

Dato: 12.03.2008
Vår ref.: GUNLAN 07/04873-006
Arkivkode: L40 &00
Løpenum: 08/005297
Deres ref:

Det Kongelige Miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep.

0030 OSLO

HØRINGSBREV MED UTKAST TIL RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR UNIVERSELL UTFORMING

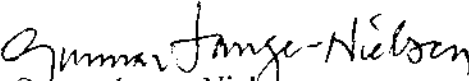
HØRINGSUTTALELSE FRA LILLEHAMMER KOMMUNE

Det vises til Departementets høringsdokument, mottatt 6. desember 2007.

På rådmannens anmodning er dokumentet gjennomgått og forslag til uttalelse utarbeidet av Tjenesteområde for areal og miljø og drøftet i Rådet for funksjonshemmede. Rådmannen la deretter saken fram til behandling i Kommuneplanutvalget.

Kommunens høringsuttalelse følger her vedlagt, sammen med samlet saksframstilling.

Med hilsen


Gunnar Lange-Nielsen
Saksbehandler

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 07/04873

HØRINGSBREV UTKAST RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR UNIVERSELL UTFORMING

Saksbehandler:	Gunnar Lange-Nielsen	Arkiv: L40 &00
Saknr.:	Utvalg	Møtedato
0002/08	Rådet for funksjonshemmede	10.03.2008
0004/08	Kommuneplanutvalget	11.03.2008

Lillehammer kommune

Saksframlegg

Saksb: Gunnar Lange-Nielsen	Arkiv: L40 &00 07/04873-002	Dato: 26.02.2008
-----------------------------	-----------------------------	---------------------

HØRINGSUTKAST TIL RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR UNIVERSELL UTFORMING

Forslag til høringsuttalelse fra Lillehammer kommune

Vedlegg: (Vedleggene 1 og 2 følger saksframlegget):

1. Høringsbrev fra Miljøverndepartementet med utkast til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming, datert 6. desember 2007
2. **Forslag til høringsuttalelse fra Lillehammer kommune**

Sammendrag:

På linje med alle offentlige instanser og berørte organisasjoner i landet er Lillehammer kommune, bedt om å avgi uttalelse til Miljøverndepartementets høringsutkast til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming. Som lokal planmyndighet har kommunen det primære ansvar for at disse retningslinjer legges til grunn i planleggingen. Et forslag til kommunens uttalelse (vedlegg 2) er utarbeidet i tjenestoområde Areal og miljø til fremleggelse og drøfting i Rådet for funksjonshemmede.

Bakgrunn:

Kommunen mottok høringsbrevet rett før jul 2007, med svarfrist satt til 15. mars 2008.

“Formålet med de nye retningslinjer er blant annet å sikre at planleggingen bidrar til en utvikling mot et stadig mer universelt utformet samfunn. I tillegg til å angi fysiske krav som skal etterstrebes i planleggingen inneholder retningslinjene bestemmelser om ansvarsforhold og saksbehandling.”

Ettersom retningslinjene skal legges til grunn for all planlegging etter plan- og bygningsloven er det i første omgang tjenesteområdet Areal og miljø som blir berørt, og utkast til uttalelse fremmes derfra. Men departementet sier i høringsbrevet også at retningslinjene bør brukes i øvrig forvaltningsvirksomhet innen de rammer sektorlovene gir.

“Universell utforming i planleggingen alene er ikke tilstrekkelig for å nå de nasjonale mål om at alle mennesker i hele landet skal ha like muligheter til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv.”

Som ytterligere bakgrunn for forståelsen av begrepet universell utforming som verdibegrep for kvalitet og likeverd i samfunnsutforming henvises det til departementets temarapport *Universell utforming – begrepsavklaring* (datert 26.10.2007). Her defineres begrepet som “utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.”

Fakta:

Høringsutkastet er todelt: Første del er selve tekstforslaget til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming, andre del er en utdypende forklaring og veiledning til retningslinjene. Denne andre delen følger tekstforslaget nøyaktig i disposisjon og innhold.

Retningslinjene er inndelt i 8 hovedpunkter/temaer: Nasjonale mål / Virkeområde og formål / Ansvarsforhold / Krav til den kommunale planprosessen / Krav til fysisk utforming / Innsigelse og klage / Endringer / og Ikrafttredelse. Av disse er det særlig hovedpunkter 4 og 5 om krav til planprosess og fysisk utforming som får betydning for tjenesteområdet konkrete planarbeid og dets koordinering av øvrige sektorinteresser.

Det er tatt kontakt med Miljøverndepartementet for å få presisert hva slags innspill man er særlig ute etter, sett fra kommunal planleggings ståsted. Noen kommuner har allerede deltatt i et pilotprosjekt for å kartlegge erfaringer med tilrettelegging for universell utforming i sitt planverktøy, i første omgang gjennom særskilte reguleringsbestemmelser. Det er denne type erfaringer og synspunkter departementet nå ønsker fra andre kommuner, og i meget bredere favn fra andre politiske og faglige instanser.

Vurdering:

For vurdering av departementets høringsutkast vises det til forslaget til kommunens høringsuttalelse (*vedlegg 2*), som i hovedsak relateres til våre egne erfaringer som planmyndighet. Her i saksframlegget sammenfattes det mest generelle:

- 1) Kommunens plan- og bygningsmyndighet utøves i samarbeid mellom planutvalget og administrasjonen. Tjenesteområdet Areal og miljø har slik kunnskap og kompetanse mht. universell utforming som følger av diverse kurs og konferanser, og av daglig saksbehandling. Man kan således ikke hevde spisskompetanse.
- 2) I utarbeidelse av reguleringsplaner med bestemmelser har det i praksis vært tatt for gitt at planene er i samsvar med prinsipper for universell utforming og legger til rette for slike hensyn i byggesaker. At dette anses som underforstått henger delvis sammen med at hensyntagen og kontroll i store trekk ligger på byggesakens detaljnivå, der regler og forskrifter gir mer presise påbud. For øvrig er det i kommuneplanen så vel som i byplanen (begge fra 2006) generelle bestemmelser om universell utforming.
- 3) Om man går reguleringsplaner etter i sømmene, vil man nok kunne oppdage områder der større oppmerksomhet (les: bevissthet og påpasselighet) burde vært viet ytre

forhold utover adkomst til bygninger. Det gjelder kanskje særlig kriterier og rammer for utforming av veger, gate- og plassrom, hvor det er behov for koordinering og oppfølging med tjenesteområdene Teknisk forvaltning og Teknisk drift.

- 4) Fra statlig hold og funksjonshemmedes organisasjoner pekes det på at universell utforming vil si funksjonell tilrettelegging *for alle*, i størst mulig grad uten spesialløsninger. Dette har økonomiske så vel som filosofisk/etiske sider som det ikke går spesielt inn på i uttalelsen. Det er imidlertid verdt å merke seg at planlegging ikke bare skal ta hensyn til bevegelseshemmede og synshemmede, men ideelt sett til en rekke funksjonelle forhold, – som i blant vil komme i konflikt med hverandre.

Med dette utgangspunkt bør det legges opp til en bredere intern prosess når retningslinjene er vedtatt.

Konklusjon:

Kommunen anser de foreslåtte retningslinjer som et godt verktøy i planlegging og forvaltning.

Rådmannen legger saken fram med slik

INNSTILLING :

Kommuneplanutvalget i Lillehammer slutter seg til innholdet i vedlegg 2 og oversender dette til departementet som kommunens høringsuttalelse.

Lillehammer, 28. mars 2008

Annar Skrefsrud
Rådmann

Bjørn Kristian Sveen
Tjenesteområdeleder

Rådet for funksjonshemmedes behandling i møte 10.03.2008 sak 0002/08:

Areal og Miljø, ved Gunnar Lange-Nielsen orienterte rådet og svarte på spørsmål.

Hege Røijen fremmet følgende forslag til endring av høringsuttalelsen:

Nest siste avsnitt tas ut.

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Rådet har følgende

UTTALELSE :

Råd for funksjonshemmede slutter seg til at: Kommuneplanutvalget i Lillehammer slutter seg til innholdet i vedlegg 2 og oversender dette til departementet som kommunens høringsuttalelse.

Rådet ber om at nest siste avsnitt tas ut av uttalelsen.

Kommuneplanutvalgets behandling i møte 11.03.2008 sak 0004/08:

Uttalelsen fra råd for funksjonshemmede ble referert.

Kommuneplanutvalget sluttet seg enstemmig til rådmannens innstilling.

Kommuneplanutvalgets

VEDTAK:

Kommuneplanutvalget i Lillehammer slutter seg til innholdet i vedlegg 2 og oversender dette til departementet som kommunens høringsuttalelse.

UTKAST RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR UNIVERSELL UTFORMING FORSLAG TIL UTTALELSE FRA LILLEHAMMER KOMMUNE

Lillehammer kommune er invitert til å gi en høringsuttalelse til Miljøverndepartementets utkast til *Rikspolitiske retningslinjer for universell utforming*. Høringsbrevet peker på at retningslinjene blant annet skal "sikre at planleggingen bidrar til en utvikling mot et stadig mer universelt utformet samfunn." Forslaget til nye retningslinjer spenner i så måte bredere enn planlegging og prosess i utforming av de fysiske omgivelser; herunder ansvarsforhold og saksbehandling. I departementets utkast foreslås det derfor at "retningslinjene bør brukes i øvrig forvaltningsvirksomhet innen de rammene sektorlovene gir."

I kommunens uttalelse vil vi primært kommentere de retningslinjer som gjelder fysisk planlegging og gode prosesser knyttet denne (*hovedpunktene 4 og 5*). Vi har forstått at man ønsker erfaringer med bestemmelser om universell utforming og vurdering av slike forhold i arbeidet med lokale reguleringsplaner. Vi er ellers kjent med at fire pilotkommuner har gått dypere inn i saksområdet, men velger innledningsvis å redegjøre kort for egen status.

Kommunens praksis og teori i dag

I kommunens utarbeidelse av *reguleringsplaner* med bestemmelser har det i praksis vært tatt for gitt at planene er i samsvar med prinsipper for universell utforming og legger til rette for slike hensyn i byggesaker. At dette anses som underforstått henger nok delvis sammen med at hensyntagen og kontroll i store trekk ligger på byggesakens detaljnivå der regler og forskrifter gir mer presise påbud. Om man går reguleringsplaner etter i sømmene vil man kunne oppdage områder der større oppmerksomhet burde vært viet ytre forhold utover adkomst til bygninger. Det gjelder kanskje særlig kriterier og rammer for utforming av vegger / gate- og plassrom / uteområder, hvor det er behov for teknisk koordinering og oppfølging.

På *kommunedelplannivå* (Byplanen av 2006) er det nedfelt fire innledende grunnprinsipper:

FUNKSJONALITET – *enkeltbygninger, områder og trafikksystemer skal fungere hensiktsmessig for alle*

MANGFOLD/VITALITET – *bymiljøet skal stimulere til et bredt spekter av aktiviteter og opplevelser for alle*

IDENTITET – *byens befolkning skal ha en sterk opplevelse av tilhørighet, og en felles oppfatning av byens verdier*

TILGJENGELIGHET – *steder og tjenester skal kunne nås av alle*

Det er interessant å merke seg at disse fire prinsippene i utgangspunktet ble formulert uten spesiell tanke på hensyn til funksjonshemming. De ble med andre ord sett som allmenngyldige, det vil si: *for alle*.

Ved utarbeidelsen av Byplanen har disse prinsippene vært førende for detaljformuleringen av bestemmelser og retningslinjer. Det framgår mest konkret av best. § 5.6 Universell utforming:

Ved nybygging, rehabilitering og ombygging skal det vektlegges at boliger, fellesområder og utearealer skal få en funksjonell utforming for alle befolkningsgrupper.

Planer og tiltak skal ha universell utforming, i samsvar med anbefalte løsninger i de til en hver tid gjeldende veiledninger og forskrifter. *[Tilsv. formulering ligger i mal for Illustrasjonsplan]*

For prosjekter med 8 boliger eller flere skal min. 50 % tilrettelegges for livsløpsstandard.

For prosjekter med færre enn 8 boliger skal det kunne synliggjøres hvordan deler av bebyggelsen på sikt kan oppnå livsløpsstandard.

Generell kommentar:

Retningslinjene handler primært om planlegging av ytre, fysiske omgivelser og ikke om funksjonell design av bygninger eller gjenstander (se kilde nevnt under [Praktisk veiledning] nedenfor, om 'universal designing').

Eksempelvis kunne man derfor under punkt 2. a nøye seg med å si "...en utvikling mot stadig mer universell utforming av omgivelsene." Et *samfunn* blir ikke universelt *utformet*.

Kommentarene nedenfor er ikke ordnet konsekvent i retningslinjenes rekkefølge, da teksten i 'Utdypende forklaring og veiledning' (som riktignok bruker samme rekkefølge) tar opp temaer som griper på tvers av retningslinjene.

Ansvarsforhold

Plassering og definisjon av ansvar omtales både i hovedpunkter 2 og 3. Det er litt forvirrende at den utdypende forklaring til punkt 2 b (tre avsnitt på side 2) går i detalj om *sektoransvar*, som i vår planleggingspraksis dreier seg om kommunale sektorer og som er ytterligere omtalt i forklaringen til punkt 3 a. Derimot er verken begrepet sektoransvar eller henvisning til innholdet i dette nevnt i selve retningslinjene. Nærmest kommer man (om man også har lest den utdypende forklaring) i omtalen av det kommunale råd for funksjonshemmede i punkt 4 c. Der kunne det i og for seg høre mest hjemme, men mer eksplisitt som del av hovedpunktet om Planprosessen.

Praktisk veiledning

Under hovedpunkt 3 nevnes i pkt. 3 c departementets ansvar for *veiledning*. I den praktiske hverdag blir dette avgjørende. Hovedpunktene 4 og 5 er formulert som krav *til* planprosess og *til* fysisk utforming. Men i underpunktene formuleres kravene *om* det som skal gjøres, altså snarere om *hva* enn om *hvordan*, slik at hensikten kan oppnås i praksis. Nytt av en rundt formulert opplisting av hensyn, evt. gjenformulert i planens bestemmelser, lar seg vanskelig etterprøve – 'før det er for sent'.

Her burde man i retningslinjene i det minste kunne knytte hovedtemaene til veiledningsstoff ved referanser. Når det så gjelder selve veiledningen, bør den være todelt; om *praksis* og om *bevissthet*. Den som brukes daglig av planlegger skal være nøktern med eksempler, nesten på linje med byggeforskrifter. Den som gir fyldigere forståelse og bevissthet gjelder alle, men også den bør begrenses til ett hefte eller to-tre sentrale referanser. Departementets nettsted *Universell utforming* alene har 20 oppslagsreferanser til stortingsmeldinger/lover/forskrifter og rundskriv og 30 referanser til veiledere/rapporter/artikler/foredrag. Som god kilde eller utgangspunkt for slik veiledning kan nevnes "Universell utforming over alt" (artikkelsamling om UU, Deltasenteret og Statens råd for funksjonshemmede, 2004). Den spenner over mer enn fysisk planlegging og er akademisk, men egnet til å gi grunnleggende forståelse.

Retningslinjene vil formodentlig komme i hefteform som de andre statlige retningslinjer. Men også ovennevnte veiledning må foreligge sammen med retningslinjene i felles papirutgave og ikke bare på nettsted. Bruk og nytte av digital veileder i plansaksbehandling av denne type (som 'den gule' veilederen for reguleringsplaner) er sterkt overvurdert!

Tilgjengelighet og opphold – for alle

Disse selvfølgelige verdiene er fellesnevneren i hovedpunktene 4 og 5. Her kunne man godt gjennom noen få ord til presisere hva tilgjengelighet innebærer. Eksempelvis kan det i pkt. 4 a stå "Vurdere tilgjengeligheten til og innen planområdet, fysisk og visuelt, med sikte på UU..."

I det første avsnittet nedenfor pkt. 5. f (om 'muligheter til å orientere seg') kunne det tilføyes: "Det skal tilstrebes visuell lesbarhet, så vel av bygningers og steders funksjon som av bevegelseslinjer og adkomster."

Hovedpunkt 4. Krav til den kommunale prosessen

Til punkt 4. a bør det tilføyes: "Departementet skal sørge for at kommunene får veiledningsmateriale til bruk ved kartlegging av tilgjengelighet."

Det vises ellers til ovenstående moment til pkt. 4. c under 'Ansvarsforhold'.

Hovedpunkt 5. Krav til fysisk utforming

Til pkt. 5. b kunne man problematisere det som forklaringen omtaler under pkt 5. a som 'sammenhengende tilgjengelighet i omgivelsene'; f. eks. slik (som 2. setning): "Sårbarhet i form av brudd i en ellers sammenhengende tilgjengelighet mellom lokaliteter skal vies særlig oppmerksomhet."

Vi synes ellers at frasen 'for alle' kunne nyanseres noe mer. Pkt. 5. c synes ikke å levne mye slakk på kravet, mens den utdypende forklaring her påpeker at 'deler av områdene kan være mindre brukbare/tilgjengelige for deler av befolkningen, (osv.)'. Ettersom topografiske og økonomiske faktorer også spiller inn, kunne formuleringen gjerne tas inn i retningslinjen.

Se også kommentar til 5. f ovenfor under 'Tilgjengelighet og opphold – for alle'.

Til siste avsnitt kunne det med fordel tilføyes setningen om strategi, formulert i tredje avsnitt under pkt. 5 i forklaringen.

Hovedpunkt 6. Innsigelse og klage

Vi har forståelse for adgangen til å fremme innsigelse, men vil signalisere varsomhet med misbruk, spesielt fra 'berørte statlige fagorgan' (bør presiseres?) Det kan oppstå et tolkningsproblem ifm. formuleringen 'i strid med' [prinsippene for UU] i når dette veies mot det vi vil betegne som 'grad av oppfyllelse' [av prinsipper og retningslinjer].

Avsluttende merknad

For at *hensikten* med retningslinjene skal få varig feste i den kommunale hverdag, må det legges opp til en bred *intern prosess* når retningslinjene er vedtatt. Prosessen kan forberedes av Rådet for funksjonshemmede i samarbeid med kommunens planmyndighet, men deler av prosessen må omfatte andre sektorer som berøres av hensynet til universell utforming. Et viktig moment her må være at de berørte kommunale sektorer – administrative som politiske – kjenner hverandres kompetanse og delansvar.

Det kan her nevnes at funksjonshemmedes organisasjoner og representanter – når de sender merknader til reguleringsplaner til ettersyn – bør relatere merknadene spesifikt til planen, uten å sende inn en 'smørbrøddliste' over alt om UU, som ofte er ensidig relatert til byggesak.

Selve den fysiske (og øvrig relaterte) planlegging bør utføres med krav til løpende evaluering av erfaringer i det samarbeid som utvikles, – i det minste gjennom det første året, til man har fått praktisering av UU-prinsippene under huden.