

# Tilgængelighed – udfordringer begreber og strategier





# Tilgængelighed

## - udfordringer, begreber og strategier

Camilla Ryhl

Titel	Tilgængelighed - udfordringer, begreber og strategier
Serietitel	SBi 2009:12
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2009
Forfatter	Camilla Ryhl
Sprog	Dansk
Sidetæl	55
Litteratur- henvisninger	Side 53
Emneord	Tilgængelighed, universel design, design for alle, FN's handicapkonvention, standartregler, WHO, EIDD
ISBN	978-87-563-1376-6
Omslag	Operaen i Oslo. Foto: Camilla Ryhl
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Hørsholm E-post <a href="mailto:sbi@sbi.dk">sbi@sbi.dk</a> <a href="http://www.sbi.dk">www.sbi.dk</a>

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBi 2009:12: Tilgængelighed - udfordringer, begreber og strategier. (2009)*

# Forord

I Danmark har vi de sidste femten år arbejdet med at øge tilgængeligheden til det byggede miljø. Begrebet tilgængelighed er blevet synonymt med arbejdet for at øge adgang til byggeriet for handicappede borgere og fagområdet betegnes derfor også ofte som *handicaptilgængelighed*.

Kravet om et bygget miljø der er tilgængeligt for alle uafhængigt af funktionsevne er blevet yderligere aktuelt med Danmarks ratificering af FN's Handicapkonvention den 28. maj 2009. Konventionen introducerer designbegrebet *universelt design* i en dansk kontekst og peger på et behov for afklaring af om vi i Danmark har et designbegreb der kan imødekomme forpligtelsen til ligebehandling af handicappede gennem universelt design

Formålet med denne rapport er at konkretisere fagområdets designbegreber og implementeringsstrategier i forhold til hinanden og i forhold til den danske kontekst, samt at pege på eventuelle problemstillinger forbundet med operationaliseringen af de forpligtelser der følger med FN Konventionen.

På baggrund af litteraturstudier og ekspertinterviews defineres designbegreberne *tilgængelighed*, *universelt design* og *design-for-alle* i sammenhæng med de tilknyttede implementeringsstrategier og brugersegmenter, og præsenteres i et historisk og internationalt perspektiv.

Seniorforsker Camilla Ryhl har været projektleder og forfatter af rapporten og rådgiver arkitekt MAA Lars S. Pedersen har deltaget i forskningsprojektet. Rapporten er udarbejdet for Erhvervs- og Byggestyrelsen og SBI takker følgende eksperter for velvilligt at have bidraget med deres viden og erfaring: Marilyn Golden (Disability Rights Education and Defense Fund, Berkeley), Edward Steinfeld (Center for Inclusive Design and Environmental Access, Buffalo), Tone Rønnevig (Byggeteknisk Etat, Oslo), Olav Rand Bringa (Miljøverndepartementet, Oslo), Einar Lund (Miljøverndepartementet, Oslo), Jon Christoffersen (SINTEF Byggforsk, Oslo), Henrik Dahl (NIRAS, København), Ole Fogh Kirkeby (CBS, København) og Kirsten Ketcher (Københavns Universitet, København).

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet  
By, bolig og ejendom  
August 2009

*Hans Thor Andersen*  
Forskningschef

# Indhold

Forord .....	3
Indhold .....	4
Sammenfatning.....	5
Definition og brug af begreberne .....	6
Implementeringsstrategier .....	9
Introduktion .....	11
Baggrund.....	11
Problemstilling.....	11
Metode .....	12
Perspektiver .....	12
Den internationale udvikling .....	14
WHO's sundhedsbegreb .....	14
FN – Standardregler og Konvention .....	15
Europarådet: .....	19
EIDD – Design for All Europe .....	20
Brugerne og den demografiske faktor .....	21
Opsummering .....	22
Den danske udvikling .....	23
Definition af begreber og brugere .....	25
Implementeringsstrategi.....	28
3 cases .....	30
USA.....	30
Definition af begreber og brugere .....	31
Implementeringsstrategi .....	36
Norge .....	38
Definition af begreber og brugere .....	39
Implementeringsstrategier .....	42
Australien .....	43
Definition af begreber og brugere .....	44
Implementeringsstrategier .....	45
Opsummering .....	45
Den anden vinkel - ekspertinterviews.....	47
Sociologen .....	47
Filosoffen.....	48
Juristen.....	50
Opsummering .....	52
Litteratur og noter .....	53

# Sammenfatning

*Tilgængelighed, design-for-alle og universal design* er i stigende grad sat på dagsordenen, og debatten præges af et tværfagligt felt af aktører; byggefaglige, politiske og juridiske.

Udviklingen af designprincipper, der forholder sig til brugere med funktionsnedsættelse, begyndte i 1950'erne som konsekvens af den voksende politiske bevægelse, der kæmpede for handicappedes rettigheder. Bevægelsen kæmpede for funktionshæmmedes ret til at blive inkluderet i samfundet og var grundlæggende et opgør med *den medicinske model*, der udgjorde den teoretiske forståelsesramme for personer med funktionsnedsættelse og deres rolle i samfundet. Handicap og funktionsnedsættelse blev i princippet betragtet som noget, der skulle helbredes og behandles, og mange funktionshæmmede blev anbragt i institutioner og på hospitaler, hvor de indgik i et parallelsamfund.

Den politiske og teoretiske udvikling førte til et afgørende paradigmeskift fra *den medicinske model* til *den sociale model*, og nøglebegreberne gik fra at være helbredelse og behandling til at blive social inklusion og lige ret til deltagelse. Dette paradigmeskift medførte, at formgivningen af det byggede miljø blev defineret som afgørende for retten til deltagelse og inklusion. Fokus blev flyttet fra individets fysiologiske forudsætninger til samfundets sociale og fysiske barrierer, som dermed blev definerende for handicap og individets udfoldelsesmuligheder.

Denne forståelsesramme er operationaliseret gennem WHO's sundhedsbegreb og fastlagt i *International Classification of Impairment, Disability and Handicap* (ICIDH, 1980). Heri beskrives *impairment* (*funktionsnedsættelse*) som et sansesorgans eller en kropsdels nedsatte funktionsevne. *Disability* (*funktionshæmning*) beskriver det forhold, at funktionsnedsættelsen begrænser individets udfoldelsesmuligheder. *Handicap* (*handicap*) beskriver konsekvensen af, at de fysiske omgivelser ikke imødekommer individets fysiologiske forudsætning. *Handicap* udtrykker altså ikke en fysisk tilstand, men beskriver en tilstand, der skabes af barrierer i det fysiske miljø.

WHO reviderede ICIDH i 2002, og den nye *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) fokuserer man yderligere i øget grad på forholdet mellem individets fysiologiske evner og de funktionskrav, som samfundet stiller gennem den fysiske udformning af produkter og omgivelser. ICF understreger, at udformningen af det fysiske miljø (arkitektur og produktdesign) har afgørende betydning for psykosociale aspekter og helbedsniveau for det enkelte individ.

Handicappet er altså ikke længere noget, man er, men noget man bliver, hvis de fysiske barrierer i det byggede miljø er for store. Derved opløses opdelingen af brugere i handicappede og ikke-handicappede, idet alle brugere i teorien kan blive handicappet af miljøets fysiske udformning.

Denne forståelse af forholdet mellem individ og fysiske barrierer er en grundsten i den internationale udvikling og er afgørende i forståelsen for forskellen mellem designprincipperne *tilgængelighed, design-for-alle* og *universal design* og deres anvendelse.

Som reaktion på den handicappolitiske rettighedsbevægelse i 50'erne udviklede amerikanske arkitekter og designere nye designprincipper, der afspejlede det afgørende skift i forståelsen af den funktionshæmmede bruger. De første designprincipper *barrier-free design* og *accessibility* (tilgængelighed) blev med tiden kritiseret for at fastholde en opdeling af mennesker i funktionshæmmede og ikke-funktionshæmmede, fordi de tilhørende designtiltag var rettet specifikt mod den funktionshæmmede brugers behov. Resultatet af

kritikken blev at man foretog et kvantespring i begrebsudviklingen og definerede designbegreberne *universal design* i USA og *design-for-alle* i Europa.

## Definition og brug af begreberne

*Tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design* kan opdeles i to væsensforskellige kategorier: *Tilgængelighed* handler om funktionskrav til byggeriet og *design-for-alle* og *universal design*, der er design-ideologier. Der er desuden afgørende forskel i definitionerne af brugere og i operationaliseringsmetoderne.

Der eksisterer i en dansk kontekst ikke en officiel definition af *tilgængelighed*, men begrebet bruges som beskrivende for fysisk adgang for personer med funktionsnedsættelse. Denne sammenhæng understreges ved, at begrebet i dansk sprogbrug ofte bliver til *handicaptilgængelighed* - altså tilgængelighed specifikt for personer med funktionsnedsættelse.

*Tilgængelighed* kan kvantificeres, idet begrebet normalt beskrives ved en række specificerede bygningstiltag som fx en rampe, en håndliste, en elevator eller en ledelinje. *Tilgængelighed* anvendes som beskrivende for minimumskrav, der er defineret ved målkrav i bygningstekniske specifikationer. Det er derfor muligt at måle graden af tilgængelighed ved at måle fx rampens hældning, håndlistens diameter, elevatorens dimensioner eller ledelinjes placering. Man kan altså nemt måle, hvorvidt et design imødekommer tilgængelighedskravene. *Tilgængelighed* indgår i dansk og udenlandsk bygge- og er præciseret i en bred vifte af standarder, vejledninger og anvisninger til byggeriets aktører etc.

*Design-for-alle* og *universal design* opdeler ikke brugere i funktionshæmmede eller ikke-funktionshæmmede, men definerer *alle* som brugere. Dette gælder både internationalt og i Danmark. Begge begreber betragter brugeren ud fra et livstidsperspektiv og tager afsæt i den fysiologiske mangfoldighed og udvikling, som finder sted i løbet af et liv. Dvs. at også personer, der normalt ikke defineres som funktionshæmmede fx børn, gravide, ældre, familier med barnevogne og personer med midlertidige nedsat funktionsevne, som fx en brækket arm, defineres som brugere. I det perspektiv kan alle personer blive funktionshæmmede midlertidigt eller kronisk og er derfor potentielle brugere. Begrebernes brugerdefinitioner er helt i tråd med WHO's sundhedsbegreb og den internationale forståelse af forholdet mellem brugers funktionsevne og formgivning af det byggede miljø.

De to begreber er udviklet og defineret som beskrivende for en designideologi og en faglig metode til at arbejde med design og arkitektur. Begge begreber defineres generelt som fx en strategi, en metode, en ideologi eller en overordnet målsætning. *Design-for-alle* anvendes primært i Europa, mens *universal design* har oprindelse i USA og er det mest udbredte begreb af de to på globalt plan. *Design-for-alle* defineres som en strategi og tænke måde og uden nærmere specifikation. *Universal design* defineres ligeledes som en designvision og ideologi, men den ledsages også af et sæt præciserende designprincipper.

*Universal design* bruges fagligt af både arkitekter og designere, mens *design-for-alle* i den danske kontekst generelt er begrænset til at blive anvendt af designere og ikke arkitekter.

I et teoretisk perspektiv betragtes *design-for-alle* og *universal design* som overbygning på *tilgængelighed*. *Tilgængelighed* inkluderer funktionshæmmede brugere, mens de to andre begreber inkluderer alle brugere herunder også funktionshæmmede.

Med udgangspunkt i WHO's sundhedsbegreb repræsenterer de to kategorier af designprincipper også to forskellige menneskesyn; er det de fysiologiske forudsætninger eller samfundets indretning, der definerer menneskets udfoldelsesmuligheder og deltagelse i samfundet?

Betydningen af at forstå de historiske og teoretiske forskelle mellem *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design* øges af den seneste handicap-politiske udvikling. Danmark underskrev i 2007 FN's Handicapkonvention

(2006), som sikrer personer med funktionsnedsættelse retten til ikke at blive diskrimineret på grund af funktionsnedsættelsen. FN konventionen definerer *universal design* som middel til at imødekomme denne forpligtelse og pålægger de underskrivende stater at fremme *universal design* ved at udvikle bl.a. standarder, vejledninger og faciliteter. Den danske ratificering i maj 2009. betyder derfor bl.a. at designbegrebet *universal design* introduceres i dansk kontekst, hvor det i øjeblikket ikke anvendes. Ved at anvende *universal design* i FN konventionens regi får begrebet, som oprindeligt er udviklet som en designideologi, pludselig ny betydning som et rettighedsbegreb. Denne drejning kan få betydning for, hvordan konventionens forpligtelser kan implementeres og operationaliseres i dansk kontekst. Hvordan operationaliserer designere og arkitekter *universal design*, når det pludselig har status som rettighedsbegreb?

Den danske debat, om hvordan vi ved minimering af de fysiske barrierer øger funktionshæmmedes inklusion i samfundet, præges af begrebsblanding og sprogforvirring.

*Tilgængelighed* anvendes oftest, men ordet er ikke i dansk sprogbrug begrænset til det byggetekniske fagområde, og der opstår ofte misforståelser og forvirring i den faglige kommunikation og proces. *Tilgængelighed* bliver derfor ofte i stedet til *handicaptilgængelighed*, *fysisk tilgængelighed* eller *tilgængelighed-for-alle*. Eller man vælger at sige, at *tilgængelighed* er det samme som *design-for-alle* eller *universal design*. Forvirringen omkring anvendelse, hvilke brugere der inkluderes, og hvilke operationaliseringsmodeller der er mulige, synes markant. Konsekvensen af den sproglige forvirring er faglige misforståelser.

I Danmark arbejdes der politisk og byggeteknisk primært med *tilgængelighed*. *Tilgængelighed* har i internationalt regi længe haft status som et begreb, der er begrænset til at omhandle funktionshæmmede brugere. Begrebet kritiseres for at fastholde funktionshæmmede i en stigmatiseret rolle og for i yderste konsekvens at forstærke forskelligheder og virke ikke-fremmende for inklusion. Juridiske eksperter tilslutter sig denne tolkning, som også afspejles af den handicappolitiske bevægelses kamp for at minimere denne indbyggede differentiering. I et byggefagligt perspektiv er tilgængelighedskravene på nuværende tidspunkt definerende for tiltag rettet mod funktionshæmmedes krav og derved i tråd med tolkningen af begrebet i andre faglige sammenhænge.

Hvis den danske udvikling skal reflektere den internationale, vil *tilgængelighed* være at forstå som designrespons på kompensationsprincippet i dansk handicappolitik, mens *universal design* vil være at forstå som design respons på FN konventionens forpligtelse.

Anvendelsen af *design-for-alle* er i Danmark reelt begrænset til fagområdet industrielt design og kan derfor ikke direkte sidestilles med *universal design*, fordi *universal design* i fx både USA og Japan også anvendes af det byggetekniske fagområde. Det kan vise sig at være en mulighed bevidst at vælge at sidestille *design-for-alle* med *universal design* i forhold til at efterleve FN konventionens forpligtelser. Løsningen kræver som minimum, at begrebet bliver brugt både politisk og byggeteknisk, og at det anvendes i sin korrekte betydning.

I arbejdet med at præcisere politiske målsætninger, brugerbehov og begrebsforståelse rettes der fokus mod en forståelse for og en identificering af brugerne. Hvem er brugerne? Hvor mange brugere er der? Og hvilke krav stiller de? Det er alle centrale spørgsmål at stille. Besvarelsen kræver en defineret forståelsesramme for brugerbegrebet, og WHO's sundhedsbegreb er den internationalt generelt anvendte forståelsesramme; Behovet for designtiltag afgøres af forholdet mellem individets funktionsevne og de fysiske omgivelser. Differencen mellem de to faktorer kan der kompenseres for enten ved bygningsdesign (arkitektur), industriel design (hjælpemidler) eller personlig hjælp. WHO's sundhedsbegreb begrænser altså ikke behovet for inkluderende design til brugere med funktionsnedsættelse, men forudsætter i udgangspunkt-

tet at alle personer kan have brug for en større eller mindre grad af inkluderende tiltag for at kunne fungere selvstændigt i de fysiske omgivelser.

Fortolkningen af internationale konventioners krav om ligebehandling og retten til lige muligheder, kan vise sig at blive centralt for udviklingen af området i de kommende år. Skal arkitekturen fremover kun tilbyde én løsning for alle brugere?

Danske eksperter fra andre faggrupper end byggefaget peger alle på forskellige muligheder for at fortolke begrebet "lige" og derved også på behovet for faglig debat om problemstillingen i den danske kontekst, Det inkluderer også en debat om forståelsen og fortolkningen af begrebet "lige" i en byggefaglig sammenhæng. Hvordan operationaliseres forpligtelsen til ligebehandling og retten til lige muligheder af det byggetekniske fagområde, og hvordan implementeres de nødvendige strategier, hvis kravet er, at alle brugere skal behandles lige?

I forbindelse med FN konventionens forpligtelser peger de danske eksperter fra andre faggrupper end byggefaget alle på dilemmaet mellem rettighed og pligt. De er enige om, at det er nødvendigt at diskutere, hvorvidt krav skal følges af pligt som en helt central problemstilling i forhold til *tilgængelighed* og *design-for-alle*. De præsenterer forskellige faglige holdninger i forhold til problemstillingen, men peger alle på nødvendigheden af en åben offentlig dialog, der ikke begrænses af politisk korrekthed eller tabuer. De mener alle, at det er nødvendigt for udviklingen af begrebsforståelsen, at man i den offentlige debat diskuterer og definerer, hvor grænserne for rimelighed og kravberettigelse mellem borgeren og samfundet ligger. Hvordan skal samfundet prioritere ressourcer og tiltag til fordel for hvem, og hvilket grundlæggende menneskesyn ligger bag prioriteringerne?

I Norge har man valgt at tage skridtet fuldt ud og arbejder derfor nu med *universell utforming* som officiel politisk målsætning, og den norske arkitektforening definerer begrebet som en faglig vision og tænkemåde. Som konsekvens af dette politiske kvantespring i brugerdefinition og grundlæggende menneskesyn, har man også satset målrettet på oplysningskampagner og formidling. Parallelt med fagspecifikke uddannelsesprogrammer har man gennemført nationale informationskampagner med det formål at øge den almene befolknings viden om og forståelse af begrebet *universell utforming*. I USA differentierer man skarpt mellem de to begrebskategorier; *tilgængelighed* er definerende for minimumskrav og defineret ved kravspecifikationer i bygningsreglementet. *Universal design* har status som en designideologi, man som arkitekt eller designer bekender sig til og inkorporerer i sin arbejdsmetode og faglige tænkemåde. Til forskel fra Danmark er *universal design* et almindeligt anerkendt designfagligt begreb, som arkitekter og designere specialiserer sig i og definerer sig fagligt ved. Der undervises også i fagområdet på adskillige arkitektskoler og på flere fordybelsesniveauer. I dansk kontekst har *design-for-alle* samme teoretiske betydning som *universal design*, men anvendes ikke på samme måde, idet arkitekt- og byggefaget har ikke taget begrebet til sig på samme måde som de industrielle designere har. Det betyder, at den byggefaglige indsats i Danmark i realiteten er begrænset til *tilgængelighed*, og at der mangler et begreb som svarer til brugen og forståelsen af *universal design* / *universell utforming* i hhv. den amerikanske og norske kontekst.

I FN konventionen specificeres det, at *tilgængelighed* betragtes som en tilføjelse til *universal design*, som er det overordnede begreb, og at *tilgængelighed* er rettet mod en marginal brugergruppe med særlige behov. Den amerikanske arkitekt og forsker Edward Steinfeld har formuleret en ny og alternativ definition af *universal design*, der også understreger at *tilgængelighed* er et basalt minimumskrav, og at *universal design* er en overbygning på *tilgængelighed*. Samme forståelse er afspejlet i den norske arkitekt og forsker Jon Christoffersens tolkning af *universell utforming* som en filosofisk overbygning på *tilgængelighed*. Der er altså i den undersøgte internationale kontekst et hierarki mellem de to begreber, hvor *universal design* er overordnet *tilgængelighed*.

Dette indbyggede begrebshieraki synes ikke at indgå eller være eksplicit defineret i den danske kontekst, hvor *tilgængelighed* i praksis er det anvendte begreb. Mens den danske model er at øge *design-for-alle* gennem *tilgængelighed*, går man i Norge en anden vej og vælger at øge *tilgængelighed* gennem *universell utforming*.

Hvilket niveau i hierarkiet, der skal ligge til grund for den danske operationalisering og implementerings-strategi af FN konventionens forpligtelser, er nødvendigt at undersøge og diskutere. Det er også denne debat, de ikke-byggefaglige eksperter peger på som afgørende for den videre udvikling. Rapporten peger på, at der på nuværende tidspunkt ikke eksisterer et begrebssystem i dansk kontekst, der kan imødekomme det paradigmeskift og de rettighedskrav, der tegner til at følge med en ratificering af FN-konventionen og den internationale udvikling.

Indbygget i begrebshierarkiet ligger altså den centrale definition af brugere. Det er vigtigt at kunne diskutere, hvor mange brugere der er, og hvilke behov de har. I diskussionen om politiske og ressourcemæssige prioriteringer er det nødvendigt, at brugergruppens størrelse og behov er afklaret. Personer med funktionsnedsættelse registreres ikke i Danmark, og der eksisterer derfor ikke præcist statistisk data på antallet af funktionshæmmede brugere eller fordeling på type af funktionsnedsættelse. Denne statistiske usikkerhed præger den politiske og faglige debat om prioritering af ressourcer, værdier og indsatser.

Debatten om prioritering af tilgængelighedstiltag og brugergrupper præges jævnligt af argumenter fra to centrale faggrupper; arkitekter og økonomer. Den arkitektfaglige debat afspejler to forskellige faglige holdninger til *tilgængelighed*; den ene påpeger de æstetiske og kreative begrænsninger, der er en konsekvens af de detaljerede kravspecifikationer samt de økonomiske ekstraomkostninger forbundet med kravene. Den anden påpeger betydningen af funktionalitet som grundlæggende arkitektonisk kvalitet, og anser tilgængelighedskravene som faglig udfordring og et ansvar, som det helt naturligt påligger arkitekten at løfte efter bedste evne - og uden at gå på kompromis med andre arkitektoniske kvaliteter.

Økonomiske eksperter støtter ofte arkitektens argument om økonomiske prioriteringer, og påpeger nødvendigheden af at definere brugerne og antallet, før reelle økonomiske beregninger kan foretages. Estimerede beregninger af, hvor meget det vil koste at opgradere den eksisterende bygningsmasse til at være tilgængelig ud fra bygningsreglementets tilgængelighedskrav, er enklere at foretage, fordi man tager udgangspunkt i to kendte faktorer. Sådanne beregninger er foretaget i Norge som del af den politiske proces mod *universell utforming*, og tilsvarende udføres der i øjeblikket lignende beregninger i Danmark. Disse beregninger begrænser sig i sagens natur til eksisterende kravspecifikationer og tager ikke højde for endnu udefinerede krav fx relateret til kognitive eller sanselige funktionsnedsættelser eller en mulig redefinering af brugerbehov, hvis brugergruppen udvides fra funktionshæmmede brugere til alle brugere.

Det er derfor vigtigt i den danske kontekst at afklare to ting; først hvilket designbegreb (og dermed hvilke brugere) man har som målsætning, og derefter hvilke behov brugerne har og om muligt, hvor mange brugere der er tale om.

På den baggrund kan fremtidige implementeringsstrategier udvikles og besluttet.

## Implementeringsstrategier

De gældende danske tilgængelighedskrav er baseret på målkrav og er primært relateret til fysiske funktionsnedsættelser. Dette peger på to faglige problemstillinger; at definere antallet af brugere og brugernes funktionsevne, samt hvilken rolle sanselige og kognitive aspekter skal spille i fremtidige bygningskrav.

Både danske og internationale eksperter påpeger at det er et komplekst etisk dilemma i at skulle prioritere tilgængelighedstiltag og især brugergrupper. Det medfører et behov for at udvikle alternative løsninger eller implementeringsstrategier. Skal man formulere problemstillingen anderledes? I Australien har man valgt at basere implementeringen af tilgængelighedskravet på en lang række af designstandarder, der bl.a. tager udgangspunkt i brugergruppen betragtet som "alle", men opdelt i forskellige brugergrupper defineret ud fra et livstidsperspektiv. Det er altså brugeren, der er udgangspunktet for implementeringssystemet, som er operationaliseret gennem kravspecifikationer i design standarder. Man undgår derved at opdele brugeren i enten-eller kategorier som funktionshæmmet og ikke-funktionshæmmet, idet man har defineret et nuanceret grupperingssystem, hvor brugeren kan indgå i mere end en gruppe. Den løsning øger også kompleksiteten, men imødekommer ligebehandlings-forpligtelsen. Både i Norge og i USA diskuteres også forskellige modeller for at operationalisere designbegreberne ud fra brugerens funktionsevne frem for at gøre det ud fra bygningens funktionskrav. Ved at undersøge muligheden for at udvikle et system baseret på menneskelige funktionsevner og brugergrænsesnit defineret ved funktionskrav i stedet for målkraft, kunne der vise sig mulighed for et langsigtet operationaliseringssystem for både øget *tilgængelighed* og *universal design*. Et sådan system kunne samtidig undgå at virke begrænsende for formgiverens kreative muligheder, fordi man undgår begrænsende målkraft og i stedet forstærker kontekstfaktoren. Der er udviklingsprojekter undervejs i både Norge og USA i denne forbindelse. Et supplerende tiltag er at udvikle et system for *tilgængeligheds-* eller *universal design* indikatorer, som kunne indgå i en kvalitetssikring af fremtidens inkluderende byggeri.

Definitionen af brugeren og muligheden for at tage udgangspunkt i brugerbehov i stedet for bygningsspecifikationer åbner også muligheder for i højere grad at inkludere kognitive og sanselige aspekter af *tilgængelighed* og *universal design*, end det er tilfældet på nuværende tidspunkt.

I forbindelse med et eventuelt udviklingsarbejde af ovenstående vil det være nødvendigt at studere flere internationale erfaringer og undersøge flere nationale eksempler på begrebsdefinitioner, forståelsesrammer og implementeringsstrategier. Der opereres med andre og flere begreber end de her undersøgte, og en udvidet undersøgelse kan afklare, om nogle andre begreber vil være relevante at anvende i en dansk kontekst.

Rapporten peger på de vigtigste problemstillinger og ubesvarede spørgsmål i forhold til, hvordan man i dansk kontekst kan efterleve nationale og internationale forpligtelser i forhold til funktionshæmmedes rettigheder i det byggede miljø.

De fremtidige perspektiver ligger i en faglig afklaring af, hvilket designprincip vi skal anvende i dansk kontekst for at imødekomme FN konventionens forpligtelser, og hvordan vi kan operationalisere dette. Som en afgørende del af denne afklaring må det også undersøges, hvem brugerne er, hvor mange der er, og hvordan "ligebehandling" af brugerne fortolkes i byggetekniske sammenhænge.

# Introduktion

Formålet med undersøgelsen bag denne rapport er at belyse forholdet mellem formgivning og lovgivning i relation til et inkluderende bygget miljø. Rapporten belyser eksisterende problemstillinger og diskuterer definitioner og implementeringsstrategier i forhold til *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design*. Udgangspunktet er den danske kontekst, men der ses nærmere på den internationale sammenhæng og udvikling.

## Baggrund

Der har i de sidste mange år været øget politisk anerkendelse af, at tilgængeligheden til det byggede miljø er en afgørende faktor i arbejdet med at sikre et inkluderende samfund for alle. Den øgede bevågenhed har fundet sted både nationalt og internationalt.

I 1993 tilsluttede Danmark sig FN's *Regler for ligebehandling af personer med handicap*. Efterfølgende blev tilslutningen fulgt op af flere politiske tiltag samt en skærpelse af tilgængelighedskravene i bygningsreglementet 1995. Disse er yderligere skærpet i bygningsreglement 2008.

I december 2006 vedtog FN Konventionen for Handicappede, som Danmark underskrev i New York i marts 2007, og ratificerede i maj 2009.

FN konventionen forpligter de tilsluttende lande til at forbyde diskrimination på baggrund af funktionsnedsættelse samt at fremme ligestilling og ligebehandling af personer med funktionsnedsættelse. Konventionen definerer *universal design* og *tilgængelighed* som afgørende principper til at efterleve forpligtelsen og peger dermed på behovet for en afklaring af begreber, operationaliseringsmodeller og prioritering i forhold til det byggede miljø i Danmark.

## Problemstilling

I relation til byggeriet er *tilgængelighed* i stigende grad sat på dagsordenen, og debatten præges af et tværfagligt felt af aktører; byggefaglige, politiske og juridiske.

Diskussionen om krav, behov, tiltag og prioriteringer er præget af anvendelsen af forskellige designprincipper. *Tilgængelighed*, *handicaptilgængelighed*, *tilgængelighed-for-alle*, *design-for-alle*, *universal design* osv. anvendes i flæng og omdefineres tilsyneladende løbende. Forvirringen omkring anvendelse, hvilke brugere der inkluderes og en egentlig definition af det pågældende princip, synes markant. Konsekvensen af den sproglige forvirring er faglige misforståelser.

I Danmark er *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design* primært anvendt. Fællesnævneren er en hensynstagen til forholdet mellem menneskets fysiologiske mangfoldighed og den fysiske uformning af vores omgivelser. Formålet er at øge funktionaliteten af det pågældende design for flest mulige af de definerede brugere.

Men *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design* repræsenterer også grundlæggende forskelle i brugerdefinition; skal man designe særlige og separate løsninger til den funktionshæmmede bruger (*tilgængelighed*), eller skal man designe én løsning, der kan bruges af alle (*design-for-alle* og *universal design*)? Denne afgørende forskel i brugerdefinition får betydning for prioritering af ressourcer og valg af implementeringsmodel samt i sidste ende udformningen af det byggede miljø.

I Danmark arbejdes der både politisk og byggefagligt primært med *tilgængelighed*, mens der internationalt, og i lande vi normalt sammenligner os med, arbejdes med

*design-for-alle* og *universal design* som politisk og byggefaglig målsætning. FN Konventionen definerer *universal design* som minimumsniveau for et ikke-diskriminerende samfund, og peger derved på nødvendigheden af at undersøge, hvordan vi kan sikre, at udformningen af det byggede miljø i Danmark efterlever dette krav om et minimumsniveau svarende til *universal design*. Efterleves kravet allerede, eller må der udvikles nye implementeringsstrategier og operationaliseringsmodeller, for at kravet kan efterleves?

Svaret forudsætter en undersøgelse af, hvordan *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design* defineres og anvendes, hvilken teoretisk opfattelse af funktionsevne, der danner grundlag for brugerdefinitionen, samt hvordan de enkelte designprincipper operationaliseres og implementeres.

## Metode

Undersøgelsen er foretaget som et litteraturstudium kombineret med ekspertinterview.

Rapporten kortlægger forskellige anvendelser og fortolkninger - *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design* samt anvendte implementeringsstrategier i national og international regi.

Rapporten præsenterer centrale aktører i et internationalt regi, idet den internationale udvikling har afgørende betydning for den nationale udvikling. Den danske udvikling og anvendelse af de undersøgte designprincipper beskrives med referencer til den internationale påvirkning.

Derefter præsenteres tre internationale cases; USA, Norge og Australien. De tre cases er valgt på baggrund af en indledende undersøgelse af den overordnede begrebsanvendelse i udvalgte vestlige lande. I alle tre lande anvendes de diskuterede designprincipper, men de anvendes forskelligt med forskellige implementeringsstrategier som konsekvens.

I casestudierne indgår en beskrivelse af den historiske udvikling og baggrund, centrale aktører og tiltag samt relationerne til den internationale udvikling.

Derudover er der foretaget en række samtale-interviews med danske eksperter, der har belyst problemstillingen fra sociologiske, filosofiske og juridiske perspektiver. Disse bidrag præsenteres separat og indgår i perspektivering.

## Perspektiver

Internationale konventioner forpligter de tilsluttende lande til at forbyde diskrimination på baggrund af funktionsnedsættelse samt at fremme ligestilling og ligebehandling af personer med funktionsnedsættelse. Forståelsen og fortolkningen af ligebehandling og ligestilling vil få betydning for det byggetekniske fagområde, og det er i øjeblikket uklart, hvordan disse forpligtelser kan operationaliseres i byggeriet.

Der argumenteres i den offentlige debat for, at "lige" skal tolkes som "ens". Det præsenterer nye udfordringer, hvis alle brugere fx skal ind af den samme dør uden undtagelse. Det er uafklaret, hvordan det byggetekniske fagområde kan og vil forholde sig til konsekvensen af, at de oprindelige designprincipper udvikler sig til at være rettighedsbegreber.

Rapporten peger på de vigtigste problemstillinger og ubesvarede spørgsmål om, hvordan man i dansk kontekst kan efterleve nationale og internationale forpligtelser om funktionshæmmedes rettigheder i det byggede miljø:

- Har vi i dansk kontekst et designprincip, der kan imødekomme FN konventionens forpligtelser?
- Hvordan kan det pågældende designprincip operationaliseres, så de forpligtelser, der følger med konventionen, imødekommes?
- Hvem er brugerne, og hvor mange er der?
- Hvordan kan vi fortolke retten til "ligebehandling" i byggetekniske sammenhænge?
- Kan vi lære af andre landes erfaring med implementering og samarbejde om udvikling af operationaliseringsmodeller?

Udfordringen består i at afklare betydningen af de pågældende designprincipper og de tilhørende brugergrupper. Derefter kan fremtidige problemstillinger identificeres for at kvalificere en debat om implementeringsstrategier og eventuelle prioriteringer.

Dette kan videre bidrage til at kvalificere debatten om hvilken langsigtet målsætning, man ønsker for et inkluderende bygget miljø i Danmark.

# Den internationale udvikling

Når man skal beskrive landskabet af centrale principper og begreber, er det vigtigt at tage afsæt i den internationale udvikling, idet den har stor indflydelse på de nationale processer og begrebsopfattelser. Begrebsdefinitionerne, som i rapporten beskrives i hhv. dansk, amerikansk, norsk og australsk kontekst, refererer alle til samme internationale definitioner og forståelsesramme.

Her beskrives *tilgængelighed*, *design-for-alle*, *universal design*, *funktionsnedsættelse*, *funktionshæmmet* og *handicap* som defineret af FN, Europarådet og EIDD-Design for All Europe<sup>1</sup>.

## WHO's sundhedsbegreb

WHO's sundhedsbegreb har haft afgørende indflydelse på nationale og internationale processer og for udviklingen af den fælles forståelsesramme, som tilgængelighedsarbejdet tager udgangspunkt i. Dette afspejles i begrebsdefinitioner, rettighedsforståelse og handicappolitiske processer både nationalt og internationalt. Centrale internationale organer som fx FN og EU definerer designbegreber og brugergruppe ud fra WHO's sundhedsbegreb. Det samme gælder nationale strategier og målsætninger generelt, og arbejdet med at definere brugergrupper og funktionsbehov refererer i alle de undersøgte lande til WHO's klassifikationssystem.

Begrebsdefinitionerne, der er fastlagt i WHO's *International Classification of Impairment, Disability and Handicap* (ICIDH) i 1980, markerer et afgørende paradigmeskift fra den medicinske model (fokus på diagnose og helbredelse) til den sociale model på handicapområdet. Den sociale model anerkender betydningen af individuelle forskelle i fysiologiske forudsætninger og sætter fokus på samfundets sociale og fysiske barrierer som definerende for handicap og individets udfoldelsesmuligheder. Mens *impairment* (*funktionsnedsættelse*) beskriver et sansesorgans eller en kropsdels nedsatte funktionsevne, beskriver *disability* (*funktionshæmning*) det forhold, at funktionsnedsættelsen begrænser individets udfoldelsesmuligheder. *Impairment* underdeles videre i tre kategorier, hhv. fysisk, sanselig og kognitiv funktionsnedsættelse. *Handicap* (*handicap*) beskriver konsekvensen af, at de fysiske omgivelser ikke imødekommer individets fysiologiske forudsætning. *Handicap* udtrykker altså ikke en fysisk tilstand, men beskriver en tilstand, der skabes af barrierer i det fysiske miljø.

Denne opfattelse af handicapbegrebet er blevet en grundsten i den videre internationale forståelse af handicappedes rettigheder og i en operationalisering af disse.

Det er dog vigtigt at påpege, at brugen af *handicappet* i almindeligt dansk sprogbrug ikke afspejler denne fortolkning. Modsat de fleste lande, vi normalt sammenlignes med, anvendes betegnelsen *funktionshæmmet* i Danmark hovedsageligt i akademiske sammenhænge, mens *handicappet* stadig er det almindeligt anvendte ord i dagligdagssprog. Denne realitet afspejles også i den foreløbige danske oversættelse af FN konventionen, som har titlen *FN's konvention om rettigheder for personer med handicap* og i, at samme i daglig tale omtales som *handicapkonventionen*.

WHO reviderede i 2002 klassifikationssystemet, og den nye version afspejler endnu en drejning i den internationale udvikling på handicapområdet. The International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) markerer skiftet fra den sociale model til den psykosociale model. ICF fastholder begrebsdefinitionerne fra ICIDH, mens det afgørende skift ligger i, at fokus flyttes fra individets funktionsnedsættelse til individets helbredsniveau. Der ved lægges markant afstand til fortidens opfattelse af, at helbred ender der, hvor funktionsnedsættelse begynder.

ICF definerer funktion (functioning) og funktionsnedsættelse (disability) som faktorer, der bestemmes af forholdet mellem helbred og kontekst. Under sidstnævnte differentieres mellem miljømæssige faktorer (fx sociale og juridiske strukturer, arkitektonisk formgivning, kultur og klima) og personlige faktorer (fx køn, alder, personlighed, uddannelse, social baggrund etc.) Relationsmodellen beskriver altså forholdet mellem individets fysiologiske evner og de funktionskrav, som samfundet stiller gennem den fysiske udformning af produkter og omgivelser. WHO's sundhedsbegreb understreger altså, at udformningen af det fysiske miljø (arkitektur og produktdesign) har afgørende betydning for de psykosociale aspekter og helbreds niveauet for det enkelte individ. De mange faktorer, der indgår i ICF, øger også kompleksiteten af det strategiske operationaliseringsarbejde.

*ICF is named as it is because of its stress is on health and functioning, rather than on disability. Previously, disability began where health ended; once you were disabled, you were in a separate category. We want to get away from this kind of thinking. (...)*

*ICF puts the notions of 'health' and 'disability' in a new light. It acknowledges that every human being can experience a decrement in health and thereby experience some disability. This is not something that happens to only a minority of humanity. ICF thus 'mainstreams' the experience of disability and recognises it as a universal human experience. By shifting the focus from cause to impact it places all health conditions on an equal footing allowing them to be compared using a common metric – the ruler of health and disability<sup>2</sup>.*

*- Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health ICF, 2002*

## FN – Standardregler og Konvention

Vedtagelsen af henholdsvis FN's Standardregler for lige muligheder for handicappede (1993)<sup>3</sup>, og FN's Handicapkonvention (2006) har afgørende betydning for handicappedes rettigheder, og i relation til det byggede miljø i høj grad også for definitionen og brugen af *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design*.

Standardreglerne blev vedtaget i 1993 og markerede afslutningen på FN's *Decade of Disabled Persons* (1983-1992). Ved tilslutning til Standardreglerne forpligtede nationerne sig til at sikre lige muligheder for personer med funktionsnedsættelse, og processen satte i høj grad tilgængelighed på den internationale og nationale dagsorden. Artikel 9 i Standardreglerne omhandler tilgængelighed og påpeger væsentlige indsatsområder som fx minimering af fysiske barrierer i det byggede miljø, kompetenceudvikling hos byggeriets parter og involvering af interesseorganisationerne som rådgivere i både udvikling af standarder og byggeprojekter. Betydningen af at inkludere tilgængelighed i første fase af designprocessen fremhæves også. I Standardreglerne anvendes begrebet *tilgængelighed*.

#### *Rule 5. Accessibility*

*States should recognize the overall importance of accessibility in the process of the equalization of opportunities in all spheres of society. For persons with disabilities of any kind, States should (a) introduce programmes of action to make the physical environment accessible; and (b) undertake measures to provide access to information and communication.<sup>4</sup>*

*- The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 1993*

Handicapkonventionen (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities) blev vedtaget i december 2006 og åbnet for national underskrift i marts 2007, hvor også Danmark underskrev konventionen. Den 3. april 2008 havde 20 lande ratificeret, hvilket betød, at konventionen trådte i kraft. Konventionen er i juni 2009 underskrevet af mere end 130 lande med intention om at ratificere, og 58 lande har ratificeret.

Konventionen sikrer personer med funktionsnedsættelse retten til ikke at blive diskrimineret på grund af deres funktionsnedsættelse. I forbindelse med det byggede miljø er det centralt, at konventionen introducerer *universal design* som begreb ved at præcisere forpligtelsen til at fremme forskning og udvikling af bl.a. universelt designede (bygnings-)anlæg samt at fremme implementeringen af *universal design* i standarder og vejledninger (artikel 4). Konventionen markerer dermed et vigtigt skifte, idet *universal design* er design for alle tænkelige brugere, mens *tilgængelighed* er design specifikt for funktionshæmmede brugere. Konventionen definerer *universal design* som en overordnet målsætning og *tilgængelighed* som en del af operationaliseringen af *universal design*.

#### *Artikel 4*

##### *Generelle forpligtelser*

*1. Deltagerstaterne forpligter sig til at sikre og fremme den fuldstændige virkeliggørelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for alle personer med handicap uden nogen form for diskrimination på grund af handicap. Med henblik herpå forpligter deltagerstaterne sig til:*

*(...)*

*f), at påtage sig eller fremme forskning og udvikling af universelt designede varer, tilbud, udstyr og faciliteter som defineret i konventionens artikel 2, der bør kræve mindst mulig tilpasning og lavest mulige omkostninger for at opfylde de særlige behov hos en person med handicap, at fremme deres eksistens og anvendelse og at fremme universelt design ved udviklingen af standarder og vejledninger,*

*- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, 2006<sup>5</sup>*

I definitionen af *universal design* anvendes den oprindelige definition fra Center for Universal Design i USA (beskrevet nærmere i *den amerikanske case*) med en tilføjelse om, at *universal design* ikke udelukker anvendelsen af hjælpemidler for særlige grupper af funktionshæmmede. Desuden er den

oprindelige definitions begrænsning til *products* og *environments* blevet suppleret med *programmes and services*, og designkonceptet foldes derved ud til et langt bredere, holistisk begreb, der ikke længere er begrænset til arkitektur og design.

## **Artikel 2**

### *Definitioner*

*I denne konvention: (...)*

betyder "universelt design" udformning af produkter, omgivelser, ordninger og tilbud, således at de i videst muligt omfang kan anvendes af alle personer uden behov for tilpasning eller særlig udformning.

"Universelt design" udelukker ikke hjælpemidler til særlige grupper af personer med handicap, når der er behov derfor.

- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, 2006<sup>6</sup>

Konventionen definerer diskrimination på baggrund af funktionsnedsættelse som:

*"Discrimination on the basis of disability" means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation; (Article 2)*

Som følge af Konventionens formål bliver det relevant for begrebsforståelsen, at der herved nævnes både *intention om at begrænse* og *virkning af at begrænse*. Diskrimination kan dermed defineres, som at et byggeri "kan virke" begrænsende for personen med funktionsnedsættelse, og spørgsmålet bliver om det fx vil gælde for en bygning hvor kun én af tre indgange har adgang via en rampe. Hvis dette eksempel i fremtiden vil kunne klassificeres som at "virke begrænsende", peger det på nødvendigheden af en faglig nytænkning i forhold til brugerens oplevelse af byggeriets kvalitet og brugbarhed.

Artikel 9 i Konventionen understreger videre betydningen af tilgængelighed for inklusion og ligebehandling og understreger, at *tilgængelighed* som operationaliseringsmiddel ikke udelukkes, fordi *universal design* er defineret som overordnet målsætning.

## **Artikel 9**

### *Tilgængelighed*

1. Med henblik på at gøre det muligt for personer med handicap at få et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i alle livets forhold skal deltagerstaterne træffe passende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre har adgang til de fysiske omgivelser og transportmuligheder, den information og kommunikation, herunder informations- og kommunikationsteknologi og -systemer, og de øvrige faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives offentligheden, både i byområder og i landdistrikter. Disse foranstaltninger, som omfatter identifikation og afskaffelse af hindringer og barrierer for tilgængelighed, gælder bl.a. for:

- a) bygninger, veje, transportmuligheder og andre indendørs og udendørs faciliteter, herunder skoler, boliger, sygehuse og andre sundhedsfaciliteter og arbejdspladser,
- b) informations- og kommunikationstjenester samt andre tjenester, herunder elektroniske tjenester og nødberedskab.

2. Deltagerstaterne skal ligeledes træffe passende foranstaltninger til:

- a) at udvikle, udbrede kendskabet til og overvåge gennemførelsen af minimumsstandarder og vejledninger for tilgængeligheden af faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives til offentligheden,
- b) at sikre, at private udbydere af faciliteter og tilbud, som er åbne for eller gives til offentligheden, tager hensyn til alle aspekter af tilgængelighed for personer med handicap,
- c) at sørge for, at involverede aktører undervises i de problemer med tilgængelighed, som personer med handicap står overfor,
- d) at sørge for, at offentligt tilgængelige bygninger og andre faciliteter har skiltning med punktskrift og i letlæselige og letforståelige former,
- e) at sørge for forskellige former for bistands- og formidlingspersoner, herunder hjælpere, oplæsere og professionelle tegnsprogstolke, for at lette tilgængeligheden til offentligt tilgængelige bygninger og andre faciliteter,
- f) at fremme andre passende former for bistand og støtte til personer med handicap for at sikre, at de har adgang til information,
- g) at fremme adgangen for personer med handicap til ny teknologi og nye systemer på informations- og kommunikationsområdet, herunder internettet,
- h) at fremme udformning, udvikling, produktion og distribution af tilgængelig teknologi og tilgængelige systemer på informations- og kommunikationsområdet på et tidligt stadie, så denne form for teknologi og systemer bliver tilgængelige til den lavest mulige pris.

- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, 2006<sup>7</sup>

## Europarådet:

Europarådet har været en central aktør i begrebsudviklingen i Europa og har i denne proces bidraget til den europæiske referenceramme for begrebsdefinitioner.

Efter ønske fra Europarådet I 1987 blev et europæisk samarbejde iværksat for at udvikle en fælles forståelsesramme for *tilgængelighed*. Målet var en fælles reference i arbejdet for harmonisering af *tilgængelighed* i Europa samt et grundlag for en europæisk standard for *tilgængelighed*.<sup>8</sup>

Resultatet er *the European Concept for Accessibility* (ECA) først publiceret i 1996, og senest opdateret i 2003.

*"Accessibility is a basic feature of the built environment. It is the way in which houses, shops, theatres, parks and places of work can be reached and used. Accessibility enables people to participate in the social and economic activities for which the built environment is intended."<sup>9</sup>*

*- European Concept for Accessibility, 1996*

*Tilgængelighed* defineres her som et bygningselement med social betydning.

ECA projektet opererer med *tilgængelighed* som designbegreb, men anerkender samtidig (2003) en drejning mod *universal design* som målsætning. ECA-rapportens indledende erklæring viser, at begrebsudviklingen tager afsæt i det originale amerikanske *universal design* begreb;

*The Concept is based on the universal design principles. These principles apply to the design of buildings, infrastructure, building and consumer products.*

*1. The objective is the provision of environments which are convenient, safe and enjoyable to use by everyone, including people with disabilities.*

*2. The universal design principles reject the division of the human population into able-bodied and disabled people.*

*3. Universal design includes supplementary provisions where appropriate."*

Europarådet henviser generelt til ECA, bl.a. i resolutionen On the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment (2001) og i resolutionen Full participation for all (2007). Sidstnævnte peger på tilgængelige, brugbare designløsninger som fremmende for social inklusion for alle og anbefaler implementering af *universal design* i strategiplaner, lovgivning og praksis. I definitionen af *universal design* (herunder) henvises til beslutningen om, at begrebet opfattes som beslægtet med tilsvarende holistiske designbegreber specificeret som "design for all", "integral accessibility", "accessible design", "inclusive design", "barrier-free design", "transgenerational design" and "accessibility for all".

*Universal Design is a strategy which aims to make the design and composition of different environments, products, communication, information technology and services accessible and understandable to, as well as usable by, everyone, to the greatest extent in the most independent and natural manner possible, preferably without the need for adaptation or specialised solutions.*

*The aim of Universal Design is to make the built environment, communication, products and services accessible and usable to the greatest extent possible.<sup>10</sup>*

*- Europarådet, 2007*

*Universal design* defineres altså også her som en holistisk, politisk- og planstrategi, der rækker ud over den oprindelige definition, som var et designbegreb, der var begrænset til arkitektur og industriel design.

## EIDD – Design for All Europe

EIDD-Design for Alle Europe (tidligere European Institute for Design and Disability) er et europæisk netværk af private og offentlige medlemsorganisationer, stiftet i 1993. Netværkets oprindelige formål var gennem design at fremme inklusion af funktionshæmmede personer i samfundet. Men parallelt med den internationale udvikling er netværkets fokus nu foldet ud til at arbejde for øget livskvalitet for alle gennem *design-for-alle*. Netværket slogan er "*Good design enables, bad design disables*".

Definitionen og promovningen af begrebet *design-for-alle* i europæiske regi er fundet sted parallelt med udviklingen af begrebet *universal design* i USA. Selvom de er defineret forskelligt, betragtes de ofte som tilhørende den samme kategori af holistiske designbegreber, som adskiller sig fra det mere målbare *tilgængelighed*.

Mens det er *universal design*, der er anvendt i FN konventionen og derved forventes at få øget status som det fælles internationale anvendte designbegreb, anvendes *design-for-alle* stadig i europæisk regi. Af de to beslægtede designbegreber er det *design-for-alle*, der hidtil har været anvendt i Danmark - primært i industriel design sammenhæng.

Der har i modsætning til *universal design* ikke været formuleret én enkelt begrebsdefinition for *design-for-alle*, men EIDD har efter mange års faglig dialog og udviklingsarbejde vedtaget en formel deklARATION, der betegnes Stockholm deklARATIONEN (2004). *Design-for-alle* defineres her som et element i en proaktiv strategi for en bæredygtig udvikling og baseres på princippet om inklusion.

*Design for Alle er design for menneskelig mangfoldighed, social deltagelse og lighed. Denne holistiske og innovative indgangsvinkel udgør en kreativ og etisk udfordring for alle planlæggere, designere, virksomheder, administratorer og politiske ledere.*

*Målet med Design for Alle er at give alle personer lige mulighed for at tage del i alle aspekter af samfundet. For at nå dette mål skal de fysiske omgivelser, hverdagsgenstande, service, kultur og information – kort sagt, alt hvad der er skabt af mennesker for mennesker – være tilgængeligt og anvendeligt for alle i samfundet og modsvare den øgede menneskelige mangfoldighed.*

*Design for Alle indebærer en bevidst brug af analyse af menneskers behov og ønsker og kræver brugerinvolvering i alle stadier af designprocessen.*

*- EIDD Stockholm deklARATIONEN, 2004*

Præsidenten for EIDD understreger, at begrebet *design-for-alle* har sit udgangspunkt i en socio-politiske forståelsesramme og er i sin form holistisk og skal betragtes som en metode.<sup>11</sup>

## Brugerne og den demografiske faktor

Hvem er brugerne, og hvor mange er der? Det er usikkert, om det er muligt at give et præcist svar, men svaret vil med sikkerhed være betinget af, hvilken anskuelse af funktionsnedsættelse, der tages afsæt i; enten er brugergruppen begrænset til funktionshæmmede brugere, eller brugergruppen inkluderer alle. I begge tilfælde får ældregruppen betydning, fordi den vil indgå i begge. Antallet af ældre øges markant, og i fremtiden vil de ældre udgøre en stigende procentdel af den samlede befolkning også i de lande, Danmark normalt sammenlignes med. Men ældregruppen får også betydning i forhold til funktionsnedsættelse, idet flere typer funktionsnedsættelser er aldersrelaterede. Andelen af ældre med fysiske, sanselige og kognitive funktionsnedsættelser vil også øges parallelt med, at der bliver flere ældre.

Nationalt og internationalt statistisk materiale om antallet af personer, der lever med en funktionsnedsættelse, er præget af divergerende metode, begrebsdefinition og registerlovgivning. Der er generelt enighed om, at det ikke er muligt at fremstille et præcist og absolut statistisk billede af, hvor stor en del af befolkningen, der lever med en funktionsnedsættelse i mild eller svær grad.

Ifølge the U.S. Census Bureau (2002) lever ca. 18 % af befolkningen med en funktionsnedsættelse (disability) og 12 % lever med en alvorlig funktionsnedsættelse (severe disability). Dette svarer til danske tal, der estimerer samme to kategorier til hhv. 17 % og 9 %<sup>12</sup>.

I Europa peger undersøgelser<sup>13</sup> på, at de forskellige funktionsnedsættelser følger følgende fordeling:

Wheelchair users	3 mill
Cannot walk without aid	45 mill
Reduced strength	22 mill
Speech impaired	2 mill
Dyslexia	25 mill
Intellectually impaired	30 mill
Deaf	1 mill
Hard of hearing	80 mill
Blind	1 mill
Low vision	11 mill

Samme tal fordelt på de tre typer af funktionsnedsættelser er:

Fysisk funktionsnedsættelse: 70 mill  
Kognitiv funktionsnedsættelse: 57 mill  
Sanselig funktionsnedsættelse: 93mill

Den demografiske udvikling bruges ofte som et vægtigt argument både nationalt og internationalt for at redefinere designstrategier og implementere *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design*.

Ved at anskue brugeren i et livstidsperspektiv vil alle mennesker på et eller flere tidspunkter i deres liv opleve en midlertidig eller kronisk funktionsnedsættelse, ligesom deres fysiske funktionsevne naturligt vil ændres gennem livet. I denne tankegang defineres alle mennesker som brugere, og den demografiske udvikling får betydning, fordi en høj alder generelt svækker funktionsevnen. I den forbindelse er den voksende befolkningssegment af personer over 60 år i den vestlige verden ikke uden betydning.

Eurostat forudsigelser viser, at befolkningen i EU-25 i aldersgruppen 65+ i 2010 forventes at være ca. 81 millioner ud af ca. 464 millioner, hvilket svarer til 17,6 %. Dette tal forventes at stige til 22,5 % i 2025 og til 29,9 % i 2050<sup>14</sup>. Tilsvarende tal for Australien viser at 65+ gruppen i 2004 udgjorde 13 % af befolkningen og forventes at udgøre mellem 26-28 % i år 2051<sup>15</sup>.

For Japan gælder det at samme aldersgruppe (65+) udgjorde 17,4 % i 2004, og tallet forventes at nå 25 % i 2014, 27 % i 2017 og i år 2050 vil 35,7% af befolkningen i Japan være 65 år og ældre<sup>16</sup>.

I USA forventes det at 20 % af befolkningen vil være 65+ i år 2030<sup>17</sup>.

## Opsummering

WHO's sundhedsbegreb markerer et internationalt paradigmeskift i forståelsen af forholdet mellem fysiske barrierer og funktionsnedsættelse. Formgivningen af de fysiske omgivelser tillægges afgørende betydning for den funktionshæmmedes individuelle udfoldelsesmuligheder i samfundet. Handicappet er ikke noget man er, men noget man bliver af de fysiske barrierer i det byggede miljø.

Sundhedsbegrebet understreger den internationale forståelse af *tilgængelighed* som specifikke designtiltag for personer med funktionsnedsættelse og *design-for-alle* og *universal design* som designideologi baseret på et menneskesyn, som udviser brugeropdelingen i funktionshæmmede og ikke-funktionshæmmede.

Den internationale udvikling afspejler en bevægelse mod de holistiske designideologier med den tilhørende brede brugerdefinition. FNs Handicapkonvention markerer for alvor dette skift ved at introducere universal design som centralt middel til efterlevelse af konventionens forpligtelser. *Tilgængelighed* er stadig en vigtig operationaliseringsfaktor, men *universal design* er den definerede målsætning. Denne udvikling afspejles også i internationale organer som EU og Europaparlamentet.

*Universal design* som udviklet som designideologi, men introduceres nu som centralt begreb i en rettighedssammenhæng, hvilket rejser spørgsmålet om, hvordan begrebet kan operationaliseres.

Udviklingen af implementeringsstrategier kræver en forståelse for brugerdefinition og brugerantal. Mens den internationale udvikling generelt viser, at gruppen af ældre vokser markant i den vestlige verden, er det langt sværere at dokumentere, hvor mange personer med funktionsnedsættelse, der er tale om. Denne problemstilling er international og øger kompleksiteten af at udvikle langsigtede implementeringsstrategier generelt.

# Den danske udvikling

I 1980 blev den statslige særforsorg fx for udviklingshæmmede udlagt til amterne. Handicapbegrebet blev også i dansk kontekst officielt redefineret til at fokusere på forholdet mellem individet og de barrierer, der skabes i samfund og fysiske omgivelser. WHO's sundhedsbegreb og FN's Standardregler (1993) styrkede definitionen af handicapbegrebet som et miljørelateret begreb og bidrog væsentligt til udviklingen og formuleringen af dansk handicappolitik i 1990'erne.

De tre grundprincipper som dansk handicappolitik baseres på er;

- Ligebehandling – som modsætning til særforsorgens specialforanstaltninger
- Sektoransvar – som modsvar til institutionstænkningens centralisme
- Kompensation – som modsætning til funktionsnedsættelse som en sygdomstilstand, der skal behandles, fokuseres der på kompensation gennem hjælpeforanstaltninger

Sprogligt er det teoretiske og internationale paradigmeskift dog ikke slået igennem i dansk kontekst, og man beskriver derfor stadig de brugere, der har behov for *tilgængelighed*, som handicappede. Dette på trods af at *handicappet* i WHO regi har en anden betydning, og at det teoretisk korrekte ord at bruge er *funktionshæmmet*. Funktionshæmmet er dog ikke blevet integreret i det danske hverdagsprog, men anvendes primært i akademiske sammenhænge i Danmark.

Det grundlæggende princip i dansk lovgivning er, at funktionshæmmedes rettigheder sikres gennem almindelig lovgivning under sektoransvaret. Det betyder, at det enkelte ministerium er ansvarligt for at rettigheder og muligheder er sikret. Kompensationsprincippet sikrer, at funktionshæmmede kompenseres retmæssigt for de behov, der opstår som konsekvens af den enkelte funktionsnedsættelse, fx ved tildeling af hjælpemidler, personlige hjælpere el.lign.

Den danske udvikling er forløbet parallelt med den internationale udvikling og afspejler på de fleste områder internationale milepæle som fx paradigmeskift i begrebsdefinitioner og tilslutning til internationale konventioner.

I 1980 etableredes Det Centrale Handicapråd, der i samarbejde med Center for Ligebehandling af handicappede (1993) har til opgave at rådgive og overvåge regeringen i relation til handicapområdet.

I 1993 tilsluttede Danmark sig FN resolutionen *Standardregler om lige muligheder for handicappede*, og Folketinget vedtog samme år *Folketingsbeslutning om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere*, hvorefter enhver offentlig og privat myndighed, organisation og virksomhed har været ansvarlig for at efterleve princippet om ligebehandling.

Regeringen præsenterede i 1997 handlingsplanen *Tilgængelighed for alle. Betænkning og handlingsplan for handicappedes adgang til det fysiske miljø*<sup>18</sup>. Tilgængelighedstiltag, der indtil da primært havde ligget indenfor Bygningsreglementets rammer, suppleredes af flere andre tiltag. Handicaporganisationerne påpeger dog stadig, at der opføres nybyggeri, som ikke overholder lovgivningen. Kravene til tilgængelighed i Bygningsreglementet blev først skærpet markant i 1995, hvor også et særligt afsnit om handicapkrav for første gang blev indført på byggesagsansøgningen. Blandt nye tiltag kan nævnes, at De Samvirkende Invalideorganisationer (siden 2008 Danske Handicaporganisationer) via byggeloven fik direkte klageadgang, og arbejdet med en vejledning til kommunerne påbegyndtes i 2000 ved udarbejdelse af *Vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelserne*. Denne er senest revideret i 2008. Regeringen understregede

desuden, at effektiv og konsekvent retshåndhævelse er højt prioriteret, hvis et byggeri ikke overholder gældende handicapkrav.<sup>19</sup>

Handicapområdet blev som følge af Strukturreformen i 2005 overdraget fra amterne til kommunerne som en forlængelse af den decentraliseringsproces, som blev påbegyndt i 1980 ved udlægningen af særforsoget.

I perioden 1993-1998 etableres der flere viden- og rådgivningscentre som opfølgning på Regeringens handlingsplan herunder Center for ligebehandling af handicappede (CLH) i 1993: Det fungerer som sekretariat for Det Centrale Handicapråd og for Hjælpe-middel-institut-tet og amtslige hjælpemiddelcentraler.

I 1996 oprettes Dansk center for universelt design under Hjælpe-middel-institut-tet. Som eksempel på, at det danske fagsprog ikke følger den internationale sprogbrug, skifter centeret efter få år navn til Dansk center for tilgængelighed, og præsenterer i flere sammenhænge arbejdsområdet som *handi-captilgængelighed*. Centeret er et viden-center, der skal medvirke til at fremme tilgængelighed, og som har til opgave at informere og rådgive om tilgængelighed indenfor byggeri, transport og kommunikation. Centeret lukkes i 2006, og Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) overtager samme år centerets aktiviteter indenfor byggeri, transport og udearealer og tilføjer forskningsaktiviteter til de allerede definerede formidlings- og rådgivningsaktiviteter.

Regeringens seneste handlingsplan for handicapområdet (2003) fastslår, at *"Den overordnede målsætning for handicappolitikken er det tilgængelige samfund – det samfund, hvor handicappede har mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre"*. Handlingsplanen definerer fem indsatsområder:

- Boliger
- Beskæftigelse og uddannelse
- Tilgængelighed til de fysiske omgivelser
- Offentlig forvaltning
- Fritid og livskvalitet

Betydningen af tilgængelighed til de fysiske omgivelser som forudsætning for de andre fire indsatsområder understreges i handlingsplanens beskrivelse af indsatsområdet;

*"Tilgængelighed til de fysiske omgivelser er ofte den afgørende betingelse for handicappedes deltagelse i samfundslivet, det gælder både på uddannelsesområdet, på arbejdsmarkedet, ved fritids- og kulturarrangementer og på en række andre punkter."*<sup>20</sup>

- Regeringens Handlingsplan for handicapområdet, 2003

Målsætningen for indsatsområdet tilgængelighed til de fysiske omgivelser, defineres videre som:

*"Handicappede skal i størst mulig omfang have mulighed for fysisk at have adgang til bygninger, anlæg og transport uden hindringer."*<sup>21</sup>

Som følge af Strukturreformen blev det i april 2006 lovpligtigt for kommunerne at etablere et kommunalt handicapråd, der har til opgave at rådgive kommunalbestyrelsen i handicap-politiske spørgsmål. Før april 2006 havde kun 25 % af landets kommuner etableret handicapråd.

Derudover er der siden begyndelsen af 1990'erne iværksat en bred vifte af initiativer, der alle har til hensigt at fremme tilgængeligheden til de fysiske omgivelser som fx Kulturministeriets Tilgængelighedspris (2001-2003), et pi-

lotprojekt til uddannelse af tilgængelighedskonsulenter og en frivillig turistmærkeordning, der senere er udvidet til også at omfatte arbejdspladser for offentlige institutioner.

Det påpeges løbende i den offentlige debat, at design- og arkitekturuddannelserne må indgå som centralt element i en fremtidssikret implementeringsstrategi. Danmark tilsluttede sig Europarådets Tomar Resolution<sup>22</sup> i 2001 og forpligtede sig derved til at fremme implementeringen af Universal Design principper<sup>23</sup> i undervisningen på alle højere læreranstalter forbundet med byggefaget. I Danmark udbydes der tilgængelighedskurser på Arkitektskolen i Århus (obligatorisk 1½ dages kursus på basisdelen) og der er taget initiativ til et årligt kursus på Kunstakademiet i København. I 2001 blev der udskrevet en prisopgave for arkitektstuderende med tema i tilgængelighed og bæredygtighed. To Ph.d. afhandlinger; Det multifunktionelle køkken (Storgaard, 2000) og Sansernes bolig (Ryhl, 2003) er forsvaret og godkendt ved landets arkitektskoler (hhv. Aarhus og København), og Kulturministeriet afsatte i 2007 midler til flere ph.d.-stipendier som indtil videre har ført til et påbegyndt ph.d.-stipendiat i tilgængelighed på hver af de to arkitektskoler.

Regeringen offentliggjorde i foråret 2007 "Arkitekturation Danmark – rammer for liv, rammer for vækst"<sup>24</sup> der beskriver regeringens arkitekturpolitik. Regeringen har udpeget 10 indsatsområder, herunder område 4 *Innovativ arkitektur skal skabe sundt, tilgængeligt og bæredygtigt byggeri*. Heri beskrives tilgængelighed som et aspekt af arkitektonisk kvalitet på linje med sundhed og bæredygtighed.

*"God arkitektur handler også om at sikre tilgængelighed for alle. Det er afgørende for velfærdssamfundet, at alle ved egen hjælp kan benytte og komme rundt i de byggede omgivelser. Det gælder, uanset om man er handicappet, ældre og gangbesværet eller forældre med barnevogne. Hvis tilgængelighed tænkes ind i byggeprojektet fra start, finder man typisk de bedste og flotteste løsninger for byggeriet som helhed – i mange tilfælde endda uden at byggeriet bliver dyrere."<sup>25</sup>*

- Arkitekturation Danmark - rammer for liv, rammer for vækst, 2007

## Definition af begreber og brugere

I Danmark anvendes primært *tilgængelighed* og *design-for-alle*. *Universal design* er endnu ikke et almindeligt anvendt begreb.

Der eksisterer ikke nogen officiel definition af *tilgængelighed*, men i Danmark er ordet *tilgængelighed* blevet standardbegrebet i både den politiske og byggefaglige debat. *Tilgængelighed* synes dog primært anvendt i tre former; *tilgængelighed*, *handicaptilgængelighed* og *tilgængelighed for alle*, hvorved de to først begreber definerer et begrænset brugersegment, og det sidste synes eventuelt at pege på en bredere forståelse for brugersegmentet, om end dette ikke synes at være præciseret nogle steder. Denne usikkerhed og sammenblanding af begreber er typisk i den danske kontekst.

Begrebet *design-for-alle* anvendes sjældent i relation til byggeriet eller retighedsdebatten, men ses primært i specifikke faglige netværk og herunder også hovedsageligt i forbindelse med industriel design.

Det kan diskuteres, om de krav der er specificeret i vejledningen DS 3028<sup>26</sup>, bør være definerende for, hvorvidt en bygning er tilgængelig eller ej. Argumentet for dette vil være, at standarden er blevet til på anmodning fra den daværende regering på vegne af Bygge- og Boligstyrelsen, og er formuleret i et samarbejde mellem centrale aktører på området. Men hvor DS 3028 udtrykker et ønskeligt niveau af tilgængelighed, lader det til at tilgængelighedskravene specificeret i Bygningsreglementet på nuværende tidspunkt i praksis tolkes som definerende for, hvorvidt et byggeri er tilgængeligt. Og i den forstand i virkeligheden også definerende for, hvorvidt et byggeri er tilgængeligt nok. Dette giver grundlag for samme debat, som eksisterer i USA,

hvor den samme forståelse og fortolkning af kravene rejser kritik af, at kravspecifikationer, der er formuleret som minimumskrav, i realiteten får status som absolutte krav. Som konsekvens er det sjældent, at man ser tilgængelighedstiltag ud over det formulerede minimumsniveau.

*Tilgængelig* defineres ifølge Politikens Nudansk ordbog som et adjektiv der beskriver noget "som er muligt at komme frem til el. som er let at forstå el. få fat i." Hverken *tilgængelig* eller *tilgængelighed* er beskrevet i Den Store danske Encyklopædi.

*Tilgængelighed er et nøglebegreb i arbejdet med at skabe bedre forhold og øget ligebehandling for personer med funktionsnedsættelser. At noget er tilgængeligt vil sige, at personer med funktionsnedsættelser kan få adgang til samme ydelser, ting og fysiske færdene som personer uden funktionsnedsættelser.*

- Center for ligebehandling af handicappede

*I FN's Standardregler om lige muligheder for mennesker med handicap (1993) understreges det, at handicap skal forstås som et tab af eller begrænsning i et menneskes mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. (...)*

*Enhver fjernelse af barrierer og forhindringer af den her omtalte art skaber mere lige muligheder for mennesker med funktionsnedsættelse.*

*Tilgængelighed og lige muligheder er uløseligt forbundet. Når samfundet eller dele af det ikke er tilgængeligt for alle, bliver større eller mindre grupper af befolkningen gjort handicappede.*

- DS 3028: Tilgængelighed for alle, 2001

I lys af argumentet om at betragte DS 3028 definitionen af *tilgængelighed* som officiel, er det relevant at påpege at dokumentet anvender begrebet *tilgængelighed for alle* i sin titel og tilføjer altså *for alle* præciseringen af brugersegmentet. Men kravspecifikationerne i dokumentet er samtidig møntet mod særlige behov hos personer med funktionsnedsættelse og differentiering mellem to brugersegmenter (*for alle* og *for personer med funktionsnedsættelse*) bliver derved diffus. Dette er endnu et eksempel på sproglig sammenblanding af begreberne.

Designbegrebet *design-for-alle* benyttes i Danmark primært af det faglige netværk Design-for-Alle og i forbindelse med industriel design. Netværket er et uafhængigt nationalt netværk etableret i 2002 med det formål at støtte og påvirke udviklingen indenfor *design-for-alle* og *tilgængelighed*. Netværkets definition af begrebet lyder "*Design for Alle er en overordnet strategi og filosofi, som går ud på at give mennesker lige muligheder for at deltage i det moderne samfund*". Netværket påpeger desuden begrebets betydning som element i en bæredygtighedsstrategi.

Netværket er medlem af det internationale netværk EIDD- Design for All Europe (EIDD), og refererer til EIDD's definition af *design-for-alle* og til den danske oversættelse af EIDD's Stockholm deklARATION.

*"Design for Alle er design for menneskelig mangfoldighed, social deltagelse og lighed. Denne holistiske og innovative indgangsvinkel udgør en kreativ og etisk udfordring for alle planlæggere, designere, virksomheder, administratorer og politiske ledere".*

Brugersegmentet i relation til *design-for-alle* defineres ikke udover "alle", men det påpeges eksplicit, at brugere bør inddrages i designprocessen, og at menneskelig mangfoldighed og diversitet bør indgå som væsentlige parametre i en designproces.

I forlængelse af WHO's ICIDH (1980) kategoriseres handicapgrupper stadig generelt i tre undergrupper, hhv. fysisk handicap, sanseligt handicap og kognitivt handicap. Men der refereres desuden i Danmark generelt til to systemer af brugerdefinitioner, som er nært beslægtede. Det ene er udviklet i forbindelse med mærkeordningen God Adgang for Alle, og det andet er det, som anvendes i DS:3028 Tilgængelighed for Alle.

*Kørestolsbrugere og gangbesværede  
Synshandicappede  
Hørehandicappede  
Psykisk udviklingshæmmede og psykisk handicappede  
Allergikere  
Andre grupper*

- DS 3028: Tilgængelighed for alle, 2001

*Kørestolsbrugere  
Gang-, arm og håndhandicappede  
Synshandicappede  
Hørehandicappede  
Astma og allergi  
Udviklingshandicappede  
Læsevanskeligheder*

- God Adgang for Alle

At opstille størrelse og antal for hver af de relevante brugergrupper er ikke muligt i dansk kontekst, idet registerlovgivningen forhindrer registrering af personer med funktionsnedsættelse. Estimer foretages derfor på baggrund af stikprøveundersøgelser, hjælpemiddelproduktion, medlemsantal i interesseorganisationer og reference til statistiske opgørelse i lande vi normalt sammenligner os med.

Undersøgelser viser at Danmark tilsyneladende ligger på niveau med andre vestlige lande, og at 8 % af befolkningen mellem 18 og 60 år må betegnes som svært funktionshæmmede, 9 % som let funktionshæmmede og 17 % i alt lever med en målelig funktionshæmning.<sup>27</sup> Dette svarer til de amerikanske tal.

En mere detaljeret opgørelse over fordelingen på de enkelte kategorier af funktionsnedsættelser er ikke foretaget, og det antages generelt at fordelingen vil reflektere den i andre vestlige lande.

## Implementeringsstrategi

Den danske implementeringsstrategi af *tilgængelighed* er primært baseret på formuleringen af mål og visioner, som er defineret i handlingsplaner, og hvor ansvaret for udførelsen er baseret på sektoransvarsprincippet. Kompensationsprincippet er centralt i strategien, idet den grundlæggende tanke er, at tilgængelighedstiltag skal kompensere for individets nedsatte funktionsevne, og de er derfor rettet specifikt mod en særlig gruppe borgere, som også udgør en minoritetsgruppe.

Kravspecifikationer til *tilgængelighed* er defineret i Bygningsreglementet og videre udbygget i SBI anvisninger og Dansk Standard.

Krav til byggeriets tilgængelighed er første gang specificeret i Cirkulære nr. 49 af 23. marts 1972 om bygge- og anlægsarbejders indretning med hensyntagen til bevægelseshæmmede. I 1977 introduceres tilgængelighedskrav for første gang i bygningsreglementet (BR77), og bliver senere skærpet i Bygningsreglement 1995 Erhvervs og etagebyggeri (BR95) og i Bygningsreglement 1998 Småhuse (BR-S 98). Den politiske fokus på handicapområdet op gennem 1990'erne afspejles ved de mange tilføjelser til BR95 der fulgte i årene efter 1995, fx kravet om elevator i alle bygninger med to etager eller derover som indførtes i 1996. Senest er tilgængelighedskravene yderligere skærpet i det nyeste bygningsreglement (BR08).

Bygningsreglementet er traditionelt baseret på målkrav, men er i det seneste Bygningsreglement (BR08) ændret til at være formuleret meget mere som funktionskrav, hvilket er i tråd med international udvikling og harmoniseringsprincipper. Dette gælder dog ikke tilgængelighedskravene, der adskiller sig fra resten af BR08 kravene, ved at være defineret som målkrav oven i købet i tiltagende grad i forhold til tidligere Bygningsreglementer. Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) har udgivet SBI anvisning 216 (2008) som supplement til BR08. Anvisningen udgør en vigtig støtte til forståelse og fortolkning af tilgængelighedskravene i Bygningsreglementet.

Bygningsreglementet 2008 (BR08) skærper kravene til tilgængelighed, og SBI anvisning 216 indfører tre kvalitetsniveauer (A, B og C), der i forbindelse med tilgængelighedskravene er defineret som:

- Kvalitetsniveau C – kvalitet svarende til bygningsreglements niveau
- Kvalitetsniveau B – evt. højere kvalitet, fx svarende til DS3028, SBI anvisninger mv.
- Kvalitetsniveau A – kvalitet svarende fx til behovene hos personer med stort plejeb behov

Kvalitetsniveauerne gør det muligt at afklare og definere forventninger til funktionalitet samt fx at differentiere krav til tilgængelighedsniveauet mellem forskellige bygningsfunktioner. Der åbnes altså op for en nuancering af tilgængelighedsdefinitionen ved indførelse af kvalitetsniveauerne.

SBI står desuden bag flere vigtige udgivelser på tilgængelighedsområdet, bl.a. SBI anvisning 98 Boligbebyggelser for alle (1974, 1983), SBI anvisning 146 Køkkener for bevægelseshæmmede (1986), SBI rapport 398 Seniorboliger – en vejledning (1998) og SBI anvisning 222 Tilgængelige boliger (2008).

Dansk Standard (DS) har desuden bidraget til implementeringen af tilgængelighed, primært gennem DS 3028 Tilgængelighed for alle (2001). Andre væsentlige Dansk Standard udgivelser er publikationerne DS 105 Udearealer for alle (1995), DS 105.2 Rekreative arealer for alle (1999), DS/CWA 45546-1:2004 Vejledning til personer, som standardiserer kollektive transportsystemer. Behov hos ældre og personer med særlige behov (2004) og senest Dansk Standard. (DS/EN 81-70/A1:2005): Tilgængelighed til elevatorer for personer, inklusive personer med handicap (2005).

DS 3028 Tilgængelighed for alle (2001) er blevet til på initiativ og anmodning fra Bygge- og Boligstyrelsen i 1997 med det formål at udarbejde en tilgængelighedsstandard som gøres bindende gennem den gældende lovgivning. Ifølge standardiseringsudvalget kommissorium skulle tilgængelighedsstan-

darden bl.a. være med til "at sikre at bygninger og anlæg bliver generelt tilgængelig for alle". Standarden trådte i kraft i 2001 som en frivillig standard og er endnu ikke gjort retligt bindende gennem lovgivningen. Regeringens seneste Handlingsplan for handicapområdet (2003) fastslår, at standarden fungerer som en vejledning og en god inspirationskilde, og Regeringen finder det derfor ikke hensigtsmæssigt at gøre den retlig bindende. Standarden betragtes blandt de mange faglige og politiske interesseorganisationer, der deltog i tilblivelsesprocessen, som et konsensus-dokument, der definerer det bedst tænkelige niveau for tilgængelighed for sin tid.

Dansk Standard er i foråret 2008 påbegyndt revision af DS:3028 Tilgængelighed for alle.

Det tidligere By- og boligministerium udsendte i 2000 for første gang en vejledning til kommunerne om "Tilgængelighed". Undertitlen var "Vejledning om håndhævelse af byggelovgivningen og grænserne for dispensationskompetence, når det gælder bestemmelser om tilgængelighed". Vejledningen beskriver kommunes kompetencer i forhold til tilgængelighedsbestemmelserne i BR95 og BR-S98 ved nybyggeri, væsentlige ombygninger og væsentlige anvendelsesændringer. Denne vejledning er senest ajourført ifb. med indførelsen af BR08. Titlen er nu "Vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelserne", marts 2008.

Disse krav er defineret ved at være væsentlige i forhold til tilgængelighedsbestemmelserne i bygningsreglementet dels ved ombygninger og/eller anvendelsesændringer i byggeri med offentlig adgang eller administrationsbygninger.

Som en skærpelse af tilgængelighedsbestemmelserne kom i 2004 bekendtgørelsen BEK 1250 af 13.12.2004. Denne bekendtgørelse er i dag en del af ovennævnte vejledning "Vejledning til kommunerne i tilgængelighedsbestemmelserne" marts 2008.

Bekendtgørelsen omfatter de ombygninger, som ikke er væsentlige i forhold til tilgængelighedsbestemmelserne i byggeri med offentlig adgang og administrationsbygninger. Hensigten med bekendtgørelsen er at forbedre tilgængeligheden til det eksisterende byggeri og ved alle ombygninger. Dispensation fra tilgængelighedskravene i Bygningsreglementet administreres af kommunerne, der har ansvar for byggesagsbehandling, og økonomi er ikke en anerkendt grund til dispensation.

Erhvervs- og byggestyrelsen og IT- og Telestyrelsen fik i oktober 2005 udformet en vejledning vedr. "Handicaptilgængelig udformning af konstruktioner og anlæg" af Center for tilgængelighed. Vejledningen er bl.a. en hjælp til fortolkning af bygningsreglementets bestemmelse om udformningen af konstruktioner og anlæg med brugerbetjente funktioner, så de kan benyttes af personer med funktionsnedsættelse (kap. 5,4) – altså IT standere mv.

## 3 cases

Rapporten præsenterer her tre internationale cases; USA, Norge og Australien. I alle tre lande anvendes *tilgængelighed*, *design-for-alle* og *universal design*, men de anvendes forskelligt med forskellige implementeringsstrategier som konsekvens.

I hver case indgår en beskrivelse af den historiske udvikling og baggrund, centrale aktører og tiltag samt relation til den internationale udvikling.

### USA

I relation til både *tilgængelighed* og de relaterede designbegreber samt den handicap-politiske rettighedsproces betragtes USA internationalt som foregangsland. *Universal design* som designbegreb er formuleret og defineret første gang i USA ligesom den amerikanske antidiskriminationslovgivning for handicappede (ADA) betragtes som verdens første.

Siden starten af 1950'erne har to parallelle græsrodsbevægelser; handicap-politiske rettighedsbevægelse (the Disability Rights Movement) og designbevægelsen (the Barrier-free Movement, nu kendt som the Universal Design Movement) præget kampen for et tilgængeligt bygget miljø i USA.

Bevægelsen der blandt andet voksede ud af stigende krav fra både handicappede krigsveteraner og grupper af handicappede, som ønskede sig væk fra institutionalisering og medicinsk behandling. Designbevægelsen reagerede på rettighedsbevægelsen krav og definerede fysiske barrierer i det byggede miljø som centrale forhindringer for evnen til at deltage i samfundets liv og muligheder. Dette var helt i tråd med paradigmeskiftet fra den medicinske model til den sociale model.

Som resultat blev den første nationale standard for tilgængelighed *A 117.1 – Making Buildings Accessible and Usable by the Physically Handicapped* udgivet i 1961 af the American Standards Association (senere the American National Standards Institute, ANSI) Standarden var en føderal standard og skulle adopteres af de enkelte stater, før den trådte i kraft. Nogle stater adopterede den nationale standard, og andre formulerede deres egen. I 1966 have 30 stater en tilgængeligheds-standard, og i 1973 var tallet 49 stater.

Parallelt med den arkitektur- og designbaserede barrier-free movement og udviklingen af tilgængelighedsstandarder opstod den politiske rettighedsbaserede bevægelse the Disability Rights Movement. Bevægelsen insisterede på retten til frit at vælge boligform og serviceprogrammer frem for at blive placeret i institutioner, og i tråd med det internationale paradigmeskift fra the medical model til the social model opstod The Independent Living Movement. Det første Center for Independent Living (CIL) blev etableret i Berkeley i 1972 og senere kopieret over resten af landet.

Inspireret af the Civil Rights Movement i 1960'erne organiserede handicaporganisationer og enkeltpersoner sig i kampen for en juridisk stadfæstning af deres borgerrettigheder som handicappede. Bevægelsen, som fik stor indflydelse på adskillige love indført fra sidst i 1960'erne, kulminerede med underskrivelsen af *the American with Disabilities Act (ADA)* i 1990. Loven forbyder diskrimination mod personer med funktionsnedsættelse og sikrer ret til lige adgang til uddannelse, bygninger med offentlig adgang, telekommunikation og transport.

Loven blev fulgt af *the Americans with Disabilities Accessibility Guidelines (ADAAG)* i 1991 udgivet af the Architectural and Transportation Barriers Compliance Board. ADAAG blev adopteret af the US Department of Justice (DOJ) med nogle få modifikationer og trådte i kraft som *ADA Standards for Accessible Design* administreret af DOJ.

Vejen frem til vedtagelsen af the Americans with Disabilities Act i 1990 var banet af vedtagelsen af væsentlig føderal lovgivning med afgørende betydning for handicappedes rettigheder, herunder også retten til et tilgængeligt byggeri. I udgangspunktet dækkede lovgivningen minimum tilgængelighedskrav til udvalgte faciliteter, men den er med tiden udvidet til at inkludere skærpede krav til fuld tilgængelighed for både private og offentlige programmer, byggerier, faciliteter og udstyr.

Inkluderende design principper relateret til funktionsnedsættelse og handicap kan spores tilbage til starten af 1960'erne oftest formuleret som *barrier-free design*. Først i 80'erne tog udviklingen rigtig fart, og formuleringen af designkonceptet *universal design* dannede afsæt for den proces og udvikling af konceptet og de tilhørende principper, som stadig danner rammen for den nationale og internationale Universal Design Movement.

De to bevægelser, den designbaserede og den handicappolitiske, arbejdede tæt sammen, og den løbende udvikling og definition af diverse designbegreber afspejlede den politiske udvikling. Bevægelsen blev i begyndelsen betegnet the Barrier-Free Design Movement, men i 1980'erne satte arkitekten Ron Mace første gang ord på konceptet Universal Design, som senere blev udviklet og defineret af Mace i samarbejde med andre fageksperter i 1997. Universal design bevægelsen har spredt sig til en international bevægelse, og deltagernes faglige baggrund er ikke længere begrænset til arkitektur og design, men tæller også aktører med baggrund i ergoterapi, social- og sundhedssektoren, jura, økonomi etc. Bevægelsens aktører repræsenterer også både forskningsverdenen, privat praktiserende og offentlig administration.

*Universal design* begrebet opstod som reaktion på den oplevede tvedeling af "dem og os". Mens lovgivningen sikrede retten til deltagelse og medvirkede til skærpede tilgængelighedskrav i bygningsreglementer og vejledninger på både føderal og delstats niveau, blev det samtidig tydeligt for flere, at de lovfæstede minimumskrav samtidig blev til normen. Der var altså ingen grund til at gå ud over minimumskrav, og målet forblev derved at imødekomme brugerkrav fra personer med funktionsnedsættelse. Ved at udvikle et designbegreb, som definerede alle mennesker uafhængigt af køn, alder, kultur, funktionsevne etc. som målgruppe, var ønsket, at opdelingen mellem "dem og os" ideelt set blev nedbrudt.

Den oprindelige intention med begrebet *universal design* var primært at definere et inkluderende designbegreb frem for de eksisterende, som blev opfattet som separerende. Men begrebet var også tænkt som en designmetode indenfor hvilken, designere kunne stræbe efter større universel brugbarhed.

Ron Mace anerkendte muligheden for at universelt ville fortolkes som et umuligt ideal, men fastholdt at målgruppen var den brede befolkning frem for at være rettet mod den individuelle bruger. Et centralt argument for *universal design*, ofte fremlagt af universal design bevægelsen er den demografiske sammensætning og udvikling især i den vestlige verden. Ved at betragte brugeren gennem et livstidsperspektiv med dertilhørende ændringer i funktionel og fysiologisk kapacitet udvides brugersegmentet til at inkludere andre end bare personer med funktionsnedsættelse, og designbegrebet præsenterer en designmodel, der imødekommer behovsdiversiteten.

### **Definition af begreber og brugere**

Flere af de designbegreber, der har medvirket til at definere udviklingsprocessen på handicapområdet, er opstået i USA. De vigtigste begreber belyses her.

De første tiltag i 1950'erne fokuserede på at nedbryde de fysiske barrierer i miljøet, og den spirende designbevægelse arbejdede med konceptet *barrier-free design*. Begrebet har siden fået en negativ klang i USA, idet det kritiseres for at understrege en differentiering mellem personer med funktionsnedsættelse og personer uden.

Designbegrebet *accessibility (tilgængelighed)* afløste i 1970'erne langsomt brugen af *barrier-free* som et positivt designbegreb i takt med, at *barrier-free* blev opfattet negativt og diskriminerende. Siden 1990'erne er *accessibility* blevet anvendt specifikt som beskrivende for minimumskrav defineret i byg-

ningsreglement og juridiske kravspecifikationer. Da ADAAG er et føderalt officielt dokument, kan der argumenteres for, at definitionen af *accessibility* heri er definerende for begrebet.

*Accessibility describes a site, building, facility or portion thereof that complies with these guidelines.*

- ADAAG, 1994<sup>28</sup>

Begrebet *visitability* dækker over både en græsrodsbevægelse samt et designkoncept, der sigter mod tilgængelighedskrav rettet specifikt mod boliger herunder også private boliger. Begrebet er udviklet og defineret i USA som en reaktion på, at tilgængelighedskrav til netop boliger hverken er inkluderet i føderale eller statslige bygningsreglementer. *Visitability* begrebet er spredt internationalt og blandt andet refereres der ofte til en parallel mellem kravene til nyt boligbyggeri i det engelske bygningsreglement (Part M) og *visitability*.

*Visitability is a movement to change home construction practices so that virtually all new homes--not merely those custom-built for occupants who currently have disabilities--offer a few specific features that make the home easier for people who develop mobility impairments to live in and visit.*<sup>29</sup>

- Concrete Change, 2004

De tilhørende designspecifikationer der definerer *visitability* er opdelt i henholdsvis ufravigelige krav og ekstra krav.

De ufravigelige krav er:

1. Brede døråbninger (minimum 32 inches)
2. Minimum 1 tilgængeligt badeværelse på ankomstetage
3. Minimum 1 niveaufri indgang med ankomst fra en tilgængelig rute med max 1:12 hældning via indkørsel eller offentligt fortov.

Ekstra krav inkluderer bl.a. tilgængeligt placerede elektriske installationer og forstærkede badeværelsesvægge til fremtidig installation af håndlister.

*Visitability* begrebet kan medvirke til at fremme udviklingen mod, at der indføres tilgængelighedskrav i både privat og offentligt boligbyggeri. Enkelte stater har allerede inkluderet *visitability* kravene i deres *State Building Code*, og eksperter i the Disability Movement anser *visitability* begrebet som en nøgelfaktor i det foreliggende arbejde for at øge generel tilgængelighed i boligbyggeriet i hele USA.<sup>30</sup>

Arkitekten Ron Mace anerkendes for at have defineret designkonceptet *universal design* i den originale udgave, og han introducerede første gang begrebet på skrift i en artikel i *Designers West* i 1985. Mace grundlagde Center for Universal Design ved University of North Carolina, og centeret virkede som samlingspunkt for den langsomt voksende *universal design-movement* i USA, som bestod af personer med baggrund i bl.a. arkitektur, industriel design, ergonomi, gerontologi og jura.

*Universal design is the design of products and environments to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design.*

*–Ron Mace, 1997*

Den oprindelige definition, som stadig anvendes af mange, blev fulgt op af et sæt af principper og vejledninger (guidelines), som har til formål at illustrere begrebet og at operationalisere det. Som resultat af et 4-årigt (1994-97) forskningsprojekt "Studies to further the development of Universal Design" udviklede en gruppe af 10 nationale eksperter *The Principles of Universal Design* ved Center for Universal Design i NC. Den første udgave af principperne kom i 1995 og den sidste, som stadig anvendes uforandret, kom i 1997.

Der er formuleret 7 principper, som hver er fulgt af en række guidelines der beskriver det enkelte princip.

De 7 principper lyder:

1. Equitable use
2. Flexibility in use
3. Simple and intuitive use
4. Perceptible information
5. Tolerance for error
6. Low physical effort
7. Size and space for appropriate use

Center for Universal Design, North Carolina State University har ejerskab over den originale definition af universal design principperne. Begrebet anvendes bredt internationalt i sin originale form såvel som i divergerende revideret form. Senest er *universal design* anvendt som grundlæggende princip i FN Konventionen om handicappedes rettigheder (2006)

*"Barrier-free design is what we used to call the issue of access. It is predominantly a disability-focused movement. Removing architectural barriers through the building codes and regulations is barrier-free design. The ADA Standards are barrier-free design because they focus on disability and accommodating people with disabilities in the environment. In fact, the ADA is the now the issue of access in this country.*

*So, what is the difference between barrier-free and universal? ADA is the law, but the accessibility part, the barrier-free design part, is only a portion of that law. This part, however, is the most significant one for design because it mandates what we can do and facilitates the promotion of universal design. But, it is important to realize and remember that ADA is not universal design. I hear people mixing it up, referring to ADA and universal design as one in the same. This is not true".<sup>31</sup>*

*- Ron Mace, 1997*

Parallelt med den både nationale og internationale udbredelse af begrebet *universal design* har en kritisk dialog om definitionen fundet sted i universal design bevægelsen. Kritikken koncentrerer sig om to ting. Den ene er begrebets oprindelige begrænsning, som består i, at det primært er rettet mod in-

dustrial design. Den anden er begrebets definition af brugersegmentet som "alle", der er svært at operationalisere.

Den amerikanske arkitekt, forsker og underviser Edward Steinfeld (Center for Inclusive Design and Environmental Access, University of New York State at Buffalo), der betragtes som ledende *universal design* ekspert i USA, har taget initiativ til at formulere begrebet på ny. Han understreger betydningen af den originale definition for de sidste 15 års udvikling, men peger på nødvendigheden af at inddrage kontekstuelle faktorer i arbejdet og at anerkende, at *universal design* bør være et dynamisk begreb udviklet i løbende dialog, og at det er tid til at videreudvikle det oprindelige begreb. En samling af nationale eksperter og interessenter er derfor påbegyndt arbejdet med at udvikle et operationaliseringssystem og handlingsprogram, der kan følge den nye definition. Systemet *Universal Design Consensus Standards – Commercial Buildings* (UDCS–CB) er udtænkt som et mærkningssystem, hvor efterlevelse af tilgængelighedskrav er en forudsætning for at indgå, og point tildeles på baggrund af universal design tiltag, der derudover øger inklusionsgraden. I udgangspunktet fokuseres på bygninger med offentlig adgang, men det forventes, at systemet videreudvikles til at inkludere alle bygningstyper.

*Universal design* defineres i dette system som:

*Universal design increases usability, safety and health through the design and operation of environments, products and systems in response to the diversity of people and abilities.*

*It is a way of thinking that can be applied in any design activity, business practice, program or service involving interaction of people with the physical, social or virtual worlds.*

*- Universal Design Consensus Standards, 2008*

Som andet led i begrebsdefinitionen følger en uddybende beskrivelse:

*To achieve its goals, universal design gives attention to these issues:*

- Body fit - accommodating a wide a range of body sizes and abilities*
- Comfort - keeping demands within desirable limits of body function and perception*
- Awareness – insuring that critical information for use is easily perceived*
- Understanding – making methods of operation and use intuitive, clear and unambiguous*
- Social integration – treating all groups with dignity and respect*
- Personalization – incorporating opportunities for choice and the expression of individual preferences*
- Cultural appropriateness – respecting and reinforcing positive cultural values*

*The practice of universal design is contextual. There are no absolute levels of performance since each project context determines what can be achieved. It is a continuous improvement process. The practice of universal design can take place regardless of constraints or the level of technology available. Thus, the success of each application has to be evaluated by comparison to prevailing norms rather than against an absolute standard.*<sup>32</sup>

Denne alternative og nye definition understreger *universal design* som en designmetode og et princip for et overordnet tankesæt for design og arkitektur i modsætning til et målbart og absolut designkoncept. Standarden, der er under udarbejdelse, baseres på funktionskrav. Målet er at give den praktiserende bruger af standarden øget fleksibilitet til at løse problemstillingen indenfor den givne kontekst. I et internationalt perspektiv forventes arbejdet at udvikles til at være forskellige standarder for forskellige nationale indkomstniveauer i respekt for kontekst-faktoren. Mens Mace definitionen i et absolut sprog fastslår "*UD is the design of ..*" peger Steinfeld definitionen på en mindre dogmatisk fortolkning ved at undgå det definitive "er/er ikke". Videre defineres brugersegmentet heller ikke i Steinfeld versionen, men i stedet peges der på fysiologiske og sociologiske faktorer, som bør inddrages i en universal design proces. Steinfeld versionen peger på begrebets dynamiske natur, og på hvordan det defineres af den kontekst, det bruges i herunder både geografi, klima, kultur. Derved reflekterer konceptet i høj grad både WHO's ICIDH model. Også manges år arbejde blandt nogle af de internationale aktører i *universal design* bevægelsen for en integration af *universal design* begrebet og bæredygtighedsprincipper er afspejlet i den nye definition.

*"In ways of how to look at it, the 3 most important issues are; social integration, everyone treated with dignity and respect rather than being stigmatized; personalisation, allowing people to adapt things to their needs, and then cultural appropriateness."*

- E. Steinfeld (IDEA)

Universal design princip nr. 1 *Equitable use* (Center for Universal Design) peger på et centralt dilemma i problematikken, idet "equitable" (lige) ofte tolkes som "ens". Det rejser en grundlæggende debat i forhold til både arkitektoniske formgivning og juridisk fortolkning, som også vil følge med FN konventionen. Men Steinfeld's model bevæger sig udenom denne problematik ved at kategorisere respekt og værdighed som faktorer, der bør indgå i designovervejelser og designproces.

*Formuleringen "There are no absolute levels of performanc since each project context determines what can be achieved"* peger på en operationaliseringsstrategi, hvor funktionskravene defineres ud fra brugeren og ikke objektet (fx bygningen), hvilket reflekterer en lignende overvejelse i den norske udvikling.

Projektet, som ledes af Steinfeld, har som ambition at danne et internationalt non-profit netværk. Implementerings-strategien inkluderer "branding" som incitament for byggeriets aktører, som systemet i sit udgangspunkt inkluderer i deres brugersegment, idet de er brugere af systemet og i den forstand nøgleaktører.

Systemet peger også mod en implementeringsstrategi, der imødekommer de udfordringer, som flere internationale eksperter peger på som de væsentligste i fremtiden; tilgængelighed i udviklingslandene som integreret del af udvikling og global bæredygtighed. En stigende global udfordring herunder er "disaster relief and disaster respons" efter naturkatastrofer. Steinfeld peger her på de amerikanske erfaringer, hvor undersøgelser peger på at mindst 30 % af de efterladte i både katastrofen i New Orleans og 11. septemberkatastrofen i NYC var handicappede.

*"The people who are in most need are the people who have had their lives and worlds destroyed by natural disaster, and we haven't given that problem enough attention."*

- E. Steinfeld (IDEA)

## Implementeringsstrategi

Implementeringen af øget tilgængelighed i USA er primært baseret på henholdsvis føderal lovgivning repræsenteret ved ADA og ADAAG og delstatslovgivning repræsenteret ved State Building Codes. Men nationale eksperter peger enstemmigt på den væsentlige betydning af de mange føderale love, der fulgte op til vedtagelsen af ADA og lagde grundlaget for det nuværende tilgængelighedsniveau i USA.

De væsentligste føderale love er;

*The Architectural Barriers Act* fra 1968 kræver, at alle bygninger designet, konstrueret, ombygget eller lejet med føderal finansiering skal være tilgængelige. Lovens formål var at sikre handicappede borgere adgang til arbejdsmarkedet gennem fjernelse af fysiske barrierer.

*Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973* gør det ulovligt at diskriminere på baggrund af funktionsnedsættelse og inkluderer føderal institutioner, offentlige universiteter, føderal bygherrer og enhver anden institution eller aktivitet, som modtager føderal finansiering. *Section 504* betragtes som det første stykke lovgivning, der sikrer borgerrettigheder specifikt for personer med funktionsnedsættelse, og loven blev afgørende for the Disability Rights Movement, idet regeringen fastfros forhandlingerne om loven, og processen var blokeret i årevis. Det blev startskuddet for en national koordinering og organisering af the Disability Rights Movement, der gennemførte store aktioner, og som resultat blev loven vedtaget i 1977.

*The Education for Handicapped Children Act of 1975* sikrede gratis og passende uddannelse for alle børn med funktionsnedsættelse - herunder også retten til fysisk adgang til uddannelsesfaciliteter.

*The Fair Housing Amendments Act of 1988* kræver, at alle boligbyggerier med fire enheder eller derover skal inkludere tilgængelige boliger, uafhængigt af om byggeriet modtager føderal finansiering eller ej. Loven præciserer, at i byggeri, der har en elevator, skal alle enheder være tilgængelige, hvis der ikke er elevator, skal alle enheder på ankomstetagen være tilgængelige. Tilgængelighedsparametrene er beskrevet i de tilhørende *Accessibility Guidelines* udarbejdet af The US Department of Housing and Urban Development (HUD) Loven forbyder desuden diskrimination ved salg eller udlejning af boliger på grund af funktionsnedsættelse.

*The Americans with Disabilities Act (ADA) of 1990* er en føderal antidiskriminationslov, der forbyder diskrimination på grund af funktionsnedsættelse på områderne *employment, State and local government, public accommodations, commercial facilities, transportation, and telecommunications*.<sup>33</sup> Loven omfatter personer med funktionsnedsættelse, og dette begreb defineres eksplicit<sup>34</sup>. ADA betragtes som den første specifikke handicaprettighedslovgivning i verden.<sup>35</sup> Lovens vedtagelse blev fulgt op af udarbejdelsen af *The ADA Accessibility Guidelines (ADAAG)* (1991, 2004)), der som den tilhørende designanvisning omfatter design, byggeri og ombygning af faciliteter dækket af ADA herunder både nybyggeri og eksisterende byggeri.

ADA og ADAAG suppleres af bygningsreglementer på delstatsniveau (State Building Code), som i flere stater stiller større krav til tilgængelighed end specificeret i ADAAG. Hvor delstats bygningsreglementer dækker tilgængelighedskrav til nyt byggeri og ombygning, er ADA den eneste lovgivning der stiller krav til tilgængelighed i eksisterende byggeri.

*The Telecommunications Act of 1996* kræver, at telekommunikationsservices og udstyr samt kundebetjeningsudstyr skal være tilgængeligt og brugbart for personer med funktionsnedsættelse, og inkluderer alle typer kommunikationsmidler og serviceprogrammer for telefoner, tv og computere.

The Americans with Disabilities Act (ADA) of 1990 består af 4 dele, der dækker hver sit område; *Title 1 Employment, Title 2 Public Services, Title 3 Public Accommodations and Title 4 Telecommunications Relay Services*. Den tilhørende designanvisning *The ADA Accessibility Guidelines (ADAAG)* (1991, 2004)) er baseret på målkrav, og kravspecifikationerne betragtes generelt utrolig detaljerede.

Lovens grundlæggende ret er defineret som følgende:

*(a) General rule*

*No individual shall be discriminated against on the basis of disability in the full and equal enjoyment of the goods, services, facilities, privileges, advantages, or accommodations of any place of public accommodation by any person who owns, leases (or leases to), or operates a place of public accommodation.*<sup>36</sup>

I forbindelse med det byggede miljø er det *Title 3 Public Accommodations* der er central, og ADAAG er specifikt udarbejdet som bilag til dette kapitel. Herunder inkluderes alle bygninger med offentlig adgang også privat ejede faciliteter, og samtidig gælder kravene om tilgængelighed for både nyt og eksisterende byggeri. Det grundlæggende krav relateret til fysiske barrierer i det byggede miljø er defineret som:

*(a) General. A public accommodation shall remove architectural barriers in existing facilities, including communication barriers that are structural in nature, where such removal is readily achievable, i.e., easily accomplishable and able to be carried out without much difficulty or expense.*<sup>37</sup>

Implementeringen af ADA vurderes som afgørende for den generelle vurdering af, at tilgængeligheden til det byggede miljø er markant øget siden vedtagelsen af ADA og ADAAG<sup>38</sup>.

Flere amerikanske rapporter, dokumenterer forholdet mellem implementeringen af ADA og den faktiske tilgængelighed. Hovedparten af den forskning, der har beskæftiget sig med at måle effekten af ADA, fokuserer på politiske, juridiske og identitetsmæssige aspekter, men de undersøgelser, der eksisterer, tolkes som, at der kan registreres en synlig positiv effekt på tilgængeligheden efter implementeringen af ADA.<sup>39</sup>

Mens det generelt anerkendes, at der stadig er lang vej at gå, før USA er fuldt tilgængeligt, påpeges det også, at der er udbredt frivillig efterlevelse af kravene, og at det svage led i implementeringsprocessen synes at være lovens klage- og administrationsinstans, som er justitsministeriet (DOJ). Ministeriet har ikke pligt til at undersøge alle klager, der indberettes, og den enkelte bruger har derfor kun mulighed for at appellere til bygningens ejer om frivillig efterlevelse af kravene eller at sagsøge samme. Eftersom kun få brugere har ressourcer til at føre en sag ved domstolene, er resultatet, at lovens Title 3, som omhandler tilgængelighed, i markant grad ikke håndhæves<sup>40</sup>. Af relevante indsatsområder, som kunne afhjælpe det svage led, påpeges mægling, kravetterlevelses-tjek (som gennemføres under de andre kapitler i loven, men ikke under Title 3), uddannelse og efteruddannelse for arkitekter, designere og byggesagsbehandlere samt "teaching-the-teachers"-programmer.

*"There are more accessible buildings than there are law suits filed under Title 3 of the ADA"*

*- M. Golden (DREDF)*

Nationale eksperter som bl.a. Marilyn Golden (Policy Analyst at the Disability Rights Education and Defense Fund og medlem af the US Access Board 1996-2005) understreger, at samspillet mellem den føderale lovgivning (ADA) og delstatslovgivningen (State Building Codes) ikke kan undervurderes i forståelsen af den succesfulde implementering. State Codes dækker nyt byggeri og ombygning af eksisterende, mens ADA dækker eksisterende byggeri, og derfor er det eneste juridiske implementeringssværktøj til at øge tilgængelighed til den eksisterende bygningsmasse. Eksperter påpeger, at de respektive parallelle udviklingsforløb har virket som gensidige katalysatorer. Især har ADA medvirket til at øge hastigheden af processen på delstatsniveau.<sup>41</sup>

"State Code work and federal ADA work has worked in tandem"

- M. Golden (DREDF)

Femten år efter at ADA blev vedtaget, understreger både undersøgelser og nationale eksperter, at loven har haft afgørende betydning for, at tilgængeligheden er mærkbart øget i USA.

Det påpeges også, at den øgede tilgængelighed er et resultat af den proces, som de mange lovgivninger repræsenterer. Det er altså summen af eksisterende handicaprelaterede love, der har resulteret i den faktiske øget tilgængelighed og øget opmærksomhed og viden om tilgængelighed.

En anden væsentlig faktor for den succesfulde implementeringsproces og de synlige resultater er ifølge eksperterne de centrale karismatiske individer, der i processen har investeret deres personlige evner til at lede og inspirere andre. Afsættet i græsrodsbevægelserne og den videre udvikling og lobbyarbejde op igennem det politiske og juridiske system er i høj grad båret frem af vedholdende enkeltpersoners engagement, hvilket tillægges stor betydning for det synlige og positive resultat

## Norge

I Norge blev begrebet tilgængelighed almindeligt anvendt frem til starten af 1980'erne, hvor paradigmeskiftet blev sat i gang med udviklingen af Livsløpsstandarden (1982). Dermed blev der sat en ny dagsorden for byggeriets rolle i inklusionen af ældre og personer med funktionsnedsættelse. Udviklingen skabte samtidig et behov blandt de, som arbejdede med området, for at løfte opgaven ud over den traditionelle differentiering mellem personer med funktionsnedsættelse og uden.

Den amerikanske *universal design* bevægelse tilbød et mulig løsning på problemet, og begrebet universell utforming (UU) blev første gang introduceret i Norge i rapporten "*Universell utforming. Planlegging og design for alle*", fra Rådet for funksjonshemmede i 1997. Modsat utviklingen i Danmark på samme tid fastholdt nordmændene siden det amerikanske designbegreb og oversatte det til *universell utforming*.

Rapporten bygger på *universal design* definitionen og principperne som defineret ved Center for Universal Design i North Carolina. Universell utforming blev i rapporten defineret som:

*"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 tilpassing og spesiell utforming"*.

*"Hensikten med konseptet universell utforming er å forenkle livet for alle ved å lage produkter, kommunikasjonsmidler og bygde omgivelser mer brukkbare for flere mennesker, med små eller ingen ekstra kostnader. Konseptet universell utforming har som målgruppe alle mennesker i alle aldre, størrelser og med ulike ferdigheter."*<sup>42</sup>

Husbanken gennemførte i årene efter et uddannelsesprojekt om *universell utforming* i samarbejde med interesseorganisationerne og relevante forsknings- og uddannelsesinstitutioner. Formålet var at udbrede kendskabet til og forståelsen af *universell utforming* som strategi, og projektet rettedes mod både videregående uddannelser og efteruddannelse af især ergoterapeuter, arkitekter, planlæggere og designere. Projektet medvirkede til, at centrale organisationer tog begrebet til sig, og at der blev etableret en fælles forståelsesramme for begrebet blandt de centrale aktører på området. Både Husbanken og Statens Byggetekniske Etat (BE) spiller en central rolle i det videre og pågående arbejde i forbindelse med kompetenceudvikling og informationsarbejde. Samarbejdet kommer bl.a. til udtryk i det fælles *Informationsprogrammet for universell utforming*, som har gennemført kampag-

ner rettet mod både fagspecifikke målgrupper samt den almindelige offentligheds kendskab til og forståelse af *universell utforming*. Husbanken blev desuden ansvarlig for at lede et informations- og udviklingsarbejde blandt interesseorganisationerne, og regeringen etablerede under Social og helsedirektoratet DELTA-centeret som statens kompetencecenter for deltagelse og tilgængelighed.

Regeringshandlingsplaner fra perioden 1990-97 afspejlede den internationale udvikling i forhold til både WHO's begreber og FN's ligebehandlingskrav. I 1999 nedsatte Regeringen Manneråkerudvalget, der skulle redegøre for handicappedes rettigheder i en større sammenhæng. Udvalget skulle desuden pege på mulige strategier og virkemidler for at fremme funktionshæmmedes deltagelse og ligestilling. Udvalgets arbejde resulterede i rapporten *NOU 2001:22 Fra bruker til borger* (2001), der er et helt centralt dokument for den videre udvikling og stadig danner grundlag for det pågående arbejde. Blandt Manneråkerudvalgets anbefalinger var, at retten til deltagelse og livsudfoldelse for funktionshæmmede skal være en formel rettighed, og at lovgivningen bør styrkes ved indføring af en antidiskrimineringslov og styrkelse af den eksisterende lovgivning herunder også lovfæstet ret til brugerdeltagelse i forbindelse med plan- og byggeloven. Udvalget anbefaler videre, at universell utforming skal ligge til grund for al samfundsmæssig planlægning, og at tilgængelighed skal være en rettighed, der indgår i forståelsesrammen af universell utforming, og derved inkluderes i hovedløsningen<sup>43</sup> på en ikke-diskriminerende måde.

Manneråkerudvalget foreslog altså som et væsentlig del af strategien for at fremme målet om fuld deltagelse og ligestilling for funktionshæmmede at udvikle en antidiskriminationslov. Udvalget pegede desuden på, at fuld tilgængelighed til bygninger og udeområder gennem implementering af *universell utforming* skal være et centralt satsningsområde.

Som opfølgning på Manneråkerudvalgets anbefalinger nedsattes Syseudvalget i 2002, der havde til opgave at redegøre for en styrkelse af det retlige værn mod diskriminering af funktionshæmmede. Udvalgets indstilling (NOU:2005:8) foreslog både en antidiskrimineringslov og ændringer af plan- og bygningsloven. I juni 2008 blev *Loven om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)* vedtaget. I april 2008 blev en ny Plan- og bygningslov præsenteret i Stortinget, og den forventes at træde i kraft 1. januar 2010.

Miljøvernsdepartementet har spillet en central rolle i udviklingen af begrebet *universell utforming* og har i samarbejde med Deltasenteret og Social- og helsedirektoratet udarbejdet temarapporten *Universell utforming, Begrebssavklaring* (2007) for at imødekomme det stigende ønske om en konkretisering af begrebet.

Definitionen af *universell utforming* fra Miljøvernsdepartementet er ikke retlig bindende, men har til formål at indgå i den videre udvikling af Plan- og byggeloven og dertil hørende regelværk og anvisninger.

Definitionen af *universell utforming* i en retlig sammenhæng og forståelsen af begrebet i relation til antidiskriminationslovgivningen indgår som del af Regeringens udarbejdelse af loven.

Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) vedtog i 2008 en strategi for *universell utforming* med en defineret målsætning om på kort sigt at bidrage til kompetenceudvikling hos arkitekter og planlæggere, udvikling af best-practice projekter og øget samarbejde med myndighederne. Det langsigtede mål med strategien er, "*at bidrage til at universell utforming bliver en tænkemåde og metode*".<sup>44</sup>

### Definition af begreber og brugerne

I Norge har man siden 1997 primært anvendt begrebet *universell utforming*, der i den norske kontekst betragtes som et langt mere holistisk og vidtrækkende begreb end *tilgængelighed*.

At man i Norge valgte at introducere begrebet *universell utforming* som bærende for den ønskede udvikling var et resultat af dialog og undersøgelser blandt faglige eksperter, der arbejdede med tilgængelighed til byggeriet. I et uformelt netværk blev forskellige begreber diskuteret i ønsket om at finde en

langsigtet alternativ til tilgængelighed. *Tilgængelighed* blev opfattet som en begrænsende tærskelværdi, som både definerede og samtidig fastholdt tænkningen i specielle løsninger frem for generelle. Begrebet *design-for-alle* som samtidig var fremvoksende i europæiske regi blev diskuteret, men man fandt at begrebet var for undefineret og vendte sig derefter mod USA og *universal design*, som kunne tilbyde det paradigmeskift, man fandt nødvendigt. Dog anså man ordet "design" for problematisk pga. betydningsforskellen på norsk og engelsk. I engelsk sprogbrug inkluderer ordet design både arkitektur og industriel design, mens der på norsk (og dansk) differentieres, og ordet design anvendes generelt til at beskrive industrielt design. Efter rådføring med bl.a. Norsk sprognævn valgte man at formulere begrebet som *universell utforming*. Man valgte også at oversætte den amerikanske definition af begrebet uden nævneværdig redigering.

I den norske kontekst betragtes introduktionen af *universell utforming* som et paradigmeskift, der flytter vægten fra individet til samfundet og fra speciel løsning til den generelt brugbare løsning. Ekspertter påpeger væsentligheden af ikke at betragte *universell utforming* "som ny vin på gamle flasker", idet det ikke er en udvidet grad af tilgængelighed, men et helt andet holistisk begreb, der opløser brugerdifferentieringen og betragter alle brugere som ligeværdige i deres diversitet. Ekspertterne understreger desuden betydningen af den positive energi, som er tilført udviklingsprocessen med introduktionen af *universell utforming* som bærende begreb, og de mange nye forskningsfelter som processen har åbnet op for.

*"Universell utforming er en filosofisk overbygning på tilgængelighed"*

- J. Christoffersen

At begrebet *universell utforming* på kun 10 år er blevet så effektivt integreret i norsk tankegang og har fået status som national vision kan skyldes flere faktorer, herunder at tiden havde skabt det handlingsrum, som begrebet passede i. Desuden var Livsløpsstandarden, den norske samfundsmodel, hvor staten bærer individet, samt sektor-tankens og topstyring alle centrale faktorer, der gav udviklingen medvind. Det vedholdende arbejde for implementering af begrebet og loyaliteten overfor begrebets norske definition blandt de centrale aktører i processen må også tillægges stor betydning for, at begrebet har vundet så stor og konsekvent indpas på alle niveauer.<sup>45</sup> Det afgørende paradigmeskift fra *tilgængelighed* til *universell utforming* som inklusionsdefinerende begreb og minimumskrav i lovværket er dermed i udgangspunktet ikke kun vokset ud af græsrodsbevægelsen, men har taget afsæt blandt et netværk af faglige aktører i centraladministrationen, forskningsinstitutioner og videntcentre.

I kontrast til den danske sprogforvirring og begrebsblanding er den sproglige brug af *universell utforming* i Norge utrolig konsekvent. Kritiske røster påpeger dog stadig, at selvom sproget markerer et paradigmeskift, kan de konkrete tiltag i byggeriet stadig generelt klassificeres som tilgængelighed for handicappede.

*Universal design* blev i sin oprindelige form formuleret som et designkoncept, og begrebet er i den norske kontekst foldet ud og har fået betydning som en strategi og en politisk målsætning. Diskussionen om, hvorvidt og hvordan strategien kan operationaliseres, følger beslutningen om at definere *universell utforming* som et rettighedsэлемент. Der er delte meninger om, hvorvidt det kan lade sig gøre. Det påpeges bl.a., at man ved at konkretisere begrebet i detaljer for at kunne gøre det retlig bindende, risikerer at indsnævre begrebet i en sådan grad, at det ikke længere inkluderer alle personer, som det er tænkt. Hvis *universell utforming* skal udelukke enhver form for differentiering af grupper, vil man stadig være tvunget til at tale om "universell utforming plus andre tiltag", for at imødekomme den brugergruppe, der altid vil falde uden for almenheden pga. særligt store tilpasningsbehov.<sup>46</sup>

Denne problemstilling imødekommes af FN's handicapkonvention, der i sin definition af *universal design* understreger nødvendigheden af at skulle supplere med hjælpemidler i nogle tilfælde.

En operationaliseringsmodel for begrebet er at fokusere på forholdet mellem bruger, funktionskrav og brugsegenskaber ved en proces, hvor første led er afklaring af, til hvad og for hvem byggeriet er tiltænkt, og næste led derefter er definition af funktionskravene i forhold til relevante brugergrupper<sup>47</sup>. Dette forslag om at tage udgangspunkt i brugergruppens funktionskrav frem for specificering af bygningsdesign er parallel til grundtanken i det amerikanske *Universal Design Consensus Standards* system.

Der er desuden i 2008 taget initiativ til et forskningsprojekt, der skal undersøge perspektiverne i at udvikle et sæt af målbare tilgængelighedsindikatorer.

I relation til tilgængelighed er den almindeligt anvendte norske definition af brugergrupper en opdeling i hhv. bevægelseshæmmet, orienteringshæmmet og miljøhæmmet. I relation til *universell utforming* henstår stadig et større arbejde med at udrede fortolkningsmulighederne og operationaliseringen ved den definerede brugergruppe som "alle".

*Tilgængelighed* og *tilgængelig udformning* betragtes traditionelt som middel til at supplere den eksisterende hovedløsning med specielle indretninger for at imødekomme særlige behov for funktionshæmmede. Dermed kategoriseres *tilgængelighed* som et begreb der understreger forskellen og ikke virker fremmede for ligestilling. Tre primære brugergrupper, der er defineret<sup>48</sup> som tilgængelighedsbrugere, er:

- Bevægelseshæmmede – omfatter alle der har problemer med at bevæge sig p.g.a. fx lunge og hjertesygdomme, balanceproblemer eller nedsat styrke i hænder, arme eller ben
- Orienteringshæmmede – omfatter personer med nedsat syn, hørelse eller kognitive evner
- Miljøhæmmede – omfatter personer med astma, allergi, nedsat lungefunktion eller andre former for nedsat immunforsvar

*Universell utforming* er som nævnt udviklet og udfoldet de sidste ti år i norsk kontekst og anvendes bl.a. som begreb i plan- og byggeloven, i antidiskriminationsloven som juridisk begreb og i den faglige arkitektur- og designdebat.

*"Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig".*

*- Antidiskriminations- og tilgjengelighetsloven, 2008<sup>49</sup>*

*"Universell utforming er en strategi for planlegging og utforming av produkter og omgivelser for at oppnå et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle.*

*Universell utforming defineres som:*

*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 tilpassing og en spesiell utforming."*

*- Miljøverndepartementet, 2007<sup>50</sup>*

*"Universell utforming bidrar til økt livskvalitet for alle.*

*Som del av planlegging, programmering og prosjektering bidrar universell utforming til en mer inkluderende arkitektur som forenkler livet for mennesker med ulike ferdigheter, i alle aldre og størrelser.*

*Universell utforming handler om forståelse og toleranse og kunnskap og kompetanse som hele plan- og byggkjeden i både offentlig og privat sektor må utnytte for å skape omgivelser av høy kvalitet."*

*- Norske arkitekters landsforbund, 2008<sup>51</sup>*

### **Implementeringsstrategier**

Det byggede miljø i Norge reguleres via plan- og bygningsloven, som består av to dele; en plan-del og en bygningsdel. Udearealer reguleres via plandelen. Lovene præsiseres og uddybes i Teknisk forskrift og tilhørende veiledninger.

I relation til tilgjengelighet gir loven mulighet for dispensation i særlige tilfælde og definerer desuden sanksjonsbestemmelser, hvis kravene i teknisk forskrift ikke er imødekommet. Herunder fx muligheten for ikke at udstede ibrugtagningstilladelse før kravene imødekommes.

Teknisk forskrift stiller krav til, at alle byggerier med offentlig adgang skal have fuld tilgjengelighet for både bevægelseshæmmede og orienterings-hæmmede.

Krav til tilgjengelighet for funksjonshæmmede blev første gang introduceret i teknisk forskrift i 1976. I 1997 blev kravene ændret til funktionskrav, som blev præcisert i vejledningen, hvor de er defineret som minimumskrav. De er senest revideret i 2003. Frem til år 2000 var grundkravene til tilgjengelighet hovedsageligt uforandrede<sup>52</sup>

Kravene i teknisk forskrift gælder for nye bygninger med publikumsfunktioner og nye bygninger med arbejdspladser. Ved hovedombygning eller ændring af bygningens brug af eksisterende bygninger gælder kravene i teknisk forskrift også. Det samme gælder tilbygning eller udvidelse af eksisterende byggeri. Plan- og bygningsloven fra 1997 giver mulighed for at pålægge krav om tilgjengelighetstiltag i ældre byggeri, hvis der eksisterer tungvejende grunde, men denne mulighed er endnu ikke anvendt, og der eksisterer derfor ingen juridisk eller praktisk erfaring med kravmuligheden.

I juni 2008 blev *Loven om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)* vedtaget. Lovens formål er *"å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne."*(§1)

Loven forbyder direkte og indirekte diskriminering på baggrund af nedsat funktionsevne og definerer diskriminering som en handling eller en undladelse, der har til formål eller virkning, at personer med funktionsnedsættelse behandles dårligere end personer uden funktionsnedsættelse (§4).

Loven påbyder al offentlig og privat virksomhed at "*sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten*" (§9).

Loven præciserer videre at "*For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven* (§10).

I forberedelsen af antidiskriminationsloven er det blevet foreslået, at der stilles krav til, at alt nyt byggeri skal være *universelt utformet* fra 1. januar 2009, og at alt eksisterende byggeri fra 1. januar 2019 skal være *universelt*.<sup>53</sup> Forslaget har øget efterspørgslen efter teknisk vejledning og standarder, der beskriver operationaliseringen af *universell utforming* i byggeriet, og efter beregninger af de økonomiske omkostninger.

Det er vurderet, at nærmest intet af det eksisterende byggede miljø imødekommer kravene til *universell utforming*, og at omkostningerne for at opgradere byggeriet rettet mod offentligheden til *universell utforming* standard forventes at være mellem 14 og 23 milliarder norske kroner.<sup>54</sup> Med afsæt i de store økonomiske omkostninger, er det oprindelige tidsbegrænsningsforslag derfor revideret, og det er foreslået, at man foretager en skridtvis og prioriteret implementering.<sup>55</sup>

I april 2008 blev en ny Plan- og bygningslov, der stiller krav om at alle publikumsbygninger skal være *universelt utformet*, præsenteret i Stortinget, og den forventes at træde i kraft januar 2010. Desuden forventes en Norsk Standard for *universell utforming* at blive offentliggjort i løbet af 2009, og der udarbejdes desuden øjeblikket nye tekniske forskrifter.

Nordmændene har arbejdet mod en konsekvent officiel målsætning om et *universelt utformet* samfund i 10 år. Centrale aktører har arbejdet målrettet og konsekvent for at bringe *universell utforming* op på højeste niveau, og resultatet ses pludselig tydeligt som en parallel udvikling af centrale juridiske og bygningsregulerende dokumenter. Det hele sker her og nu, og fremtiden vil vise, hvad resultatet bliver af den proces, der i den internationale *universal design movement* betragtes med stor interesse og respekt.

## Australien

Indtil 1980 var den australske handicappolitik ligesom i de andre undersøgte lande også baseret på den medicinske model og på at supplere landets "invalidere" med basale ydelser. Det internationale paradigmeskift repræsenteret ved WHO's sundhedsbegreb i 1980 påbegyndte en politisk proces i Australien, som førte til vedtagelsen af den føderale antidiskriminationslov *the Disability Discrimination Act* (DDA) i 1992. Loven forbyder diskrimination af funktionshæmmede og dækker et bredt spektrum af samfundsområder; arbejde, uddannelse, varer og tjenesteydelser, bolig og offentligt liv. DDA omfatter desuden bestemmelser om adgang til bygninger, som er åbne for offentligheden (*access to premises*), og deltagelse i sport og føderal administration. Loven forbyder desuden diskrimination af personer, fordi de er i familie med, er venner eller kollegaer af, eller ansatte hos en person med funktionsnedsættelse.

Allerede i 1977 blev den første antidiskriminationslovgivning vedtaget i Australien, da delstaten New South Wales vedtog *the Anti-Discrimination Act* (ADA). Loven var oprindeligt et værn mod diskrimination på grund af køn og etnicitet, men blev udvidet til at omfatte Disability ved en lovændring i 1983. Derfor omtales loven i New South Wales i tillæg til den senere føderale lovgivning.

Den føderale lov DDA blev fulgt op af regeringens strategiplan *the 10 Year Commonwealth Disability Strategy* i 1994, som pålagde alle føderale mini-

sterier og organer at fremme den nationale målsætning om at sikre lige muligheder og lige behandling af personer med funktionsnedsættelse. DDA forbyder diskrimination på basis af funktionsnedsættelse, og operationaliseringen af dette krav i forhold til det byggede miljø defineres i en række nationale standarder. Den første nationale standard, *the Disability Standard for Public National Transport*, blev sendt til vedtagelse i Parlamentet i august 2002.

Det er et grundlæggende princip i udviklingen af de nationale standarder, at alle relevante aktører høres i processen, og udviklingen af standarderne har som konsekvens vist sig at være meget tidskrævende. Den offentlige debat er præget af vedholdende kritik af processens tidshorisont som eksemplificeres ved, at kun to standarder er endnu vedtaget og trådt i kraft siden processen startede i 1993.

Antidiskriminationslovgivningen i Australien varetages af the Human Rights & Equal Opportunity Commission (HREOC). Kommissionen blev etableret 10. dec. 1986 og erstattede det tidligere Human Rights Commission (1981). Kommissionen har ansvar for administrationen for bl.a. Racial Discrimination act 1975 (RDA), Sex Discrimination Act 1984 (SDA) Human rights and Equal Opportunity Commission act 1986. Da the The Disability Diskrimination Act trådte i kraft i 1992, blev der oprettet en Disability Discrimination Commission i HREOC regi.

### Definition af begreber og brugere

Den australske DDA forbyder diskrimination på baggrund af funktionshæmning (*disability*), og det særlige i den australske model er, at *disability* defineres bredere end i fx den amerikanske ADA. Den umiddelbare definition ligner den amerikanske ved at inkludere totalt eller delvist fravær af fysisk eller mentalt funktionsevne, men udvides derefter til også at inkludere funktionsnedsættelse der eksisterer, tidligere eksisterede, kan opstå i fremtiden eller kan antages at eksistere. Helt unikt er også, at loven inkluderer et værn mod diskrimination af personer knyttet til den funktionshæmmede.

I forhold til WHO's sundhedsbegreb og brugerdefinition synes den australske definition af *disability* og personer, der kan tænkes at leve med en funktionsnedsættelse at definere en ny model for brugerdefinition. Der tages udgangspunkt i funktionshæmmede og loven anvender *tilgængelighed* som grundprincip, ligesom fokus er på funktionshæmmede. Men samtidig inddrages den potentielt fremtidige bruger i et livstidsperspektiv og ved at inddrage personer relateret til den funktionshæmmede udvides brugergruppen i teorien til at inkludere "alle".

*disability, in relation to a person, means:*  
(a) *total or partial loss of the person's bodily or mental functions; or*  
(b) *total or partial loss of a part of the body; or*  
(c) *the presence in the body of organisms causing disease or illness; or*  
(d) *the presence in the body of organisms capable of causing disease or illness; or*  
(e) *the malfunction, malformation or disfigurement of a part of the person's body; or*  
(f) *a disorder or malfunction that results in the person learning differently from a person without the disorder or malfunction; or*  
(g) *a disorder, illness or disease that affects a person's thought processes, perception of reality, emotions or judgment or that results in disturbed behaviour;*  
*and includes a disability that:*  
(h) *presently exists; or*  
(i) *previously existed but no longer exists; or*  
(j) *may exist in the future; or*  
(k) *is imputed to a person.*

- Disability Discrimination Act, 1992

## Implementeringsstrategier

Operationaliseringen af de krav, der stilles i antidiskriminationsloven, base-res primært på nationale standarder. Standarderne udformes i en national standard-komité i samarbejde med berørte interessegrupper og organiseres af the Attorney-General's Department. Komiteen gennemfører nationale høringsrunder i de enkelte stater, og de vedtagende standarder sendes derefter til det relevante ministerium. Herefter er det justitsministeren, som formelt vedtager standarden.

Målet med standarderne er en konkret fastsættelse af, hvad der kræves for at overholde loven.

Standarden præciserer, hvad der positivt kræves for at sikre sig mod at diskriminere, således at hvis standardens krav overholdes, kan diskriminations-lovgivningen ikke anvendes. Samtidig vil brud på en gældende standard være ulovlig og giver dermed den diskriminerede adgang til at klage. I den forståelsesramme vil standarderne erstatte diskriminationslovgivningen på de respektive fagområder.

De relevante ministerier har ansvaret for at følge op om standarderne overholdes, men de har ingen sanktionsmuligheder. Målet er, at standarderne bliver harmoniseret med den øvrige lovgivning, ex. således at bygningslovgivningen stiller samme krav som standarderne. Når dette sker, vil bygningslovgivningens sanktioner også kunne rettes mod brud på standarden.

Transportstandarden, der trådte i kraft i 2002 fastsætter en 30 års tidsramme for fjernelse af diskriminerende design i transportsektoren, herunder både transportmidler, infrastruktur og bygninger. Der træder nye krav i kraft hver femte år. Bygningsstandarden (*access to premises*) er på trapperne og vil stille krav til *tilgængelighed*. Det er en klar målsætning at harmonisere standardens krav med bygningsreglementets krav. Standard komiteen har derfor anbefalet, at bygningsreglementet revideres parallelt med udviklingen af standarden, så tilgængelighedskravene bliver identiske.

Ud over sektorspecifikke standarder arbejdes der også på brugerspecifikke standarder som fx en standard specifikt for ældre og en for børn.

*The Human Rights and Equal Opportunities Commission* (HEROC) er et uafhængigt føderalt organ med ansvar for at håndhæve antidiskriminationslovgivningen. HEROC er en kommission bestående af fem kommissærer og en præsident. En af kommissæerne har ansvaret for diskrimination med baggrund i *disability* (Disability Discrimination Comissioner).

HEROC behandler personlige klagesager. Hvis klagen er vurderes til at være begrundet, startes der en mægling. HEROC har ikke kompetence til at træffe bindende beslutninger. Dette skyldes magtfordelingen i den føderale grundlov, som kræver, at retsafgørelser kun kan træffes af instanser, der har domstolskompetence. På trods af den relativt brede definition af *disability* og den dermed større mængde potentielle klager ser det ikke ud til, at der kommer uforholdsmæssigt mange ubegrundede klager.

Hvis mæglingen ikke fører til noget resultat, kan sagen indbringes for den føderale domstol, som kan tildele erstatning hvis der har fundet diskrimination sted.

## Opsummering

I USA er *universal design* udviklet som en designideologi for formgivere, og *tilgængelighed* er et minimumskrav, der definerer designtiltag for en særlig brugergruppe: funktionshæmmede. Forskellen i og forståelsen af brugerdefinition er generelt tydelig, og designprincipperne betragtes som forskellige. *Design-for-alle* anvendes ikke. *Tilgængelighed* implementeres i statslige bygningsreglementer og anvisninger samt i den føderale ADAAG. Universal design implementeres i undervisning og formidling som en designideologi. Amerikanske forskere og arkitekter har taget initiativ til en redefinering og præcisering af *universal design*, så det i højere grad kan operationaliseres, og arbejdet involverer en bred vifte af faglige aktører.

I Norge anvendes *tilgængelighed* og *universell utforming*. Man har foretaget et bevidst valg mellem *design-for-alle* og *universal design*, da man valgte det sidste som grundlag for det norske *universell utforming*. *Tilgængelighed* og

*universell utforming* anvendes og fortolkes som repræsenterende vidt forskellige menneskesyn. *Universell utforming* er defineret som nationalpolitisk målsætning, og en operationaliseringsmodel er under udvikling i en tværfaglig dialog. Centrale ressourcepersoner erkender, at der er risiko for, at operationaliseringen af *universell utforming* målsætningen reelt resulterer i *tilgængelighed* frem for *universell utforming*, og man arbejder bevidst og målrettet mod at imødekomme udfordringen. Processen er undervejs, og Norge kan blive kilde til stor erfaring.

I Australien arbejder man primært med *tilgængelighed* for at imødekomme de rettigheder, man har sikret via en antidiskriminationslovgivning. Nationale standarder er operationaliseringsprincippet, og de udarbejdes i en faglig konsensusproces, som kritiseres for at være for langvarig. Man anvender sprogligt *tilgængelighed* og *funktionshæmmet*, men definerer samtidig i antidiskriminationsloven brugeren bredere end den, der lever med funktionsnedsættelsen. Man inkluderer også tidligere og fremtidige funktionshæmmede i brugerdefinitionen og antager dermed en drejning mod en *universal design* brugerdefinition, uden at man sætter de ord på. Fokus i standarderne er umiddelbart på funktionshæmmede, men der udarbejdes også specifikke standarder for ældre og børn, og den principielle brugeropdeling i funktionshæmmede og ikke-funktionshæmmede er derved også opløst. Den australske model er ikke entydig rettet mod et *tilgængelighed* eller *design-for-alle/universal design*, om end det hælder mod det første.

## Den anden vinkel - ekspertinterviews

Rapporten præsenterer her en opsummering af interviewsamtaler med fag-eksperter. Formålet med interviewsamtalerne er at belyse problemfeltet fra andre faglige vinkler end de byggefaglige, herunder sociologi, filosofi og jura, samt at pege på forhold, som kan bidrage til den videre identificering af problemer med at gennemføre strategierne. Ekspertene er interviewet med udgangspunkt i deres faglige egenskab som henholdsvis sociolog, filosof og jurist, og de enkelte afsnit præsenterer en opsummering af de faglige synspunkter, som er fremkommet i interviewsamtalen.

Samtalen tog udgangspunkt i spørgsmålene:

- Hvilke problemstillinger udløser begreberne tilgængelighed /design-for-alle i din faglige optik?
- Er der specifikke udfordringer for tilgængelighed/universel design i den danske kontekst?
- Hvordan skal forpligtelsen til 'ligebehandling' fortolkes?
- Hvordan prioriterer man mellem de forskellige brugergrupperes behov?

### Sociologen

Sociologen Henrik Dahl peger på væsentligheden af at stille det han kalder "berettigede krav", og at disse defineres i forhold til fællesskabet. Kravet om tilgængelighed er fx et berettiget krav om en anerkendelse af, at handicappede også har behov for at komme ind i fx en kirke. Men det er samtidig et lige så berettiget krav, at man ikke vil ødelægge en gammel kirke ved at gribe ind i den bevaringsværdige bygningsarv med tilgængelighedstiltag. På samme måde er det et berettiget krav at ville anvende bygningselementer som fx pragttrappen som et arkitektonisk element, også selvom den ikke kan anvendes af handicappede.

*"Forudsætningen for vellykket livskunst er, at man accepterer at man er, den man er."*

- sociologen

Han peger på betydningen af begrebet *livskunst*, og udfolder begrebet til at være evnen til at erkende sine grænser, at acceptere sin skæbne og erkende, den man er. Som funktionshæmmet skal man kunne komme i kontakt med myndigheder og staten, men det er en del af det han kalder *skæbnefaktoren*, at der findes andre veje at gå end den generelle, og at det må man acceptere.

I relation til problemstillingen vedrørende prioritering af brugere og tiltag, vender han spørgsmålet om, og mener at det er lige så gyldigt at spørge om, hvorvidt det er et offentligt anliggende, at et liv er som det er.

Han mener, man må tage udgangspunkt i behovet for anerkendelse, som er basalt menneskeligt. Han beskriver tre givere af anerkendelse i vor tid; intimsfæren (anerkendelse som et værdifuldt menneske), det civile liv (anerkendelse som et kompetent menneske) og staten (anerkendelse som borger). De tre arenaer tilbyder tre forskellige typer anerkendelse, og ifølge sociologen sker der en misforstået forskydning i forhold til den personlige anerkendelse af den man er (egen-anerkendelsen), hvis man henvender sig til den forkerte giver. Et eksempel i denne kontekst er, hvis man fx henvender

sig til staten med en fordring om anerkendelse i form af ros eller kærlighed, som faktisk skal gives fra familien eller det civile liv. Problemet opstår når man kræver, at staten skal bære ansvaret for at anerkende personlige begrænsninger og bære ansvaret for at kompensere for disse. Forholdet mellem krav og skæbne forskydes.

*"En stat gør jo sig selv til grin ved at udruste borgeren med nogle rettigheder den ikke kan garantere, og en stat kan tåle mange anslag, men den kan ikke tåle det anslag at blive til grin."*

- sociologen

*"Problemet er at man af hensyn til den gode stemning skal sætte jord og himmel i bevægelse for at skabe en illusion om at man ikke er forskellig."*

- sociologen

Statens ansvar er at anerkende borgeren, og dens opgave er at stille alle borgere lige. Men fortolkningen af "lige" fastlægges ved forhandling og defineres ved forhandlende grænser, som altid må være rimelige set i forhold til fællesskabet. Ifølge sociologen er "lige" ikke nødvendigvis det samme som "ens". Det defineres ved forhandlede grænser, og må baseres på rimelighed. Han mener desuden, at diskriminationsbegrebet bliver generelt ubrugeligt, hvis det bruges forkert og for meget. Det er væsentlig i sammenhængen, at staten ikke lover noget, den ikke kan holde, idet resultatet vil være at den bliver til grin, og det kan den ikke bære, hvis den vil bestå. Han påpeger desuden, at det er en central misforståelse, at rettighed er en menneskelig egenskab, som vi fødes med, idet det er staten, der udstyrer borgeren med rettigheder.

*"Man skal på ingen måde være usensitiv overfor folk der har et andet udfoldelsesrum, det skal man selvfølgelig kunne have, men der skal være rimelighed, rimelighed går jo begge veje."*

- sociologen

## Filosoffen

I forståelsen af tilgængelighed som begreb, og hvilke aspekter, der bør indtages i begrebsdefinitionen, peger filosofen Ole Fogh Kirkeby på de kognitive udfordringer i det byggede miljø. Betydningen af de behov, der følger med en kognitiv funktionsnedsættelse, øges ved at pege på de voksende brugersegmenter, der kan være udfordret af samme. Herunder ældre, ordblinde, talblinde, personer med andre kulturelle baggrunde osv. Han peger på, at de fysiske funktionsnedsættelser oftere er på dagsordenen end de kognitive, og at årsagen skal findes i tidens normaliseringspres. Dermed mener han tidens forventning om, at vi alle skal kunne håndtere alt, og vi derfor ikke bekender os til vores kognitive problemer eller funktionsnedsæt-

telser, hvis de ikke i udgangspunktet er synlige for andre. Desuden peger han på de mindre målbare emotionelle aspekter af arkitekturen og tilgængeligheden, som væsentlige at inddrage i begrebsdefinitionen.

*"Hvis vi skal formulere en almen forståelse for tilgængelighed for alle vil det kræve, at alle de kognitive aspekter spiller en meget stor rolle (...) og et andet væsentligt aspekt ved tilgængelighed som har at gøre med oplevelsen af en form for stedsmæssig velvære, at overskuelighed er en vigtig del."*

- filosoffen

I forhold til de kognitive funktionsnedsættelser, peger han videre på de mange typer udfordringer, det byggede miljø kan skabe, som fx orienteringsproblemer fordi den rumlige logik ikke kan aflæses, afkodning af symboler som fx skilte og ikoner, eller forståelse af information pga. ordblindhed eller fremmedsprog. Rækken af behov er altså endeløs, og ideen om at prioritere mellem behov og dermed brugergrupper rejser et uløseligt dilemma i filosofens øjne. "Hvem skal være dommeren?" spørger han og betragter dilemmaet som parallelt til, når sundhedssystemet skal prioritere mellem fx hjerte- eller kræftoperationen.

I et samfund, hvor der ikke er tilstrækkelige ressourcer til, at alle behov kan imødekommes, mener han, at man må erkende utilstrækkeligheden og enten basere prioriteringen af tiltag på medicinske diagnoser eller på den eksisterende realitet, hvor den, der udtrykker sine behov tydeligst, bliver hørt. Grundlæggende mener han, at man ikke bør stille spørgsmålet om, hvordan man prioriterer mellem brugerbehov.

*"Samfundet kan ikke skabe en formel lighed for alle mennesker, det er umuligt"*

- filosoffen

Han mener, man bør kræve *tilgængelighed* i det offentlige rum, mens man i det private rum må have mulighed for en individuel estimering af behovet. Men kravet om *tilgængelighed* i det offentlige rum peger på en basal problemstilling i forståelsen af retten til ligebehandling. Velfærdsstatens tankegang dikterer, at alle behandles lige og dermed også, at alle behandles ulige, hvilket han opfatter som en misforståelse af demokratiet. "Lige" er ikke nødvendigvis lig med "ens", og formel lighed er et umuligt projekt. Kravet om at blive behandlet med ligeværd og derfor ens, bør vendes om i forhold til individ og fællesskab, og individet med funktionsnedsættelse bør i stedet anerkende at fællesskabet tager individets behov alvorligt.

Han mener, at kravet om at "lige" skal betyde "ens" ligger i forlængelse af tidens kravs- og rettighedsmentalitet, som bør redefineres. Rettighedskravene bør følges af pligtkrav og menneskeret følges af menneskepligt. Han påpeger, at individet i forhold til fællesskabet har pligt til at udvise ydmyghed og generøsitet samt en moralsk forpligtelse til ikke at kræve ind, alt sammen baseret på grundlæggende værdier som anstændighed og dannelse. Man skal kunne kræve af hinanden – og dermed også af funktionshæmmede – at den enkelte forholder sig til, hvordan han selv forholder sig til fællesskabet, og anerkende, at han ikke er den eneste, der har behov eller kræver ressourcer.

*"Rettigheden skal forbindes med pligt til at forvalte rettigheden. Det handler om at være i stand til at administrere sine egne muligheder i forhold til fællesskabet, og vise generøsitet og ydmyghed (...) der påhviler alle grupper en moralsk forpligtelse til ikke at kræve ind men acceptere fællesskabet"*

- filosoffen

Diskussionen om prioritering af brugergrupper fører til spørgsmålet om, hvorfor det oplagte argument om, at der må være en begrænsning for, hvor mange ressourcer man skal bruge på én minoritetsgruppe, ikke optræder i den offentlige debat, når det drejer sig om handicappede.

Han peger på to årsager; tilgængelighed for handicappede formuleret som rettighed giver fællesskabet et vigtigt afløb for humanisme, samt betydningen af projektiv identificering. Vi er alle klar over, at vi selv kan blive handicappede i morgen. Han peger også på en forklarende faktor som politisk korrekthed samt at "den påfaldende disharmoni" mellem, hvordan man diskuterer fx funktionshæmmede og indvandrere, skyldes, at førstnævnte ikke repræsenterer en ideologi, og derfor ikke kan diskuteres.

## Juristen

Juristen Kirsten Ketcher peger på adgang til arbejdsmarkedet som en afgørende faktor i det inkluderende samfund, og mener derfor at tilgængeligheden bliver et centralt element for den vellykkede inklusion. Hun drager en parallel til fortidens inklusion af kvinderne på arbejdsmarkedet. Arbejdsgivere modsatte sig kravet og fremsatte argumentet om ekstra økonomisk byrde begrundet i kravet om at etablere dametoiletter, og bygningsproblematikken blev derved en central problemstilling i inklusionsprocessen.

*"Med specialløsningen er det sådan at man pålægger en gruppe hele tiden at gøre opmærksom på sig selv (...) man møder hele tiden sit handicap, ikke alene har man det, men man møder det også hele tiden, og det er altså via bygningen (...) med universal design undgår man at gøre opmærksom på sig selv."*

- juristen

Fysiske barrierer i miljøet understreger ifølge juristen en stereotypisering, som kræver, at den enkelte selv skal afkræfte fordømmen. Idet der formuleres og bygges specialløsninger, hvilket tilgængelighedstiltag defineres som, pålægger det byggede miljø den enkelte person konstant at gøre opmærksom på sit handicap og sin forskellighed, og det byggede miljø kommer derfor til at virke diskriminerende. Ifølge FN Konventionen er det også diskrimination, når noget *virker* diskriminerende, også hvis det ikke er tænkt sådan. Juristen betragter derfor *universal design* som et optimalt begreb, der løser førnævnte problematik, fordi begrebet i sin natur klassificerer alle som lige og gør det forbudt at skabe forskellighed. Hun refererer i den forbindelse til WHO's forståelsesramme (ICD) hvor det er det byggede miljø, der med sine barrierer skaber handicapet.

*Tilgængelighed* er et begreb, der understreger en særlig befolkningsgruppes særlige behov, og det kan derfor tolkes som stigmatiserende og i sin natur en faktor, der fastholder forskelsbehandling. *Tilgængelighed* er et middel i kompensationsprincippet og *universal design* som rettighed introducerer der-

for et nødvendigt paradigmeskift i handicappolitik og implementeringsstrategi.

*"Hvis bygningen ender, med at den handicappede rent faktisk bliver eksponeret som handicappet, så er Konventionen overtrådt, så er designet ikke universelt, og det er lige meget om hensigten var at inkludere, fordi hvis det virker diskriminerende, så er det diskriminerende."*

- juristen

Spørgsmålet om prioritering af behov eller tilgængelighedstiltag er en problemstilling, som juristen i al sin enkelhed nægter at diskutere. Med henvisning til, at vi lever i et velstående og ressourcerstærkt land, er spørgsmålet i hendes øje ikke et moralsk forsvarligt at stille. Hun mener, at udsigten til ekstraomkostninger altid forårsager modstand, men hvis loven påkræver en indsats, er der ingen vej udenom. I den forbindelse peger hun på FN Konventionens forbehold om, at konventionen kun skal implementeres i den grad den enkelte nation har råd til det, og at dette forbehold aldrig har været møntet på de rige vestlige lande. Hun mener, at man i den offentlige debat, om hvor mange ressourcer man kan anvende på handicappede, kan mærke at de funktionshæmmede har 'status'. Dermed mener hun, at idet man ikke kan mistænke nogen for med vilje at påføre sig selv et handicap, er det alment accepteret, at de handicappede skal kompenseres, modsat andre minoritetsgrupper. Denne tanke er i tråd med filosofiens betragtninger.

Juristen peger på løsninger og konstruktive muligheder i at vende problematikken fra at være fokuseret på en minoritetsgruppes rettighedsbaserede ressourcekrav til at betragte funktionshæmmede som en ressource. Ved at definere den handicappede bruger som elite-bruger, kan nye designmetoder og best-practice løsninger udvikles og optimeres.

*"At være med i en gruppe, der ikke skal derhen, hvor alle andre skal hen, er meget ekskluderende."*

- juristen

Hun påpeger desuden at *universel design* er en helt ny måde at tænke design og arkitektur på. Med Konventionen gøres forpligtelsen til ligebehandling af funktionshæmmede synlig, og opmærksomhedsfeltet vil øges som konsekvens. Implementeringen af *tilgængelighed* har tidligere har været baseret på incitamenter, men med FN konventionen vender man nu bevisbyrden. Det betyder, at der skal argumenteres imod at indrette en bygning handicapvenligt, hvorved det bliver vanskeligere at diskriminere. Implementeringen af Konventionens konsekvens, herunder universal designede bygninger, er en udvikling, der vil foregå over tid, men pga. Konventionen vil processen uundgåeligt bevæge sig i mod øget tilgængelighed, universel design og et inkluderende bygget miljø.

## Opsummering

På trods af forskellige faglig indgangsvinkel er eksperterne enige om, at det er afgørende at sætte fortolkningen og forståelsen af begrebet "lige" på dagsordenen. Der er forskel i den faglige forståelse af, om "lige" betyder "ens", men enighed om at det er et afgørende punkt for den videre proces med at operationalisere FN konventionens forpligtelser. I forlængelse af den debat bør forholdet mellem ret og pligt også diskuteres, og hele debatten om samfundets ansvar i forhold til borgeren og omvendt skal foldes ud i en åben og direkte debat fri af politiske korrektheds og tabuer, hvis løsningen skal være holdbar og konstruktiv.

Eksperterne er også enige om, med divergerende argumenter, at man ikke bør stille spørgsmålet om, hvordan man prioriterer mellem brugere og behov ved anvendelsen af samfundets ressourcer. De er ligeledes enige i at det indbyggede paradigmeskift ift menneskesyn og brugerdefinition, der ligger i at definere *universal design* som politisk målsætning frem for *tilgængelighed* vil gøre spørgsmålet overflødigt.

# Litteratur og noter

---

<sup>1</sup> EIDD- Design for Alle Europe (tidligere European Institute for Design and Disability) er et europæisk netværk af private og offentlige medlemsorganisationer, stiftet i 1993

<sup>2</sup> WHO. (2002). *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health*, ICF. Geneva. p.3

<sup>3</sup> United Nations. (1993). *The standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities* (Resolution 48/96). New York.

<sup>4</sup> United Nation (1993) *Resolution 48/96 The Standard Rules on the Equalization of opportunities for Persons with Disabilities*, New York. p.17

<sup>5</sup> Det Centrale Handicapråd. (2008) *De Forenede Nationer, Konvention om rettigheder for personer med handicap*. København. p. 9

<sup>6</sup> Same, p 8

<sup>7</sup> Same, p 12

<sup>8</sup> Wijk, M. (Ed). (1996). *European concept for accessibility*. Doorn: CCPT. p. 9

<sup>9</sup> same, p. 7

<sup>10</sup> Council of Europe. (2007). *Resolution ResAP(2007)3 Achieving full participation through universal design*. Strasbourg.

<sup>11</sup> Kercher, P. (2007). Names and mission statements: The evolving message of design for all. *Newsletter of the Design for All Institute of India*, (Annual issue, January 2007), 17-43.

<sup>12</sup> Bengtsson, S. (1997). *Handicap og funktionshæmning i halvfemserne*, (Socialforskningsinstituttet 97:1). København. p. 11

<sup>13</sup> Gill, J. (1996). *Telecommunications: The missing link for people with disabilities* (COST 219). London.

<sup>14</sup> Eurostat. (2006). *Populations statistics 2006*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>15</sup> Australian Bureau of Statistics. (2006). *3222.0 – Population projections, Australia, 2004 to 2101*. Canberra. Lokaliseret på: <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/3222.0Explanatory%20Notes12004%20to%202101?OpenDocument>

<sup>16</sup> National Institute of Population and Social Security Research. (2002). *Population projections for Japan: 2001-2050*. Tokyo.

<sup>17</sup> National Institute on Aging, & U.S. Census Bureau. (2005). *65+ in the United States*. Washington, DC.

<sup>18</sup> Bygge- og Boligstyrelsen. (1997). *Tilgængelighed for alle: Betænkning og handlingsplan for handicappedes adgang til det fysiske miljø*. København.

<sup>19</sup> By- og Boligministeriet. (1998). *Redegørelse af 20/10 98 om handicappedes adgang til de fysiske omgivelser*. København.

<sup>20</sup> Regeringen. (2003). *Handlingsplan for handicapområdet*. København.

<sup>21</sup> samme

<sup>22</sup> Council of Europe. (2001). *Resolution ResAP (2001)1 on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment*. Strasbourg.

<sup>23</sup> Universal Design sidestilles i resolutionen med andre lignende begreber som "design for all", "integral accessibility", "accessible design", "inclusive design", "barrier-free design", "transgenerational design" og "accessibility for all", men altså ikke "accessibility"

<sup>24</sup> Regeringen. (2007). *Arkitektturnation Danmark: Rammer for liv – rammer for vækst*. København.

<sup>25</sup> Samme

<sup>26</sup> Dansk Standard. (2001). *Dansk Standard 3028: Tilgængelighed for alle*, Charlottenlund

<sup>27</sup> Bengtsson, S. (1997). *Handicap og funktionshæmning i halvfemserne*, (Socialforskningsinstituttet 97:1). København. p. 11

<sup>28</sup> US Department of Justice. (1994). *Americans with Disabilities Accessibility Guidelines*. Washington DC.

<sup>29</sup> [http://www.concretechange.org/visitability\\_defined.aspx](http://www.concretechange.org/visitability_defined.aspx)

- 
- <sup>30</sup> Ekspertinterview med hhv M. Golden, DREDF og E. Steinfeld, Buffalo State University
- <sup>31</sup> Rolling Rains Report: Precipitating dialogue on travel, disability, and universal design. (2004). Lokaliseret på:  
<http://www.rollingrains.com/archives/000051.html>
- <sup>32</sup> Global Universal Design Commission, Inc. (2008). *UDS-CB universal design consensus standards – Commercial buildings (draft of April 8<sup>th</sup> 2008) Conceptual framework* / Lokaliseret på:  
<http://www.udeworld.com/gudc/index.php?n=GUDC.ConceptualFramework>
- <sup>33</sup> U.S. Department of Justice. (2005). *A guide to disability rights law*. Washington, DC.
- <sup>34</sup> *disability* defineres som:  
*The term "disability" means, with respect to an individual*  
*(A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such an individual;*  
*(B) a record of such an impairment; or*  
*(C) being regarded as having such an impairment*
- <sup>35</sup> Ekspertinterview med M. Golden, DREDF
- <sup>36</sup> U.S. Department of Justice. (1996). *Americans with disabilities act of 1990, Title III Public accommodations, Sec.12182: Prohibition of discrimination by public accommodations*. Washington, D.C.
- <sup>37</sup> U.S. Department of Justice. (1996). *Americans with disabilities act of 1990, Title III Public accommodations, Sec.36.304: Removal of barriers*. Washington, DC.
- <sup>38</sup> National Council on Disability. (2004), *Righting the ADA*. Washington DC.
- <sup>39</sup> National Council on Disability. (2007). *The impact of the Americans with disabilities act: Assessing the progress toward achieving the goals of the ADA*. Washington, DC. og  
The Disability Rights Education and Defense Fund. (2000). *Achieving accessibility: How the Americans with Disabilities act is changing the face and mind of a nation*. Berkeley, CA.
- <sup>40</sup> National Council on Disability. (2007). *Implementation of the Americans with disabilities act: Challenges, best practices, and new opportunities for success*. Washington, DC. p. 12
- <sup>41</sup> Ekspertinterview med M. Golden, DREDF
- <sup>42</sup> Aslaksen, F., et al. (1997). *Universell utforming: Planlegging og design for alle*. Oslo: Rådet for funksjonshemmede. p. 54
- <sup>43</sup> herved forstås det generelle tilbud og ikke ved ekstraforanstaltninger.
- <sup>44</sup> Norske arkitekters landsforbund. (2008). *Strategi for universell utforming*. Oslo.
- <sup>45</sup> Ekspertinterview, Oslo april 2008
- <sup>46</sup> Nørve, S., Christophersen, J., Denizou, K., Edvardsen, D., & Flyen Øyen, C. (2005). *Kunnskapsoversikt universell utforming og tilgjengelighet* (Prosjektrapport 392-2005). Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.
- <sup>47</sup> Wågø, S., Høyland, K., Kittang, D., & Øvstedal, L. (2006). *Rapport Universell utforming: Begrepsavklaring*. Oslo: Sintef Byggforsk.
- <sup>48</sup> Husbanken, & Statens bygningstekniske etat. (2004). *Bygg for alle: Temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder*. Oslo.
- <sup>49</sup> Det Kongelige Barne- og Likestillingsdepartement. (2008). *Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av ned-satt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. §9. Oslo.
- <sup>50</sup> Miljøverndepartementet. (2007). *Temarapport universell utforming – begrepsavklaring*. Oslo.
- <sup>51</sup> Norske arkitekters landsforbund. (2008). *Strategi for universell utforming*. Oslo.
- <sup>52</sup> Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. (2001). *Fra bruker til borger: En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer* (Norges offentlige utredninger NOU 2001:22). Oslo. p. 98
- <sup>53</sup> Det Kongelige Barne- og Likestillingsdepartement. (2008). *Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av ned-satt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Oslo.
- <sup>54</sup> P. Medby, p. Christophersen, J. Denizou, K., & Edvardsen, H. M. (2007). *Kostnader og virkninger ved universell utforming*, Samarbejdsrapport N I B R / S i n t e f B y g g f o r s k . O s l o .

---

<sup>55</sup> Kommunal- og regionaldepartementet. (2008). Tema om den ny plan- og bygningslov. Lokalisert på:  
[http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Tema/Bolig-\\_og\\_bygningspolitikk/ny-plan--og-bygningslov.html?id=505338&epslanguage=NO-NY](http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Tema/Bolig-_og_bygningspolitikk/ny-plan--og-bygningslov.html?id=505338&epslanguage=NO-NY)





FN's Handicapkonvention, som Danmark har ratificeret i foråret 2009, forpligter til ligebehandling af handicappede og introducerer designbegrebet universal design i en dansk kontekst. I Danmark har vi de sidste femten år arbejdet fokuseret med handicaptilgængelighed, og spørgsmålet er, om vi i en dansk kontekst har et designbegreb, der kan imødekomme denne forpligtelse, og hvordan det kan operationaliseres.

Rapporten konkretiserer de centrale designbegreber og implementeringsstrategier i forhold til den danske kontekst samt peger på eventuelle problemstillinger forbundet med operationaliseringen af de forpligtelser, der følger med FN-konventionen.

Designbegreberne tilgængelighed, universelt design og design-for-alle præciseres i sammenhæng med de tilknyttede implementeringsstrategier og brugersegmenter og præsenteres i et historisk og internationalt perspektiv.

1. udgave, 2009

ISBN 978-87-563-1376-6