



Forum for Kommunale Planleggere

## Forum for Kommunale Planleggeres

### Uttalelse til Rikspolitiske retningslinjer for universell utforming

#### I. Oppsummering

Forum for Kommunale Planleggere (FKP) har over tid vært opptatt av universell utforming, blant annet ved å arrangere studieturer og å være representert i ulike faglige grupper på området.

FKP er enig i RPR-forslagets intensjon om at alle mennesker skal ha like muligheter til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv, og vi mener at forslaget vil bidra til dette. Imidlertid vil det forslaget som foreligger pr nå langt fra være tilstrekkelig, blant annet fordi virkemidlene mangler. Blant aktuelle virkemidler vil de viktigste være: Tydelig hjemmesl grunnlag, standarder, økonomiske virkemidler, kompetanse og forankring.

Videre vil FKP peke på at RPR-forslaget plasserer uforholdsmessig mye ansvar på kommunene (pkt 3, 4, 5), og at dette blir spesielt uheldig når virkemiddelregisteret mangler (jfr ovenfor).

I det følgende kommer FKP med innspill som vi mener vil forbedre retningslinjenes verdi som premissleverandør og reelt verktøy på veien mot universell utforming i alle prosjekter fra ide til gjennomføring.

For å nå målsettingen om universell utforming må mange forutsetninger være tilstede, hvorav de viktigste er:

- Oversikt over dagens situasjon
- Vilje og evne hos folkevalgte og administrasjon
- Konkrete og tydelige føringer for planlegging i form av retningslinjer, lover, forskrifter, standarder og utfyllende bestemmelser
- Gode kontrollrutiner, både for prosjektering og utførelse
- Kompetanse
- Økonomiske ressurser – både for å utføre planleggings-, kontroll og kompetansetiltak, men også for å rette opp mangler

#### FKP

Forum for Kommunale Planleggere  
c/o KS, Boks 1378 Vika, 0114 Oslo tlf 24132600  
Leder : Tina Skarheim, 90869888 – epost : [tina.skarheim@ks.no](mailto:tina.skarheim@ks.no)  
Sekr: Eva Fængsrud, 91144303 – epost : [eva.fangsrud@ks.no](mailto:eva.fangsrud@ks.no)

FKP finner det svært uheldig at utkast til retningslinjer ikke legger vekt på de innvendige forholdene i byggenes utforming, og at oppdateringen av tekniske forskrifter TEK ikke foretas, da dette er et av de viktigste verktøyene.

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.

## II. Utfyllende redegjørelse

### 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.

FKP mener at det burde vært utarbeidet et anslag på økonomiske konsekvenser av gjennomføring av RPR-UU, og at dette burde fulgt høringsforslaget. Inn i en økonomisk betraktning hører også diskusjonen om hvem som skal betale, og mulige finansieringsordninger.

### 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.

FKP finner det skuffende at RPR for UU kun skal gjelde uteareal. De fleste opplever det unaturlig å skille skarpt mellom utendørs og innendørs arealer som disse RPR i realiteten gjør, idet ”Byggeområder” for folk flest også omfatter bygninger. For mennesker med nedsatt

#### FKP

Forum for Kommunale Planleggere  
c/o KS, Boks 1378 Vika, 0114 Oslo tlf 24132600  
Leder : Tina Skarheim, 90869888 – epost : [tina.skarheim@ks.no](mailto:tina.skarheim@ks.no)  
Sekr: Eva Fængsrud, 91144303 – epost : [eva.fangsrud@ks.no](mailto:eva.fangsrud@ks.no)

funksjonsevne er UU til liten hjelp dersom ikke bygningene også har brukbar utforming innendørs.

Retningslinjene overlater nå langt på vei til den enkelte kommune å prøve og feile mht hvilke krav som kan stilles i reguleringsplanen om utforming innendørs, og FKP finner dette svært lite samfunnsnyttig, samt at det kan bidra til urimelig forskjellsbehandling. Avklaring og vurdering vil bli opptil de enkelte fylkesmannsembetenes vurdering, og vi vet av erfaring at fylkesmennene har ulik vurdering av konkrete saker.

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. FKP 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.

Det er samfunnsøkonomisk rasjonelt og i de flestes interesse å bo og være selvhjulpen i egen bolig så lenge som mulig. Svært mange vil få behov for tilrettelegging i egen bolig på ulike stadier i livet, pga sykdom eller midlertidig funksjonstap. Boliger med universell utforming vil være et riktig grep for å oppnå dette.

## 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.

### FKP

Forum for Kommunale Planleggere  
c/o KS, Boks 1378 Vika, 0114 Oslo tlf 24132600  
Leder : Tina Skarheim, 90869888 – epost : [tina.skarheim@ks.no](mailto:tina.skarheim@ks.no)  
Sekr: Eva Fængsrud, 91144303 – epost : [eva.fangsrud@ks.no](mailto:eva.fangsrud@ks.no)

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

For FKP 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. Forum for kommunale planleggere 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 kontrollopgaven 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 prioriterer 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 FKPs 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

### **FKP**

Forum for Kommunale Planleggere  
c/o KS, Boks 1378 Vika, 0114 Oslo tlf 24132600  
Leder : Tina Skarheim, 90869888 – epost : [tina.skarheim@ks.no](mailto:tina.skarheim@ks.no)  
Sekr: Eva Fængsrud, 91144303 – epost : [eva.fangsrud@ks.no](mailto:eva.fangsrud@ks.no)

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

FKP 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. FKP 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 unødig 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. Hjemmelsgrunnet 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

#### FKP

Forum for Kommunale Planleggere

c/o KS, Boks 1378 Vika, 0114 Oslo tlf 24132600

Leder : Tina Skarheim, 90869888 – epost : [tina.skarheim@ks.no](mailto:tina.skarheim@ks.no)

Sekr: Eva Fængsrud, 91144303 – epost : [eva.fangsrud@ks.no](mailto:eva.fangsrud@ks.no)

fjerne burot, bjørk, hassel og andre allergifremkallende vekster i friluftsområdene? På denne bakgrunn anbefaler FKP 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.

#### **FKP**

Forum for Kommunale Planleggere

c/o KS, Boks 1378 Vika, 0114 Oslo tlf 24132600

Leder : Tina Skarheim, 90869888 – epost : [tina.skarheim@ks.no](mailto:tina.skarheim@ks.no)

Sekr: Eva Fængsrud, 91144303 – epost : [eva.fangsrud@ks.no](mailto:eva.fangsrud@ks.no)