



Miljøverndepartementet
v/ Ekspedisjonssjef Tom Hoel
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
200601042-/CBS

Vår ref.:
08/24395/PEA

Dato:
13.03.2008

Uttalelse fra Bærum kommune

Bærum kommunes uttalelse angående rikspolitiske retningslinjer for universell utforming

Bærum kommune har hatt fokus på universell utforming i mange år og laget en egen tilgjengelighetsstandard som ble ferdigstilt i 1999. I 2006 fornyet Bærum kommune tidligere intensjoner og så behov for å gi enda sterkere retningslinjer for dette temaet. Kommunen arbeider derfor nå tverrfaglig med å bl.a. utrede krav til universell utforming utover det man kan oppfatte som minstekrav. Selv om dette har vært et satsingsområde, viser erfaringene at mye gjenstår for å komme til et akseptabelt nivå. Årsaken er mangel på ressurser til dette formål.

Bærum kommune sier seg fullstendig enig i RPR-forslagets hovedintensjon om at alle mennesker i hele landet skal ha like muligheter til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv. Forslaget vil bidra til denne gode og generelle samfunnsrettete ambisjonen. Bærum kommune har merknader og forslag til endringer for å stramme opp og fokusere klarere hva denne RPR gjelder for.

I punkt 3, 4 og 5 plasserer RPR-forslaget ansvaret for oppfølging. Uforholdsmessig mye ansvar og arbeid pålegges kommunen, uten at kommunene gis tilstrekkelige virkemidler i form av klart hjemmelsgrunnlag, standarder, eksempelsamling med gode planbestemmelser eller økonomiske virkemidler for gjennomføring.

For at en kommune skal nå målsettingen om universell utforming, er det mange forutsetninger som må være tilstede. Noen av de viktigste er disse:

- God oversikt over dagens situasjon.
- Politisk og administrativ vilje og evne.
- Konkrete og tydelige føringer for planlegging i form av retningslinjer, lover, forskrifter, standarder og logiske utfyllende bestemmelser. En verktøykasse med solide og gjensidige utfyllbare verktøy må til for å nå målene.
- Gode kontrollrutiner i forhold til prosjektering og utførelse av nye byggeprosjekter, samt ressurser til tilpasning av bestående byggverk med tilhørende utemiljøer.
- God kompetanse.

Besøksadresse:
Kommunegården
Arnold Haukelands plass 10
1304 SANDVIKA

Postadresse:
1304 Sandvika
E-post: post@baerum.kommune.no

Org. nr: 974.553.686
Bank:
Telefon: 67 50 44 63
Faks: 67 50 43 15

- Tilstrekkelige økonomiske ressurser.

Forslaget til retningslinjer er et bidrag til verktøykassen, men er langt fra tilstrekkelig for å få gjennomført prosjekter med universell utforming.

Vi vil be departementet i videre arbeidet særlig rette fokus mot følgende forhold:

- Sikre tilstrekkelig med økonomiske ressurser, særlig for å rette opp de manglene som har blitt forsømt historisk.
- Avklaring og tydelighet av flere forhold, spesielt mht omfang og ambisjoner.
- Fastsettelse av noen unntak/dispensasjoner.
- Videre er prosjekterings- og bygningskontroll, innsigelser, rollen til funksjonshemmedes råd, helhetlig satsing på kollektiv transport, gode eksempler og opplæring andre viktige forhold som RPR burde legge mer vekt på for å gi mer solid sammenheng i UU-satsingen.

Det er beklagelig at RPR-UU ikke legger vekt på de innvendige forholdene i byggenes utforming, og at oppdateringen av tekniske forskrifter TEK ikke foretas når vi oppfatter dette til å være et av de viktigste verktøyene.

Vi viser til vedlegg som gir en mer utfyllende redegjørelse av våre merknader.

Arthur Wøhni
Plansjef

Pedro Ardila
Spesialrådgiver, saksbehandler

Vedlegg:

Utfyllende redegjørelse. Uttalelse fra Bærum kommune om RPR-UU

1. Økonomiske ressurser

En historisk og kollektiv forsømmelse som kan koste ufattelig store beløp og tid, kan ikke løses med bare gode intensjoner og uten en klar holdning til hvordan dette skal gjennomføres økonomisk. Økonomiske konsekvenser av RPR-UU burde vært utredet og lagt ved høringsforslaget. Hvem som skal belastes hva og hvordan, er en viktig del av vurderingen av retningslinjen, ikke minst for kommunene.

2. Uklart forhold om omfang og ambisjoner

I den kjente definisjonen av UU brukes ordlyden ”i så stor utstrekning som mulig”, noe som kan tolkes på mange måter. Dette er så udefinert at ansvarlige og særlig tiltakshavere kan komme til ytterligheter som for eksempel å bruke jurister for å gjøre så lite som mulig.

RPR-utkastet burde slå fast den definisjonen som MD bruker og som har begynt å bli akseptert i alle miljøer, og ikke operere med en annen variant. Men definisjonen som brukes av MD burde suppleres med ordet byggverk slik: ”UU er utforming og sammensetning av ulike produkter, byggverk og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning eller spesiell utforming”.

3. Unntak/Dispensasjoner

Det er lite realistisk å forvente at målsettingen om UU skal gjelde overalt i en kommune. Om ambisjonen ikke blir for urealistisk vil det gi større tyngde og troverdighet til de krav som står igjen. Pilotkommunene har sannsynligvis gjort erfaringer som kan gi grunnlag for unntak fra kravene i retningslinjen. Det er viktig at deres synspunkter kommer fram og tillegges vekt.

4. RPR bør også gjelde bygningsutforming

Om det er slik at RPR-UU ikke skal omfatte bygningsutforming, må dette komme tydeligere frem. ”... rikspolitiske retningslinjer for universell utforming av uteareal”. Det går ellers ikke klart fram at denne RPR-UU ikke omfatter areal inne i bygningene. Man kan ikke forvente at alle som skal bruke RPR har klart for seg at de kun omfatter MDs ansvarsområde, og at MDs ansvarsområde i denne sammenheng er det arealplanfaglige.

Det er skuffende at ikke MD og KR D har greid å komme til enighet om at RPR for UU skal gjelde mer enn utearealene. Det er helt unaturlig for alle andre enn de to departementene selv å skille så skarpt mellom utendørs og innendørs arealer som disse RPR i realiteten gjør. ”Byggeområder” omfatter også bygninger for folk flest. For mennesker som er funksjonshemmet, blir dette til liten hjelp om ikke bygningene også får en brukbar utforming innendørs. Det er ansvarsfraskrivelse på departementsnivå å overlate til landets 431 kommuner å prøve og feile i forhold til hvilke krav man skal ha lov til å stille i reguleringsplanen om utforming innendørs, for eksempel i boligbygg. Ulike fylkesmannsembeter håndterer disse sakene ulikt m.h.t. vurdering av hva man har hjemmel til å legge inn i reguleringsbestemmelser.

Under RPR- UU pkt 3c må det presiseres at departementene/nasjonalt statlig nivå har ansvar for det nødvendige hjemmelsgrunnlag i form av lover og forskrifter samt normativt verktøy som behøves for å kunne lage gode planer og prosjekter. Bærum

kommune ser fram til å få gjeldende nye norske standarder for UU. Veiledere som sier "bør" holder ikke som normativt verktøy man kan vise til i planbestemmelser.

Vi tilbringer størstedelen av livet i boligene våre. Det er en kjent sak at alle trenger spesielt tilrettelagte løsninger på ulike stadier i livet. Det beste er å klare seg selv i egen bolig så lenge som mulig før vi trenger altfor spesiell assistanse. For at vi skal greie det må det fokuseres sterkere på UU av boliger.

5. Virkeområde

Det står under pkt 2 Virkeområde at "Retningslinjene skal legges til grunn for all planlegging etter plan- og bygningsloven..." Hva som legges i "planlegging" er ikke entydig. Når det er MD som bruker ordet mener de sannsynligvis arealplanlegging etter PBL. I så fall bør det poengteres, eller i hvert fall presiseres, i retningslinjen eller veiledningen.

Det er nødvendig å utdype i hvilken grad byggesaker skal vurderes i forhold til RPR-UU.

Byggesaksbehandlere forholder seg i første rekke til vedtatte arealplaner og til TEK. Det er vel ikke meningen at de skal bruke RPR-UU direkte i byggesaksbehandlingen? Kan man ved behandling av byggesaker for eksempel kunne kreve atkomst utformet jf RPR-UU pkt 5b eller 5c, selv om dette ikke er eksplisitt hjemlet i de aktuelle planbestemmelsene? Dette blir en svært aktuelle problemstilling ved behandling av byggesaker etter gamle reguleringsplaner der UU ikke er omtalt. Om kravene skal være så presise som i 5b og 5c bør de (også?) inngå i TEK.

Det virker merkelig at det også står innledningsvis under pkt 2 at retningslinjene bør brukes i øvrig forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer sektorlovene gir, men at det som gjelder utforming inne i bygninger ikke nevnes. TEK er altfor svak mht å ivareta behovet for UU i bygninger, spesielt i boliger. Det vil bli et stort misforhold mellom de ambisiøse kravene til utforming av utearealene jf retningslinjenes pkt 4a, og så lite/ujevne krav til universell utforming innendørs.

Å bruke utbyggingsavtaler eller privatrettslige avtaler for å forplikte utbyggere i forhold til UU, er i praksis uaktuelt fordi det blir for krevende. Oppfølgingsansvaret for denne typen avtaler er erfaringsmessig vanskelig å fordele. Det er ryddigere og enklere å få alle kravene inn i arealplanene eller i TEK.

6. Teknisk forskrift til plan og bygningsloven (TEK)/reguleringsbestemmelser

For Bærum kommune ser det ut som om KRD er det største hinderet i forhold til å få gjennomført UU for bygninger. Så lenge KRD får lov å mene at alt innendørs skal reguleres gjennom TEK, blir svært lite av private bygninger universelt utformet. Gjennom TEK har man mulighet til å stille klare ufravikelige krav om UU, om man virkelig mener at nasjonen skal nå dette målet. TEK er altfor svak på dette temaet slik den foreligger. Nye heiskrav vil hjelpe noe, men det holder ikke. Det vil være avgjørende for en som er funksjonshemmet at han/hun ikke bare kommer fram til boligen, men at vedkommende også kan bevege seg i den og bruke den. Om dette temaet ikke blir ivaretatt i ny Plan- og bygningslov er det nødvendig med en grundig revidering av TEK. Bærum kommune ser imidlertid helst at kommuner gis legitimitet i forhold til å styre krav til innvendig utforming, spesielt av boliger, gjennom planbestemmelser. Det kan være behov for nyansering av nivået for bl.a. tilgjengelighet i ulike planområder, ut fra en helhetsvurdering der hensyn til terrengforhold, økonomi, målgrupper osv også blir tillagt vekt.

7. Uavhengig prosjekterings- og bygningskontroll

RPR-forslaget sier ingenting om sanksjonsmuligheter i forhold til mangelfull gjennomføring av planer. For at ferdige bygg og anlegg skal ha tilfredsstillende utforming mht UU er det nødvendig med nye prosedyrer for godkjenning av både prosjektering og ferdige bygg og anlegg. I dag er kontrolloppgaven privatisert gjennom at det gis ansvarsrett, hvilket innebærer at det er lagt opp til egenkontroll av prosjektering og utførelse. Hver kommune har imidlertid anledning til å stille krav om uavhengig kontroll. Hver kommune kan også på eget initiativ gjennomføre tilsyn. Dette gjøres gjerne som stikkprøvekontroller, med utvalgte tema i utvalgte prosjekter. Uten pålegg prioriteter ikke kommunen å føre tilsyn med alle utbyggingsprosjekter. Så lenge UU-kravene er så dårlig definert som de oftest er, og de prosjekterende sammen med byggherren har ansvar for at resultatet blir godt nok, er det mye som ikke holder mål. Det krever for øvrig omfattende kompetanse å vurdere om et prosjekt vil fungere i forhold til målsettingene om UU. Dette bør kontrolleres av spesialister. KRD har mye av ansvaret for hvorvidt det generelt skal stilles krav om uavhengig bygningskontroll, kontroll utført av sertifiserte kontrollører, eller eventuelt om man skal få tilbake en offentlig bygningskontroll.

Sjekklistene om UU bør undertegnes og protokolleres før brukstillatelsen gis, slik at kommunen til enhver tid kan komme tilbake og kreve samsvar med det som ble protokollert.

8. Innsigelser

I første oversikt over innholdet bør det under pkt 2e nevnes at retningslinjene gir grunnlag for innsigelser og klager.

Ifølge pkt 6 skal RPR-UU gi grunnlag for å fremme innsigelser til kommunale planer som vurderes å være i strid med retningslinjene. Slik forslaget til retningslinje er utformet, er den etter Bærum kommunes mening for generell til å gi noe skikkelig grunnlag for å fremme innsigelse. (De punkter som innebærer spesifikke krav, som 5b og 5c hører etter vår mening hjemme i TEK hvis kravet virkelig skal gjelde alle bygninger.) Uten en gjeldende Norsk Standard for UU er det uklart hvem som skal være rette instans til å vurdere hva som er tilfredsstillende/godt nok. Forvaltningsmessig bør ansvaret for å kontrollere at kommunens planer er gode nok i f.t. RPR-UU tilligge Fylkesmannen i mye større grad enn Fylkeskommunen. Dette bør presiseres i retningslinjene og eventuelt i den medfølgende veilederen. Det vil skape dårlig samarbeidsklima om regionalt politisk nivå skal blande seg opp i detaljer i kommunenes planlegging på et slikt tema. Fylkeskommunen har også vanligvis en svært tung saksbehandlingsprosedyre for å fremme innsigelser.

9. Funksjonshemmedes råd

Pkt 4c. ”.. Kommunalt råd for funksjonshemmede skal trekkes med som aktiv part i kommunens planarbeid.” Erfaringsmessig er dette svært krevende for både plansaksbehandlerne og innvalgte medlemmer av Funksjonshemmedes råd. Deltakelsen blir oftest ujevn. Innvalgte amatører har problemer med å mobilisere tid og tilstrekkelig kompetanse i forhold til plan- og byggesak samt det bredspektrede brukerperspektivet rådet forventes å ha. Det er nødvendig at det jevnlig arrangeres kurs på regionalt og nasjonalt nivå for å skolere medlemmer av ”Funksjonshemmedes råd” i kommunene.

Er det en bedre idé at det øremerkes midler for å få/ha tilgang til en profesjonell ekspert på UU for hver enkelt kommune? Eksperten skal involveres i alle plan- og byggesaker, delta i tilsyn, samt være en som kan rådspørres for dette temaet generelt. Eksperten kan

eventuelt også sørge for å holde kommunens egen retningslinje/forskrift for UU oppdatert.

Hadde det vært bedre ressursbruk å ha med funksjonshemmede som testbrukere ved kontroll av bygg- og anlegg?

10. Nivået varierer

Bærum kommune mener retningslinjen går for langt i flere av punktene under "5. Krav til fysisk utforming". For ambisiøse krav som det er umulig å imøtekomme, bidrar bare til å svekke kraften i hele retningslinjen. Man gir opp å ta hensyn til den.

5a) Dette punktet bør strykes. Knutepunktutvikling er ivaretatt i SATP. Skal det være med, bør det begynne slik: "Ved vurdering av nye utbyggingsområder.. " Det kan ikke bare være UU-hensyn som skal styre utbyggingsretningene i kommunen.

5b) En tilhørende veileder må utdype hva som menes med "byggeområder". Er isolerte enkeltbygg f eks en hytte, også å betrakte som "byggeområder"? Slik punktet er utformet er det like godt å droppe bygningstypebetegnelsene og bare si at man i planleggingen skal tilstrebe at alle bygninger skal være utformet med tilfredsstillende adkomst... - hvis det er det man mener. Bærum kommune er uenig i at man skal ha UU-målsettinger for alle bygninger inklusive alle boliger og fritidsboliger m.fl. Det passer ikke med topografien i Norge. Vi ønsker da ikke at det kun er dyrket mark som skal bygges ut? Et generelt krav vil gi uforholdsmessig store terrenginngrep og fordyre byggeprosjektene unødige i mange tilfeller. Det må også være mulig å bygge boliger i bratt terreng og/eller med enkel standard slik at f eks ungdom har råd til å kjøpe sitt eget. Funksjonsfriske personer har bare godt av stigninger og trappeløping. UU hensyn må ivaretas i planbestemmelser. Det kommunene behøver er eksempler på gode planbestemmelser og NS (Norsk Standard) - UU som planbestemmelser kan vise til der det anses hensiktsmessig. Hjemmelsgrunnlaget må også utvides og forbedres.

5f) "Friluftsområder" er et eget formål i henhold til PBL. Disse skal ikke opparbeides. Hvis naturområder skal tilrettelegges/opparbeides bør de være regulert til "friområder". Kvalitetene ved naturområder som skal bevares som sådanne, blir ødelagt om de skal jevnes ut for å bli tilgjengelige for rullestolbrukere, og det er uforsvarlig å sende orienteringshemmede alene ut i større friluftsområder. Hvem skal eventuelt ha ansvaret for å fjerne burot, bjørk, hassel og andre allergifremkallende vekster i friluftsområdene? På denne bakgrunn anbefaler Bærum kommune å stryke "og friluftsområder" i pkt 5f). I fall friluftsområder likevel blir nevnt, bør man vurdere en geografisk differensiering for utearealer ut fra brukshyppighet. Kunne det være en idé å stille strengere krav til sentrumsområdene, middels krav til mindre bebygde områder og lavere krav til skog-, vann- og friluftslivsområder?

11. Transportmidler

Til pkt 2b: Om det skal være mening i at UU skal ivaretas ved planlegging av transportinfrastruktur, må dette følges opp med at i hvert fall de offentlige transportmidlene er av en slik beskaffenhet at de fungerer godt og trinnfritt osv sammen med de tilhørende perrongene langs hele ruten. Det hjelper ikke å komme greit på f eks bussen/banen ved en sentral holdeplass, hvis man ikke greier å komme av der man skal. Her er det behov for en standardisering.

12. Kursing

Til pkt 3c: Kursing av private planleggere/forslagsstillere kan svært mange andre enn kommunene ta ansvar for.

13. Eksempelsamling reguleringsbestemmelser

UU er et begrep som er for vagt og upresist til å kunne brukes direkte i reguleringsbestemmelser. For å lage planer etter PBL som ivaretar målsettingene om UU, må planbestemmelsene være gode, dvs. presise og konkrete, uten å binde opp for stramt i forhold til løsninger. Dette er så krevende at mange unnlater å stille denne typen krav. Det er et skrikende behov for å få en eksempelsamling med planbestemmelser i forhold til UU som er både hensiktsmessige og juridisk holdbare.