

Bydel Frogner
Rådet for funksjonshemmede
V/Leder, Rudolph Brynn
Bogstadveien 9,B
0355 Oslo

Oslo, 20.02.2008

Miljøverndepartementet
Pb 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 200601042-/CBS

Høringsuttalelse fra Rådet for funksjonshemmede, Bydel Frogner, til utkast til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming

Rådet for funksjonshemmede i bydel Frogner viser til Departementets høringsbrev av 6. desember og vil med dette avgi vår høringsuttalelse.

Rådet setter stor pris på at Departementet legger frem forslag til felles retningslinjer for universell utforming, siden dette også vil ha stor betydning for tilgjengeligheten til nærmiljøet, blant annet i vår bydell.

Rådet merker seg at utkast til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming, med utdypende forklaring og veiledning, er utarbeidet i medhold av plan- og bygningslovens § 17-1 og skal sikre at planleggingen skal bidra til utvikling mot et stadig mer universelt utformet samfunn. Departementet understreker at de rikspolitiske retningslinjene skal legges til grunn for all planlegging etter plan- og bygningsloven, men "bør brukes i øvrig forvaltningsvirksomhet innen de rammene sektorloven gir".

Rådet vil understreke at det må legges vekt på at universell utforming ikke bare skal begrense seg til planlegging av de fysiske omgivelser som omfattes av plan- og bygningsloven, men også i selve gjennomføringen og evalueringen av de tiltak som foretas på ulike administrative nivåer.

Om definisjon av universell utforming

Rådet merker seg også at de foreslåtte rikspolitiske retningslinjene kun begrenser seg til henholdsvis byggeområder, utearealer og transportinfrastruktur. Dette er logisk i forhold til den definisjon Departementet benytter i "Utdypende forklaring og veiledning til rikspolitiske retningslinjer for universell utforming", Avsnitt 1 Nasjonale mål:

"Universell utforming er 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".

Dette tilsvarer Departementets tidligere utgitte begrepsavklaring av prinsippet om universell utforming, men samtidig gir det en så vidt smal forståelse av begrepet at det ekskluderer krav om inkludering av universelt utformede *tjenester*, som vil være av like stor betydning for brukerne som universell utforming av de fysiske omgivelsene.

En definisjon av universell utforming som ikke omfatter tjenester vil også være i konflikt med den definisjon som FN har gitt i FN konvensjonen om menneskerettigheter for funksjonshemmede:

Artikkel 2 : "Universal design" means the design of products, environments, programmes and services to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. "Universal design" shall not exclude assistive devices for particular groups of persons with disabilities where this is needed."

Når Norge ratifiserer FN konvensjonen vil norsk lovgivning måtte rette seg etter denne forståelsen av begrepet og en for snever definisjon av universell utforming på dette stadium vil kunne føre til videre problemer etter ratifiseringen. Rådet vil også minne om definisjoner som benyttes av EU og som vil ha gyldighet i norsk lovgivning gjennom EØS avtalen. Et eksempel på definisjon av universell utforming som benyttes av Europakommisjonen (innen IKT) er fra EUs mandat til standardiseringsorganisasjonene:

" Furthermore Europe is also promoting a "Design for All" approach to products and services so that these become readily usable by as many people as possible. For many people with disabilities, a combination of both assistive technology and good design is needed to achieve an adequate solution. It is thus essential that mainstream products (designed for all) will interface seamlessly with assistive devices for those with specific needs."

Rådet vil anbefale at man tar utgangspunkt i en definisjon som også omfatter tjenester, slik at den norske begrepsforståelsen overensstemmer med den internasjonale slik den er presentert av FN.

Kommentarer til retningslinjene og til utdypende forklaring

I Avsnitt 1 poengterer Departementet at "Erfaringer viser at hensynet til mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke nødvendigvis er et fordyrende element dersom det er ivaretatt i en tidlig fase av planleggingen. (...) Universell utforming er således en kostnadseffektiv strategi som bør legges til grunn for planleggingen". Etter Rådets oppfatning er dette eksempel på en utdyping som gir en for sterk vridning i retning av

at universell utforming som prinsipp først og fremst er rettet mot å tilgodese funksjonshemmede. Universell utforming er et prinsipp om utforming av produkter og tjenester som alle kan benytte, inklusive funksjonshemmede.

Hovedideen bak prinsippet om universell utforming er at man lager løsningen så anvendelig at det i liten eller ingen grad skal være behov for spesialløsninger ved siden av, og at man dermed oppnår få eller ingen behov for spesialløsninger for funksjonshemmede; færre løsninger som må utvikles og vedlikeholdes; enklere og bedre løsninger for alle; flere valgmuligheter for betjening og mulighet for at flere/alle kan benytte produktet eller tjenesten. Som det er uttrykt i Rapport fra forprosjekt om universell utforming av IKT-løsninger (desember 2007):

”Å kunne bruke ”mainstream” tjenester og produkter fremfor spesialprodukter eller spesiell tilrettelegging vil være å foretrekke for brukerne, både i forhold til stigmatisering og praktiske forhold, som vedlikehold”.

Departementet har avgrenset de rikspolitiske retningslinjene til bygg-, uteområder og infrastruktur, og aktiviteten rundt dette til planleggingsfasen. Det er også i en viss grad henvist til behovet for universell utforming av transportmidler i offentlig transport men ikke til anvendelse på for eksempel IKT. Forslaget inneholder mange gode forslag og spesifiseringer som etter Rådets oppfatning vil være viktige for lokale, regionale og sentrale myndigheters implementering av lovverket når det gjelder universell utforming. Etter Rådets oppfatning er det nødvendig at man ser virkeområdene til universell utforming i sammenheng. Skal universell utforming bidra til at alle skal kunne dra nytte av løsningene, må man stille krav om at teknologien som leverer disse løsningene være tilgjengelig for alle. Dette er i økende grad knyttet til IKT. Et annet og viktig poeng er at løsninger som ikke inkluderer universelt utformede tjenester og IKT vil øke kostnadene på sikt.

Under avsnitt 2 Virkeområde og formål, femte avsnitt, mener Rådet at det Departementet formulerer seg for passivt når man sier at ”Som eksempel vises det til at sektormyndigheten bør følge opp planlegging av universelt utformede utearealer, gangveier og atkomst til bygninger med krav til tekniske løsninger inne i et bygg”. Dette må være et krav dersom totalløsningen skal kunne sies å være universelt utformet. Det er ikke nok at for eksempel atkomst til bygning er universelt utformet, men ikke det indre av bygget.

I samme avsnitt sies det at ”Det bør også legges vekt på hensynet til universell utforming ved offentlig innkjøp av varer og tjenester. Tilsvarende gjelder for offentlig forvaltning, drift og vedlikehold av bygninger, utearealer og gang- og sykkelveier”. Rådet vil her minne om at lov om offentlige anskaffelser stiller i §6 et klart krav om at man tar hensyn til universell utforming ved planlegging og spesifisering av offentlige anskaffelser.

Grad av spesifisering

Når det gjelder de rikspolitiske retningslinjer, og også forholdet til den kommende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ser man også at spesifisering av universell utforming i lov og retningslinjer på bestemte områder medfører fare for at andre områder kan bli utelukket. Dette kan være til skade for brukerne av produkter og tjenester på disse områdene. Dersom man for eksempel konsentrerer veiledningen

og lovforklningen om bygg og uteområder men ikke er lite spesifikk på områdene IKT og transport vil dette forhindre gode totalløsninger. I Sverige har man for eksempel derfor valgt ikke å ta med spesifikke definisjoner av universell utforming i diskrimineringsloven, men foretrekker å la hver enkelt sektor utarbeide definisjonen av universell utforming innen sitt område, i henhold til sektoransvarsprinsippet. Dette synspunktet finner også støtte i Rapport fra forprosjekt om universell utforming av IKT-løsninger (desember 2007):

”En ulempe med en for konkret tilnærming i lovverket kan være at reglene får kort levetid, de kan komme til å stå i veien for nye innovative løsninger eller flytte fokus fra å lage løsninger som oppfyller prinsippene i tråd med lovens intensjon og i stedet flytte fokus til å oppfylle detaljerte regler. En fremgangsmåte der tekniske krav forankres for høyt oppe i regelhierarkiet, kan føre til at brukergrupper havner utenfor de allmenne løsningene fordi kravene legger føringer nedover i systemet og det vil være vanskelig å ha full oversikt over alle detaljer på overordnet nivå.”

Et alternativ kan være å utarbeide videre, sektorinndelte rikspolitiske retningslinjer som er *funksjonelt orienterte*. Dette innebærer at man utformer regler rettet mot funksjonelle krav i brukergrensesnittet og slik setter menneskelige funksjoner og sanser i sentrum og angir *hvordan* samspillet mellom mennesker og teknologi skal utformes. Da vil ikke regelverket bli avgrenset i tid av den teknologiske utviklingen og man kan lettere se sammenhengen mellom samfunnssektorene til beste for funksjonshemmedes integrasjon: for eksempel sammenheng mellom arbeid og IKT, tilgjengelighet til hele reisekjeden, universell utforming av både hovedløsning og det indre bygg osv. Krav må da stilles om at systemer rettet mot allmennheten kan kommunisere med brukerne ved grensesnitt som kan betjenes så vel visuelt som auditivt og taktilt og at man kan benytte flere metoder etter eget valg. Dessuten vil et være en fordel ved den funksjonelt orienterte tilnærmingen at man tar utgangspunkt i allmenne funksjoner og ikke definerte brukergrupper/diagnoser, som ofte er konsekvensen av koplingen mellom diskriminering og tilgjengelighet. - Dette er mer i tråd med forståelsen av universell utforming som en strategi for alle samfunnsgrupper, også de som ikke har en funksjonsnedsettelse. Universell utforming ivaretas best ved å sikre at flest mulig kan ta del i fellesløsningene.

Med vennlig hilsen



Rudolph Brynne

Leder

Rådet for funksjonshemmede, bydel Frogner

Bjørn Hansen (s)