

Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

| | |
|-------------------|---------------|
| KOMM. OG REG. DEP | |
| 17 NOV 2005 | |
| 05 12258-16- | |
| Ark | 461.0 |
| Avd. | BB 1301 16A/H |



Deres ref: 05/2258

NHFs saksbehandler: Steinar Myrdal

Dato: 16.11.2005

HØRINGSUTTALELSE FRA NORGES HANDIKAPFORBUND VEDRØRENDE NOU 2005:12 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

Norges Handikapforbund kommenterer i denne høringsuttalelsen kun områder som har relevans i forhold til universell utforming og likeverdig deltakelse i samfunnet.

Norges Handikapforbund mener:

- **Positivt og gledelig** at utvalget har foreslått å implementere begrepet **universell utforming** i lovens formålsparagraf.
- Forhåndskonferanse må bli obligatorisk for byggverk til allment bruk.
- Dispensasjoner fra tilgjengelighetskrav må ikke kunne gis.
- Uavhengig kontroll må kreves på viktige og kritiske områder.
- Kommunenes tilsynsordning må styrkes ytterligere.
- Effektive sanksjoner mot ulovligheter må innføres.
- **Meget skuffende** når utvalget viser sin manglende forståelse for behovet om likeverdig deltakelse ved ikke å skjerpe krav om tilgjengelighet i eksisterende byggverk.

NASJONALE MÅL FOR UTFORMING AV OMGIVELSENE OG SAMFUNNET

T-1440, "Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne".

Planens mål er fullverdig tilgjengelighet med varige virkninger. Det innebærer at alle samfunnsborgere skal ha de samme muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse. Det opplyses i planen at strategien universell utforming må forankres i regelverk, administrativ bevissthet og kompetanse på alle sektorområder. Norges Handikapforbund mener at dette må forplikte Bygningslovutvalget og myndighetene til å bruke universell utforming som premiss for nyutvikling av loven.

Stortingsmelding nr. 40(2002 – 2003) "Nedbygging av funksjonshemmende barrierer" viser at to av regjeringens fem hovedmål for mennesker med nedsatt funksjonsevne er som følger:

- Aktiv deltakelse og full likestilling
- God tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester.

Strategiene stortingsmeldingen oppgir for å oppnå målene er blant annet å styrke brukermedvirkningen i planleggings- og beslutningsprosesser. Universell utforming skal være en strategi for å oppnå tilgjengelighet og full likestilling for funksjonshemmede.

Rundskriv T-5/99 Tilgjengelighet for alle, utgitt av Miljøverndepartementet, kommunal- og regionaldepartementet og sosial- og helsedepartementet i samarbeid, oppsummerer de nasjonale mål med rundskrivet slik:

"Det å gjennomføre regjeringens målsetning om tilgjengelighet for alle befolkningsgrupper, innebærer at omgivelsene, dvs. bygninger, uteområder og andre anlegg, utformes slik at de kan brukes på like vilkår av så stor del av befolkningen som mulig. Dette betyr å tilrettelegge for alle, inklusive bevegelsehemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede."

Likeverd og tilgjengelighet

Syseutvalget har pekt på at reelt likeverd ikke kan oppnås uten mulighet til samfunnsdeltakelse. Utvalget sier videre at prinsippet om at alle mennesker er like verdifulle, ligger til grunn for demokratiet, som også forutsetter at borgerne tar del i samfunnet. Store deler av samfunnet er ikke tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne, men preget av utilgjengelig og ekskluderende utforming av det fysiske miljøet. Syseutvalget mener dette utgjør et likeverdsproblem og et demokratisk problem. Utvalget forslår å lovfeste at bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten som nyoppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider etter 1. januar 2009, skal være universelt utformet. Eksisterende bebyggelse skal ha likeverdig tilgjengelighet innen 2019.

"Soria-Moria erklæringen", den rød-grønne regjeringens plattform

NHF vil også vise til "Soria-Moria erklæringen", hvor det bl.a. står å lese at regjeringen vil legge prinsippet om samfunnsmessig likestilling og universell utforming til grunn i sitt arbeid. Dette skal sikres i nasjonal lovgivning og tjenester, en lov mot diskriminering av funksjonshemmede og forpliktende tidsplan for tilgjengelighet. Mennesker som lever med funksjonshemming og kronisk sykdom må sikres en livskvalitet på linje med den øvrige befolkningen.

UNIVERSELL UTFORMING OG BÆREKRAFTIG UTVIKLING

Universell utforming bidrar til bærekraftig utvikling. Begrepet "universell utforming" har vært mye brukt i festtaler og på seminarer. Nå må myndighetene vise at de mener noe med alle stortingsmeldinger og handlingsplaner som omhandler dette temaet. Det er viktig at begrepet "universell utforming" blir anvendt i lover og forskrifter. NHF mener at myndighetene nå må vise vilje og mot til konkret å aktivere kraften som ligger i begrepet. Det kan kun gjøres ved oppfølging i praksis.

KOMMENTARER TIL AKTUELLE KAPITLER I UTREDNINGEN

Utredningens kapittel 7, Lovens formål

Lovutkastet, Kap 1, § 1-1 Lovens formål

NHF mener at universell utforming må inn som premiss for all planlegging, det er derfor bra at utvalget har foreslått å implementere begrepet universell utforming i lovens formålsparagraf. Det er svært viktig at dette begrepet blir stående i den endelige lovteksten, og at myndighetene med det bekrefter at det menes alvor med tidligere uttalte nasjonale mål og sist men ikke minst med handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Utredningens kapittel 11, Byggteknisk nemnd

Lovutkastet, Kap 32, § 32-1 Byggteknisk nemnd

NHF er litt tvilende til effekten av en byggteknisk nemnd som utvalget foreslår. Hvis en slik nemnd skal kunne avgjøre om forskjellige løsninger som presenteres oppfyller funksjonskravene i forskriften, må medlemmene i tillegg til faglig byggteknisk kompetanse, ha solid praktisk og teoretisk kompetanse på universell utforming og ha god kunnskap om hvilke løsninger som fungerer for mennesker med forskjellige funksjonsnedsettelse. NHF mener at også Statens byggtkniske etat bør kunne være aktuell til å styrkes for å utføre den oppgaven som er tiltenkt nemnda.

NHF forutsetter at hvis denne paragraf blir tatt inn i loven, må departementet lage en forskrift om organisering av en eventuell nemnd og hvilke krav som skal stilles til medlemmenes kompetanse. Medlemmene bør straks de er oppnevnt gjennomgå et kursopplegg og oppdateres på nasjonale føringer og regelverk på området.

Utredningens kapittel 13, Søknadssystem og saksbehandling

Lovutkastet, Kap 20 Søkeplikt

NHF mener det er greit at meldingsordningen faller bort, forutsatt at det lages en entydig forskrift som viser hvilke tiltak som kommer inn under søknadsfritaket. Men i lovforslaget står at forskriften skal gjelde § 20-3, a-d. NHF mener at også alternativ e om fasadeendring må inn i denne forskriften. Grunnen til det er at det her ligger potensielle muligheter for forringelse av tilgjengeligheten. Fasadeendringer som nevnt i dette punkt kan innebære forandringer på inngangspartier. Tilbakeføring av fasade til tidligere utførelse kan i mange tilfeller medføre funksjonshemmede barrierer som hindrer likeverdig deltakelse for personer med funksjonsnedsettelse. Hvis denne utfordring ikke kan sikres ivaretatt i foreslått lov og forskrift, foreslår NHF at alternativ e fjernes fra § 20-3, slik at tiltak av denne art blir søknadspliktig.

Lovutkastet, Kap 21 Krav til innhold og behandling av søknader

I lovforslagets § 21-1 står at forhåndskonferanse kan avholdes. NHF mener at forhåndskonferanse må bli obligatorisk for alle tiltak som planlegges til bruk for

allmennheten. Konferansen kan være et viktig verktøy for kommunen til å sikre fokus på viktige sider ved et tiltak, som f. eks sikkerhet og brukbarhet. Det forutsettes at kommunene nå sørger for at deres personale får en betydelig økning i kompetanse på området universell utforming.

NHF mener at det må komme inn et ledd til i denne paragrafen som pålegger aktørene å holde forhåndskonferanse for tiltak som er ment til bruk for allmennheten. Leddet må også pålegge kommunen aktiv opplysningsplikt i byggesaker så vel som i plansaker, og det må framgå av lovteksten at funksjonshemmedes råd eller funksjonshemmedes organisasjoner skal gis anledning til å delta i forhåndskonferansen. Dette vil gi større mulighet for effektiv planlegging og universell utforming av omgivelsene, slik at man slipper de kostnads- og tidkrevende prosessene for utbedring i ettertid. Det nye leddet kan formuleres slik:

- *For tiltak til allmenn benyttelse skal det holdes forhåndskonferanse. Kommunen har plikt til å innkalle berørte parter til forhåndskonferansen. Eventuelt kommunalt råd for funksjonshemmede eller representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner skal innkalles til konferansen for å ivareta funksjonshemmedes interesser i planleggingen.*

Utredningens kapittel 14, Dispensasjon

Lovutkastet, Kap 21, § 21-10 Dispensasjon

NHF mener det er bra at det er gjort en teoretisk innstramming i adgangen til å gi dispensasjoner ved at det i denne paragrafens første ledd kreves at "hensynet bak" bestemmelsene det skal dispenseres fra ikke må bli "vesentlig tilsidesatt".

Men NHF mener loven må formuleres enda strengere i forhold til dispensasjoner. Det vil være rasjonelt i forhold til tidsbruk i byggesaksbehandlingen. Når planleggere og prosjekterende vet at de må forholde seg til forskriftene og at mulighetene for dispensasjoner er innskrenket, vil det være logisk at disse vil tilstrebe å holde seg til regelverket, i stedet for å bruke tid på dispensasjonssøknader som neppe fører fram.

Det står i § 21-10, første ledd, at det ikke kan dispenseres fra regler om saksbehandling. Denne setningen må utvides slik at man fjerner muligheten fra å dispensere fra kravene om tilgjengelighet og brukbarhet. Den nye setningen kan lyde som følger:

- *Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler, ei heller fra bestemmelser om tilgjengelighet og brukbarhet som følger av denne lov.*

Subsidiært mener NHF at eventuell behandling av dispensasjoner fra disse kravene bør foregå hos Fylkesmannen, ikke i den enkelte kommune. Fylkesmannens kompetanse på området må dermed økes.

Midlertidige dispensasjoner må få en tidsangivelse på perioden det gis dispensasjon for. Uten grensesetting blir midlertidige dispensasjoner i praksis varige. Det er også viktig at dispensasjoner spesifiseres nøye, slik at ikke en dispensasjon fra et krav oppfattes som en blankofullmakt til å avvike fra forskriftene ved endringer i den planlagte utførelse, eller ved andre liknende tilfeller flere steder i et tiltak. Lovutkastet må utvides og inneholde krav som ivaretar disse forhold.

Utredningens kapittel 15, Kontroll av tiltak

Lovutkastet, Kap 24 Kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak

Utvalget foreslår økt bruk av uavhengig kontroll ved at man i loven tydeliggjør at egenkontroll og uavhengig kontroll er likestilte, og at det er kommunen som skal avgjøre hva slags kontrollform som skal benyttes. Da kan kommunen lettere kreve uavhengig kontroll i tilfeller av tvil eller dårlig erfaring med et foretak.

NHF mener det er meget viktig at forskrift til dette kapitlet utarbeides, slik utvalget har foreslått. Der må det bl.a. tydeliggjøres hva som kommer inn under viktige og kritiske kontrollområder, og som dermed skal ha helhetlig uavhengig kontroll.

Utredningens kapittel 16, Godkjenning av foretak

Lovutkastet, Kap 22 Godkjenning av foretak

Det at det nå kun blir sentral godkjenning av foretak, kan være en kvalitetsøkning, men nødvendigvis ikke. Det som er svært viktig, er at forskriften må foreskrive meldingsrutiner på manglende etterlevelse av rettsreglene, slik at kommunen og/eller et uavhengig kontrollorgan straks plikter å sende rapport om dette til det sentrale registeret. Her må reaksjonstiden og formen være rask og tydelig, slik at et foretak som misligholder sine forpliktelser, uten unødig opphold mister sin godkjenning inntil forholdene er rettet i henhold til regelverket.

Utredningens kapittel 17, Tilsyn

Lovutkastet, Kap 25 Tilsyn

NHF mener at kommunenes tilsynsfunksjon må styrkes og legges nærmere tidligere kontrollordning. Det er positivt at utvalget søker å styrke ordningen, men for at skjerpingen skal få praktisk-virkning, må omfang og framgangsmåte beskrives i forskrift. Kompetanseoppbygging hos kommunens personale er nødvendig. Hvis kommunene gjennomfører aktivt tilsyn/kontroll i planleggings- og utførelsesfasen, opprettholdes den praktiske kompetansen i kommunen. Det er viktig at kommunene ikke bare sitter igjen med "skrivebordskompetanse".

Utredningens kapittel 18, Oppfølging av ulovlige byggearbeider mv.

Lovutkastet, Kap 37 Ulovlighetsoppfølging

Dagens ulovlighetsoppfølging er av slik karakter at tiltakshavere som spekulerer i at det er liten sjans for å bli stilt til ansvar for ulovligheter, profitterer på dette. Samtidig påføres kommunene merarbeid og økte utgifter selv ved mindre oppfølginger og det fører til henleggelse av saker pga manglende ressurser.

NHF mener at utvalgets lovforslag pålegger kommunene å drive en aktiv oppfølging av ulovligheter. Men det må fra sentrale myndigheter legges sterkere føringer til kommunene slik at ulovlighetsoppfølging blir prioritert. Det bør i større grad legges til rette for at kommunen raskt kan kreve gebyrer for saksbehandling i forbindelse med ulovligheter. NHF mener at gebyrinntektene må tilfalle kommunen, slik at kostnadene ved oppfølgingen delvis kan bæres av gebyrene. Hvis det legges til rette for at kommunen kan stanse byggearbeid inntil gebyr er betalt og mangler rettet opp, vil dette ha en sterk preventiv virkning i byggebransjen. Dette vil kunne være en effektiviserende faktor på byggesaksbehandling generelt.

Utredningens kapittel 20, Forholdet til eksisterende bebyggelse

Lovutkastet, Kap 31 Krav til eksisterende tiltak

NHF mener at utvalget i beste fall har vist dårlig dømmekraft når det gjelder forholdet til eksisterende bebyggelse. Det er svært skuffende at utvalget ikke har hatt holdning og mot til å foreslå større endringer på dette felt. Det rimer rett og slett ikke med nasjonale mål og føringer for tilgjengelighet og universell utforming, og det må karakteriseres som et dårlig svar på mandatet som er gitt utvalget når det gjelder eksisterende bebyggelse. Utvalget viser selv til tallene som er oppgitt i mandatet om at årlige nybygg utgjør i underkant av 2 % av den totale bygningsmasse og videre at ca 95 % av den eksisterende bygningsmasse ikke er tilgjengelig eller brukbar for mennesker med nedsatt funksjonsevne.


NHF har ved flere anledninger oppfordret til å forsterke lovverket når det gjelder tilgjengelighet for alle i bestående byggverk. Hovedtyngden av landets byggverk i overskuelig framtid, er bebyggelsen som allerede eksisterer. Mesteparten av denne er utformet slik at mange mennesker blir hindret av funksjonshemmende barrierer. De nasjonale mål om full deltakelse og likestilling for alle vil være umulig å nå hvis ikke tiltak for å bedre tilgjengeligheten i disse bygg kan kreves iverksatt.

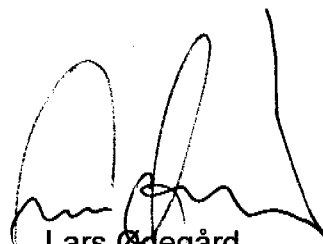
NHF mener at utvalget burde gått inn for å stille krav gjennom lovverket om tilgjengelighet og brukbarhet også ved mindre oppgraderinger av bygg, for eksempel ved reparasjoner, mindre ombygginger og bruksendringer. Kravene kunne gått frem av lovens kapittel 31 Krav til eksisterende tiltak, og vært nærmere redegjort for i en forskrift. Det hadde likevel ikke vært nødvendig å legge nytt regelverk til grunn for andre anliggender i tiltaket.

NHF vil i denne sammenheng vise til Syseutvalgets utredning NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet, § 11 andre ledd. "Bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 1. januar 2019". Syseutvalgets lovforslag kommer med konkret tidsangivelse for gjennomføring av reformen.

Det er i eksisterende lovverk åpnet for at det kan lages en forskrift for forhold omkring eksisterende byggverk. Dette er ikke gjort. Bygningsmyndighetene har ikke hatt mot til å lage strengere krav til dette. Nå må regjering og Storting vise at deres målsetninger har en reell mening og at det er vilje til å gjøre hva man snakker om i stortingsmeldinger, handlingsplaner og festtaler. Regjering og Storting har her et stort ansvar. **NHF mener at dette må gjøres bedre enn bygningslovutvalget har foreslått. Ny plan- og bygningslov må stille tydelige krav om god tilgjengelighet og brukbarhet til eksisterende byggverk!**

Vennlig hilsen


Eilin Reinaas
Forbundsleder


Lars Ødegård
Generalsekretær