



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Universell utforming i transportsektoren

Nils Fearnley og Kjersti Visnes Øksenholt (red.)

Utgiver:

Norsk forening for ergonomi og human factors – NEHF

www.ergonom.no

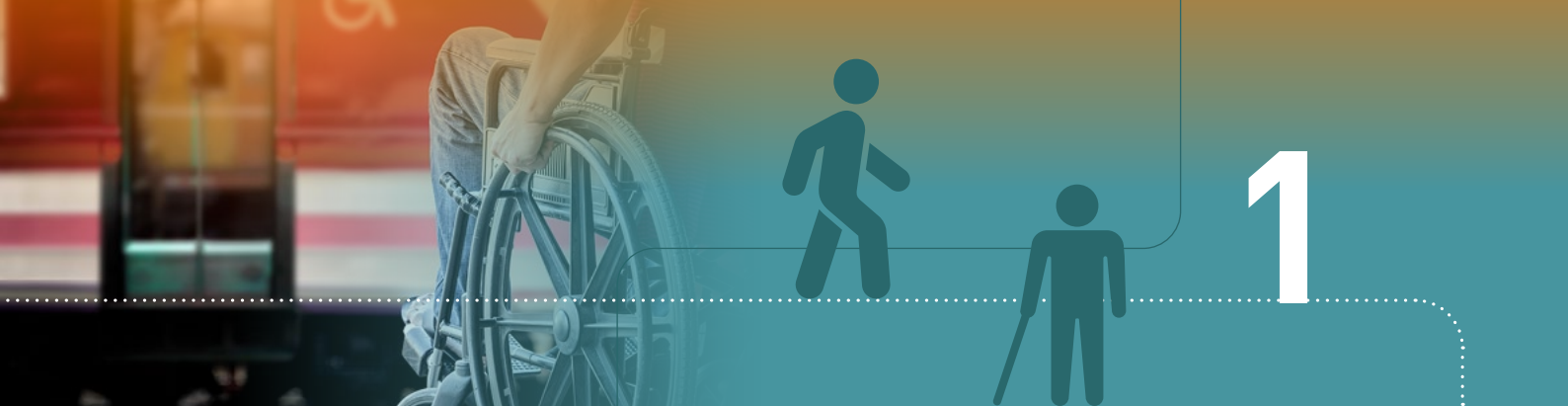
ISBN 978-82-995747-6-1 Trykt, heftet

ISBN 978-82-995747-7-8 E-bok (PDF)

©Norsk forening for ergonomi og human factors – NEHF 2022

Ettertrykk eller kopi av publikasjonen er bare tillatt etter avtale med Norsk forening for ergonomi og human factors – NEHF





Inkluderende mobilitet

KJERSTI VISNES ØKSENHOLT OG NILS FEARNLEY

Denne artikkelen skal gi leseren et bakteppe til å lese de videre artiklene i denne artikkelsamlingen om universell utforming i transportsektoren. Vi beskriver hva et inkluderende samfunn betyr og gir et historisk tilbakeblikk på hvordan personer med nedsatte funksjonsevner har blitt behandlet, og hvordan loverket har utviklet seg. Vi beskriver begrepet «mobilitet» og hvordan dette begrepet vil brukes i denne artikkelsamlingen. Bakgrunnen for universell utforming som strategi beskrives, og vi forklarer hvorfor universell utforming er spesielt utfordrende i kollektivtransporten.

PRIORITY SEATING



Kjersti Visnes Øksenholt

Kjersti Visnes Øksenholt er samfunnsgeograf og tidligere seniorforsker på Transportøkonomisk institutt. Hun har i flere år jobbet med samordnet areal- og transportplanlegging, by- og stedsutvikling og universell utforming.



Nils Fearnley

Nils Fearnley er transportøkonom, seniorforsker og forskningsleder for faggruppen Marked og Styring ved Transportøkonomisk institutt. Han har arbeidet med universell utforming og kollektivtransport siden 2009 gjennom flere prosjekter for Statens vegvesen, Bufdir og forgjengeren Deltasenteret. Fearnley har særlig fokusert på etterspørseffekter, preferanser og samfunnsøkonomisk nytte av universell utforming.



1. Et inkluderende samfunn



Samfunn som begrep kan brukes både på det politiske plan og på det sosiale plan. I politikken blir samfunn ofte oppfattet som synonymt med nasjonalstat, mens i samfunnsvitenskapene blir samfunn oftere analysert som et sosialt system (Store norske leksikon). Når vi i denne artikkelsamlingen snakker om samfunn, vil dette både være som et sosialt system og handle om inkludering, tilhørighet, mv., og som et politisk system med lover, forskrifter og krav. Å *inkludere* vil si «å ta med som del av noe; medregne; iberegne», herunder «ta med i et fellesskap» (Det norske akademis ordbok). Selv om dette er en tilsvarende definisjon som begrepet *integrere*, skiller det seg i meningsinnhold ved at det i integrering er individet som skal tilpasse seg fellesskapet, mens det i inkludering ligger til grunn en forståelse om at fellesskapet består av og skal være tilpasset alle dets individer. Et inkluderende samfunn kan også knyttes opp mot både velferd og likeverd.



Velferd er knyttet til individet og kan, ifølge Allardt (1975), deles inn i tre ulike fundamentale behov: *å ha*; *å elske*; *å være*. *Å ha* er knyttet til et individ sine materielle goder og ressurser. *Å elske* er knyttet til et individ sine sosiale relasjoner, slik som vennskap, kjærlighet og nærhet. *Å være* er knyttet til et individ sin mulighet til selvrealisering. Dette er kategorier som ikke er gjensidig utelukkende, og ressurser og verdier kan plasseres i flere av disse kategoriene samtidig. Nordbakke og Skollerud (2016) eksemplifiserer dette med at sysselsetting både gir inntekt og kan være et viktig aspekt ved selvrealisering, slik at lønnsarbeid for noen kan plasseres under både det å ha og det å være. Et kinobesøk sammen med gode venner kan på sin side bidra til både det å elske og det å være.

«Likeverd betyr at alle mennesker har samme grunnleggende menneskeverd, mens likestilling innebærer at alle mennesker skal stilles likt når det gjelder muligheter»

Likeverd er tett knyttet opp til synet på mennesket. Lid (2013) definerer menneskesynet ut fra to ikke-gjensidig utelukkende forståelser; at mennesker er grunnleggende like og at mennesker er grunnleggende forskjellige. Det at mennesker er grunnleggende forskjellig, går på personlige faktorer som interesser, ønsker, personlighet, mv. Ikke ett menneske er likt et annet, og vi er alle unike i vår tilstedeværelse her på jorden. Samtidig kan man forstå mennesker som grunnleggende like i det at alle mennesker bør ha samme rettigheter og muligheter til å leve livet sitt i tråd med sine personlige ønsker, uavhengig av kroppslige, kulturelle og sosiale faktorer. «*Måten vi lever med våre individuelle forutsetninger og grenser på, er grunnleggende viktig og bidrar til å gjøre hver enkelt av oss til det mennesket vi er, ulik alle andre og likeverdige med alle andre*» (Lid 2013:76). Det er i den siste forståelsen at begrepet likeverd kommer inn. «*Likeverd betyr at alle mennesker har samme grunnleggende menneskeverd, mens likestilling innebærer at alle mennesker skal stilles likt når det gjelder muligheter*» Lid (2013:17).



Gjennom «FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne» [Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet [BLID] 2013) gis det klare føringer for hvilke rettigheter mennesker med nedsatte funksjonsevner har knyttet til bl.a. iboende verdighet og individuell selvstendighet, ikke-diskriminering, deltakelse og inkludering i samfunnet, likestilling og like muligheter og tilgjengelighet. Norge ratifiserte denne konvensjonen i 2013, og har dermed også forpliktet seg til å følge føringene som gis og arbeide for å oppnå konvensjonens formål.

Konvensjonens formål er «å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet» (BLID 2013:8).

1.1 Fra en individbasert til en relasjonell forståelse av funksjonsnedsettelse

For å gi leseren økt forståelse for universell utforming, mener vi det er nyttig å gi en introduksjon til hvordan menneskesynet og synet på personer med nedsatte funksjonsevner har endret seg med tiden, og hvordan dette kommer til uttrykk gjennom offentlige dokumenter, lover, mv.

Fra gammelt av kan ikke samfunnet i Norge sies å ha vært tuftet på verdier som likeverd og likestilling (for et historisk overblikk, se St.meld. nr. 88 – 1966-67 og Norges Handikapforbund 2005). Tidligere ble mennesker med nedsatte funksjonsevner definert ut ifra og redusert til en medisinsk fortolkning – at mennesket selv har og opplever en funksjonshemming. Det var ikke uvanlig at mennesker med nedsatt funksjonsevner ble separert fra resten av samfunnet. Et eksempel på dette finnes i «lov om abnormskolevesenet» fra 1881, hvor det ble innført obligatorisk skolegang for døve, blinde og åndssvake barn (sic.). «Etter datidens oppfatning skulle barn med alvorlige funksjonshemninger helst undervises i egne institusjoner, og det ble oppfattet som en statsoppgave å opprette spesialskoler» (St.meld. nr. 88 – 1966-67, s.5). På denne tiden forelå det ikke noen definisjoner på ulike funksjonsnedsettelse og

grader av disse, men individer som opplevde samme type utfordringer ble gruppert og mottok spesielle og øremerkede tiltak. Et fellestrekk var at «behandlingen» disse personene fikk i stor grad var å bli plassert i institusjoner «som kunne pleie og dra omsorg for dem og gjøre tilværelsen så lett som mulig» (ibid, s.5). Innføring av sosiale trygder fra 1916 gjorde forholdene bedre for mange med nedsatte funksjonsevner, men statens initiativ var sterkt begrenset og gjaldt i hovedsak blinde og vanføre (sic.) - «personer med medfødte eller ervervede defekter eller sykdommer i armen, rygg og ben» (ibid, s.5). Dette illustrerer datidens individbaserte forståelse om at individuelt rettede tiltak som styrker hvert enkelt menneskes individuelle forutsetninger og bidrar til forbedret livskvalitet og -muligheter, gjennom rehabilitering og behandling, er å foretrekke (Lid 2013).



På 1960-tallet begynte denne individbaserte forståelsen og tilnærmingen å møte kritikk. Det var ikke nødvendigvis behovet for rehabilitering og behandling som ble undergravet, men heller det at mennesker ble definert og kategorisert i forhold til hverandre og ut ifra kroppslige forutsetninger. Personer med nedsatte funksjonsevner opplevde å bli diskriminert, og følte ikke at de ble ansett som likeverdige samfunnsborger (Lid 2013). I 1960 kom lov om uføretrygd og attføringshjelp, som ikke kun så på en person som et resultat kroppslig funksjoner, men også et individ «som sosialt vesen i hans samfunnsmessige og produktive sammenheng» (St.meld. nr. 88 – 1966-67, s.7). Fokus på at en funksjonshemming er et resultat av ytre omgivelser, og i så måte samfunnsskapt gjennom fysiske, sosiale og kulturelle barrierer, begynte å vokse frem. En av målsettingene i den nevnte Stortingsmeldingen var prinsippet om «normalisering», og at samfunnet bør tilpasses personer med nedsatte funksjonsevner slik at de kan oppleve samme levestandard og valgfrihet, i stedet for å forvente at individet skal tilpasse seg samfunnet.

Den relasjonelle forståelsen til begrepet funksjonshemming, at dette er et resultat av omgivelsene og ikke av individets egenskaper, fikk stadig bedre fotfeste. Likevel hevdet Söder (1999, gjengitt i NOU 2001) at selv om denne forståelsen blir lagt til grunn for flere forskningsprosjekter og utredninger, faller man i praksis ofte tilbake til å beskrive og analysere egenskaper ved individer. Det virket altså som om man likevel hang litt igjen i fortiden og i «gamle tanker».

I 2001 kom utredningen «Fra bruker til borger», som utredet rettighetene til personer med funksjonsnedsettelser i en større sammenheng, og som vurderte og foreslo ulike strategier og virkemidler for å fremme deltakelse og likestilling i det norske samfunn (NOU 2001). Utvalget beskriver også at de «vil i all hovedsak gi sin tilslutning til en relasjonell forståelse av begrepet funksjonshemming» (NOU 2001:8). Samme år vedtok Verdens helseorganisasjon (WHO) *Internasjonal klassifikasjon av funksjon, funksjonshemming og helse*. Med dette klassifikasjonssystemet ble ikke lenger hovedvekten lagt på sykdom og diagnose, men på den enkeltes funksjonsevne i samspill med omgivelsene (Helsedirektoratet 2018).



I denne perioden endret Norges Handikapforbund (2005) sitt fokus fra rettighetskamp til likestillingskamp.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (BLID 2013) ble vedtatt i 2006, trådte i kraft i 2008 og ble ratifisert av Norge i 2013. FN-konvensjonen definerer mennesker med nedsatt funksjonsevne som «[...] blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre» (BLID 2013:8).

Med Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft i 2009 fikk personer med nedsatt funksjonsevne for første gang et diskrimineringsvern, som gjorde det forbudt å diskriminere funksjonshemmede i utdanning, arbeidsliv og andre samfunnsområder. Loven hadde som formål «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. Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes».

I 2018 ble denne erstattet av Likestillings- og diskrimineringsloven, som har som formål å

«fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person. [...] Loven skal bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes».

Selv om personer med nedsatt funksjonsevne ikke lenger har «sin egen» diskriminerings- og tilgjengelighetslov, kan man argumentere for at lovendringen er et fremskritt fordi man i større grad snakker om likeverd, like muligheter og like rettigheter for *alle* potensielt sårbare personer. Personer med nedsatte funksjonsevner blir her inkludert i en bredere begrepsforståelse, og blir likestilt med andre mennesker som potensielt også kan oppleve situasjonsbetinget diskriminering.

Når denne artikkelsamlingen omtaler personer med nedsatte funksjonsevner, inkluderer dette personer med nedsatt bevegelsesevne, syn, hørsel, kognitive og psykososiale funksjonsnedsettelse, samt astma og allergi, med mindre annet er spesifisert. Dette ekskluderer likevel ikke personer som ikke passer inn i en av disse definisjonene, men som likevel møter funksjonshemmende barrierer.





2. Mobilitet



Mobilitet er et begrep som har mange ulike definisjoner.

- Mobilitet kan være fysisk og geografisk, og forstås som muligheten til å forflytte seg mellom ulike målpunkt enkeltst og raskest mulig (Freudental-Pedersen, Hannam, and Kesselring 2016).
- Mobilitet kan være sosialt og forstås som en sosial praksis og hvordan dette henger sammen i et system (Sheller and Urry 2016), og det kan forstås både i et makro- og et mikro-perspektiv, hvor førstnevnte omhandler større sosiale prosesser som økonomisk restrukturering, sosial polarisering og utvikling, mens sistnevnte er av personlig karakter og omhandler forflytning i eksempelvis arbeidsliv eller boligmarked (Easthope 2009).
- Mobilitet kan være teknologisk og forstås som muligheten til å få tak i eller dele informasjon på tvers av verdensdelene og kultur (Sheller and Urry 2006) og å kommunisere med andre basert på ny teknologi som reduserer eller fjerner tid- og rom-barrierer (Green 2006).

Disse inndelingene er heller ikke statiske og ekskluderende, men overlappende og basert på hver enkelt sitt rammeverk og fortolkning. Et eksempel er kjønn og transport, som kan forstås og analyseres både ut ifra hvordan fysisk forflytning varierer med kjønn, og hvordan muligheten til forflytning varierer ut ifra kjønn, kultur og sosiale normer (Uteng og Cresswell 2008). Sheller and Urry (2016:12) beskriver at «*the scope of mobilities research goes far beyond physical transportation, to map and follow physical and virtual terrains of interconnected systems of uneven mobilities and immobilities of many kinds*»¹.

Et eksempel på hvor bredt begrepet mobilitet kan favne finner vi ved å se på antall siteringer av Sheller og Urry (2006) sin kjente artikkel «The new mobilities paradigm». Artikkelen hadde per 2016 generert over 660 siteringer i Web of Science (per februar 2022 har den over 6.000 siteringer i følge Google Scholar), og artikkelen har blitt referert i artikler som omhandler «*ageing, new media, education, security, borders, risk, criminal economy, sport, citizenship, geopolitics, cosmopolitanism, disability, landscape, infrastructures, architecture, surveillance, energy, gender, consumerism, sustainability, globalization, transnationalism, development, complexity, social theory, climate change, social work, planning, management and social science methods, among others*»² (Sheller og Urry 2016:14).



1 Norsk oversettelse: «omfanget av mobilitetsforskning går langt utover fysisk transport, for å kartlegge og følge fysiske og virtuelle sammenkoblede systemer med skjevfordelt mobilitet og immobilitet av mange slag».

2 Norsk oversettelse: «aldring, nye medier, utdanning, trygghet, grenser, risiko, kriminaløkonomi, sport, statsborgerskap, geopolitikk, kosmopolitisme, funksjonsnedsettelse, landskap, infrastruktur, arkitektur, overvåking, energi, kjønn, forbrukeratferd, bærekraft, globalisering, transnasjonalisme, utvikling, kompleksitet, sosial teori, klimaendringer, sosialt arbeid, planlegging, ledelse og samfunnsvitenskapelige metoder, blant annet».

Selv om likhet, inkludering og sosial deltagelse blir tolket og definert på ulike måter, inkluderer det både å bli behandlet likt som andre, ha like muligheter, ha et godt liv (Rioux and Valentine 2006) og å være en likeverdig deltaker i samfunnet (Lid 2015). Enkelte mener at deltagelsen i ulike sosiale arenaer har økt med fremveksten av internett, sosiale medier og andre digitale plattformer (Sépulchre 2018). Selv om digitale medier er et steg på veien mot økt inkludering, så er fysisk mobilitet en forutsetning for å oppnå rettigheter, likhet, inkludering og sosial deltagelse i samfunnet. For å være et fullverdig medlem av samfunnet er man i større eller mindre grad avhengig av fysisk mobilitet, både med tanke på arbeidsmarkedet og det sosiale liv.

Flere studier har funnet at redusert mobilitet kan skape sosial ekskludering/utenfor-skap (Cass et al. 2005, Priya and Uteng 2009), og personer med ulike former for og grader av permanente eller midlertidige nedsatte funksjonsevner er en gruppe som ofte opplever dette (Barnes and Mercer 2005, Casas 2007).

Selv om digitale medier er et steg på veien mot økt inkludering, så er fysisk mobilitet en forutsetning for å oppnå rettigheter, likhet, inkludering og sosial deltagelse i samfunnet.



Ifølge data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen oppgir 9 % i 2013/14 og 10 % i 2018/19 at de på daværende tidspunkt hadde fysiske problemer som begrenset deres muligheter til å bevege seg utendørs eller bruke transportmidler (Hjorthol, Engebretsen og Uteng 2014, Gregersen og Langset 2021). Spørsmålet skal være stilt slik at det fanger opp både de som har midlertidig og de som har langvarig/permanent nedsatt mobilitetsevne. Respondentene oppgir at dette i hovedsak gjør det vanskelig å gå og sykle (tabell 1). Selv om det ikke er like mange som oppgir vansker med å reise med kollektive transportmidler, er det viktig å huske på at kollektivreiser også vil inkludere en gåtur til og fra holdeplass i hver ende. Gregersen og Langset (2021) finner videre at personer som svarer ja på spørsmålet over, foretar færre reiser per dag enn den øvrige befolkningen, selv når man kontrollerer for årstid, tilgang på bil og bosted.

Når man leser tabellen under bør man samtidig ha i mente at tallene fra reisevaneundersøkelsen bygger på en individbasert forståelse av funksjonshemmingen, hvor respondentene blir spurt om *de* har noen fysiske utfordringer som gjør det utfordrende for dem å reise. Man spør ikke respondentene om hvorvidt *transportsystemet* er tilpasset deres behov, og man legger altså ikke den relasjonelle forståelsen til grunn.

Tabell 1: De som har fysiske problemer med å bevege seg utendørs eller bruke transportmidler, opplever problemer knyttet til følgende transportmåter (i prosent). Datamateriale fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) 2013/14 og 2018/19.

RVU 2013-14 OG 2019, VEKTET	ANDEL AV DEM MED PROBLEMER	
Gjør disse problemene det vanskelig for deg å ...	2013/14	2018/19
... gå?	77	81
... sykle?	67	71
... fly?	24	18
... reise med andre kollektive transportmidler?	33	29
... reise i bil som passasjer?	14	6
... kjøre bil selv?	29	24

I denne artikkelen legges det til grunn en fysisk og geografisk forståelse av begrepet mobilitet, med mindre annet er spesifisert. Vi vil videre inkludere og referere til studier som bygger både på den individbaserte og den relasjonelle forståelsen av begrepet funksjonsnedsettelse, da vi mener at resultater fra begge typer studier kan være lærerike på sine måter.

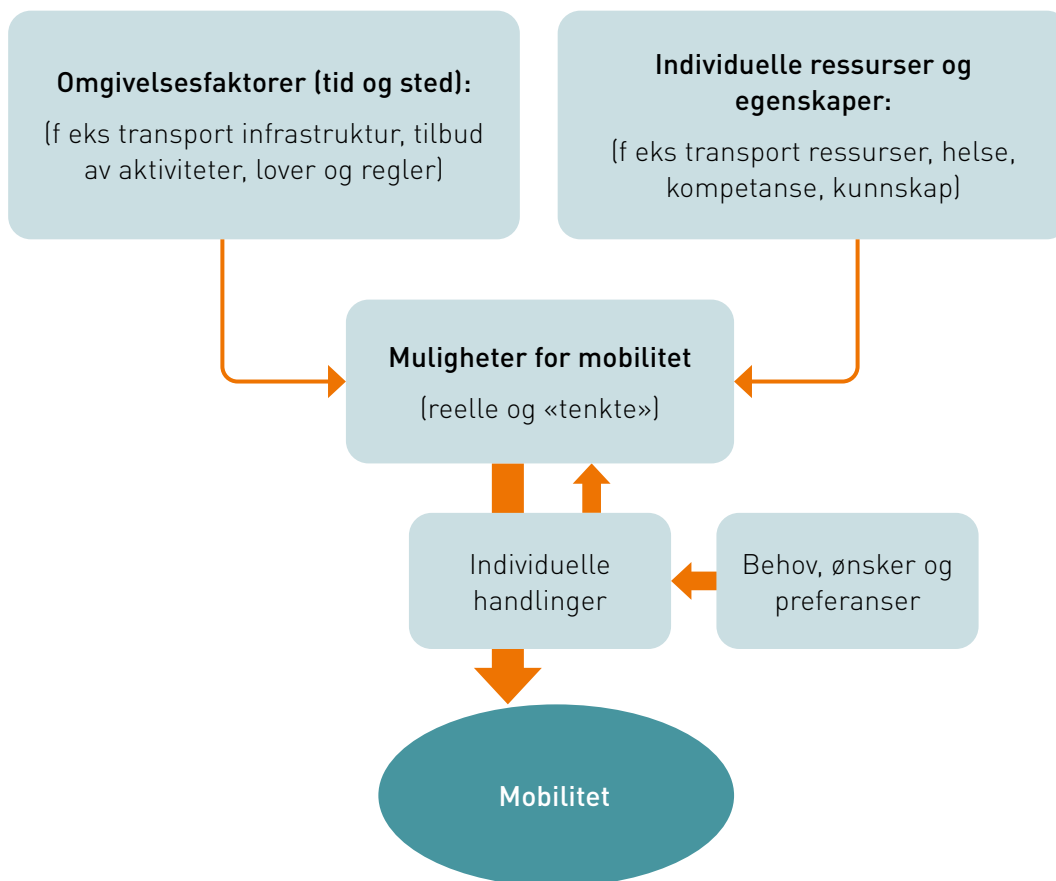
2.1 Mobilitet som en valgt handling

Mobilitet kan forstås som et resultat av en persons handlinger. En persons handling gjøres basert på personen sine ønsker, behov og mulighetsrom eller tro på eget mulighetsrom (Elster 1989, Nordbakke 2014). Mobilitet er dermed avhengig både av hvilke ønsker og behov en person har, men også personens oppfatning av egne muligheter for geografisk forflytning.

Jones (1987) deler mobilitet inn i tre ulike komponenter. «Individuelle handlinger» er de faktiske reisene som gjennomføres. «Potensielle handlinger» er de reiser som man skulle ønske at man kunne gjennomføre, men som av ulike grunner ikke lar seg gjennomføre. Dette kan både være grunnet begrensende faktorer som ligger i transportsystemet, men også restriksjoner som er knyttet til individet, slik som mangel på tid, økonomiske ressurser, mv. «Muligheten til å gjennomføre handlinger» er de reiser som kanskje aldri gjennomføres, men som individet vet at de har mulighet til å gjennomføre dersom de ønsker det.

Også andre forskere definerer mobilitet som utvikling av muligheter for forflytning (Knie 1997, i Uteng 2006) og potensialet for forflytning fremfor faktisk forflytning (Dunn 1998). Kaufmann (2002) på sin side foreslår tre ulike faktorer som påvirker et individs mobilitet: hvorvidt man har tilgang til transportressurser; hvorvidt man har kompetanse til å benytte seg av transportressursene; og hvorvidt man faktisk anvender transportressursene. Nordbakke (2014) deler en persons muligheter for mobilitet opp i «individuelle ressurser og egenskaper» og «omgivelsesfaktorer» (gjengitt i figur 1). En persons ressurser og egenskaper kan defineres som de fysiske, materielle, tidsmessige og sosiale ressursene en person har tilgang til, som kan

fremme mobilitet og deltakelse i samfunnet. Dette er altså faktorer som gjelder på individnivå. Omgivelsesfaktorer gjelder for omgivelsene som påvirker individet, og dette kan defineres som de sosiale, tidsmessige og romlige egenskapene som fremmer eller hindrer en persons mobilitet. Til sammen utgjør disse en persons muligheter for mobilitet, både reelle og tenkte, og de vil, sammen med behov, ønsker og preferanser, påvirke hvert individ sine handlinger og på den måten deres mobilitet.



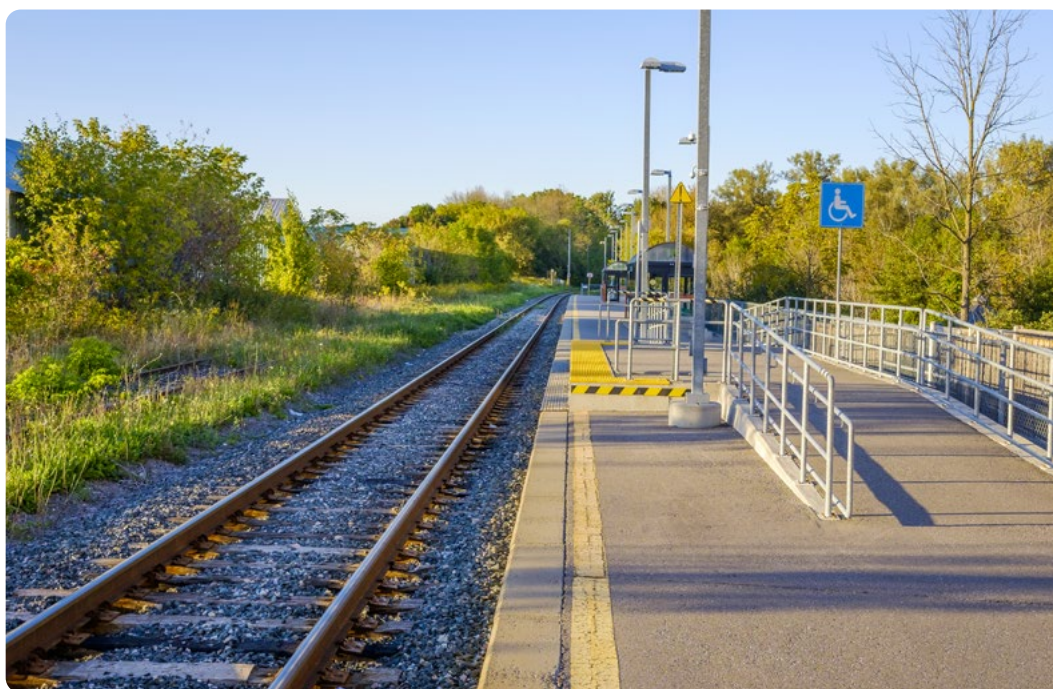
Figur 1: Faktorer som påvirker og former mobilitet (Nordbakke 2014; 2017).

I tillegg kan man se på en person sitt reisebehov som et resultat av deres reise-motivasjon. Mokhtarian mfl. (2015) foreslår et skille mellom reiseatferd som et resultat av indre og eksternt påvirkende faktorer. Indre faktorer påvirker reiseatferd ved at reisen i seg selv er et mål og en opplevd nytte, mens reiser som er påvirket av eksterne faktorer kun vil være et middel for å oppnå noe annet – altså reisehen-sikten. Selv om reiser basert på eksterne faktorer er det som historisk har fått mest oppmerksomhet, påpekes det at ikke å inkludere interne faktorer vil føre til at man undervurderer personers faktiske reisebehov og -nytte.

3. Universell utforming



Når man snakker om funksjonshemming er det vanlig å gjøre et skille i omtalen av personer og barrierer; på individnivå og på omgivelser. På individnivå brukes betegnelsen *nedsatt funksjonsevne* som en deskriptiv betegnelse på et individ som har permanent eller midlertidig nedsatt funksjonalitet i fysiske, psykiske eller kognitive evner, f.eks. tap av eller skade på en kroppsdel eller sansefunksjon. *Funksjonshemmende barrierer* er på sin side knyttet til de faktorene i omgivelsene som hindrer aktivitet og deltakelse, og legger til grunn at funksjonshemmingen ikke er et resultat av et individs permanente eller midlertidige nedsatte funksjonsevne, men heller av gapet som oppstår mellom individets behov og omgivelsenes utilstrekkelige utforming. Dette er i tråd med definisjonen i FN-konvensjonen (BLID 2013:6), hvor det bl.a. står at «*funksjonshemming er et begrep i utvikling, og at funksjonshemming er et resultat av interaksjon mellom mennesker med nedsatt funksjonsevne og holdningsbestemte barrierer og barrierer i omgivelsene som hindrer dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre*».



Universell utforming er ment å skulle redusere de funksjonshemmende barrierene, og bidra til at omgivelsene ikke lenger hindrer deltagelse i samfunnet.

Universell utforming handler dermed om at fysiske løsninger eller design reduserer betydningen av individuelle forutsetninger (Øvstedal 2009), og om å skape løsninger som bidrar til størst mulig tilgjengelighet, menneskelig mangfold og likestilte muligheter til å delta i samfunnet (Lid 2013).

Universell utforming (UU) som konsept ble først omtalt av arkitekten Ronald Mace (1985). I Norge ble dette begrepet først benyttet i 1997 i rapporten «Universell utforming. Planlegging og design for alle», og ble definert som «*utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som*

mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming» (Aslaksen m.fl. 1997:4). Her presenteres universell utforming som en strategi for å utforme brukbare omgivelser for alle mennesker, uavhengig av alder, størrelse og funksjonsnivå. Det påpekes at planleggingen i større grad bør fokusere på løsninger som er gode for alle, fremfor skiftende planparadigmer som fokuserer på barn, kvinner, eldre, mv.

Syse-utvalgets definisjon av universell utforming fra 2005 er en mye brukt definisjon i Norge: «Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig» (NOU, 2005:8). Syse-utvalgets definisjon av universell utforming åpner for en viss fleksibilitet. Ved at universell utforming ikke skal imøtekomme absolutt alle, men flest mulig, begrenser utvalget begrepet og krever samtidig en konkretisering av hvem målgruppen er og hvilke brukerforutsetninger universell utforming skal imøtekomme. Slik aksepteres også spesielle løsninger som sikrer tilgjengelighet, men som ikke er universell utforming i streng forstand (Fearnley mfl. 2015). Denne definisjon er videreutviklet og brukt i norsk lovgivning:

«Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse» (Barne- og likestillingsdepartementet 2017, § 17)

I FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (BLID 2013:9) defineres universell utforming som «*utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester 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. 'Universell utforming' skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det*».

I Norge kan universell utforming beskrives og tolkes både som en visjon, en strategi, et virkemiddel og en fagterm (Lid 2013). Det kan være en visjon om et samfunn som inkluderer alle, og hvor alle har mulighet til å delta på like premisser. Det kan være en strategi for å motvirke sosial ekskludering og segregering av grupper og løsninger. Det kan være et virkemiddel for å oppnå en målsetting om at alle personer skal kunne fungere som likeverdige medlemmer av samfunnet, uavhengig av alder, funksjonsnivå og type funksjonsnedsettelse. Og det kan være en fagterminologi knyttet til den planmessige og praktiske oppfølgingen og utføringen av tilgjengelighetskravene satt i lover, håndbøker og standarder. Videre skiller Lid (2013) mellom universell utforming på makro-, meso- og mikronivå. På makronivå kan universell utforming sees på som en strategi som kommer til uttrykk gjennom formålsparagrafer og politiske prinsipper, mens det på mesonivå gjennomføres og kommer til uttrykk i standarder og tekniske og fysiske



arrangementer på Festplassen. [...] Nemnda er således kommet til at trappen verken utgjør en hovedløsning i de fysiske forholdene, eller en del av virksomhetens alminnelige funksjon, og at det derfor ikke kan stilles krav om at sittetrappen skal være universelt utformet». Dette illustrerer at det ikke nødvendigvis er slik at alle kan bruke infrastruktur som er definert som universelt utformet, noe vi også kommer tilbake til litt senere.

3.1 Universell utforming i kollektivtransporten

Gater, plasser og kollektivtransport er fellesløsninger som alle i samfunnet skal kunne benytte. Derfor er det et mål å tilrettelegge disse for så mange som mulig. For at kollektivtilbudet skal være universelt utformet, stiller dette krav til både materiell, knutepunkter og holdeplasser, og billetterings- og informasjonssystemer. Hver av disse skal både ivareta krav (satt gjennom standarder og veiledere) og designprinsipper for universell utforming, og må fungere i relasjon med de andre faktorene. For å oppnå forutsigbarhet, trinnfri påstigning og at synshemmede kan komme seg om bord på riktig transportmiddel, stiller det krav til transportmiddelet, til holdeplassen/perrongen og til at transportmiddelet stopper på angitt sted på holdeplass/perrong. Dette gjelder for hvert eneste transportmiddel og hver eneste holdeplass/perrong som møter hverandre. En fører som skal kjøre en buss inntil en holdeplass må både komme nær nok kanten og treffe slik at eventuelle ledelinjer møter inngangsdøren ved føreren. Disse eksemplene viser at overgangen mellom det bygde miljø og transportmiddelet kan være utfordrende i et universelt utformingsperspektiv. I tillegg må adkomst til og fra holdeplass og perrong følge universelle utformingsprinsipper.



I «Handlingsplan for funksjonshemmede» fra 1998 beskrives (så vidt vi har klart å finne) for første gang sektoransvarsprinsippet. Sektoransvarsprinsippet går ut på at hver instans har ansvar for både tilrettelegging for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne benytte ordinære tilbud på lik linje med befolkningen ellers, og at de samme instansene har ansvar for å supplere de ordinære tilbud med særskilte ordninger dersom det er behov for det (Arbeids- og sosialdepartementet 1998). Dette er et viktig prinsipp som fortsatt er gjeldende. Per i dag er det mange ulike aktører (kommune, fylkeskommune, transportselskaper, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Bane Nor, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, mv.) som har egne ansvarsområder innenfor sektoransvarsprinsippet, og som skal sikre at funksjonskravene knyttet til veg til holdeplass, informasjon, stasjon/holdeplass, billettering og transportmiddel/materiell ivaretas og fungerer godt sammen. At ulike aktører har ansvar for ulike deler i en reisekjede kan gjøre det utfordrende å ivareta universell utforming gjennom hele reisekjeden. Ifølge Deltasenteret (2003) opplever mange brudd i reisekjeden. I tillegg er det en enorm variasjon av ulike grader av og typer funksjonskrav, og disse kan også være motstridende (Skjerdal 2005, Øksenholt og Aarhaug 2018). Det at man i tillegg må forholde seg til bussførere eller annet personell, kan for noen være en utfordring (Aarhaug og Elvebakk 2012, Øksenholt og Aarhaug 2015). Dette skjer til tross for at bussførerne sier at de blir oppfordret av busselskapene til å prioritere service over punktlighet (Krogstad mfl. 2019). Alt dette gjør universell utforming i kollektivtransporten komplekst.

At ulike aktører har ansvar for ulike deler i en reisekjede kan gjøre det utfordrende å ivareta universell utforming gjennom hele reisekjeden.

Også i kollektivtransporten kan man skille mellom universell utforming og tilgjengelighet. Tilgangen til og bruk av et produkt kan være det samme for brukere med ulike forutsetninger, uavhengig av om produktet er universelt utformet eller tilgjengelig. En buss som ikke har lavt gulv/entré men som har en heis og derfor gjør det mulig for en rullestolbruker å komme ombord, er ikke universelt utformet, men den har en spesiell løsning som gjør den tilgjengelig (Fearnley mfl. 2015). Samtidig vet vi at det i flere norske byer er utarbeidet en «mellomløsning», hvor man har lavgulvbusser med trinnfri påstigning der holdeplassen også er universelt utformet, og hvor en manuell rampe kan benyttes på de holdeplassene som ikke følger en universell utformingsstandard. En person som sitter i rullestol vil altså ha tilgang til å bruke alle tre skisserte løsningene, men personen blir avhengig av hjelp fra fører eller medpassasjerer for å komme seg om bord ved bruk av heis eller manuell rampe. En buss med lavt gulv/entré vil gjøre det enklere, raskere og mer bekvemmelig for andre grupper å komme seg av og på transportmiddelet, slik som foreldre med barnevogn, personer med tung koffert eller eldre som er dårlig til bens. I tillegg vil av- og påstigning gå raskere og tiden på holdeplassen reduseres, noe som er positivt for både operatøren og de øvrige passasjerene (Fearnley mfl. 2010). Til sammen er dette noe av grunnen til at universell utforming er funnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomt i svært mange tilfeller (Odeck mfl. 2010). I mange andre land, blant annet Storbritannia, har man derimot satset på en «tilgjengelighet for alle»-strategi som både aksepterer og til dels favoriserer spesialtilpasninger som ramper og heiser, i motsetning til den norske strategien med universell utforming.

I stortingsmeldingen «[Bedre kollektivtransport](#)» ([Samferdselsdepartementet 2002:31](#)) presiseres det at «*forflytningshemmede som brukere av transporttjenester i størst mulig grad skal betjenes gjennom tilrettelegging innenfor det ordinære transportsystemet*», og at spesielle løsninger skal komme i tillegg. Her nevnes også sektoransvarsprinsippet knyttet til gjennomføring av tiltak for tilgjengelighet i kollektivtransporten, og at universell utformingsprinsippet skal være et bærende element knyttet til infrastruktur og transportmateriell. I perioden 2006–2009 finansierte Samferdselsdepartementet tilgjengelighetsprogrammet BRA (Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring), som skulle bidra bedre tilgjengelighet i kollektivtilbudet. Tildeling av midler til tiltak var basert på en forutsetning om minimum 25 % egenandel (Aarhaug m.fl. 2012). Denne satsingen ble videreført som en statlig tilskuddsordning for «bedre tilgjengelighet i kollektivtransporten», med samme krav til egenfinansiering, over Samferdselsdepartementets budsjett frem til 2015.



Tilskuddsordningen delfinansierte kommunale og fylkeskommunale tiltak for å oppgradere infrastrukturen i kollektivtransportsystemet, og hadde som formål å bidra til raskere og bedre koordinert innsats fra alle aktører i arbeidet med å bedre tilgjengeligheten i kollektivtransporten. Vegdirektoratet administrerte ordningen. En før- og etterundersøkelse av utvalgte tiltak som fikk støtte gjennom denne ordningen, viser at tiltakene blir positivt mottatt både av personer med nedsatt funksjonsevne og de øvrige passasjerene og sjåførene. Men tilskuddsordningen dekket ikke tiltak innenfor hele reisekjeden, og bidro til at man ikke fikk fjernet alle utfordringene personer med nedsatt funksjonsevne møter når de reiser kollektivt. Disse er særlig knyttet til informasjon om tiltakene, til vedlikehold og til sjåførenes kunnskap om personer med nedsatt funksjonsevne sine behov (Aarhaug og Elvebakk 2012).

Parallelt med denne ordningen hadde man i distriktene i perioden 2007–2015 tilgang til KID-midler (Kollektivtransport i Distriktene), som finansierte 50 % av kollektivtiltak i distriktene. Fylkeskommunene brukte i hovedsak disse midlene til å prioritere infrastrukturtiltak i arbeidet med universell utforming, herunder materiell, knutepunkter og holdeplasser, og billetterings- og informasjonssystemer (Krogstad 2015).

Det meste er allerede bygd

I tillegg til at universell utforming i kollektivtransporten er utfordrende i seg selv, blir det mer utfordrende på grunn av det store omfanget av holdeplasser og knutepunkt rundt om i landet. Ifølge Entur finnes det over 58 000 stoppesteder i Norge³, og det er fortsatt et stort antall holdeplasser og perronger som ennå ikke er universelt utformet. I 2015 hadde 103 av landets 337 jernbanestasjoner status som «tilgjengelig», mens 10 stasjoner var «universelt utformet». I tillegg var ytterligere fire

³ <https://om.entur.no/bedrift/om-entur> (besøkt februar 2022).

stasjoner forventet å få UU-status i løpet av det samme året (Jernbaneverket 2016). I perioden 2012-2016 ble 488 bussholdeplasser oppgradert til UU-standard langs norske riksveger, mens 28 kollektivknutepunkt ble oppgradert (Statens vegvesen 2017). Vi har ikke funnet tall for hvordan dette ser ut for holdeplasser og stoppesteder på fylkesveger og kommunale veier.



I «Fra bruker til borger» (NOU 2001:460) konkluderes det bl.a. med at «[...] det vil være kostnadseffektivt å innføre krav om standarder, slik at man tar hensyn til funksjonshemmedes behov i forkant av nyinvesteringer. Et rettferdighetskrav om at all kollektivtransport og alle bygg i det offentlige rom skal være fullt tilgjengelige innenfor et kort tidsrom, blir uforholdsmessig dyrt».

Videre står det beskrevet at selv om et slikt krav kan være velfundert hvis man legger rettferdighetsperspektivet til grunn, vil det ikke være kostnadmessig forsvarlig. Derimot kan krav om at kollektivtransporttilbud og bygg skal være universelt utformet være fornuftig dersom man ser det i et lengre perspektiv, og innfører dette gradvis gjennom nyinvesteringer. Dette er en holdning og forståelse av universell utforming som fortsatt er førende for transportpolitikken i Norge (Odeck mfl. 2010; Tennøy mfl. 2014). Samtidig har både offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner, jfr. Likestillings- og diskrimineringslovens § 17.

Tidligere studier tilsier at selv om samfunnet skulle fulgt planleggings- og designprinsippene i universell utforming fullt ut, vil det alltid være noen som ikke treffes av tiltakene og de standardiserte løsningene (Øksenholt og Aarhaug 2018). Dagens universell utformingspolitikk og strategi fører altså ikke til et samfunn som er så tilgjengelig at funksjonsnedsettelser blir irrelevante – noe som i prinsippet også er i tråd med definisjonen av universell utforming. *«Ideen om at universell utforming sikrer tilgjengelighet for alle, er misvisende for det menneskelige mangfoldet er så stort og barrierene så forskjellige at flere arbeidsmåter og tiltak er nødvendig for å skape et inkluderende samfunn»* (Lid 2013:152).

Det finnes en rekke ulike hjelpemidler for dem som enten ikke kan benytte seg av regulær kollektivtransport eller som har andre tilretteleggingsbehov, f.eks. tilrettelagt bil, TT-ordning, mv. Men selv med tilgang til slike hjelpemidler, så vil ikke nødvendigvis et individ ha full mobilitet i samfunnet. En person som har tilrettelagt bil, men som av ulike grunner ikke kan reise med kollektivtransport, kan f.eks. ikke velge å ta seg et glass vin til maten og ta bussen hjem. En som får «støtte til arbeids- og utdanningsreiser», kan ikke velge å bli med kollegaer ut på middag etter endt arbeidsdag uten å «miste» en tur. Personer som har fått godkjent en variant av TT-transport har kanskje ikke fått det tilbudet som de har behov for, noe som kan føre til at de ikke kan benytte seg av TT-transport i det hele tatt. For de personene som ikke kan benytte seg av regulær kollektivtransport og som ikke får tilgang til hjelpemidler som øker deres mobilitet, vil det daglige transportbehovet heller ikke kunne oppfylles. Dette kan ha store personlige og sosiale konsekvenser. Det kan redusere både deres følelse av frihet og deres faktiske frihet; de kan i stedet bli «fanget» hjemme. I tillegg kan det føre til at de verken føler at de er en del av eller at de faktisk får ta del i samfunnet på like vilkår som andre personer. Dette er problematisk både på individnivå og på samfunnsnivå, da det bidrar til redusert inkludering og deltakelse i samfunnet.



4. Universell utforming er viktig



Selv om man ikke når *alle* med universell utforming, er universell utforming likevel verdt å jobbe for. Det er viktig å hele tiden jobbe for at flest mulig har best mulig mobilitet og at samfunnet blir så inkluderende som mulig. I dette arbeidet er universell utforming en viktig strategi og en viktig rettesnor for hvordan man bør tenke. «Universell utforming er derfor ikke først og fremst et ferdig produkt, men en prosess hvor de erfaringer som er gjort, preger forståelsen av hva som bør gjøres, og dermed av hva som er mulig å få til. [...] Oppgaven er å gjøre så godt man kan, og strekke seg mot stadig bedre og mer inkluderende forståelser» (Lid 2013:86). Universell utforming som en visjon bidrar til at man i større grad tenker på helhetlige løsninger som inkluderer flest mulig, fremfor tiltak som kun tilrettelegger for enkelte gruppers behov. Et samfunn som hele tiden jobber for best mulig inkludering gjennom universell utforming, og som tilrettelegger for de som av en eller annen grunn ikke kan benytte seg av disse løsningene, kan bidra til økt deltagelse i arbeidslivet og i samfunnet. Dette er et samfunn som både tar vare på sine innbyggere på et individnivå, og som bidrar til at hver enkelt sitt potensial i størst mulig grad kan utnyttes og bidra til økt velferd og verdiskapning i samfunnet. Først da kan samfunnet utnytte potensialet som ligger i hver enkelt borger, samtidig som inkludering og likestilling ivaretas (Øksenholt og Aarhaug 2018).

5. Videre lesning

Kulturdepartementet, 2021. *Bærekraft og like muligheter – et universelt utformet Norge 2021–2025*. Handlingsplan. <https://www.regjeringen.no/no/id2867676>

Universell utforming. *Mobilitet for alle: Universell utforming i busstransport, togtransport og infrastruktur. Veileder*. Nettside <https://transport.universellutforming.no>

Lid, Inger Marie. 2013. *Universell utforming. Verdigrunnlag, kunnskap og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.

Fearnley, N., Leiren, M.D. og Aarhaug, J. 2015. Universell utforming i kollektivtransporten. Kapittel i Watten, R., Fostervold, K.I., Volden, F., (red) 2015. *Universell utforming og omgivelser. Tverrfaglige, kritiske og miljøpsykologiske perspektiver*. Eboknorden AS / NEHF. ISBN 9788299574747.

Patricia L. Mokhtarian, Ilan Salomon og Matan E. Singer (2015) What Moves Us? An Interdisciplinary Exploration of Reasons for Traveling, *Transport Reviews*, 35:3, 250-274, <https://doi.org/10.1080/01441647.2015.1013076>

- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. og Uteng, T.P. 2014. *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport*. TØI rapport 1383/2014.
- Jernbaneverket. 2016. *Jernbanestatistikk 2015*. Seksjon for samfunnsøkonomi og statistikk, Oslo, mai 2016.
- Jones, P.M. 1987. Mobility and the individual in western industrial society. I: Nijkamp, P. og Reichman, S. (eds): *Transportation Planning in a Changing World*. Pp. 29–47. Aldershot: Gower.
- Kaufmann, V. 2002. *Re-thinking Mobility*. Aldershot: Ashgate.
- Krogstad, J.R. 2015. *Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming i kollektivtransporten*. TØI-rapport 1456/2015
- Krogstad, J.R., Phillips, R.O. og Berge, S.H. 2019. *Kollektivtransport for alle: Bussjåførenes rolle*. TØI-rapport 1683/2019.
- Lid, I.M. 2015. Vulnerability and disability: a citizenship perspective. *Disability & Society*, 30:10, 1554-1567.
- Lid, Inger Marie. 2013. *Universell utforming. Verdigrunnlag, kunnskap og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.
- Mace, R., 1985. Universal Design, Barrier Free Environments for Everyone. *Designers West*, 33(1), 147-152.
- Nesvik, H.T. and Alvheim, J.I. 1999. Forslag fra stortingsrepresentantene Harald T. Nesvik og John I. Alvheim om en gjennomgang av erfaringene med HVPU-reformen og en vurdering av behovet for tiltak for enkelte grupper av klienter. Dokument nr. 8:62 (1998-1999), 02.06.1999.
- Nielsen, A.F., Øksenholt, K.V., 2022. Universell utforming og barrierer for bruk av kollektivtransport. Artikkel 3 i Fearnley, N., og Øksenholt, K.V (eds. 2022) *Universell utforming i transportsektoren*. Oslo: Norsk forening for ergonomi og human factors – NEHF forlag, ISBN 978-82-995747-6-1 (heftet); ISBN 978-82-995747-7-8 (e-bok), tilgjengelig på <https://www.toi.no/uu-artikkelserie>
- Nielsen, A.F., Øksenholt, K.V., 2022. Universell utforming og barrierer for bruk av kollektivtransport. Artikkel 3 i Fearnley, N., og Øksenholt, K.V (eds. 2022) *Universell utforming i transportsektoren*. Oslo: Norsk forening for ergonomi og human factors – NEHF forlag, ISBN 978-82-995747-6-1 (heftet); ISBN 978-82-995747-7-8 (e-bok), tilgjengelig på <https://www.toi.no/uu-artikkelserie>
- Nordbakke, S. 2014. *Alive and kicking. Wellbeing and mobility in old age*. Avhandling. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Nordbakke, S., 2017. *Sosial ulikhet i mobilitet blant barnefamilier?* TØI rapport [1587/2017](#)
- Nordbakke, S. og Skollerud, K.H. 2016. Transport, udekket aktivitetsbehov og velferd blant personer med nedsatt bevegelsesevne. TØI-rapport 1465/2016.
- Norges Handikapforbund. 2005. *Historien vår*. [URL] Publisert 05.11.2015. Sist oppsøkt 25.07.19. <http://www.nhf.no/meny/om-oss/historien-var>
- Norges offentlige utredninger 2001: 22 *Fra bruker til borger En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer* Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 1999. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 29. juni 2001.
- NOU, 2005. *Likeverd og tilgjengelighet : Likeverd og tilgjengelighet – Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. NOU 2005:8. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/nou-2005-8/id390520/>
- Odeck, J., Hagen, T., Fearnley, N., 2010. Economic appraisal of universal design in transport: Experiences from Norway. *Research in Transportation Economics*, Vol 30, 2010, s. 304-311.
- Priya, T., og A, Uteng. 2009. Dynamics of transport and social exclusion: Effects of expensive driver's license. *Transport Policy* 16 (3):130-139.
- Rioux, M.H. and F, Valentine. 2006. Does Theory Matter? Exploring the Nexus between Disability, Human Rights and Public Policy. In *Critical Disability Theory – Essays in Philosophy, Politics, Policy and Law*, edited by Pothier, D. and Devlin, R., 47-69. Vancouver: UBC Press.
- Samferdselsdepartementet. 2002. *St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport*.
- Sépulchre, M. 2018. Tensions and unity in the struggle for citizenship: Swedish disability rights activists claim 'Full Participation! Now!', *Disability & Society*, 33:4, 539-561
- Sheller, M. og Urry, J. 2006. The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 2006, volume 38, pages 207-226. DOI:10.1068/a37268
- Sheller, M. og Urry, J. 2016. Mobilizing the new mobilities paradigm. *Applied Mobilities*, no. 1: 10-25.



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning