



Kommunal- og
regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP.	
02 DES 2005	
05/2258 - 83	
Ark	451.0
Avd.	BB, BY GAH

Deres referanse:
05/2258-1 GAH

Vår referanse:
05/3728

Dato:
30.11.2005

Saksbehandler:
RVI

Telefon:
24163517

E-Post:
rvi@shdir.no

NOU 2005: 12 MER EFFEKTIV BYGGELOVGIVNING II – HØRINGSUTTALELSE FRA STATENS RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE

Statens råd for funksjonshemmede (SRFF) mottok 20. juli i år Bygningslovutvalgets andre delutredning, NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II, på høring fra Kommunal- og regionaldepartementet, med høringsfrist 1. desember 2005.

SRFF vektlegger i vår høringsuttalelse å kommentere de deler av innstillingen som berører universell utforming og brukbarhet for alle og som skal bidra til å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne likestilling med andre borgere med hensyn til deltakelse i samfunnet.

Statens råd for funksjonshemmedes prinsipielle utgangspunkt for høringen

I St. meld. nr. 40 (2003 – 2004) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer legges det vekt på å utvikle et mer tilgjengelig samfunn gjennom sektoransvarsprinsippet og strategien universell utforming.

Det prinsipielle utgangspunkt for SRFF i denne høringen er at forholdene må legges til rette slik at ingen utestenges fra å delta aktivt på alle områder i samfunnet. Alle myndigheter og sektorer har et selvstendig ansvar og rolle for å fjerne funksjonshemmende barrierer og hindre at nye barrierer skapes. Dette gjelder både i utformingen og utøvelsen av politikken. Et sentralt virkemiddel i dette arbeidet er universell utforming. Å bidra til et universelt utformet samfunn er etter vår oppfatning en sentral samfunnsoppgave som plan- og bygningsloven skal ivareta. Det er derfor viktig at prinsippet om universell utforming nedfelles i loven. Men begrepet trenger en operasjonalisering. SRFF ser det som avgjørende at universell utforming defineres, operasjonaliseres, nedfelles og utdypes i forskrift til plan- og bygningslov.

SRFFs kommentarer til bygningslovutvalgets innstilling

§ 1-1 Lovens formål

Statens råd for funksjonshemmede understreket i vår høring på plandelen NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven II, viktigheten av "at prinsippet om universell utforming og tilgjengelighet for alle tas inn i lovens formålsparagraf."

SRFF ser det som et svært viktig i skritt i retning av å fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse og nedbygging av funksjonshemmende barrierer, at prinsippet om universell utforming av bygningslovutvalget foreslås inntatt som særskilt grunnhensyn i formålbestemmelsen til loven:

"... Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene i til det enkelte byggetiltak." § 1-1, fjerde ledd.

Bygningslovutvalget fremhever i sin vurdering universell utforming som "helt grunnleggende hensyn og verdier" som bør synliggjøres i loven, ved siden av bærekraftig utvikling, forsvarlige bygninger, åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning.

SRFF er opptatt av at universell utforming ikke gis status som uforpliktende "honnørord" i formålsparagrafen, men tas aktivt i bruk som tolkningsfaktor i praktisering av lovens enkeltbestemmelser. Prinsippene om universell utforming må vektlegges i avveining mellom konkurrerende krav og nedfelles og operasjonaliseres i konkrete og forpliktende krav i plan- og bygningsloven så vel som i funksjonskrav i tilhørende forskrift.

Bygningslovutvalget har påpekt behovet for gjennomgang av de bestemmelser i lov og forskrift som omhandler brukbarhet, tilgjengelighet og utformingsproblematikk av betydning for alle mennesker uansett funksjonsevne. Mens begrepet universell utforming benyttes i formålsparagrafen velger bygningslovutvalget brukbarhetsbegrepet i flere andre paragrafer, jf blant annet § 29-2. Brukbarhetsbegrepet omfatter mer enn tilgjengelighet som for eksempel brannsikkerhet. SRFF vil derfor understreke behovet for prinsippene om universell utforming ivaretas og nedfelles i operasjonalisering av brukbarhetsbegrepet i lov og forskrift.

I formålsparagrafens tredje ledd vises det til at planlegging og vedtak skal sikres medvirkning fra alle berørte interesser. "Vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn skal utredes" heter det i tredje ledd, annet punktum. I et likestillingsperspektiv og som en politisk målsetting ser SRFF det som svært sentralt at tilgjengelighetsperspektivet sikres ved konsekvensutredninger. Vi forutsetter derfor at universell utforming innfortolkes i "samfunn" som gitt i § 1-1, tredje ledd, annet punktum.

§ 21-1 Forhåndskonferanse

SRFF har i notat til Bygningslovutvalget av 27.05.2004 pekt på at det "bør være et krav at invitasjon til forhåndskonferanse skal sendes til funksjonshemmedes organisasjoner og kommunale råd for funksjonshemmede i kommunen. Dette gjelder tiltak hvor allmennheten generelt er brukere."

Vi vil også minne om at vi i vår høringsuttalelse til NOU 2004:24 om utbyggingsavtaler understreket at en "måte å legge til rette for medvirkning og for å få inn tilgjengelighetsperspektivet på et tidlig stadium er gjennom aktiv bruk av forhåndskonferanser."

Odelstinget vedtok 9. juni 2005: *Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsatt funksjonsevne*. Loven skal bidra til å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne medvirkning i de demokratiske beslutningsprosesser i kommuner og fylkeskommuner. Saker som berører tilgjengelighet til bygg og uteområder vil være ett eksempel på saker som et slikt råd vil kunne behandle. SRFF vil samtidig understreke betydningen av at rådene også gis nødvendig kompetanse om universell utforming av bygg og uteområder.

SRFF finner det positivt at Bygningslovutvalget oppfordrer til økt bruk av forhåndskonferanser for å få økt fokus på tema som brukbarhet for alle. I tillegg foreslår SRFF at det i plan- og bygningslovens bestemmelse om forhåndskonferanse henvises til den ovennevnte loven om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. For å sikre ivaretagelsen av brukbarhetsperspektivet i forhåndskonferanser bør det etter vår vurdering gis en forskrift med krav til rutiner for forhåndskonferanser, hvor brukbarhet for alle blir løftet fram som et konferansetema.

Vi vil dessuten vise til siste avsnitt i vår høringsuttalelse *Forholdet til andre lover – behov for samordning og koordinering*. SRFF ber departementet vurdere samordnings- og koordineringsbehovet i dette tilfellet.

§ 21-10 Dispensasjon

At prinsippet om universell utforming er lagt inn som grunnhensyn i formålsbestemmelsen til loven, blir også av betydning for behandling av dispensasjonsspørsmål, jf § 21-10. SRFF ser det som positivt at det således lettere vil kunne gis dispensasjoner som kan fremme universell utforming og tilsvarende gjør det vanskeligere å kunne gi dispensasjoner som går på bekostning av hensynet til universell utforming.

§§ 22-1, 22-2 og 22-3 Godkjenning av foretak for ansvarsrett

SRFF støtter bygningslovutvalgets forslag om styrking av ordningen for godkjenning av foretak for ansvarsrett. At adgangen til å søke og få tildelt lokal godkjenning av kommunen for enkelttiltak bortfaller og at ordningen med sentral godkjenning beholdes og gjøres obligatorisk ser SRFF som et godt bidrag til kvalitetssikre godkjenningsordningen. Likeledes at handlingsavvik fra kravene for godkjente foretaks vedkommende, skal ha betydning utover den enkelte byggesak. SRFF er enig i at sanksjonsmuligheten gjennom tilbaketrekkingsreaksjoner vil kunne bidra til å motivere til seriøsitet og regeletterlevelse i bransjen.

Til § 22-3 Forskrifter om nærmere regler om krav for godkjenning m.v., vil vi understreke behovet for å stille krav til tilstrekkelig kompetanse hos foretakene og deres faglige ledelse på universell utforming av bygg og utearealer.

§§ 25-1 og 25-2 Tilsyn

SRFF ser det som gledelig at bygningslovutvalget foreslår å styrke kommunens tilsynsfunksjon. Dette bør gi økte muligheter for styrking og oppfølging av kravet til brukbarhet i byggeprosessen.

Rådet støtter videre utvalgets forslag om å åpne for interkommunalt samarbeid om tilsynet og ser klare faglige og ressursmessige fordeler ved en slik organisering.

Statens råd for funksjonshemmede slutter seg utvalgets vurdering av behovet for en forskrift som gir nærmere regler om tilsynsplikten og tilsynets innhold. Forskriften bør i innhold bidra til en operasjonalisering av prinsippet om universell utforming som sentral tolkningsfaktor i tilsynet. Samtidig vil SRFF understreke betydningen av at plan- og bygningsmyndigheten sikres kompetanse på universell utforming.

§ 28-7 Den ubebygde del av tomta, fellesareal

SRFF slutter seg til bygningslovutvalgets forslag om endringer i bestemmelsene om den ubebygde del av tomta, fellesareal. Her stilles det krav til at opparbeidede utearealer skal kunne brukes av alle innenfor tillatelsens formål. Jf § 28-7, første ledd, andre punktum. Rådet bemerker at funksjonskravene knyttet til brukbarhet i utearealet forutsettes operasjonalisert i forskrift.

§ 29-2 Krav til brukbarhet og forsvarlighet

Statens råd for funksjonshemmede støtter bygningslovutvalgets forslag til en ny bestemmelse om overordnet krav til brukbarhet og forsvarlighet for tiltak etter plan- og bygningsloven. Jf § 29-2. At tiltakets funksjon/bruksformål knyttes sammen med kravet om at det skal kunne brukes av alle, gir etter rådets vurdering denne lovparagrafen en nødvendig fleksibilitet.

Som nevnt i vår kommentar til lovens formålsparagraf vil en slik konkret kravsetting i lovbestemmelser være av avgjørende betydning for operasjonaliseringen av prinsippet om universell utforming.

§§ 31-1, 31-2, 31-3: Forholdet til eksisterende bebyggelse

Plan- og bygningsloven tar utgangspunkt i nybygg. Lovens krav til bestående byggverk er relativt svak. Hvordan kan tilgjengeligheten i eksisterende byggverk sikres bedre gjennom lovverket?

SRFF sier seg uenig med bygningslovutvalgets konklusjon om at *"gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar hjemmelsbehovet vedrørende eksisterende bebyggelse med hensyn til vedlikeholds- og standardhevings behov."* (SRFFs understreking)

De fleste bygg er allerede bygget og vil være i bruk i mange år fremover.

Bygningslovutvalget viser til at 95 prosent av landets eksisterende bygningsmasse "ikke er forsvarlig med hensyn til tilgjengelighet eller tilstrekkelig brukbar for mennesker med nedsatt funksjonsevne." Utvalget viser videre til at den årlige nyproduksjonen av bygg utgjør beskjedne 2 % av landets totale bygningsmasse. Den markante underdekningen på tilgjengelige bygg, tydeliggjør at denne nasjonale utfordringen kan ikke løses gjennom nybygging alene.

SRFF er av den oppfatning at manglende tilgjengelighet i bygninger og uteområder er samfunnsskapt barrierer som strider klart mot sentrale samfunnsverdier og hensyn som taler for at mennesker med funksjonsnedsettelse skal inkluderes og likestilles i samfunnet, jf utvalgets kommentarer til bygningslovens formål § 1-1. At lovens krav om brukbarhet foreslås utløst ved hovedombygging og ved vedlikeholdsplikt for eksisterende bebyggelse er etter SRFFs vurdering et for svakt virkemiddel for innen rimelig tid å nå sentrale samfunns mål som tilgjengelighet i eksisterende bygg og uteområder.

Bygningslovutvalget foreslår i kommentarene til § 31-1 at det, som i gjeldende rett, overlates til kommunens skjønn å definere hvorvidt et tiltak på et bestående byggverk er å betrakte som hovedombygging. Statens råd for funksjonshemmede vil her understreke behovet for at hovedombygging defineres og operasjonaliseres i forskrifts form. For at samfunnet innen rimelig tid skal oppnå en forsvarlig tilgjengelighetsstandard på den dominerende del av bygningsmassen, eksisterende bebyggelse, oppfordrer i tillegg rådet departementet til vurdere nærmere mulighetene for å senke inngrepsterskelen for hvilke tiltak på bestående byggverk som skal omfattes av plan- og bygningslovens bestemmelser.

Etter utvalgets forslag, jf § 31-2 Om vedlikeholdsplikt og § 31-3 Om dokumentasjon og utbedring, kan kommunene gi pålegg om dokumentasjon forut for et eventuelt pålegg om utbedring. Begrepene brukbarhet, bevaringsverdighet og dokumentasjon er inntatt i lovteksten. Eier kan pålegges å dokumentere, for eksempel i form av reprojektering, hvordan byggverkets tilstand er med hensyn til for eksempel tilgjengelighet. Men slike pålegg kan bare gis for bestemte typer byggverk hvor det befinner seg mange mennesker som skoler, sykehus og lignende. Boliger er i følge bygningslovutvalget unntatt kravene i §§ 31-2 og 31-3.

Statens råd for funksjonshemmede er svært usikker på om disse to paragrafene i sin foreslåtte form får reell betydning for bedring av tilgjengelighetstilstanden i eksisterende bygningsmasse. Hvor graverende skal manglende brukbarhet være før loven trer i kraft? En åpenbar svakhet er også at pålegg kun kan gis for bestemte typer byggverk som vist ovenfor.

Eksisterende boliger og uteområder

For nå målet om et mer tilgjengelig samfunn vil det etter SRFFs mening være av avgjørende betydning at staten har gode juridiske virkemidler som stiller krav til tilgjengelighet i eksisterende bygg og uteområder. I NOU 2005:8 fremmes et forslag til en diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Her foreslås det en plikt til universell utforming av eksisterende bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten innen 2019, jf § 11 andre ledd. SRFF ser det som gledelig at de juridiske virkemidlene for å bedre tilgjengelighet i bestående byggverk, styrkes gjennom forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Samtidig finner SRFF det riktig å rette søkelyset mot tilgjengelighetstilstanden i en sentral del av bestående byggverk som i følge forslaget til tilgjengelighetslov ikke rettes mot allmennheten – boliger. Folke- og bolig tellingen 2001 viser at kun 7

prosent av landets boligmasse er tilgjengelig og egnet som bolig for en rullestolbruker.

Det er uttalt målsetting fra myndighetenes side at også tilgjengeligheten i den eksisterende boligmassen skal økes, jf St meld nr 23 (2003 – 2004) Om boligpolitikken. Befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå viser at antall 67-åringer og eldre i Norge kan øke fra 610.000 i 2002 til vel 1 million i 2030 og så mange som 1,4 millioner i 2050. Vi kan få seks ganger så mange gamle over 90 år. Flere eldre betyr også flere med nedsatt funksjonsevne. Dette øker også behovet for tilgjengelig boliger, boligområder og borelaterte tjenester.

For boligsektoren kan det antas at vel 80 prosent av dagens boligmasse også vil være i bruk om 20 år¹. Det investeres årlig milliardbeløp i fornying og oppussing av boligbygg her i landet. I fjor brukte vi nesten 33 milliarder på å vedlikeholde og reparere boligene våre². SRFF kjenner ikke til i hvilken grad denne oppussingen resulterer i bedre tilgjengelighet. Men det bør være av samfunnsøkonomisk interesse at fornyelsesviljen i privatsektoren ikke kun kanaliseres mot "nytt kjøkken og bad", men også bidrar til bedret tilgjengelighet i bygninger og uteområder.

Hvordan kan myndighetene bidra til å øke tilgjengeligheten i eksisterende boliger og uteområder foruten bruk av lovverk? Hva er hensiktsmessige virkemidler?

SRFF ser at det kan være behov for å differensiere krav og virkemidler rettet mot henholdsvis eneboliger og flerbolighus (herunder blant annet eierformer som boligsameier og borettslag). Av mulige virkemidler vil SRFF trekke fram behovet for informasjon rettet mot boligeiere som motiverer til og illustrerer hvordan tilgjengeligheten i eksisterende byggverk kan bedres. Videre ser SRFF behovet for større bredde i økonomiske virkemidler som kan bidra til økt tilgjengelighet i eksisterende byggverk, dette kan være låne- og tilskuddsordninger så vel som virkemidler knyttet til skatte- og avgiftspolitikken. Det bør lønne seg å gjøre boliger tilgjengelige.

SRFF oppfordrer departementet til å utrede nærmere aktuelle spørsmål omkring den helhetlig virkemiddelbruken i boligpolitikken for å oppnå økt tilgjengelighet så vel i eksisterende boliger og uteområder som i nyproduksjonen.

§§ 32-1, 32-2, 32-3 Bygningsteknisk nemnd

SRFF støtter bygningslovutvalgets forslag om å etablere en bygningsteknisk nemnd. Tatt i betraktning av universell utformings sentrale plass som tolkningsfaktor i plan- og bygningsloven, bør nemnden i sin sammensetting inneha høy faglig kompetanse på både byggtekniske og arkitektoniske løsninger så vel som menneskelige funksjonsbehov knyttet til tilgjengelighet og brukbarhet for alle. Universell utforming er fremdeles et nytt og etter forholdene lite kjent fagtema i byggesektoren. En bygningsteknisk nemnd vil således kunne spille en sentral rolle i å spre kunnskap om gode tekniske løsninger som er brukbare for alle.

¹ Kilde: Stavrum, foredrag for NBBL 1999

² Kilde: Aftenposten 10.03.2005

SRFF vil dessuten vise til at vi vår høringsuttalelse til Justisdepartementet på NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet, § 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming). Her understrekes behovet for "å sikre systematisk oppfølging og dokumentasjon av utviklingen av funksjonskrav innen alle samfunnsområdene. Her trengs det en særskilt innsats som vil kreve at et slikt ansvar blir lagt til et konkret miljø eller organ." Det vises her til Access Board i USA som et eksempel. Vi vil tilføye at det her også vil kunne være naturlig etablere kontakt mellom et slikt organ og bygningsteknisk nemnd i saker som gjelder brukbarhet for alle.

Kapittel 37 Ulovlighetsoppfølging

Statens råd slutter seg til bygningslovutvalget forslag om et nytt kapittel om ulovlighetsoppfølging, jf § 37-1 til 37-9. Ulovlighetsoppfølgingen vil være av betydning for å sikre at brukbarhetskravene i lovverket etterfølges. Rådet ønsker i tillegg å poengtere viktigheten av kommunene sikres ressurser til å drive ulovlighetsoppfølging i plan- og byggesaker.

Revisjon av forskrift

SRFF er gjort kjent med at det vurderes å implementere universell utforming i teknisk forskrift til plan- og bygningslov. Vi finner det riktig å peke på behovet for å bringe funksjonskravene i TEK i samsvar med prinsippet om universell utforming og kravet om brukbarhet gitt i bygningslovutvalgets innstilling. Det vil etter SRFFs vurdering være urimelig om for eksempel heiskravet gitt i TEK § 10-41 blir stående uendret etter at foreslåtte endring av plan- og bygningsloven er vedtatt.

Forholdet til andre lover – behov for samordning og koordinering

Bygningslovutvalget har i kapittel 23 kommentert deler av Syseutvalgets (NOU 2005:8) forslag til diskriminerings- tilgjengelighetslov som berører bygningssektoren.

Bygningslovutvalget er uenig med Syseutvalget i at reglene om krav til bygg og anlegg m.v. er tatt inn i § 11 i forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov. SRFF er i prinsippet enig i med bygningslovutvalgets vurdering om at byggesaker bør reguleres i plan- og bygningslov. Men behovet for et mer tilgjengelig samfunn krever en særskilt satsing og fokus, noe som en tidsavgrenset regulering av bygg og uteområder i forslaget til diskriminerings- og likestillingsloven vil kunne bidra til.

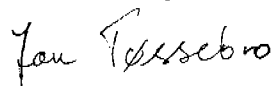
Etter SRFFs vurdering bør regulering over tid samles i plan- og bygningsloven.

Bygningslovutvalget støtter ikke Syseutvalgets forslag om at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal behandle klager på dispensasjonsavgjørelser vedrørende universell utforming av bygg og anlegg, jf NOU 2005:8, § 11, femte ledd.


SRFF er på dette punkt uenig med bygningslovutvalget og støtter Syseutvalgets forslag. Det vises her til vår høringsuttalelse avgitt til Justisdepartementet i sakens anledning.

Forslaget i NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet om en plikt til universell utforming av bygg og anlegg m.v., jf § 11, aktualiserer behovet for samordning og koordinering mellom de ansvarlige myndigheter på dette ansvarsområdet. SRFF slutter seg til bygningslovutvalgets anbefaling om at det bør settes i gang et arbeid med koordinering mellom bygningsmyndigheters og sektor/særlovsorganers forvaltningsansvar, eventuelt en kompetanseoverføring mellom organer med hensyn til aktuelle samordningsoppgaver.

Med vennlig hilsen



Jan Tøssebro
rådsleder



Ellinor Sundseth
sekretariatsleder