



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.:
11/1580

Dato:
22.05.2012

Sammendrag

Det ble anført at Kongsberg kommunes valg av adkomstvei til Lafteråsen boligfelt ikke tilfredsstillende kravet om universell utforming.

Ombudet la til grunn at deler av strekingen på kommunens valgte adkomstvei er så bratt at veien ikke tilfredsstillende kravet til universell utforming.

Etter en helhetsvurdering, hvor det ble sett hen til de hensyn som kommunen skal ivareta i reguleringsplanen, samt at myke trafikanter sikres tilgang til boligfeltet via en alternativ vei, fant imidlertid ombudet at det vil medføre en uforholdsmessig byrde for kommunen å sikre universell utforming av adkomstveien til boligfeltet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom således frem til at Kongsberg kommune ikke har handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Saksnummer: 11/1580

Lovgrunnlag: Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9

Dato for uttalelse: 23. april 2012

Ombudets uttalelse

Sakens bakgrunn

Kongsberg kommune skal bygge adkomstvei til Lafteråsen boligfelt. Det foreligger to alternative vegløsninger. Alternativ 1 går fra nord (Lammers vei) og Alternativ 2 går fra sørvest (Ove Gjeddes vei). Kommunen anser Alternativ 2 som det mest hensiktsmessige alternativet som adkomst til området. Veitraseen til Alternativ 2 ligger imidlertid i et bratt terreng, og Kongsberg kommune erkjenner at denne veitraseen ikke tilfredsstillende kravet om universell utforming.

Fotgjengere og syklister har adkomst til Lafteråsen boligfelt via en egen gangveg.

Partenes syn på saken

A:

A hevder at kommunens valg av adkomstvei, Alternativ 2, til Lafteråsen boligfelt ikke oppfyller krav om universell utforming. Han mener valget av adkomstvei medfører diskriminering av rullestolbrukere. A viser til at adkomstveien vil gå gjennom et bratt terreng, og ha en stigning på 1:10 på deler av strekningen, hvilket er dobbelt så bratt som kravet til universell utforming som anbefaler at atkomstvei for gående/rullestolbrukere ikke skal være brattere enn 1:20. A bemerker også at kommunen innrømmer at det ikke er mulig å oppnå universell utforming langs adkomstveien. Han hevder at alternativ adkomstvei, Alternativ 1, medfører mindre arbeid og gjør tilgjengeligheten lett for rullestolbrukere. Det blir også anført at kommunens valg av Alternativ 2 er i strid med utbyggers ønske.

A bemerker også at en person som har laget et forslag samsvarende med kommunens Alternativ 2 er bosatt i området som vil bli berørt dersom kommunen velger Alternativ 1. A bemerker videre at ingen andre alternativer fantes før denne personen holdt sin presentasjon. At kommunens planer blir endret er ikke bra for de som trodde kommuneplanene ville bli gjennomført som originalt tegnet.

Kongsberg kommune:

Kommunen opplyser at det er en rekke hensyn som skal ivaretas når det legges ut nye boligområder, og at tilgjengelighet er et av hensynene. Dette må veies opp mot SATP (Samordnet areal- og transportplan), jordvern hensyn og

samfunnssikkerhet. Kommunen opplyser at det ikke er mulig å videreutvikle Kongsberg by med bærekraftige forutsetninger dersom det kun er tilgjengelighet (UU) i vegnettet som skal legges til grunn. I henhold til kommunen gjør byens topografi/beliggighet det umulig fullt ut å legge vilkår om universell utforming til grunn for byens vegnett. Kommunen har derfor valgt å ta hoveddelen av høydeforskjellen i kjørevegene, i stedet for i gang- og sykkelvegene.

Kongsberg kommune bekrefter at veitraseen for Alternativ 2 ligger i et bratt terreng, og at det ikke er gjennomførbart å oppnå universell utforming langs denne adkomstveien. Kommunen opplyser imidlertid at fotgjengere og syklister vil ha adkomst via Bjarne Hurlens vei som ikke er så bratt. Alternativ 2 er kun ment som kjøreadkomst til boligfeltet.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 3.

Denne saken reiser spørsmål om virksomheters plikt til å sikre universell utforming, det vil si generell tilgjengelighet, etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (dtil) § 9. Offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon.

Med universell utforming menes utforming av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig, jf. dtil § 9 annet ledd. Dette betyr at virksomhetens fasiliteter, som skal benyttes av allmennheten (kunder, reisende, pasienter osv.), skal utformes på en slik måte at flest mulig får tilgang til de tjenester virksomheten tilbyr. Det er hovedløsningen som skal være universelt utformet. Det vil derfor være i strid med bestemmelsen at det lages egne løsninger for bestemte grupper. Dette gjelder særlig for løsninger som kan fremstå som stigmatiserende eller nedverdiggende.

Etter forarbeidene, Ot.prp. nr. 44 for 2007-2008 s. 137, følger det at det trekkes et skille mellom menneskeskapte forhold og naturgitte forhold. Universell utforming i loven gjelder ikke naturgitte forhold, det vil si omgivelser som ikke er gjenstand for utforming fra menneskers side. En rekke uteområder bearbeides og omformes av mennesker i svært stor grad. Slike områder omfattes

av plikten. For eksempel vil transportstruktur som veger og fortau være en del av det menneskeskapte miljøet. Veger og tilhørende arealer skal være universelt utformet i sin hovedfunksjon når det gjelder personers bruk.

Plikten til å gjennomføre tiltak for å sikre universell utforming faller bort dersom virksomheten sannsynliggjør at det vil innebære en uforholdsmessig byrde, jf dtl § 9 tredje ledd. I den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen skal imidlertid den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen kan medføre. Lovgiver har bestemt at det særlig skal legges vekt på:

1. effekten av tilretteleggingen for å nedbygge funksjonshemmende barrierer
2. om virksomhetens funksjon er av offentlig art
3. nødvendige kostnader ved tilretteleggingen
4. virksomhetens ressurser
5. sikkerhetsmessige hensyn
6. vernehensyn

Dersom ombudet kommer til at det vil være en uforholdsmessig byrde å rette de påklagede forholdene i tråd med kravene til universell utforming, betyr ikke det at virksomheten kan unnlate å gjøre noe som helst. Virksomheten er uansett forpliktet til å jobbe for best mulig tilgjengelighet for flest mulig.

Ombudets vurdering

Kongsberg kommune er en virksomhet som har plikt til å sikre at virksomhetens hovedløsninger som er rettet mot allmenheten er universelt utformet, jf. dtl § 9. Virksomheten har derfor plikt til å tilrettelegge de deler av virksomhetens fysiske miljø som benyttes av allmenheten på en slik måte at flest mulig, uavhengig av individuelle forutsetninger, har tilgang til virksomhetens tjenester og tilbud.

Er krav til universell utforming oppfylt?

I vurderingen av om valgte adkomstvei er universelt utformet vil det være relevant å se hen til veiledninger og standarder for universell utforming av veier og gater. Statens vegvesen har utarbeidet en håndbok som omhandler universell utforming av veier og gater, Håndbok 017 Veg- og gateutforming.

I henhold til håndboken vil utformingen av en vei eller gate avhenge av transportfunksjoner, omgivelser, fartsgrense og trafikkmengde. Håndboken skiller mellom veier og gater, og bemerker at veier og gater utformes etter ulike prinsipper.

Ombudet legger til grunn at den omstridte strekningen er en vei. Veiene deles inn i stamveier, hovedveier, samleveier og atkomstveier. Den omstridte strekningen faller inn under sistnevnte kategori. Ombudet vil bemerke at atkomstveier i boligområder utformes på de myke trafikanters premisser. I henhold til veiledningen i håndboken er det krav om maksimal stigning på 8 % på atkomstvei, hvilket vil si en stigning på 1:12,5. Deler av adkomstveien har imidlertid en stigning på 1:10.

Det fremgår av håndboken at prinsippene om universell legges til grunn ved utbygging og utredning av veier og gater. Det er ubestridt at deler av strekningen på kommunens valgte adkomstvei, Alternativ 2, er så bratt at veien ikke tilfredsstiller kravet til universell utforming.

Vil krav om universell utforming være uforholdsmessig?

Ombudet må vurdere om det er en uforholdsmessig byrde for kommunen å sikre universell utforming av adkomstveien til boligfeltet. Det er kommunen som har bevisbyrden for at det vil være en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming.

Kommunen opplyser at det er en rekke hensyn som skal ivaretas når det legges ut nye boligområder, og at tilgjengelighet er et av hensynene. Dette må imidlertid veies opp mot SATP (Samordnet areal- og transportplan), jordvern hensyn og samfunnssikkerhet (flom og rasfare). Kommunen opplyser at det ikke er mulig å videreutvikle Kongsberg by med bærekraftige forutsetninger dersom det kun er tilgjengelighet (UU) i vegnettet som skal legges til grunn. Kommunen opplyser videre at byens topografi/beliggenhet gjør det umulig fullt ut å legge vilkår om universell utforming til grunn for byens vegnett. Kommunen har derfor valgt å ta hoveddelen av høydeforskjellen i kjørevegene, i stedet for i gang- og sykkelvegene.

Et sentralt moment i uforholdsmessighetsvurderingen vil være tiltakets effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, se Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) s 145. Ombudet har i den anledning merket seg at den omtvistede adkomstveien kun er ment for kjøretøy, og at fotgjengere og syklister har egen gangveg til

boligfeltet. Gangvegen har ikke samme bratte stigning som adkomstveien for kjøretøy og det er heller ikke anført at gangvegen ikke oppfyller krav til universell utforming. Ombudet legger til grunn at de myke trafikantene har en alternativ rute til boligfeltet via Bjarne Hurlens vei som ikke er så bratt, og at de således ikke vil måtte bruke veien.

Etter en helhetsvurdering, hvor det er sett hen til de hensyn som kommunen skal ivareta i reguleringsplanen, samt at myke trafikanter sikres tilgang til boligfeltet via en alternativ vei, finner ombudet at det vil medføre en uforholdsmessig byrde for kommunen å sikre universell utforming av adkomstveien til boligfeltet.

Konklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet til at Kongsberg kommune ikke bryter plikten til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Oslo, 23.04.2012

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud