

**NAL****Norske arkitekters landsforbund**
National Association of Norwegian ArchitectsNational Association of
Norwegian ArchitectsJustisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
21 DES 2005	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/ED/HI
DOK.NR.	74
ARKIVKODE:	

Josefines gate 34
NO-0351 Oslo, Norway
Tel.: (+47) 23 33 25 00
Fax: (+47) 23 33 25 01nal@arkitektur.no
www.arkitektur.noBank: 1600 42 58197
NO 970 168 931 MVAOslo, 19. desember 2005
Vår ref: JN 3377 K 8/3**HØRINGSUTTALELSE TIL: NOU 2005:8 "LIKEVERD OG TILGJENGELIGHET
Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret
tilgjengelighet for alle."****§1 Lovens formål**

Norske arkitekters landsforbund (NAL) stiller seg fullt og helt bak intensjonen i lovforslaget. Vi ser det som viktig at bygningsmassen kan brukes av så mange som mulig. Bygninger må ikke danne barriærer i samfunnet som utestenger personer med nedsatt funksjonalitet.

Samtidig ser vi at det ofte ikke eksisterer noen lettvinne løsninger. Som prosjekterende må vi alltid veie ulike interesser opp mot hverandre. Slik vil det også være i forhold som gjelder universell utforming. Men vi ser frem til å møte utfordringene med kreativitet og oppfinnsomhet som en integrert del av prosjekteringsprosessen, og til å medvirke til å gi form til begrepet "universell utforming".

§4 Forbud mot diskriminering

Femte ledd i §4 gir rom for forskjellsbehandling der dette anses som nødvendig for å oppnå et saklig formål. Vi ser denne ordlyden som svært viktig for å kunne foreta fornuftige avveininger både mellom forskjellige brukers interesser og for å kunne skape gode, inspirerende, men også utfordrende arkitektoniske konsepter.

Et eksempel der ulike brukere har ulike behov er lekeområder i barnehager og skoler. Her skal man ha uteområder som utfordrer barna fysisk. Et fullt ut tilgjengelig område vil være diskriminerende mot barn som generelt har behov for fysiske utfordringer for å trene opp både fysikk og motorikk.

Et eksempel på mulige konflikter i forhold til arkitektoniske konsepter er den nye operaen i Bjørvika. Den skrå flaten som både danner tak og et fantastisk terrassert utvendig oppholdsareal kan gi problemer for funksjonshemmede. Det samme gjelder foajéen som åpner seg ut mot sjøen i kontrast til salens lukkede rum. Ønsket om utsikt skaper samtidig situasjoner der blinding lett kan oppstå.

Vi mener at man i slike tilfeller må gjøre andre tilpasninger slik at arealene skal kunne brukes av flest mulig, men at det samtidig må være rom for den spennende arkitekturen som operaen representerer.

§9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)**Hvor stor andel av bygningsmassen skal loven omfatte?**

NAL foreslår at det for nybygg og hovedombygging av boligprosjekter og arbeidsplasser over en viss størrelse kreves en prosentandel som er universelt utformet.

Det er foreslått at loven bare skal gjelde for offentlig virksomhet og privat virksomhet rettet mot allmennheten. Dette utdypes i pkt. 10.12.4.2 der det bekreftes at borettslag, sameier og arbeidsplasser ikke vil omfattes av loven. NAL mener at deler av denne bygningsmassen også må

gjøres tilgjengelig for flest mulig om formålsparagrafens intensjon om like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne skal opprettholdes.

Vi foreslår en begrensning i forhold til størrelse, da universell utforming i mindre boligprosjekter og arbeidsplasser vil kunne bli vanskelig og svært fordyrende. Av større utbyggingsprosjekter må det derimot kunne kreves at de tar sin del av ansvaret for et inkluderende samfunn.

Å omfatte eksisterende boliger og arbeidsplasser av slike bestemmelser vil få for store konsekvenser, både økonomisk, bygningsmessig og estetisk. Ved hovedombygging kan derimot kravene gjøres gjeldende, jfr. andre krav til bygg etter plan- og bygningsloven.

Skjønnsutøvelse av universell utforming, forhold til forskrift.

NAL er opptatt av at de skjønsmessige avveininger i hver enkelt konkret sak må foretas av den prosjekterende arkitekt uten behov for overprøving av annen myndighet. I en prosjekteringsprosess tas en rekke avveininger og beslutninger fortløpende. Man må bruke sunn fornuft i de konkrete sakene og ta hensyn til bl.a. topografi, miljø, estetikk og økonomi.

I pkt. 10.12.6.1 beskrives "universell utforming" som en rettslig standard hvor det konkrete innholdet vil kunne utvikle seg over tid, hvor det vil kunne foretas skjønsmessige avveininger og hvor ulike aktverdige hensyn kan tillegges vekt.

Det vil alltid være grader av mulig tilrettelegging. Det er viktig at kravene nedfelles i forskrift slik at universell utforming blir praktisert så likt som mulig. Samtidig må forskriften ikke bli for spesifikk. Det må kunne utøves en stor del av skjønn av den prosjekterende slik at vi ikke ender opp med en rekke standardløsninger, som f.eks. helt like lekeplasser. Det finnes alltid mange arkitektoniske svar på hver utfordring. Forskriften må oppmuntre til oppfinnsomhet og stimulere til kreativitet og nytenkning.

Det er viktig med en fornuftig vurdering av hva som medfører en urettmessig byrde (økonomi, estetikk, bevaring). Disse avveiningene må tas av den prosjekterende arkitekt. Det er et uttalt ønske i NOUen om begrenset mulighet for dispensasjoner, noe NAL stiller seg bak. Samtidig gjør dette det umulig å søke dispensasjon for enhver situasjon der full tilgjengelighet ikke oppnås.

10.12.3.2 Nærmere om innholdet i et krav til universell utforming

NAL støtter prinsippet om at universell utforming skal ivaretas av hovedløsningene i de fysiske forholdene. Et eksempel på dette er, som NOUen nevner, trinnfri adkomst i hovedinngangen. En hovedinngang er en del av bygningen alle må igjennom. Vi er derimot svært betenkte når utvalget i avsnittet om *Virksomhetens alminnelige funksjon* synes å mene at alle deler av en restaurant eller et teater må være tilgjengelig med rullestol. Vi mener at dette er å gå unødvendig langt. Det vil legge store begrensninger på arkitektonisk utforming, på bruk av eksisterende lokaler og for teaterets del stille krav om nærmest umulige sitteanordninger.

NAL mener at dette belyser en usikkerhet omkring omfanget av tiltak som utvalget ser for seg og behovet for en fornuftig debatt omkring temaet som må kunne ut i klarere presiseringer.

§11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg mv.

Fohold til plan- og bygningslovgivningen

NAL mener at §11 må flyttes til plan- og bygningsloven. Utvalget vurderer i pkt. 10.12.6.1 at dette kan gjøres på sikt. Vi ser det derimot som helt nødvendig at bestemmelsene og saksgang omkring universell utforming følger annen bygningslovgivning:

- Godkjenning for prosjektering og tildeling av ansvarsrett må følge prosessene nedfelt i plan- og bygningsloven.
- Søknader om dispensasjoner og klageinstanser må følge kommunal og fylkeskommunal saksgang etter plan- og bygningsloven. En egen klageinstans for dispensasjoner fra krav til universell utforming må unngås. Enhver særinteresse kan ikke ha en egen klagenemd. Det vil virke i mot prinsippet om økt forutsigbarhet som stilles til saksgang etter plan- og bygningsloven.
- Lovteksten må samordnes med plan og bygningsloven. Vi mener at forslaget om at "*Plan- og bygningsmyndighetene skal sikre at kravene i første og andre ledd overholdes ved behandling av planer og søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven*" ikke er forenlig med

omleggingen av loven i 1997. Ansvar for prosjektering er nå lagt over på private aktører som tildeles ansvarsrett for prosjektering av kommunen.

- Idéelt sett burde plan- og bygningslovgivningen samles under ett departement.
- Plan- og bygningsloven er nå under revisjon. Universell utforming er et tema i revisjonen, og man har derfor en unik mulighet til å samordne lovverket.

Krav til nye bygg og anlegg

NAL ser det som positivt at loven gjelder for ny bebyggelse så lenge forskriften er god og ansvaret for utformingen er plassert hos den prosjekterende. Universell utforming burde kunne inspirere til god design og arkitektur. Ved en urimelig praksis kan både arkitektoniske og økonomiske konsekvenser bli store. Det er viktig at standarder og forskrift blir grundig vurdert også av prosjekterende arkitekter og at de foreligger i god tid før loven trer i kraft.

Når det gjelder tidsfristen ser vi ikke 1.januar 2009 som realistisk. Det er ikke uvanlig at det går to år mellom detaljprosjektering og ferdigstillelse. Det må settes av rimelig tid for prosjekterende til å sette seg inn i nye forskrifter. Tidsfrist til krav til nye bygg og anlegg må derfor ligge minst 3 år frem i tid fra det tidspunktet loven og forskriftene trer i kraft.

Krav til eksisterende bygg og anlegg

NAL ser det som positivt at loven setter tidsfrister. Vi mener at tidsfristen til krav til eksisterende bygg og anlegg bør opprettholdes, men at tiltakene bør få en gradvis innføring.

Vi mener at det i utgangspunktet er urealistisk å stille like krav til ny og eksisterende bebyggelse. Det kan svekke forskriften om denne skal utformes både med tanke på å omfatte nye byggverk og samtidig skal ta hensyn til mulighetene innenfor en eksisterende bygningsmasse.

Konsekvensene for innføringen av loven med tilbakevirkende kraft på eksisterende bebyggelse er alt for dårlig utredet. Ikke bare medfører dette stor økonomisk usikkerhet, som utvalget selv påpeker i pkt.10.12.6.1, men estetisk og bygningsmessig sett vil tiltakene kunne fremtre svært skjæmmende. Det sies generelt lite om hvilke reelle tiltak man ser for seg.

Hvordan forholder det seg for eksempel med alle forretninger og serveringssteder i eldre bystrukturer der gulvnivået inne ikke ligger i gateplan og smale fortau ikke muliggjør utvendige ramper. Hvilke mulige tiltak kan man se for seg:

- Tiltak inne i bygningen? Dette vil være svært kostbart, og vil antagelig medføre at bedriften må legge ned eller flytte. Blir kjøpesentrene eneste rettetilbud?
- Tiltak i det offentlige rom utenfor bygningen? Bredere fortau og gågater for å gi plass til ramper? Dette vil medføre offentlige kostnader, omlegging av infrastruktur og ofte skjæmmende utvendige løsninger.
- Det kan gis dispensasjon. Samtidig ønskes det begrenset adgang til å dispensere fra kravene.
- Det kan foretas en skjønnsmessig avveining av en konsulent (arkitekt). Man kan foreta de utbedringer som etter en totalvurdering ikke gir en uforholdsmessig byrde. For å sikre like vurderinger vil det være nødvendig med forskrifter og retningslinjer.

Ordningen loven legger opp til vil medføre en mengde søknader om dispensasjoner og kunne få en rekke utilsiktede konsekvenser, i verste fall endret bruk av byens bygningsmasse og dermed endringer i byens funksjonsfordeling.

Vi er også bekymret over konsekvensene for alternative kulturarrangementer og mer spontane aktiviteter rettet mot allmennheten. Alternativt teater, musikk og utstillinger benytter seg ofte av gammel bygningsmasse som er laget for andre formål. Det er nettopp den manglende kapitalinvestering som muliggjør slik bruk. Vil dette ikke være mulig i fremtiden?

Under pkt. 10.12.4.4 skriver utvalget at man ikke må pålegge en så vidtgående plikt at pliktsubjektet må legge ned sin virksomhet. Dette reiser spørsmål om man, og om hvem som, skal vurdere virksomhetenes økonomi. Kan man stille ulike krav til virksomheter med ulik økonomi?

Vi er usikre på om alle konsekvensene lar seg utrede. Vi foreslår derfor en etappevis innføring av tiltak som vil muliggjøre en kontinuerlig vurdering av fordeler og ulemper. Samtidig må det bevilges betydelige offentlige beløp i støtteordninger for å gjennomføre tiltak på eksisterende bebyggelse.

Dispensasjonsadgang (10.12.6.5)

NAL mener at loven og forskriftene bør utformes slik at det i tråd med utvalgets innstilling i liten grad er behov for dispensasjoner. Dispensasjoner og påfølgende klager tar tid, er omstendelige, koster derfor penger og legger beslag på ressurser både i den private- og den offentlige sektor.

En snever dispensasjonsadgang forutsetter at avveininger både i forhold til forskjellsbehandling etter §4 og uforholdsmessig byrde etter §9 kan foretas av den prosjekterende uten at det stilles krav om dispensasjon. Vi stiller oss derfor uforstående til at det i kommentarene til §11 i kapittel 13 står at det ikke er foreslått uforholdsmessighetsbegrensning etter §11.

Vi ønsker å påpeke at det flere steder er en inkonsekvens i teksten når det gjelder omfanget av universell utforming, dispensasjonsmuligheter og avveininger i forhold til uforholdsmessig byrde. For eksempel står det i pkt 12.5.1.4 at "Siden det ikke er foreslått noen uforholdsmessighetsvurdering ved pliktene for bygg mv. rettet mot allmennheten, vil pliktsubjektets økonomi ikke ha noen avgjørende betydning. Kostnadene vil derfor kunne bli vesentlige" Som nevnt tidligere, skriver utvalget under pkt. 10.12.4.4 at det ikke er "hensiktsmessig å pålegge en så vidtgående plikt til kostbare tilrettelegginger at pliktsubjektet må legge ned sin virksomhet". Også i kommentarene i kapittel 13 til §9 åpnes det for å legge kostnader til grunn for uforholdsmessighetsvurderingen. Hvor går grensene mellom uforholdsmessighetsvurderinger etter §9 og dispensasjonsadgang etter §11?

Dette er svært viktige grensedragninger som loven må legge grunnlaget for, men NOUen gjør desverre lite i forhold til å skape oversikt over temaet. Utstrakt repetisjon gjør stoffet vanskelig tilgjengelig. Den klare og konsise fremstillingen man kunne forvente synes desverre å ha blitt tåkelagt gjennom gode intensjoner. Det er synd, disse problemstillingene fortjener en bedre behandling.

Andre sektorer

NAL stiller seg uforstående til at det stilles konkrete krav til bygg og anlegg samtidig som samferdsel og IKT holdes utenfor. Utvalget legger manglende kunnskaper til grunn (pkt.10.12.6.1). Vi kan, som vi har påpekt, ikke se at utvalget har store kunnskaper eller godt nok bakgrunnsmateriale om bygg og anlegg, men mener at dette ikke bør være til hinder for å nå målet om universell utforming. Loven må derfor behandle de ulike sektorer ut fra samfunnsmessig behov og ikke i forhold til utvalgets kunnskap. Det blir meningsløst å tilrettelegge for eksempel et bibliotek om man ikke kan bli transportert til hovedinngangen eller tilegne seg informasjon når man først er der. Etter all sannsynlighet overgår også kostnadene ved å tilrettelegge bygg og anlegg langt kostnader til nødvendige tiltak innen samferdsel og IKT.

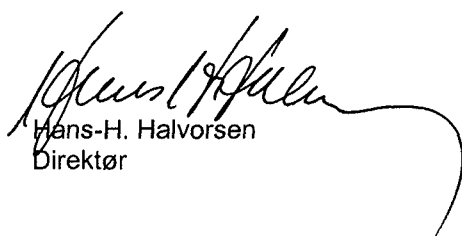
Avsluttende kommentarer

NAL stiller seg som sagt bak intensjonene om bedre tilgjengelighet for alle. Vi foreslo i vår innstilling til Bygningslovutvalget 10.02.05 å inkludere begrepet "universell utforming" som et inkluderende begrep i formålsparagrafen til ny plan- og bygningslov.

NOU 2005:8 "Likeverd og tilgjengelighet" går dessverre ikke så veldig mye lenger. De konkrete bestemmelsene som gjelder bygg og anlegg spesielt finner ikke klare definisjoner eller realistisk forankring i tekst eller vedlegg. Vi ser derfor behov for en klargjøring av prinsipper, begreper og praksis før det er mulig å ta stilling til det konkrete lovforslaget.

Med vennlig hilsen

Norske arkitekters landsforbund



Hans-H. Halvorsen
Direktør