarhet. Dette betyr å kunne delta i undervisning i ordinær klasse og delta i de ordinære uteaktivitetene. Skole er en sosial arena, og det er ikke det samme om undervisningen gis et annet sted.

I praksis vil det være noen begrensninger. Universell utforming betyr brukbarhet for alle «i så stor utstrekning som mulig». I skolesituasjonen kan dette for eksempel bety at deler av utearealet er naturområde og ikke kan brukes av alle, eller at det er lekeapparater som krever god fysisk funksjonsevne. Dette må en akseptere, men det kan også være gode grunner for at enkelte elever får en egen tilpasset undervisning. Samtidig skal en hele tiden strekke seg mot de mest inkluderende løsningene. Undersøkelsene som er omtalt foran viser at dette er positivt ikke bare for skolesituasjonen for elevene, men også for mulighetene til å bli integrert på sosiale arenaer utenfor skolen.



Bilde 1 Notater fra arbeidsverksted.

2.2 Konkretisering

Alle deler av bygningene må kunne brukes av alle

Visjonen legger føringer for hvordan undervisningen bør foregå, og hvilket utstyr som brukes. Den legger også føringer for utforming av bygninger og uteområder, som er tema for dette veikartet.

For **bygningene** betyr visjonen at alle brukere må kunne bruke følgende på en likestilt måte:

1. Gangatkomst og inngang.
2. Kommunikasjonsveier rundt i bygget (korridorer, trapper og heiser – sistnevnte må kunne brukes selvstendig og uten å måtte hente nøkkel).
3. Toaletter (og garderober og dusjer).
4. Fellesrom som aula, musikkrom, skolekjøkken, rom for handarbeid/sløyd, gymsal osv.
5. Klasserom.
6. Rom for SFO.
7. Rom for administrasjon, personalrom osv.

Utearealer og lekeapparater må kunne brukes i så stor utstrekning som mulig

For **utearealer og lekeapparater** kan en ikke på samme måte stille krav om at absolutt alle deler skal kunne brukes av alle. For noen av lekeapparatene er for eksempel hovedhensikten at de skal være fysisk krevende å bruke, slik at de gir utfordringer for elevene. En del lekeapparater finnes imidlertid i utgaver som de fleste kan bruke uten at dette reduserer utfordringene for elevene. Ambisjonen om «i så stor grad som mulig» gjelder også her. Det kan blant annet bety følgende:

1. Alle kan bruke gangforbindelsene til og mellom lekeområdene.
2. Alle kan komme *inntil* lekeapparatene siden disse også er sosiale samlingspunkter i friminuttene.
3. Utearealet har minst ett område med støtabsorberende dekke slik at alle kan komme til apparatene (støtabsorberende dekke er mykt nok til å hindre fallskader samtidig som det gir godt underlag for rullestoler).
4. Dette området er utstyrt med den mest tilgjengelige varianten av lekeapparater.



Bilde 2 Tilgjengelige husker kan også brukes av flere samtidig.

2.2.1 Utvikling av innholdet

Beskrivelsen av visjonen og konkretiseringen av denne som er gitt foran, er et utgangspunkt som en må utvikle videre gjennom arbeidet med veikartet. Hovedtrekkene må en regne med at ligger fast, men konkretiseringen av innholdet kan videreutvikles for å gi best mulig rammer for arbeidet. Jo mer tydelig og enkelt en kan angi ambisjonene, jo lettere går arbeidet.

I praksis ser vi at det i alle fall kan være tre tema en må arbeide videre med:

- a. Hva er «i så stor utstrekning som mulig» i de enkelte konkrete situasjonene – hvor går grensen for universell utforming?
- b. Hva er «godt nok» i de ulike utfordringene en står overfor i eksisterende bygninger?
- c. Hva karakteriserer et godt uteareal som gir grunnlag for at alle kan delta på en likestilt måte?

Når det gjelder hva som er «godt nok» i ulike situasjoner er det slik at foreliggende forskrift for nybygging alltid vil være ambisjonen, men i praksis må en ofte akseptere tilpasninger i eksisterende bygninger. Dette er et område hvor det er lite praksis og hvor praksis i liten grad er formidlet til alle involverte.

Når det gjelder utearealer har en få konkrete føringer. Det er riktignok bestemmelser om utearealer i forskriften (TEK17 § 8), men forskriften gir ikke tilstrekkelig føringer for å utvikle gode løsninger for utearealer ved skoler. De fire punktene som er omtalt over, er et utgangspunkt som kan utvikles videre. Også for utearealer må en utvikle praksis på hva som er godt nok i eksisterende arealer og en må ta stilling til hva som kan ligge i utilgjengelige naturarealer.

Utfordringer for veikartarbeidet:

- Konkretisere visjonen – hva skal den omfatte.
- Utvikle kravene til utearealer
- Utvikle praksis for hva som er godt nok når en utbedrer eksisterende anlegg.

3 Status og utfordringer

Det er et betydelig behov for utbedring av eksisterende bygninger, og nye blir heller ikke fullt ut tilfredsstillende. Utbedringsarbeidet går sakte, og det er nødvendig å øke farten.

Kommunene trenger faglig støtte til arbeidet – blant annet til å gjennomføre effektiv kartlegging av bygningene før de skal utbedres. Det er etterlyst mer kompetanse.

3.1 Grunnskolenes bygninger og uteområder – status og oversikt

3.1.1 Overordnet om bygningsmassen

Vi vet hvor mange skoler det er og hvor stort arealet med bygninger er

Det er ca. 9,5 millioner m² med grunnskolebygg her i landet. Det er ca. 2. 850 skoler og 630.000 elever. Det betyr at det er ca. 230 elever per skole og at hver skole er på 3.300 m² i gjennomsnitt¹². Vi kjenner ikke antallet bygninger men antar at tallet på bygninger kan være ca. det dobbelte.

Vi har anslått en utskiftingstakt

I følge statistikk for nybygging (SSB) har det i årene fra 2012 vært ferdigstilt ca. 120.000 m² med nye skolebygg årlig. I tillegg gjennomgår mange bygninger omfattende rehabilitering. I den samme perioden har økningen i skoleareal vært på ca. 70.000 m² i året, slik at det også har vært ca. 50.000 m² som tas ut av drift hvert år. Det har vært ca. 60 bygninger som tas ut av drift årlig. Dette betyr at bygningene som tas ut av bruk er mindre enn gjennomsnittet – omkring 900 m². Dette er usikre tall fordi de er basert på bruk av ulike kilder som hver for seg er usikre, men de gir et bilde av utviklingen.

Hovedtrekket er at bygningene som tas ut av drift er mye mindre enn gjennomsnittet. Det betyr også at kostnadene per m² til oppgradering som en da slipper, vil ligge over gjennomsnittet, siden kostnadene per m² ofte blir større for små bygninger. Dette skyldes at viktige deler av bygget som ofte trenger utbedring, som inngang, heis og HC-toalett, trengs det bare en av, enten bygningen er stor eller liten (så lenge bygningen ikke er veldig stor). Hvis en legger til at dette trolig også består av eldre bygninger med større mangler enn gjennomsnittet med hensyn til universell utforming (på grunn av alder), må en anta at kostnadene per m² som en unngår når disse bygningene tas ut av bruk, ligger langt over det gjennomsnittet en finner i bygningsmassen samlet. Det er imidlertid ikke bare alder som gjør at skolebygninger blir tatt ut av drift. Det kan også skyldes at behovene flytter seg geografisk i kommunen, for eksempel at barnetallet går ned i noen skolekretser og øker i andre.

Når en samtidig vet at kostnaden for tiltak for å oppnå universell utforming av nye bygg er svært lite (selv om nye bygg heller ikke er feilfrie) betyr dette at utskiftingstakten en får i de kommende årene, vil ha stor betydning for omfanget av nødvendige utbedringer for å oppnå universell utforming i eksisterende bygningsmasse.

Utfordring for veikartarbeidet:

- Å skaffe en bedre oversikt over forventet nybygging og utskifting av eldre bygningsmasse.

Samlede vedlikeholdsutfordringer

Det er stor slitasje på skolebygg, og dermed stort behov for vedlikehold. Det er samtidig avdekket at kommunesektoren har et stort vedlikeholdsetterslep knyttet til vedlikehold av de kommunale bygningene.¹³ Dette etterslepet er anslått til 140 milliarder kroner¹⁴, og grunnskoler utgjør omkring en tredjedel av bygningsmassen.

Utbedring for å oppnå universell utforming er således en liten del av en mye større vedlikeholdsutfordring. Dette gjør det viktig å ha god planberedskap med oversikt over alle vedlikeholdsutfordringene, slik at de kan samordnes når en gjennomfører vedlikehold på det enkelte bygg. De enhetskostnadene som er lagt til grunn i

¹² Tallene er hentet fra Skoleporten, <https://skoleporten.udir.no/>

¹³ «Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til et forbilde», Multiconsult og PWC (2008)

¹⁴ RIF, Rådgivende ingeniørers forening, NORGES TILSTAND 2015.

kostnadsanslaget i kapittel 3.1.4 er basert på at utbedring til universell utforming gjøres som separate tiltak. Hvis en kan klare å samordne behov, kan det være en del å spare.

3.1.2 Eksisterende bygninger og utearealer

Universell utforming betyr at alle skal kunne bruke anleggene på en likestilt måte

Som omtalt foran, må forholdene være tilfredsstillende med hensyn til

- Fysisk utforming – unngå hindringer for personer med nedsatt bevegelsesevne.
- God tilrettelegging for personer med redusert syn og redusert hørsel.
- Godt innklima – med god luftkvalitet, riktig temperatur osv.

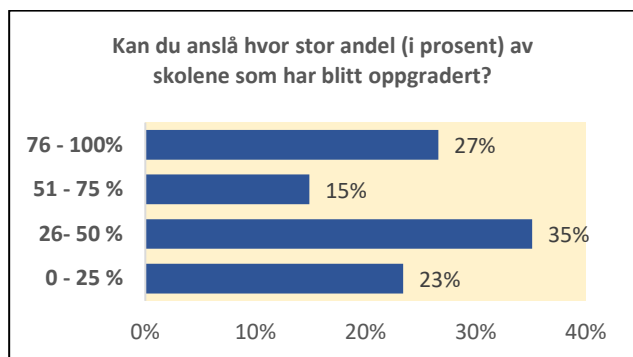
Dette er generelle kvaliteter – men de som har redusert funksjonsevne rammes mest.

Status er belyst i undersøkelse høsten 2017

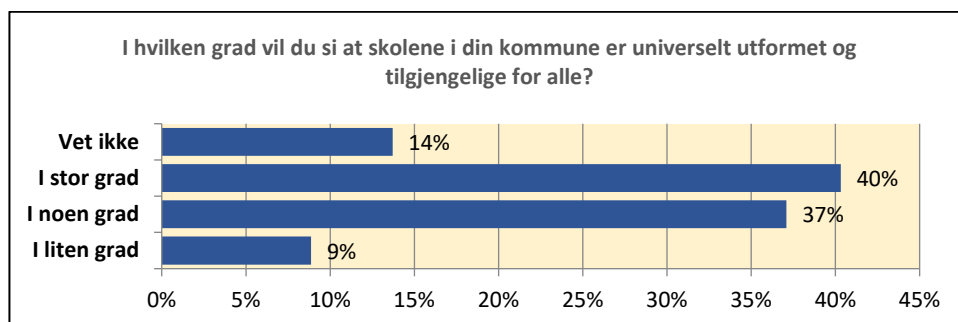
Bufdir har gjennomført spørreundersøkelse høsten 2017. Dette er en egenrapportering som gir et bilde av situasjonen slik respondentene oppfatter den. Veldig enkelt kan en si at de fleste har gjennomført noen oppgraderinger, at halvparten sier at mindre enn halvparten av skolene er oppgradert og at omkring en fjerdepart ligger mellom 76 % og 100 % fullførelse av oppgradering.



Figur 1 Har gjennomført oppgradering.



Figur 2 Andel skoler som er oppgradert.



Figur 3 Grad av universell utforming.

Undersøkelse av situasjonen i forhold til forskriftskrav, NHF 2013

Norges Handikapforbund undersøkte tilgjengeligheten til grunnskoler i 2013. Her ble det fokusert på fysisk tilrettelegging. NHF beskriver resultatene på følgende måte:

En landsomfattende kartlegging av 784 skoler som NHF utførte i samarbeid med forskningsbyrået IRIS i 2013 fant at:

78 % av skolene hadde vesentlige mangler

Av de resterende 22 % var det bare 3 skoler som tilfredsstilte alle tilgjengelighetskrav. De øvrige hadde mindre alvorlige mangler

Vi kjenner ikke til at det finnes tilsvarende undersøkelser av eksisterende bygninger av forhold knyttet til syn eller hørsel.

Når det gjelder inneklime foreligger det flere undersøkelser. Vi kan nevne at det ble gjennomført en tilsynskampanje i 2016/2017¹⁵

Betydning av avvikene

Vi vet ikke alt om hvordan situasjonen ser ut for brukerne. Vi har data fra undersøkelser som er gjengitt foran som tilsier at en del av de som får undervisning utenfor ordinære klasserom segregeres på grunn av fysiske forhold. Dette tilsier at det er ganske store og betydningsfulle avvik i forhold til universell utforming.

Vi har også innspill fra arbeidsverksted fra brukerorganisasjoner som tilsier at situasjonen er dårlig mange steder. Prioriteringen av skolesektoren indikerer også det.

Fra vår egen erfaring fra kartlegging av mange skoler i ulike kommuner er inntrykket at en del skoler har betydelige mangler, slik at hvis de har en elev som for eksempel bruker rullestol, vil det være vanskelig å delta i mange av aktivitetene i skolehverdagen. Men vi vil også påpeke at bildet er ganske sammensatt, og at svært mange skoler har en utforming som nok ikke er direkte utestengende for elever med nedsatt funksjonsevne, men hvor hverdagen for disse elevene vil være vanskelig. Det er mange mindre hindringer. For elever med nedsatt bevegelsesevne er det komplisert å komme seg rundt. For elever med nedsatt syn eller hørsel vil det i tillegg være vanskelig å få fullt utbytte av undervisningen og å delta i sosiale sammenhenger. For inneklime gjelder tilsvarende. Forholdene er ikke slik at de direkte stenger noen ute, men forholdene blir vanskeligere og gir redusert deltakelse både i undervisning og sosiale aktiviteter.

Mulige kostnader til utbedring

Når det gjelder kostnader til utbedring, finnes det erfaringstall fra Statsbygg og utbedring av høgskoler. Disse omfatter bare bygninger og de er ikke direkte overførbare til grunnskoler. Det finnes også tall fra enkelte kommuner. Disse er i samme størrelsesorden som tallene fra Statsbygg. I en del av tallmaterialet mangler det tall for utearealene. Vår erfaring tilsier at de er omtrent en tredjedel av tallene for bygningene.

I vedlegg er det gjort et enkelt overslag over størrelsesorden på utbedringsbehovet. Dette er basert på anslag for utbedringskostnader per kvadratmeter og anslag for nybygging og avgang av skolebygninger i perioden fram til 2025. Til sammen anslås det at oppgradering av eksisterende anlegg vil koste 3-4 milliarder ekstra. Investeringene totalt i samme periode er anslått til 100 milliarder kroner.

Størrelsesorden i disse tallene, kan en også se på som et bakteppe for å vurdere om kostnadene til oppgradering til universell utforming gir en *uforholdsmessig byrde*, slik at skolene ikke er forpliktet til å sikre universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven. Det er selvsagt stor variasjon blant skolene, men tallene indikerer i alle fall at kostnadene på en del skoler må være ganske beskjedne i forhold til de samlede investeringene i skolebygg.

Utfordringer for veikartarbeidet:

- Enkel oversikt over status – som kan oppdateres jevnlig
- Mer om syn og hørsel
- Trekke inn inneklime

3.1.3 Nye bygninger og uteområder

Det finnes ingen undersøkelse av hvor godt universell utforming blir ivaretatt i nye skolebygninger i dag. Det ble gjennomført en undersøkelse av 12 skoler i 2009¹⁶. Dette var skoler «av nyere dato» og de var prisbelønnet eller hadde fått hederlig omtale.

I sammendraget heter det at «De undersøkte skolene har i stor grad godt tilrettelagt for alle. De registrerte avvikene knytter seg til detaljer (men ikke mindre viktige av den grunn), der det er avvik enten til minstekrav eller til anbefalte ytelser. Avvik i detaljløsninger, som for eksempel høye terskler, kan gjøre at skolene blir utilgjengelige for enkelte brukere, og muligheten for likeverd og inkludering reduseres. Men i mange tilfeller kan tilgjengeligheten til skolen bedres gjennom enkle tiltak, for eksempel ved å utbedre terskler, øke bruken av kontraster med mer».

¹⁵ Nemfo - Evaluering av tilsynskampanje inneklime i skoler, juli 2017.

¹⁶ Deltasenteret: Kartleggingsundersøkelse – universell utforming av skolebygg, 2009.

Vi oppfatter dette slik at disse skolene kan ha mangler som økonomisk sett er enkle å rette opp, men som kan skape hindringer for en del brukere og redusere tilgjengeligheten.

Skolene i denne undersøkelsen er planlagt og bygget før TEK 10 ble innført. Det betyr at de er bygget etter en teknisk forskrift som var mindre tydelig enn TEK 10 med hensyn til universell utforming. Det er derfor grunn til å anta at situasjonen er noe bedre nå.

I arbeidsverksted i forbindelse med veikartet ble situasjonen beskrevet som at det meste nå blir riktig formelt sett, men at løsningene ikke alltid er gode med hensyn på universell utforming. Det er også vår erfaring gjennom registrering av en del nye publikumsbygg de senere årene. Det er ikke så mange formelle avvik, men det er ofte valgt løsninger som er upraktiske for en del av brukerne. For eksempel ved at ganglinjene er lange.

Det er et forbedringspotensial fortsatt, og det er en utfordring både å unngå formelle feil, og å finne de løsningene som gir best universell utforming. Det vil være en utfordring for arbeidet med veikartet å få innført metoder og rutiner som sikrer at nye bygninger og uteområder blir *helt riktige*. I et samarbeid mellom storbyene her i landet er det under utvikling felles prosjekteringsanvisninger som trolig kan være ett verktøy som kan bidra til dette¹⁷.

Kontroll av nye bygg vil også bidra til mer erfaring. Vår erfaring fra slik kontroll er at i alle fall en del av avvikene ofte går igjen og bør være enkle å unngå hvis en er klar over dette.

Utfordring for veikartarbeidet:

- **Samle og formidle erfaring om feil som ofte oppstår og erfaring og eksempler på hva som kan gjøres bedre.**

3.2 Status og utfordringer i kommunene

3.2.1 Hva omfatter dette

I utgangspunktet er hovedutfordringen i kommunene knyttet til å utbedre mangler ved eksisterende skoleanlegg. Det vil si at utfordringen ligger hos eiendomsetaten som forvalter og vedlikeholder bygninger og utearealer. I tillegg er det også en utfordring å bygge nye anlegg riktige i forhold til universell utforming.

Arbeidet med utbedring må forankres i kommunens plansystem. Det betyr at det må finnes et overordnet vedtak om at manglene skal utbedres, og at dette trekkes inn i og konkretiseres i alle planer hvor det kan være relevant. Det må settes av midler i kommunens budsjett. I kommunen er det videre slik at det er utfordringer knyttet til universell utforming innenfor mange sektorer. Noen av disse er helt unike for den enkelte sektor, men det er også mange fellestrekk fra sektor til sektor. Det betyr at erfaring kan overføres, og at det er en utfordring å få kompetanse og erfaring til å tilflytte alle deler av organisasjonen hvor den kan ha nytte.

På denne bakgrunn har vi angitt fire overskrifter for beskrivelse av status og utfordringer i kommunene:

- Plansystem
- Infrastruktur for grunnskoler – drift og vedlikehold, utbedring og nybygging
- Kompetanse
- Organisering

3.2.2 Plansystem

Kommunene trenger et overordnet vedtak og nødvendige tiltak forankret i plansystemet

Kommunenes plansystem er basert på kravene i plan- og bygningsloven. Det er også føringer fra nasjonale myndigheter som for eksempel i «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging¹⁸». Det er derfor fellestrekk i plansystemet fra kommune til kommune.

Loverket gir imidlertid kommunene stor frihet til å utvikle et plansystem ut fra egne behov. Hva kommunene velger å utvikle av sektorplaner og delplaner for områder, er derfor nokså ulikt fra kommune til kommune. En del kommuner har en egen plan eller planstrategi for universell utforming, mens andre har lagt den

¹⁷ Muntlig informasjon fra deltaker i nettverket

¹⁸ Revideres hvert 4. År – sist i 2015.

overordnede delen inn i samfunnsdelen i kommuneplanen. I Oslo er det for eksempel et system med at kommunen har en egen overordnet strategi for universell utforming, og ett ledd i denne er at alle de kommunale virksomhetene skal utarbeide en egen planstrategi for sitt område.

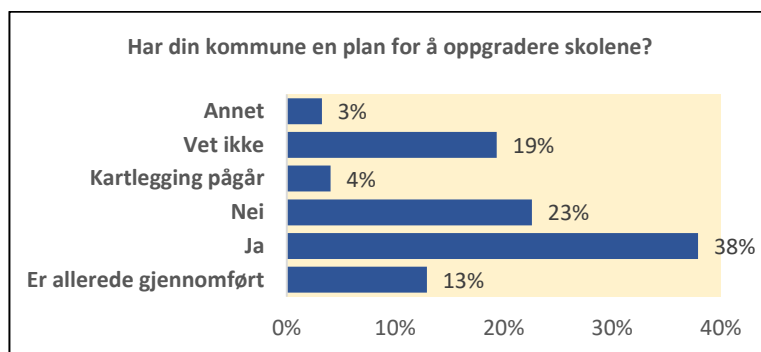
Uavhengig av planoppbygging kan en si at arbeid med å utbedre skolene må forankres i plansystemet, og at en som et minimum trenger følgende:

- Et punkt i kommunal planstrategi (skal lages hvert 4. år) om hvilke planer en skal utarbeide for å ivareta universell utforming.¹⁹ Dette kan være starten på å utvikle temaplan for universell utforming.
- Et vedtak om at skolene skal oppgraderes til universell utforming i kommuneplanen. Dette gir føringer for etatene.
- Et punkt i handlingsplan/økonomiplan om oppfølging de neste fire årene²⁰.

I tillegg kan det være aktuelt å utarbeide en samlet strategi for universell utforming av infrastrukturen i skolesektoren, slik det gjøres i Oslo.

En del av kommunene har en egen plan for universell utforming av skoleanlegg

Bufdirs undersøkelse som akkurat er avsluttet, viser hvor stor andel av kommunene som har en egen plan for oppgradering av skoleanlegg.



Figur 4 Plan for å oppgradere skolene.

Undersøkelsen viser at ca. 13 prosent allerede har gjennomført oppgradering av skoler, og at omlag 40 prosent har en plan om å gjøre det. Det er ikke undersøkt om dette er planer hvor det også er satt en tidsfrist for når en skal ha gjennomført oppgraderingen. Det er heller ikke sagt noe om hva slags planer dette er. Det kan være alt fra et enkelt vedtak om at en skal oppgradere, til en mer gjennomarbeidet plan med kartlegging av status, budsjett, planlagt gjennomføring osv.

I arbeidsverksted ble det også pekt på at universell utforming bør være et tema i skolebruksplaner.

Utfordringer for veikartarbeidet:

- Vite mer om hva kommunene gjør (flere eksempler fra KS-nettverket?)
- Systematisere erfaringene
- Vise eksempler

3.2.3 Nærmere om kartlegging og oppgradering av eksisterende skoleanlegg

Det er behov for en fullstendig registrering før en gjennomfører utbedringer

Før en gjennomfører tiltak i et bygg, er det hensiktsmessig å ha en mest mulig fullstendig oversikt over behovene som utgangspunkt. Da kan en planlegge en rasjonell gjennomføring. Gangen i dette er vist i prinsippet i figuren nedenfor:

¹⁹ PBL § 10-1, 1. ledd Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

²⁰ PBL § 11-1 4. ledd: Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.



Figur 5 Kartlegging og utbedring - prosess.

En tar utgangspunkt i alle avvik i forhold til byggeforskrift, og vurderer hva som i praksis er mulig og godt nok i det enkelte bygg. Når en har kommet fram til en tiltaksliste, kan gjennomføring skje på flere måter:

- Tiltakene gjennomføres i forbindelse med drift og vedlikehold (mange av tiltakene er som regel enkle).
- Større tiltak tas om egne prosjekter
- Tiltak gjennomføres som ledd i større rehabilitering som også omfatter andre tema.

Det sistnevnte betyr at kartleggingen også er en beredskap for å få med uu-tilknyttede tiltak når andre behov skal løses. Dette er som regel en rasjonell måte å få gjennomført tiltakene på.

Oversikt over behov for tiltak er også en planberedskap for å kunne reagere raskt og med varige tiltak hvis skolen får en elev som trenger en tilrettelegging som skolen ikke har.

Proessen som er vist over, hvor det er omtalt kartlegging av avvik i forhold til krav til utforming av bygningen etter byggeforskrift, kan i hovedsak brukes også på andre forhold, som for eksempel inneklimate. Dette er i praksis en annen type undersøkelse, men også her ender en opp med en tiltaksliste over hva som bør gjøres for at forholdene skal være tilfredsstillende. Også for andre tema, som ikke knyttes direkte til universell utforming, kan en gjøre tilsvarende undersøkelser av behov. Når alle utbedringsbehov er kartlagt, kan en starte gjennomføring.

Status for kartlegging av skolene med hensyn til universell utforming

Det finnes i dag ingen presis oversikt over hvor langt kommunene er kommet med kartlegging av skolene. Bufdir har imidlertid gjennomført en undersøkelse som belyser dette spørsmålet. Denne undersøkelsen måler status på en del områder, og ved å gjenta denne for eksempel hvert år, vil den inngå som en viktig del av veikartet. Den vil være en støtte i videre arbeid.

Oslo kommune har kartlagt alle sine skoler og har en samlet oversikt over avvik i eiendomsforvaltningsverktøyet som Undervisningsbygg bruker.

Det finnes flere ulike verktøy

Omkring halvparten av kommunene er brukere av IK-bygg. Her er det lagt inn 13 spørsmål på nokså overordnet nivå. Disse ble av flere av kommunene karakterisert som verdiløse fordi de er ganske generelle. En kommune i kommunenettverket har imidlertid laget en mye mer detaljert sjekklister som i alle fall flere av de som er med i kommunenettverket for universell utforming har tatt i bruk. De mener at denne gir et mye bedre grunnlag.

Noen kommuner bruker Statsbyggs Bygg for alle. Dette er et detaljert verktøy hvor det også er en tiltaksliste for de 152 vanligste tiltakene med enhetspriser basert på erfaring. Noen kommuner bruker også www.tilgjengelighet.no som er utviklet av Rogaland fylkeskommune. Det går også an å registrere direkte inn i eget FDV-system. Noen oppgir også at de har brukt Kartverkets system (dette kan brukes på utearealer og innganger).

Oslo kommune har laget en egen løsning hvor det registreres og data legges direkte inn i eiendomsforvaltningssystemet. Avvikene blir ikke vurdert eller behandlet med en gang, men brukes som en planberedskap når tiltak og vedlikehold skal utføres på byggene.

Mange kommuner synes kartlegging er krevende, og mange strever også med å finne ut hvordan de skal gjøre det. Både i arbeidsverstedet og i senere kontakt med en rekke kommuner kom det fram at mange strever med å få gjennomført kartlegging. De opplever at de mangler effektive verktøy og at de har for små ressurser. De trenger også veiledning i bruk og utveksling av erfaringer.

Mange i kommunene sier også at det opplever det som vanskelig å finne fram til hvilket verktøy som er mest hensiktsmessig å bruke.

Integrering med øvrig vedlikehold er også en utfordring

Resultatene over viser at de fleste bruker verktøy som er utviklet spesielt for kartlegging av universell utforming. Før tiltak skal gjennomføres er det imidlertid praktisk å legge utbedringsbehovene inn i det FDV-verktøyet kommunen bruker og som også vil inneholde alle andre utbedringsbehov. Da vil behov bli ivaretatt når det skal gjennomføres vedlikehold, og gjennomføring av ulike utbedringsbehov kan koordineres. Dette er også et ledd som kan være vanskelig for kommunene. Vi har imidlertid ikke undersøkelser som tallfester denne utfordringen.

Noen kommuner sjekker nye bygg

I Statsbygg er det etablert en rutine som går ut på å sjekke nye bygg med det samme verktøyet som brukes på eksisterende bygg. Det oppdages ofte en del mindre feil som rettes før byggeprosjektet avsluttes. Dette tilsier at hvis en ikke gjennomføres slik kontroll, vil bygget bli ferdigstilt og tatt i bruk med mangler knyttet til universell utforming.

I kommunene er det den enkelte kommune som stiller krav til uavhengigkontroll av universell utforming. Det er ikke krav til dette etter Byggesaksforskriften (SAK10) men kommunene kan velge å stille krav om dette.

Vi har ingen oversikt over hvor mange kommuner som stiller et slikt krav når det gjelder universell utforming. Trondheim kommune er en av kommunene som stiller krav til slik kontroll.

For at nye bygninger skal bli så feilfrie som mulig, mener vi at det er nødvendig å gjennomføre kontroll av sluttresultatet. Da kan en samle erfaringer som kan deles og omfanget av feil kan reduseres etter hvert.

Utfordringer for veikartarbeidet:

- Veilede kommunene i å kartlegge effektivt – både å velge verktøy og å gjennomføre arbeidet.
- Utveksle erfaringer om kartlegging.
- Sjekke nye bygg og dele erfaringene fra slike kontroller.
- Analysere kartleggingsverktøy og rutiner for å finne fram til de mest effektive arbeidsmetodene.

3.2.4 Arbeidsformer - organisering

En sentral pådriver kan være hensiktsmessig

I arbeidsverksted ble det pekt på at en pådriver for universell utforming sentralt plassert i organisasjonen kan være et effektivt tiltak. Denne personen vil kunne påvirke alle saker og bidra til at universell utforming ivaretas der hvor det er relevant.

Utfordringer for veikartarbeidet:

- Vise ulike organiseringsformer
- Undersøke hvilke organiseringsformer som virker best.

3.2.5 Kompetanse

Kompetansebehovet vil være ulikt for de forskjellige aktører

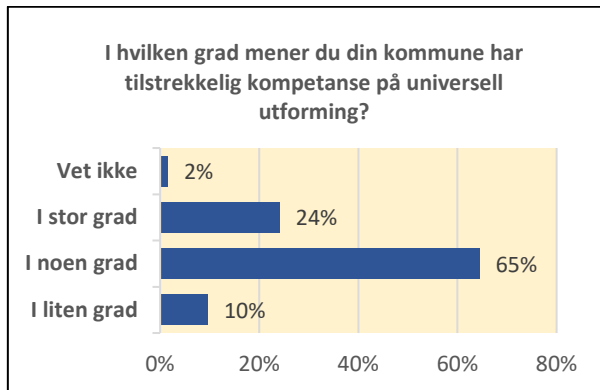
Det er mange aktører med svært ulike roller som trenger kompetanse innen universell utforming. Dette kan blant annet omfatte:

- Politikere/toppledelse – hvorfor universell utforming, og hvordan kan dette hensynet innarbeides i styringssystemet
- Eiendomsavdeling – kompetanseutvikling blant annet knyttet til: Registrering, innarbeidelse av uu i drift og vedlikehold, ivaretagelse av uu i bestillinger og styring av planleggere/arkitekter og håndverkere osv. Driftspersonell må tas med i kompetanseutviklingen.
- Skolesektor – brukere
 - Hvordan brukere av skolene kan påvirke uu (møblering, bruk av lokaler osv.)
 - Hvordan møte elever og foreldre med nedsatt funksjonsevne.
 - Hvordan utforme tilbudet til elever og foreldre slik at diskriminering unngås.
- Organisasjoner – rettigheter, status, hvordan jobber kommunene osv.

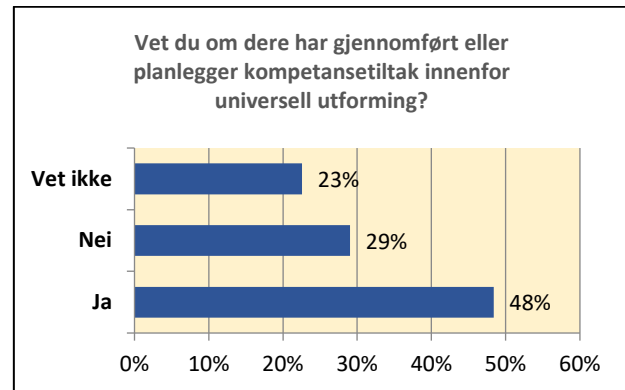
I arbeidsverksted ble det også pekt på at mer brede informasjonskampanjer kan være nyttig. Det vil si at informasjonskampanjer rettet mot «folk flest» utgjør en del av kompetansebehovet.

Undersøkelse av kompetansebehov

I Bufdirs undersøkelse i høst, var det formulert spørsmål til deltakerne knyttet til om kommunen hadde nok kompetanse. Bare en av fire svarer «i stor grad» og undersøkelsen tilsier at det er et kompetansebehov. Det er ikke spurt nærmere om hva dette består i. Vi mener undersøkelsen indikerer at det er stort behov for kompetanse.



Figur 6 Egen vurdering av om kommunen har nok kompetanse innen universell utforming.



Figur 7 Gjennomført kompetansetiltak.

Kompetanse og holdninger til universell utforming er undersøkt av DiBK

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) fikk i 2016 gjennomført undersøkelsen «Universell utforming 2016. Kartlegging av kunnskap om og holdninger til universell utforming i byggebransjen og kommuner.»

Undersøkelsen ble også utført i 2014 og resultatene er sammenlignet. Her er et par korte utdrag fra sammendraget.

Andelen som vurderer at de har nok kunnskap om universell utforming innen sine arbeidsområder er stadig ca. 70 %. Ønsket om kurs og seminarer for å heve kompetansen synes å ha økt.... I kommunene er det færre som svarer at de har nok kompetanse om universell utforming sammenlignet med 2014. I byggebransjen er det motsatt.

Deltakerne i arbeidet etterlyser økt kompetanse

I arbeidsverksted og i kontakt med kommunene er det pekt på behov for økt kompetanse, og samarbeid på tvers av etatene. Dette har kommet fra mange, og det er all grunn til å ta dette alvorlig. Ut fra det som sies, vil økt kompetanse kunne bidra til at arbeidet går lettere.

Slik vi forstår kompetansebehovet, er det knyttet til at mange møter mangel på kompetanse når de skal arbeide med universell utforming med andre aktører i kommunen. Det kan virke som om kompetansen ikke er spredt bredt nok blant aktørene.

Det ble også pekt på behovet for å løfte universell utforming. Universell utforming blir av mange sett på som en særinteresse. En ambisjon kan være at universell utforming behandles på samme måte som bærekraft – at det skal gjennomsyre arbeidet på mange områder.

I arbeidsverkstedet ble det foreslått å etablere et kompetansetilbud spesielt til unge politikere. Dette illustrerer at kompetanseutvikling vil være en pågående prosess, og at det stadig kommer nye aktører som trenger kompetanse.

Utfordringer for veikartarbeidet:

- Kartlegge nærmere hva kompetansebehovet består i hos ulike grupper og utvikle tilpasset kompetanse.
- Gjennomføre informasjonskampanje overfor «folk flest».
- Beskrive en strategi for hvordan hensynet til universell utforming kan løftes i kommunene.

3.3 Status og utfordringer på nasjonalt nivå

3.3.1 Arbeidet på nasjonalt nivå

Både likestillingsloven og skoleloven stiller krav om at alle skal kunne bruke skolene

Det er flere lover som legger føringer for skolen og også for hvordan skolene skal være utformet med hensyn til universell utforming. De viktigste er omtalt i kapittel 2 foran. Det er blant annet **skoleloven** som gir elever en rettighet til å benytte skolen i nærmiljøet, det er **likestillingsloven** som beskytter mot diskriminering og det er **plan- og bygningsloven** med teknisk forskrift som bestemmer at nye publikumsbygg, deriblant skoler, skal ha universell utforming. Denne loven gir også en hjemmel for å stille krav til oppgradering av grupper av eksisterende bygninger, men denne delen av loven er hittil ikke benyttet.

Vi har videre «**Lov om helsetjenesten i kommunene**» som omfatter forskrifter som stiller krav blant annet til forhold knyttet til inneklima i ulike bygningstyper. Loven med forskrifter og faglige veiledere legger grunnlaget for at kommunehelsetjenesten skal drive et hensiktsmessig inneklimaarbeid. Denne gir grunnlag for forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.

Regjeringens handlingsplan for universell utforming er sentral

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har ansvar for barn og unges oppvekst- og levekår, familie og samliv, likestilling, ikke-diskriminering og forbrukerpolitikk. Departementet har ansvar for regjeringens handlingsplan for universell utforming.

Mange statlige etater gir veiledning til skolesektoren

Statlige etater gir veiledning til skolesektoren innenfor sine ansvarsområder.

De viktigste er omtalt nærmere i det følgende.

Utdanningsdirektoratet driver veiledningstjenesten Fysisk læringsmiljø. Denne er omtalt på følgende måte på egen nettside: «Rådgivningstjenesten for fysisk læringsmiljø i barnehage- og skoleanlegg er primært rettet mot beslutningstakere i kommunene. Hensikten er å øke kommunenes bestillerkompetanse. Det er viktig at kommunene som eier, bruker, forvalter og byggherre har kunnskap om materialer og løsninger som er holdbare over tid slik at kommunen ikke bruker unødvendig ressurser på vedlikehold, rehabilitering og ombygging av sine barnehager og skoler. Rådgivningstjenesten for fysisk læringsmiljø skal imidlertid også være en tjeneste for alle andre som søker informasjon om barnehage- og skoleanlegg.

Rådgivingstjenesten består av:

- **Et nettsted** som gir informasjon og faglig råd om utforming, planlegging, drift og bruk av barnehage- og skoleanlegg. Nettsiden gir også informasjon om lover og regelverk, og informasjon om relevant nasjonal og internasjonal forskning og utvikling på området. Nettsiden har et stort lenkebibliotek og mange gode eksempler på nye og rehabiliterte barnehage- og skoleanlegg fra hele landet.
- **En svartjeneste** der det kan stilles faglige spørsmål på mail eller telefon til en rådgivergruppe som dekker alle relevante fagområder.
- **En årlig nasjonal konferanse** for fysisk læringsmiljø med temaer knyttet til barnehage- og skoleanlegg. Konferansene holdes ulike steder i landet og samler normalt rundt 300 deltagere.
- **OECD**. Representere Norge i OECD-nettverk for fysisk læringsmiljø (CELE LEEP).

Bakgrunn for opprettelsen av Rådgivingstjenesten:

Ved behandling av statsbudsjettet for 2002 vedtok Stortinget en statlig finansieringsordning der kommuner og fylkeskommuner skulle få kompensert renteutgifter knyttet til nybygg og utbedring av skoleanlegg. Ordningen ble avsluttet i 2008, men startet opp igjen i 2009, for perioden 2009 t.o.m. 2016.

For å bidra til at midlene skulle bli utnyttet på en best mulig måte, besluttet regjeringen å etablere en egen rådgivingstjeneste for skoleanlegg. Utdanningsdirektoratet fikk i oppdrag å utvikle tjenesten»²¹.

²¹ Informasjon hentet fra Nettsiden <http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/om-radgivingstjenesten>.

Bufdir/Deltasenteret gir veiledning på alle områder innenfor universell utforming. Har blant annet utgitt veilederen «En grunnskole for alle- også for elever med funksjonshemning Et idé- og veiledningshefte om fysisk utforming av skoler».

Universell er en veiledningstjeneste for universell utforming i høyere utdanning. Den beskriver seg selv på denne måten på egen nettside: «**Universell** – jobber for samarbeid og kunnskap om læringsmiljø, universell utforming og inkluderende løsninger i høyere utdanning»²². Denne tjenesten er altså ikke rettet mot grunnskolene, men tas med her fordi den er en nasjonal tjeneste med mye kompetanse knyttet til universell utforming innen undervisningssektoren.

Husbanken administrerte rentekompensasjonsordningen som ble avviklet ved årsskiftet 2016/2017 etter å ha vært virket i 8 år. Hensikten med ordningen var å bidra til at kommunene og fylkeskommunene kunne ta opp rentefrie lån til rehabilitering og nybygg av skoler og svømmeanlegg.

Helsedirektoratet har utgitt rapporten «Inneklima i skoler og barnehager: Helsemessig betydning for barn og unge». Direktoratet har også utgitt heftet «Skolens utearealer - om behovet for arealnormer og virkemidler»

«**Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid (NEMFO)** har, i samråd med **Helsedirektoratet**, tatt initiativ til en landsomfattende tilsynskampanje med tema inneklima i skoler. Hensikten med tilsynskampanjen var i utgangspunktet å bidra til at flere kommuner gjennomfører tilsyn med områder innen miljørettet helsevern. Tilsyn kan være et godt virkemiddel til forbedring.»²³

3.3.2 Status og utfordringer

Status illustreres i hovedsak av beskrivelsen over. De enkelte statlige etater gir rådgivning til skolesektoren innenfor sine fagfelt.

I arbeidsverksted ble det pekt på at det er mange ulike sektorer innenfor staten som arbeider med tiltak som påvirker universell utforming av skolene, og at det kunnes synes effektivt å samordne innsatsen bedre.

Utfordring for veikartarbeidet:

- **Samordning av veiledningen knyttet til universell utforming i skolesektoren.**
- **Ivaretagelse av mulige nye oppgaver knyttet til eventuelt forsert arbeid med å oppnå universell utforming av skolesektoren (flere nye tiltakstyper er foreslått som innspill til veikartet).**

²² www.universell.no

²³ Fra nettside til Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid www.nemfo.no

3.4 Organisasjonene – status og utfordringer

3.4.1 Involverte organisasjoner

Organisasjonene her er i første rekke organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne. Mange av disse prioriterer skolesektoren høyt i arbeidet med å forbedre forholdene for sine medlemmer.

Organisasjoner i arbeidslivet knyttet til skole er også blant de involverte organisasjonene her.

3.4.2 Status

Mange av organisasjonene driver aktiv veiledning for å påvirke forholdene innenfor skolesektoren.

Prioriteringen illustreres av at mange har laget egne veiledere for skolesektoren. Av de som har laget egne veiledere kan nevnes:

Norges Handikapforbund (NHF) har blant annet laget heftet «Skole - En skole med plass til alle», veilederen Skole og utdanning og eksempelsamlingen «Fokus på skolebygg». NHF gjennomførte i 2013 også en omfattende kartlegging av tilgjengeligheten til norske skoler (omtalt foran).

Hørselshemmedes landsforbund har laget «GODT LYDMILJØ! Hvordan skape universelt utformede barnehager og skoler».

Norges Blindeforbund har laget «En skole for alle – også for svaksynte og blinde».

NAAF (Norges Astma- og Allergiforbund) har nettside med rådgivning innenfor en rekke temaer knyttet til skoler og inneklima.

Lokalt i kommunene er mange av organisasjonenes medlemmer engasjert på ulike måter i politiske organer hvor de blant annet arbeider for å gjøre skolene mer universelt utformet.

I arbeidsverksted var organisasjonene som deltok samstemte i at utvikling av en universelt utformet skole må forseres mest mulig. Organisasjonen ønsker å medvirke i arbeidet og bidra med erfaringer og synspunkter. For å kunne drive påvirkningsarbeid ble det også etterlyst en bedre enkel dokumentasjon av status i norske skoler med hensyn på universell utforming.

Utfordring for veikartarbeidet:

- Medvirke i videre arbeid for en universelt utformet skole både på nasjonalt nivå og lokalt i de enkelte kommuner.
- Sørge for at egen kunnskap (blant annet uttrykt i veilederne) tilflyter de andre aktørene i skolesektoren og bidrar til best mulig løsninger

3.5 Oppsummering av utfordringene

Gjennomgangen foran tilsier at veikartarbeidet minst må søke å møte følgende utfordringer:

- Konkretisere visjonen – sørge for at alle behov blir ivaretatt:
 - Utearealer – bedre og mer utfyllende beskrivelse av krav
 - Sørge for at krav til syn og hørsel – blant annet formulert i veiledere fra organisasjonene – blir ivaretatt når en sjekker skole
 - Trekke inn vurdering av inneklima og sørge for at behov blir identifisert og samordnet med andre behov.
- Sørge for at det blir enklere å kartlegge status og behov for tiltak:
 - Sjekke at registreringsmetoder dekker alle krav for alle grupper
 - Belyse ulike metoder og gi støtte til vurdering av verktøy og veiledning i bruk.
 - Sjekke nybygg.
- Etablere en enkel sjekk på indikatornivå som også fanger opp planlagt utskiftingstakt.
- Spre informasjon om gode måter å trekke universell utforming inn i plansystemet på.
- Spre informasjon om effektive måter å organisere arbeidet på.
- Kartlegge kompetansebehov og utvikle tiltak som kan gi økt kompetanse hos ulike grupper.
- Spre informasjon om behovet for og nytten av universell utforming.
- Samordne statlig innsats i forhold til universell utforming i skolene.
- Vurdere nye statlige tiltak som kan øke farten i utbedringsarbeidet.
- Sikre medvirkning fra involverte aktører og trekke inn kunnskapen og erfaringen disse aktørene har.

4 Veikart

Veikartet viser aktiviteter og milepæler for involverte aktører som er kommunene, staten og berørte brukere av skolene. Det foreslås at veikartet gir grunnlag for et prosjekt som ledes av statlig myndighet. Det foreslås videre at statlig veiledning innen universell utforming overfor skolesektoren intensiveres og samles i en enhet.

Det foreslås å gjennomføre all registrering i løpet av 2020 og å oppgradere 90 prosent av skolene innen 2025. De resterende foreslås oppgradert innen 2028.

4.1 Utgangspunkt og hovedtrekk

4.1.1 Utfordringer

Mange skal trekke i samme retning

Gjennomgangen av status og utfordringer i forrige kapittel viser situasjon som blant annet har følgende karakteristika:

- Det er mange aktører både på kommunalt og statlig nivå som må arbeide samordnet og trekke i samme retning for at målet skal nås. Dette er ikke en oppgave for en enkelt etat eller organisasjon. Flere må ta «sin del».
- Det er en situasjon hvor utvikling må skje i små skritt over tid – arbeidet må utvikles underveis.
- Ambisjonen tilsier at det må tas nye grep – utviklingen går langt fra av seg selv.

Veikart er et godt verktøy

I denne situasjonen kan veikart for videre utvikling være et egnet redskap. I forarbeidet til dette veikartarbeidet²⁴ heter det at «Veikart er et anerkjent verktøy for å skape retning og oversikt i strategiarbeid».

Da arbeidet ble introdusert ble det omtalt på følgende måte av Bufdir:

Veikart er et forslag til en tidfestet plan. Veikartet blir bygget opp rundt flere delmål/milepæler, eksempelvis 2017, 2020, 2025, og 2030. I utvikling av veikartene er medvirkning fra ulike interessenter og kompetansemiljøer avgjørende. For å sikre at veikartene ivaretar ulike hensyn, og at tiltakene forankres der de skal gjennomføres, vil Bufdir involvere ansvarlige sektormyndigheter, brukerorganisasjonene og andre kompetansemiljøer.

4.1.2 Hovedtrekk i innholdet

Veikart er en betegnelse som brukes på mange områder og på en rekke ulike måter. I dette veikartet foreslår vi et innhold som på mange måter har karakter av en handlingsplan. Det ligger også i omtalen fra Bufdir som er gjengitt over. En *handlingsplan for samhandling mellom mange aktører* er kanskje en betegnelse som kan passe godt på det som er ambisjonen med dette veikartet. Veikartet skal gi retning og innhold i arbeidet mot en universelt utformet grunnskole og vise hvordan disse aktørene kan samarbeide om å nå målet.

Ut fra dette mener vi at veikartet skal utvikles rundt følgende sentrale elementer:

- En tidfestet planhorisont og en gjennomføringsperiode.
- En visjon med hovedmål og tilstandsmål med delmål for tempo i gjennomføringen som sjekkes underveis.
- Aktiviteter for de involverte aktørene og sammenhenger og avhengigheter mellom aktivitetene med tidsfrister.
- Planrullering – innhold, retning og tempo følges opp og justeres eventuelt underveis.
- Organisering som et prosjekt, med prosjektledelse og referansegruppe hvor involverte aktører deltar.

4.1.3 Deltakere

Det er tatt utgangspunkt i at **kommuner, statlige etater og interesseorganisasjoner** for mennesker med nedsatt funksjonsevne er de involverte aktørene for veikartet. Kort fortalt er kommunene hovedaktør ved at

²⁴ «Handlingsrom for et universelt utformet samfunn» Fullstendig referanse: Se fotnote 1.

de eier og driver de fleste skolene, staten gir føringer og kan både stille krav til kommunene og etablere tiltak som støtter kommunens arbeid, mens organisasjonene er pådrivere og bidrar med kunnskap og erfaring.

Kommunene kan ikke tvinges til å delta

Vi tenker oss at arbeidet gjennomføres i en form for organisert samarbeid mellom kommuner og statlige aktører. Det er for øyeblikket ingen pålegg som kan tvinge kommunene til å delta i dette, men de er underlagt lovgivningen om at alle skal kunne bruke skolen i nærmiljøet og kan ikke unnlate å gjennomføre tiltak. Ambisjonen er å legge opp arbeidet med veikartet slik at de berørte aktører ser egennytte av å delta.

4.2 Sentrale elementer

4.2.1 Oversikt

I dette avsnittet beskriver og drøfter vi innholdet i de sentrale elementene i veikartet. Vi forutsetter at innhold må diskuteres videre når dette forslaget til veikart skal behandles videre, og at innholdet kan bli endret.

Ambisjonen er å gi de sentrale punktene et så konkret innhold som mulig, med sikte på å gjøre veien videre så kort som mulig.

De elementene vi har sett på er:

- Prosjektledelse – hvem skal styre og følge opp arbeidet?
- Planhorisont – når skal vi være ferdige?
- Måling av status – hva skal vi måle for å vite hvor langt vi er kommet?
- Aktivitetsmål – hvem må gjøre hva og når?
- Kontinuerlige aktiviteter – er det aktiviteter som gjentas jevnlig eller som skal pågå hele tiden?

4.2.2 Prosjektledelse

Vi forutsetter at det fattes en beslutning om at veikartarbeidet skal gjennomføres. Da må ansvar for gjennomføring plasseres, og det må angis hva dette ansvaret skal bestå i.

Hovedoppgaven vil være å samordne innsatsen til de involverte, sørge for at informasjon og veiledning er lett tilgjengelig og brukes av de den er rettet mot, følge opp framdrift, vurdere justeringer av kursen underveis og rapportere om utviklingen.

4.2.3 Planhorisont

Utbedring av skoler skal være prioritert. Det må være en ambisjon å få gjennomført dette så raskt som det er praktisk mulig. Men det er samtidig ønskelig å ha en realistisk tidsramme, og å innse at arbeidet kan være tidkrevende. Et godt utgangspunkt kan være å se på hvor raskt dette *kan* gjøres, og eventuelt legge til litt tid for at det i praksis kan ta noe lenger tid.

2030 er foreslått som tidsperspektiv for et universelt utformet samfunn

I «Handlingsrom for et universelt utformet samfunn» er tidsperspektivet beskrevet på følgende måte:

Forståelsen av uu er sprikende, og målsetningen fra forrige handlingsplan om et universelt utformet samfunn innen 2025 er ikke med i inneværende handlingsplan. Det opprinnelige tidsperspektivet om et universelt utformet samfunn innen 2025 ses ikke lenger på som realistisk. Ambisjonene for et universelt utformet samfunn må derfor gis en bredere og dypere forankring og et mer presist uttrykk. Det betyr blant annet at tidsperspektivet for et universelt utformet samfunn må forlenges til 2030, at det må formuleres mål som er klarere og mer forpliktende og at flere grupper og interesser må involveres i diskusjonen om uu.

Universell utforming av skoler, som er et prioritert område, må skje tidligere enn 2030

Som omtalt over, er 2030 angitt som en generell tidshorisont for å oppnå et universelt utformet samfunn. Dette betyr ikke nødvendigvis at dette også skal være tidshorisonten for dette veikartet for grunnskolene. Det er derimot mange argumenter for at tidshorisont for universell utforming av grunnskolene bør være vesentlig kortere:

- Grunnskoler skal være det høyest prioriterte området når en skal etablere et universelt utformet samfunn. Prioritering betyr at noe skal komme først og ferdigstilling av grunnskolene bør skje tidligere enn andre områder i samfunnet.

- Tilgjengelighet til grunnskoler er en lovfestet rettighet som ikke er oppfylt. Som omtalt foran er det en rettighet for barn å kunne bruke den nærmeste skolen. Denne rettigheten er ikke oppfylt for alle i dag. Det er et gap mellom rettigheter og faktisk situasjon. I en slik situasjon skal utbedring skje så raskt som praktisk mulig.
- Universell utforming av grunnskolene bør være overkommelig økonomisk sett. Anslagene i kapittel 3.1.3 tilsier 3-4 milliarder i kostnader i en periode hvor det antas å bli brukt ca. 100 milliarder til investeringer i skolebygg.
- Mange er godt i gang med arbeidet allerede. Bufdirs spørreundersøkelse i høst viser at det er på skolesektoren at kartlegging av eksisterende bygninger er kommet lengst, og at det er her flest allerede har gjennomført tiltak.

2025 kan være realistisk for de fleste

Vår erfaring fra arbeid i enkeltkommuner, er at forberedende arbeid, registrering osv. kan ta ett til to år og at gjennomføring av tiltakene kan ta to til fire år. Tiden som går ut over dette, skyldes i hovedsak at det bevilges lite midler av gangen og at det dermed planlegges med en langsom gjennomføring.

En annen tilnærming her kan bestå i å se tilbake på de store reformene som er gjennomført i skolesektoren. Ett eksempel er Reform 97 hvor skolestartalderen ble senket fra 7 år til 6 år og som medførte omfattende ombygginger og utbygginger i skolesektoren. Denne reformen ble lansert i en stortingsmelding i 1993 og iverksatt i 1997. På fire år ble altså omfattende bygningsmessig tilrettelegging gjennomført.

Ut fra ovenstående mener vi at all oppgradering kan være gjennomført innen 2025 hvis alt går så raskt som mulig og det kommer mer fart i arbeidet allerede fra 2018. Det vil si at alle skolebygg og utearealer kan få universell utforming innen 2025, selv om det er også mange usikkerheter og faktorer som kan bidra til at arbeidet tar lenger tid. Vi ser også at en del skoler av ulike årsaker kan komme til å ta lenger tid. Det foreslås derfor at ambisjonen settes til 90 prosent av skolene innen 2025 og at resten tas i løpet av de tre påfølgende årene.

Vi foreslår at det settes som en ambisjon at 90 prosent er gjennomført til 2025, og at resten tas innen 2028. Prosjektperioden settes til 2018 – 2028 – altså en tiårsperiode.

4.2.4 Måling av status

Behov for måling

Utvikling mot universell utforming i grunnskolen vil ta mange år, og et viktig element i veikartet vil være å angi det framtidige målet så presist som mulig, og å måle underveis at tempoet er tilstrekkelig. En må altså kunne mål hvor langt en er kommet, og hvor langt det er igjen. Dette må være enkelt, slik at en kan foreta mange målinger underveis. Dette betyr at en må ha på plass:

1. En beskrivelse av hva det vil si å være ferdig med det enkelte bygg og hele skolesektoren
2. En måte å angi status underveis på, som best mulig illustrerer hvor langt en er kommet.
3. En kartleggingsrutine som gir en enkel innsamling av tilstrekkelig data til punkt 1 og 2.

Når kan en si at en er ferdig?

Visjonen for arbeidet er omtalt i kapittel 2. Alle skoler skal kunne brukes av alle på en likestilt måte. Det vil si at bygningene er ferdige med hensyn på universell utforming. De skal ha blitt utbedret så langt det er praktisk mulig. For at en skal kunne kvittere ut bygninger, må det foreligge en grundig sjekk av at de ikke har mangler som bør utbedres.

Som grunnlag for dette, trenger en samme type sjekk som er omtalt i kapittel 4.3.2 om kartlegging av skolebygg før utbedring. Det må utkvitteres at nødvendige tiltak er gjennomført og at det ikke gjenstår uakseptable avvik i forhold til forskriftskrav. På dette punktet har Statsbygg utviklet en rutine som også må kunne brukes av kommunene. Den består i at det rapporteres et antall «Utkvitterte satsingsbygg» årlig. Dette må kunne gjøres uavhengig av hvilket FDV-verktøy som brukes til gjennomføring og rapportering.

Anbefalingen her er altså at en etablerer en oversikt over «Utkvitterte bygninger» og at prosessen videre forankres slik at et organ i kommunene (for eksempel det kommunale rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne) fatter et vedtak om at bygningen er tilfredsstillende og at disse beslutningene og underlaget

er mest mulig transparente (det bør være så likt ambisjonsnivå fra kommunen til kommune som mulig når det gjelder hva som skal anses som *ferdig*).

Hvordan kan en beskrive status underveis?

En enkel måte å angi status på underveis, vil være å angi antall ferdigstilte skolebygninger, basert på rutinen over. Dette er slik det gjøres i Statsbygg, hvor det årlig rapporteres hvor mange eksisterende bygninger som er ferdigstilt med hensyn til universell utforming. I Statsbygg gir dette et godt bilde av status, siden utbedringen foregår bygg for bygg. En kartlegger altså alle avvik, og gjennomfører alle nødvendige tiltak samtidig.

Mange skolebygg vil trolig bli utbedret i flere etapper, i alle fall hvis de har store mangler. Da vil en gradvis komme nærmere målet uten at dette registreres som flere utkvitterte bygninger. Er det i så fall mulig å definere en slags «delvis ferdig» mål? Vi tror at en noen ganger kan få etablert tilgjengelighet til deler av bygningen, mens en andre ganger vil ha tilgang til hele bygningen, men kanskje på en ikke helt likeverdig måte. Dette må registreres i den enkle årlige registreringen, men hvordan skal en eventuelt formulere tidsmål for delvis ferdige bygninger?

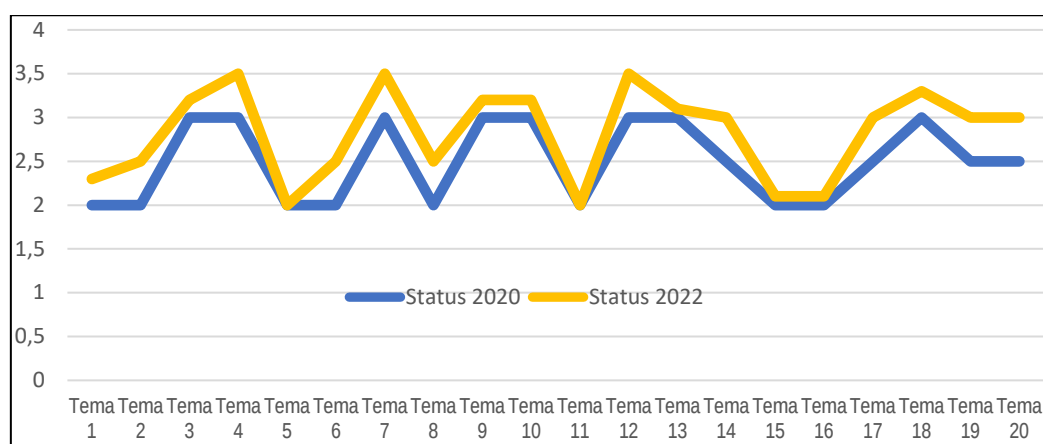
Et mulig delmål kan være at alle bygninger er **tilgjengelige**, men ikke **universelt utformet**. Det må bety at de kan brukes av alle, men ikke nødvendigvis på en likestilt måte. Det kan være flere måter å angi dette på. I NS 11001-1-:2009 er tilgjengelighet definert på følgende måte: «Egenskap ved den fysiske utformingen av bygninger, transportmidler og uteområder som sikrer mennesker atkomst og bruk, fortrinnsvis ved egen hjelp». I Byggteknisk forskrift (TEK17) har en begrepet «Tilgjengelig boenhet». Det er en bolig som har alle nødvendige funksjoner på inngangsplanet og hvor dette er tilgjengelig. Tilgjengelighet.no (Rogaland fylkeskommune) skriver at «Å gjøre noe tilgjengelig betyr å legge til rette for bruk også for personer med funksjonsnedsettelse; ofte som et midlertidig tiltak, ved at det for eksempel legges skinner på en trapp.»

Ut fra dette kan det nok være mulig å utvikle en presis definisjon for skolebygninger og utearealer, men vi tror det vil være vanskelig å foreta enkle målinger av dette som samtidig er presise og sammenlignbare fra bygning til bygning og fra kommune til kommune.

Vi foreslår derfor at andel ferdige skolebygninger brukes som eneste delmål.

Dette er et enkelt mål, men det kan suppleres av presentasjon av måloppnåelse på noen få enkle indikatorer (se beskrivelse av indikatorer nedenfor).

Hvis en for eksempel har en måling av bygningens måloppnåelse (score) på 20 deltema, kan en få en presentasjon som illustrert nedenfor.



Figur 8 Illustrasjon av poeng på deltema for 2020 og 2022

	% ferdig
Status 2020	35 %
Status 2022	40 %

Figur 9 Status samlet med % ferdige bygninger.

Det er behov for en overordnet enkel kartlegging og en slik kartlegging kan etableres

Det trengs en kartlegging som angir status og brukbarhet på viktige deler av bygninger og utearealer, som kan oppdateres jevnlig og som fanger opp endringene etter hvert som det gjennomføres tiltak.

Dette gjøres ikke i dag og vil være en liten ekstra jobb for kommunene. Derfor bør den være enkel og lite ressurskrevende. En slik oversikt vil være nyttig for kommunene til strategisk planlegging, til det detaljerte arbeidet og den vil være helt nødvendig for at en på statlig nivå skal kunne følge utviklingen.

En av kontaktene i kommunene foreslo at en kunne lage en slik liste med utgangspunkt i den detaljerte listen i IK-bygg. En kunne bare redusere omfanget i den lange listen en har i dag.

Vi mener at en slik liste skal være mulig å lage, og *har skissert forslag i vedlegg* for å dokumentere dette (denne er også testet på et par kommuner – se nedenfor). For å klare å få en slik liste enkelt nok, må en ta noen enkle grep:

1. Tilpasse for skolebygg – en skal likevel ikke sammenligne ulike typer bygg.
2. Ta bort de deltemaene som nesten alltid er oppfylt.
3. Spørre om kvaliteter – ikke om oppnåelse av formelle krav.
4. Spørre slik at de fleste kan svare uten å dra ut på befaring.
5. Ha en avkryssing for om svarene er a) anslag eller b) basert på måling/befaring.
6. Legge til et par spørsmål om status for bygget – det er ferdig/ikke ferdig og om det eventuelt skal tas ut av bruk. Da kan en få en oversikt over planlagt utfasing, noe som er viktig for å beregne omfanget av ressursbehov til utbedringene.

Det må understrekes her at disse enkle spørsmålene er spørsmål på indikatornivå. Det vil si at de kan gi et litt overordnet bilde av status og hvordan den utvikler seg. *Men disse spørsmålene er ikke tilstrekkelig til å kvittere ut bygninger som ferdig oppgradert.* Til det trenger en mer grundige undersøkelser. Et eksempel: På indikatornivå vil en spørre om bygningen har HC-parkering og om den har HC-toalett. Hvis den har det, får den topp karakter på indikatornivå. Men det kan godt tenkes at det er mangler ved de to funksjonene. For eksempel at HC-parkeringen er etter gamle mål og at det er mangler ved utstyr, rekkehøyder osv. på toalettet. Slike avvik må utbedres før en kan si at bygningen er ferdig med hensyn til universell utforming.

En slik sjekkliste kan legges inn både i IK-bygg og i Bygg for alle fra Statsbygg

Vi forutsetter at det er mulig å supplere med nye krav i IK-bygg og at bruk av IK-bygg er en mulighet. Det er allerede en slik liste med detaljerte krav for universell utforming. Det er ikke noe alternativ å endre på den overordnede listen som allerede finnes i IK-bygg ettersom den er i bruk og bør fortsette.

En slik liste kan også legges inn i Statsbyggs Bygg for alle (BFA). BFA er gratis og utfylling av ett bygningsskjema for hver skole vil være enkelt uten at en trenger opplæring. Statsbygg bærer kostnadene til vedlikehold og utvikling, og programmet skal kunne utveksle data med de fleste andre vedlikeholdsprogrammer. Data kan aggregeres opp på fylkesnivå og statlig nivå i tillegg til på kommunenivå. Dette vil være en alternativ og gratis løsning for de som ikke bruker IK-bygg. Det er allerede utviklet rapportmaler.

Vi har laget utkast til enkle skjema og testet en variant som er formet etter svarinndelingen som finnes i IK-bygg hos en kommune som bruker IK-bygg, og laget en litt annen variant som er testet hos en kommune som bruker Statsbyggs program. Begge løsningene lot seg bruke. Det to ca. en halv time pr. bygg å fylle ut svarene.

De to utkastene til skjema er vedlagt som illustrasjon. I det videre arbeidet med veikartet må disse justeres litt før de kan tas i bruk i stor skala, men vurderingen så langt er at dette er mulig og ganske enkelt å få på plass. Begge de mulige løsningene vil virke og kan utfylles med en overkommelig innsats fra respondenten i kommunen. *Løsning kan velges uavhengig av hva slags verktøy kommunen for øvrig bruker til å registrere universell utforming.*

Vi vil i utgangspunktet anbefale at en bruker Statsbyggs system. Da kan en oppfordre til å svare uten å påføre kommunene utgifter til å kjøpe et program, og en statlig etat har full styring med utviklingen av programmet. Det vil være svært enkelt å fylle ut et skjema, og innlogging kan sendes med skolenavn ferdig utfylt til kommunene. Denne delen vil kunne brukes uten opplæring. Det er ikke en fast tredelt skala på svaralternativer slik det er i IK-bygg, og vi mener at en derfor står noe friere i å utforme dekkende spørsmål.

4.2.5 Nødvendige aktiviteter

Veikartet vil inneholde to typer av aktiviteter:

- a. Aktiviteter som aktørene må gjennomføre og som har en tidsfrist av hensyn til framdrift.
- b. Kontinuerlige aktiviteter eller aktiviteter som gjentas jevnlig.

Til de førstnevnte kan en knytte tidsmål. **Aktiviteter med tidsmål** er delmål i veikartarbeidet knyttet til de aktiviteter som er ansett for nødvendige for at en skal klare å holde ønsket tempo i arbeidet. Her kan det være mål både for når en skal være kommet i gang, og når en skal være ferdig.

Kontinuerlige eller jevnlige aktiviteter er for eksempel kompetanseutvikling, informasjon om arbeidet, årlig rapportering, årlig konferanse for deltakerne osv.

4.2.6 Oppsummering

En kan knytte ambisjoner om framdrift både til aktivitetene og til ønsket framgang med hensyn til status, slik at en får **milepæler** i veikartet. Dette er illustrert i skissen nedenfor. Dette illustrerer prinsippet for veikartet. Det er en gruppe med aktører som skal gjennomføre aktiviteter, og status skal sjekkes underveis, både i forhold til hvor langt de er kommet i forhold til visjonen, og hva de har fått gjennomført av aktiviteter som var planlagt. Denne prinsippsskissen er «kledt på» i slutten av dette kapitlet, men det forutsettes at dette er et innspill til videre arbeid som utvikles hele tiden mens prosjektet pågår.



Figur 10 Figur som viser prinsippet i veikartet. Det inneholder aktiviteter for de tre hovedaktørene. Til en del av disse aktivitetene vil det være knyttet milepæler med tidsfrister. Det er også Statusmilepæler som inneholder ambisjoner om framgang.

4.3 Aktiviteter i kommunene

Noen aktuelle aktiviteter er omtalt nedenfor. Dette er innspill til videre arbeid med veikartet og flere aktiviteter kan være aktuelle pluss at innholdet i de som er foreslått kan bearbejdes videre.

4.3.1 Plansystem

For kommunene kan nødvendige tiltak innenfor plansystemet bestå i:

- Et punkt i kommunal planstrategi (skal lages hvert 4. år) om hvilke planer en skal utarbeide for å ivareta universell utforming.²⁵
- Et vedtak om at skolene skal oppgraderes til universell utforming i kommuneplanen. Dette gir føringer for etatene.
- Et punkt i handlingsplan/økonomiplan om oppfølging de neste fire årene²⁶.

²⁵ PBL § 10-1, 1. ledd Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

²⁶ PBL § 11-1 4. ledd: Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

I tillegg kan det være aktuelt å utarbeide en samlet planstrategi for universell utforming av infrastrukturen i skolesektoren, slik det gjøres i Oslo.

Hvis kommunen utarbeider skolebruksplan, bør universell utforming også inn her. Universell utforming kan være ett av målene for planen og et kriterium som ulike løsninger vurderes etter²⁷.

Staten kan bidra:

En nasjonal veiledningstjeneste vil her kunne bidra med å systematisere og å spre eksempler på hvordan universell utforming er tatt inn i plansystemet i ulike kommuner.

4.3.2 Eiendom

For å være godt rustet til å møte utfordringene knyttet til universell utforming trenger kommunene

- A. Oversikt over hvilke bygg som planlegges skiftet ut eller totalrenovert.
- B. Kartlegging av hvert skolebygg som grunnlag for utbedring – grundig kartlegging – kommunen velger verktøy.
- C. Plan for gjennomføring – **handlingsplan** som også inneholder forventet utskiftning av bygg.
- D. Enkel oversikt over status – svare på enkelt skjema som gir oversikt for kommunen og som kan rapporteres (se punkt 4.2.4 foran).

Oversikt over utskiftning og andre tiltak er nødvendig for å kunne planlegge rasjonell gjennomføring av kartlegging og gjennomføring.

Det er krevende å registrere alle bygninger og utearealer, og i utgangspunktet kan en tenke seg at dette gjøres underveis i hele perioden i passe tid før en gjennomfører tiltak på den enkelte skole. Men hvis en kan ha oversikt over alle nødvendige tiltak tidlig, kan en sette sammen anbud og gjennomføringstiltak på en mye mer rasjonell måte. Et «skippertak» på registrering i starten vil derfor gi en mye mer rasjonell og rimelig gjennomføring.

Det foreslås derfor som et mål at alle bygninger og utearealer er kartlagt i løpet av 2020.

Staten kan bidra:

Som beskrevet i kapittel 3, opplever mange kommuner at det er krevende å få gjennomført kartlegging. *Det forutsettes derfor at oversikt over kartleggingsmetoder, veiledning i valg av metode og i prosess blir ett av de første satsingsområdene for en nasjonal veiledningstjeneste (se avsnitt 4.4 om aktiviteter på nasjonalt nivå).*

Gjennomføring bør skje gradvis

Vi foreslår en prosentvis økning i antall ferdigstilte bygg år for år slik at en ender opp **på 90 % i 2025** og kan bruke de tre påfølgende årene på de bygningene som er ekstra vanskelige å få utbedret, eller som kanskje skal ha en hovedombygging i 2026 eller 2027 som det er hensiktsmessig å kombinere med nødvendige uu-tiltak.

4.3.3 Organisering

Det er mange måter å organisere arbeidet på, og det kan ikke gis noen entydig anbefaling. Men ansvaret for oppgradering av skoleanleggene må uansett plasseres et sted slik at det er klart hvem som har ansvaret. Det er hensiktsmessig at det koples best mulig til øvrig arbeid med universell utforming i kommunen, samt til øvrig arbeid med vedlikehold og utvikling av skolebygningene.

Det er foreslått at kommunene oppretter en egen stilling som uu-pådriver.

Staten kan bidra:

En nasjonal veiledningstjeneste kan skaffe oversikt over ulike organisasjonsmodeller og spre eksempler på ulike måter å organisere arbeidet med universell utforming på.

4.3.4 Kompetanse

Kommunen har både en utfordring i å sikre at ansatte og folkevalgte har tilstrekkelig kompetanse innen universell utforming, og i å informere befolkningen om universell utforming og hvordan kommunen arbeider og hvorfor en driver med dette.

²⁷ Se Fysisk læringsmiljø <http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/grunnskole>

Det vil være hensiktsmessig at de enkelte enheter i kommunen lager en enkel kompetanseplan og hvilke kompetansebehov en har og hvordan en kan skaffe den nødvendige kompetansen.

Staten kan bidra:

En nasjonal veiledningstjeneste har her en oppgave i å utvikle og formidle kompetanse tilpasset de kommunale behovene.

4.4 Aktiviteter i staten

Noen aktuelle aktiviteter er omtalt nedenfor. Dette er innspill til videre arbeid med veikartet og flere aktiviteter kan være aktuelle pluss at innholdet i de som er foreslått kan bearbeides videre.

4.4.1 Innledning

På nasjonalt nivå kan oppgavene deles i fire grupper:

- Prosjektledelse – koordinering og oppfølging av aktivitetene i veikartet.
- Økt veiledning rettet mot aktørene som skal stå for utbedring av skolene.
- Bruk av ulike statlige virkemidler.
- Klargjøring av statlige forventninger i planleggingen.

Disse fire gruppene er omtalt nærmere nedenfor.

4.4.2 Prosjektledelse

Arbeidet med å utvikle veikartet, følge opp aktivitetene, rapportere utvikling i forhold til målet osv. bør organiseres som et prosjekt. Vi forutsetter at dette skjer i tilknytning til en av de involverte statlige organene. Dette organet bør overvåke og analysere utviklingen i kommunene, og foreslå eventuelle supplerende statlige tiltak for å nå visjonen.

Oppgave: Etablere prosjektledelse.

4.4.3 Økt veiledning og støtte til aktørene

I arbeidsverksted ble det pekt på at det er manglende samordning av statlige organer. Et organisatorisk tiltak kan være å samle all innsats som foregår i dag knyttet til utvikling av universell utforming i skolesektoren i et eget organ. Dette organet må i så fall knyttes til de statlige etater som er involvert i dag og samordne deres innsats.

Oppgave: Etablere veiledertjenste.

En veilederenhet skal veilede kommunene og produsere støttemateriell

Denne enheten må produsere alt som trengs av støttemateriell og støttefunksjoner for kommunene, som eksempelsamlinger, maler for plandokumenter, fortløpende rådgivning osv. I arbeidsverksted ble det også etterlyst dokumentasjon av nytte og metodikk for å få fram nytte.

Dette er en form for «myk» styring som omtrent er den eneste måten å styre på når det ikke foreligger pålegg. Mulighetene innenfor dette virkemidlet må utnyttes fullt ut. (Mange av kommunerepresentantene sier at de arbeider tungt og «alene» og at de trenger flere verktøy – det vil si at denne form for veiledning og støtte kan være effektivt).

All innsats som er omtalt over kan samles i samme enhet, som da blant annet vil få følgende oppgaver:

- A. Samle inn data og gjennomføre analyser av utviklingen i kommunene, fylkene og nasjonalt.
- B. Arrangere årlig konferanse hvor blant annet resultatene fra punkt A legges fram.
- C. Etablere et nettsted med samling av støtteverktøy, maler osv. Kan blant annet bestå i:
 - Eksempler på tiltak – i hovedsak uu i eksisterende skoler
 - Kostnadsbank (erfaringstall for kostnader til ulike tiltak)
 - Mal for handlingsplan i kommunene
 - Registreringsverktøy – beskrivelser av hva som kan brukes til hva med veiledninger
 - Gode praktiske tilnærminger – hva er godt nok?
 - Enkel oversikt over krav til skoler (TEK17+skoleloven)
- D. Etablere nettverk

- E. Gi råd til kommunene
- F. Etablere diskusjonsforum og utvikling av praksis på hva som er «godt nok» i eksisterende bygg.
- G. Utvikle kurs og andre tiltak for å øke kompetansen.
- H. Informasjon om universell utforming i skolene.

Nærmere om behovene for økt veiledning

Behovene for veiledning går også fram av oppgavene for kommunene som er omtalt foran. Her er litt mer beskrivelse av bakgrunnen for noen av punktene.

Kostnadsbank: For mange er utbedring av universell utforming noe nytt, og de trenger erfaringstall for kostnader, hva som er de beste løsningene i forhold til kostnader osv.

Mal for handlingsplan: Maler for utforming av plandokumenter er nyttig og arbeidsbesparende. Ved å ha en noenlunde felles utforming fra kommune til kommune blir dette også mye lettere å bruke eksempler og erfaringer fra andre.

Registreringsverktøy: Det må kunne gis råd om bruk av ulike aktuelle registreringsverktøy, forventet tidsforbruk ved å velge det ene eller det andre osv.

Praktiske løsninger – gode kompromisser: De aller fleste som gjennomfører registrering, får identifisert avvikene, normalt i forhold til siste utgave av TEK, og bruker dette som grunnlag for tiltak. I eksisterende bygg kan det ofte være vanskelig å tilfredsstille nybyggingskravene fullt ut, og en må foreta en vurdering av hva som er *godt nok*.

Dette er noe alle gjør, men på ulikt vis. Noen gjør det allerede ved befaring, noen gjør det når avvikene skal lukkes ved at det foretas rehabilitering eller settes i gang egne uu-tiltak, og noen gjør via en drøfting i en rapport med tiltak som lages for hvert bygg (Statsbygg). En annen praktisk tilnærming som brukes i Oslo er å identifisere eventuelle problematiske avvik før en skal i gang med utbedring, og ta en ny befaring hvor en ser på og vurderer akkurat disse avvikene før en går videre med gjennomføring.

Flere av de vi har vært i kontakt med har pekt på at vurdering av hva som er godt nok er vanskelig og at det trengs diskusjon og helst noen føringer og gjerne eksempler. Dette gjelder uavhengig av hvordan prosessen fram mot gjennomføring er lagt opp.

Det kan også være behov for støtte til å prioritere – hva er viktigst og hvordan kan en best legge opp en skrittvis gjennomføring.

Et eget tiltak kan derfor være å etablere en støtteaktivitet for å gjøre disse vurderingene. Det kan være veiledere laget for skoler, eksempelsamlinger, diskusjonsgrupper osv.

4.4.4 Økt bruk av virkemidler

Det kan etableres en statlig tilskuddsordning

Tempoet i arbeidet må økes. Det foreslås etablert en statlig tilskuddsordning med tilskudd til gjennomføring av tiltak etter søknad. Denne formen for tilskudd anbefales fordi det er stor variasjon i behovene fra kommune til kommune. En lik fordeling, med et bestemt tilskudd for hver elev eller hver skole er i en slik situasjon ikke hensiktsmessig.

I vedlegg har vi skissert nærmere hva en slik støtteordning skal dekke og hva den kan kreve av statlige midler.

Vi mener at en støtteordning bør etableres. Det er mange indikasjoner på at tempoet er for lavt, og selv om det er kommet fram mange hindringer for de som skal gjennomføre utbedringstiltak, som tung registrering osv., mener vi at et økonomisk insitament også kan være nødvendig. Til en eventuell støtteordning kan det også knyttes rapporteringsplikt, slik at det i gjennomføringen blir lettere å holde oversikt over status og utvikling.

Oppgave: Vurdere og eventuelt iverksette en økonomisk støtteordning.

Det kan vedtas en tidsfrist for oppgradering av skoler

Det kan gis forskrift etter plan- og bygningslovens § 31-4 om at bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse.

Dette gir staten mulighet for å vedta en frist for oppgradering av skoleanlegg. I «NOU 2016: 17 På lik linje — Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming» som ble lagt fram 3. oktober 2016 foreslår utvalget at det vedtas en slik forskrift for eksisterende undervisningsbygg og at fristen settes til 2030.

Dette arbeidet kan starte med å utrede hvordan et krav skal formuleres og følges opp, og så kan en ha tiltaket klart til bruk når en tidlig i veikartarbeidet får en bedre oversikt over hvor raskt utbedringen går. Hvis den går sakte enn ønsket, kan tiltaket iverksettes.

Oppgave: 1) Vurdere hvordan etter krav etter plan- og bygningslovens § 31-4 kan formuleres og 2) Eventuelt iverksettes tiltaket hvis det viser seg nødvendig for å oppnå ønsket framdrift.

Kontroll og tilsyn kan intensiveres

Det ble pekt på i arbeidsverkstedet at det bør være mulig å gjennomføre flere tilsyn. Her var det spesielt tenkt på å få avdekket hvilke skoler som har så dårlig tilgjengelighet at det er elever som på grunn av fysiske forhold må velge andre skoler.

Det er også mulig å øke kontrollen av nye bygg ved å gjøre kravet til uavhengig kontroll obligatorisk også for tema universell utforming. Dette er vedtatt lokalt i en del kommuner. Som et minimum bør erfaringen fra dette spres til alle kommuner. Det er også mulig å gjøre kontroll av universell utforming obligatorisk slik den er for noen andre sentrale områder.

Oppgave: Vurdere hvordan ordninger for tilsyn av eksisterende skoler og uavhengig kontroll av nye skoler kan intensiveres.

Nasjonalt mål kan vedtas

Det er ikke angitt et nasjonalt tidsmål for oppgradering av skolene. Men en del kommuner har vedtatt egne mål. Det var et generelt tidfestet mål i forrige utgave av Regjeringens handlingsplan, men dette er tatt bort i gjeldende utgave av planen. Det bør vurderes om det kan vedtas et slikt mål separat for skolene selv om det vurderes som vanskelig å vedta et generelt mål slik en hadde tidligere.

Oppgave: Vurdere om en bør vedta et nasjonalt mål med tidsfrist for oppgradering til universell utforming av grunnskolene og eventuelt andre skoleslag.

4.4.5 Klargjøring av forventninger

Plan- og bygningsloven fra 2008 innførte et lovbestemt krav om at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Kravet ble innført samtidig med nye bestemmelser om regionale og kommunale planstrategier. Disse skal kommunestyrene utarbeide i det første året etter at de er valgt. Det vil altså komme et dokument med nasjonale føringer for regional og kommunal planlegging som vil være styrende for de kommunestyrene som blir valgt i 2019 og som i løpet av det første året skal fastlegge en planstrategi – det vil si hvilke planer kommunen skal utarbeide i fireårsperioden. Et slikt dokument kom i 2015 og det vil komme et nytt i 2019 i god tid før kommune- og fylkestingsvalget.

Dette dokumentet har tradisjonelt vekt på tema knyttet til arealplanlegging, men føringer om hvilke grep kommunene bør ta i plansystemet for å ivareta universell utforming bør kunne formuleres. Strategiplaner og handlingsplaner er også en del av plansystemet.

Oppgave: Formulere forventninger til regional og kommunal planlegging knyttet til universell utforming og kommunenes arbeid med å oppnå universell utforming på sentrale samfunnsområder – herunder skolene.

4.5 Organisasjonene

Mange av organisasjonene driver aktiv veiledning for å påvirke forholdene innenfor skolesektoren. Organisasjonene bør medvirke i arbeidet og bidra med erfaringer og synspunkter. Konkret kan organisasjonene bidra på følgende områder:

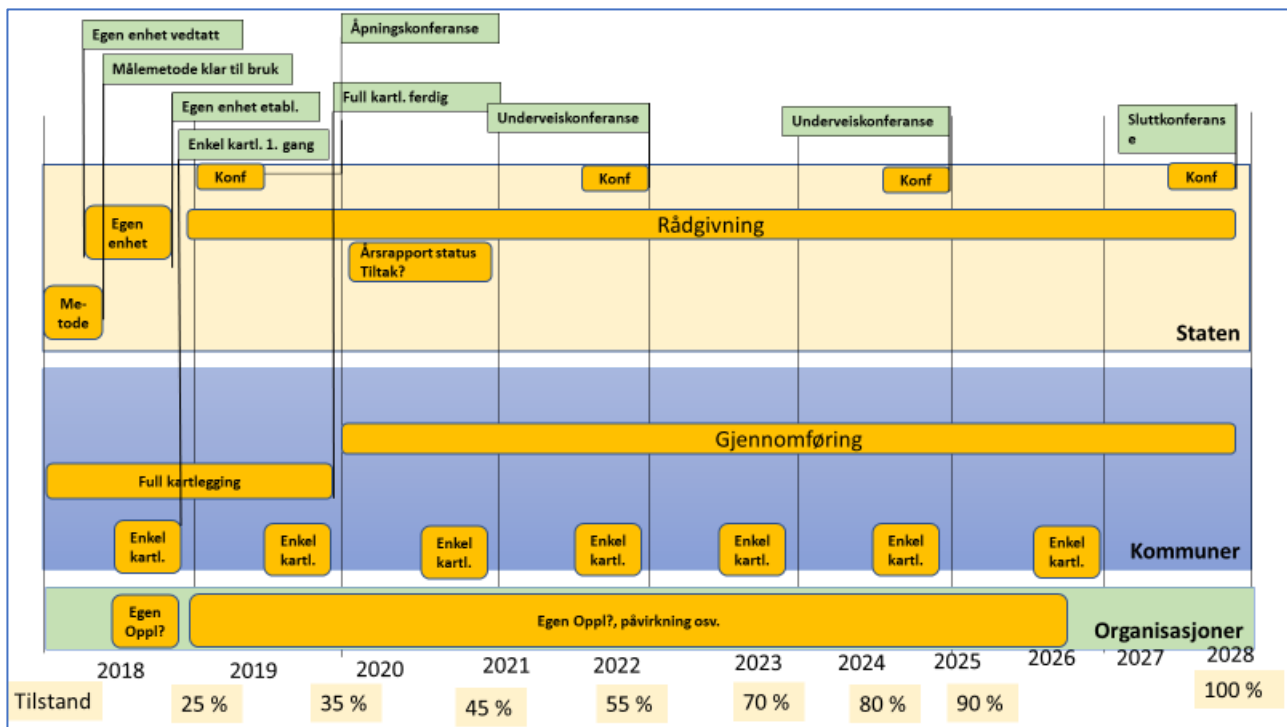
- A. Informasjon om prosjektet til egne medlemmer for at de skal kunne bidra best mulig lokalt.
- B. Informasjon om faktisk situasjon til de andre aktørene – hvordan opplever medlemmene skolesituasjonen.
- C. Deltakelse i referansegruppe for veikartprosjektet

4.6 Oppsummering

Innholdet i veikartet er illustrert i figuren nedenfor. Nederst er det angitt ønsket tilstand i prosent av universelt utformete skolebygninger. Utgangspunktet er anslått og må verifiseres/justeres gjennom enkel kartlegging som er en del av veikartarbeidet og som gjentas hvert år.

I kommunene (det blå feltet) er det angitt kartlegging med frist 2020 og deretter gjennomføring i resten av perioden.

I staten er det oppgitt etablering av egen rådgivningsenhet, kontinuerlig rådgivning, årsrapporter og en konferanse annet hvert år. Her er det foreslått flere aktiviteter i teksten foran som ikke er illustrert. De grønne feltene øverst er «flagg» for å angi tidsfrister. Dette må utvikles og utformes bedre grafisk.



Figur 11 Skisse til veikart.