

MOTTATT 2. DES 2005

OBOS
HovedkontorBesøksadresse
Hammersborg torg 1Postadresse
Postboks 6666
St. Olavs plass
0129 Oslo

Telefon 22 86 55 00

Foretaksregisteret
NO 937 052 766 MVAJustis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
23 DES 2005	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/HI
DOK.NR. 109	ARKIVKODE:

Deres ref.

Deres brev

Vår ref.

Dato

Oslo, 21. desember 2005

r:\saker\2005\004200+\s-004257\ 15354.doc

NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet - høringsuttalelse – ref 200504026 EO HI/an**1. Innledning**

Det vises til departementets høringsbrev av 7. juli 2005. OBOS står ikke på listen over høringsinstanser, men da utvalgets arbeid på et punkt – universell utforming av bygg – er sentralt for oss tillater vi oss likevel å avgi uttalelse i saken.

OBOS er en sentral aktør for boligbygging i Oslo-området. OBOS har de siste 3 årene hatt til sammen 15 planforslag til behandling. Bare i 2004 igangsatte OBOS bygging av 1025 boliger og ferdigstilte 714 boliger.

I tillegg til boligbygging forvalter OBOS med datterselskaper mer enn 100.000 boliger i Oslo og omegn, mens OBOS Forretningsbygg AS eier, utvikler og driver næringsbygg. Vi har daglig befatning med de spørsmål som hører inn under plan- og bygningsloven med forskrifter og kan således trekke på rike erfaringer, både på godt og vondt.

Vi reagerer med undring på at departementet ikke har inkludert de private aktører på bygge- og boligsiden i listen over høringsinstanser. Spørsmålene om universell utforming er etter utvalgets egen vurdering det feltet der en gjennomføring av utvalgets forslag vil medføre de største kostnadene. Dette viktige spørsmål forutsetter en bredere høring enn det departementet har lagt opp til, idet det nesten bare er offentlige instanser og interesseorganisasjonene som står på høringslisten.

Av utredningen pkt. 2.4 *Møter og arbeidsform i utvalget* framgår det heller ikke at man har hatt noen dialog eller innhentet synspunkter fra representanter for bygge- og boligsektoren. Utvalget har innhentet en økonomisk analyse fra ECON, hatt et møte med Kristiansand kommune og et møte med Bygningslovutvalget, men utover dette foreligger tilsynelatende ingen nærmere analyse eller grunnlag for analyse av de økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser av utvalgets forslag. Dette framstår som et tynt grunnlag for de til dels dramatiske tiltak som utvalget foreslår.

2. Generelt om universell utforming

Ønsket om en høyest mulig tilgjengelighetsgrad for funksjonshemmede og andre med spesielle behov er selvsagt et godt formål. Vi slutter oss også til hovedintensjonen, men er betenkt over de konsekvenser dette vil kunne få dersom det ikke balanseres mot andre hensyn slik at sluttresultatet alt i alt blir til fellesskapets beste. Det er alltid lett å la seg blende av et godt formål og ikke se at dette må balanseres opp mot andre hensyn som er saklige og relevante.

Vi noterer oss at utvalgets relativt omfattende drøftelse av denne problematikken er lite konkret med tanke på hvilke krav man faktisk mener skal gjelde. Det vises til at dette vil være naturlig å regulere i forskrifter mv. til plan- og bygningsloven og at vi står overfor en dynamisk standard som vil endre seg i takt med tiden og utviklingen.

OBOS er sterkt bekymret for hvordan utvalgets drøftelse kommer til å bli lest og forstått hos bygningsmyndighetene. Allerede i dag har vi opplevd eksempler på at bygningsmyndighetene legger inn krav om s.k. universell utforming som ikke kan utledes av noen forskrift. Vi er særlig bekymret for at den nye formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven skal bli en blanco-fullmakt for bygningsmyndighetene til å stille hvilke som helst krav, bare det anses å ivareta dette hensynet.

Trukket ut i det ekstreme, som et absolutt krav til at alle boliger og offentlig tilgjengelige bygg skal være brukbare for alle, nær sagt uavhengig av grad av funksjonshemming, vil dette i mange tilfeller medføre kostnader på opptil flere 100 000 kr. pr boenhet, som ikke vil stå i noe rimelig forhold til hva man oppnår. Denne kostnaden blir det i siste instans forbrukerne som må betale i form av økte boligpriser. I enkelttilfeller vil vi også oppleve at prosjekter ikke kan realiseres og at rehabiliteringsprosjekter ikke gjennomføres fordi kostnadene blir for store med forslumming som konsekvens. Erfaringer fra Sverige, som har innført slike krav, tyder på at dette kan bli konsekvensen.

Ved framtidig utarbeidelse av forskrifter er det derfor svært viktig at det åpnes for et fornuftig skjønn i enkeltsaker.

3. Kommentarer til utvalgets forslag

Vi har innskrenket oss til å kommentere de sider av lovforslaget og de tilhørende lovendringer som vi anser har betydning for vårt virkefelt.

Forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslovens §§ 9 og 11 – universell utforming

Lovforslagets § 9 inneholder bestemmelsen om den alminnelige plikten til generell tilrettelegging for universell utforming av offentlige bygg og privat virksomhet rettet mot allmennheten.

Vi har etter omstendighetene ikke innvendinger mot at en slik bestemmelse gis, men vil få peke på de generelle synspunkter vi har anført ovenfor under pkt. 2 og til dels nedenfor under våre kommentarer til forslaget til endringer i § 2 i Plan- og bygningsloven.

Vi konstaterer med tilfredshet at det legges opptil en vurdering av forholdsmessighet ved tiltaket som vil ivareta våre vesentligste bekymringer.

Vi har imidlertid sterke innvendinger mot utvalgets forslag til § 11, som stiller krav om at alle bygg som skal være for allmennheten, skal ha universell utforming fra hhv. 2009 og 2019 avhengig av om det dreier seg om nye eller eksisterende bygg.

OBOS går imot forslaget til § 11 i sin helhet. Vi viser til de dissenterende utvalgsmedlemmers anførsler om dette spørsmålet og kan i det vesentligste tiltre det som her framkommer.

Rent logisk mener vi at en slik bestemmelse hører hjemme i Plan- og bygningsloven og derfor burde ha blitt behandlet av Planlovutvalget og/eller Bygningslovutvalget i forbindelse med disse utvalgs nylig avsluttede utredninger.

Innføringen av et absolutt krav om universell utforming innen de foreslåtte tidspunkt framstår som et dramatisk forslag på bakgrunn av at spørsmålet om kostnader ved tiltaket er så vidt mangelfullt utredet, og fordi konsekvensene av et slikt krav heller ikke synes nøye vurdert. Lovforslaget framstår som firkantet og lite dynamisk, blant annet fordi den begrensede dispensasjonsadgang ikke legger opp til noen særlig fleksibilitet i vurdering av den enkelte sak. Det legges tilsynelatende ikke opp til at det skal foretas noen vurdering av behovet for universell utforming av det enkelte bygg, forutsatt at det først er tilgjengelig for allmennheten. Uten den nødvendige fleksibilitet på dette punkt, risikerer man store kostnader som ikke står i noe fornuftlig forhold til det man oppnår. Dersom loven skal følges etter sin ordlyd, vil man for eksempel være forpliktet til å rehabilitere slike bygg som Fanaråkhytta til universell standard selv om det ligger i kortene at det kun unntaksvis vil være funksjonshemmede som benytter seg av fasilitetene.

Etter vårt skjønn bør hensynet til å oppnå større grad av tilgjengelighet søkes oppnådd med lempeligere midler enn med det foreliggende lovforslaget.

Forutsatt at flertallets forslag går igjennom, vil vi subsidiært gå imot forslaget om at det skal være særskilte klagemekanismer for denne type saker.

Det vil alltid kunne argumenteres for at visse saker er så viktige at de må underkastes et særskilt regime for å sikre at de behandles på en "betryggende" måte. Den alminnelige erfaring er likevel at en bør tenke seg godt om før en oppretter slike særordninger. Det er ingen grunn til å tro at bygningsmyndighetene (kommuner og fylkesmenn) ikke er i stand til å håndtere denne typen saker. I dette tilfellet mener vi at det må stilles spørsmålsteget ved om diskrimineringsnemnda vil ha forutsetninger for å overprøve bygningsmyndighetenes avgjørelse. Denne er forutsetningsvis truffet på basis av en vurdering av alle sakens aspekter, tekniske som økonomiske, holdt opp mot lovens strenge krav. I det minste i de større kommuner må det antas at bygningsmyndighetene har god byggfaglig og juridisk kompetanse og erfaring med å vurdere de mest komplekse byggesaker. Diskrimineringsnemnda forutsettes derimot ikke å ha særlig bygningskyndige medlemmer, og denne typen saker må antas å utgjøre en begrenset del av deres portefølje, slik at noen egentlig oppbygging av kompetanse på området vanskelig kan forutsettes.

Vi sitter i det hele tatt igjen med et inntrykk av at man mest av alt har ønsket seg en "politisk domstol" som skal sikre et bestemt resultat, i dette tilfellet færrest mulig dispensasjoner

Vi er også kritiske til at det tilsynelatende bare er *statlig plan- og bygningsmyndighet* som kan reise søksmål for overprøving av diskrimineringsnemndas omgjøring av dispensasjonsvedtak. Det er etter vårt skjønn lite sannsynlig at den statlige plan- og bygningsmyndighet skulle ha tilstrekkelig interesse i en slik sak til å forfølge den gjennom en rettslig prosess.

Slik vi ser det, vil det ikke først og fremst være plan- og bygningsmyndighetene som vil bli rammet av nemndas vedtak, men den offentlige eller private tiltakshaver som på dette vis pålegges et kostnadskrevende tiltak.

Dersom bestemmelsen skal forstås slik at tiltakshaver skal være avskåret fra en rettslig prøving av nemndas vedtak, stiller vi spørsmål ved om lovforslaget på dette punkt er i strid med EMK artikkel 6 nr. 1 (retten til domstolsprøving).

Forslag til endring i plan- og bygningsloven § 2

Vi har merket oss forslaget om å endre plan- og bygningsloven § 2 slik at det bl.a. tas inn krav om universell utforming i lovens formålsparagraf.

Vi finner grunn til å påpeke at utvalgets drøftelser rundt plan- og bygningsloven etterlater et inntrykk av at man ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan denne fungerer i praksis.

Vi har merket oss utvalgets vurdering av at dette er en formålsbestemmelse som ikke i seg selv gir materiell hjemmel til å gi tiltakshaver pålegg etter plan- og bygningsloven. Utvalget synes imidlertid å forutsette at myndighetene med hjemmel i bestemmelsen kan *"stille vilkår eller inngå avtale for å sikre universell utforming, for eksempel kreve et visst antall universelt utformede boliger ... i større byggeprosjekter."*

Innledningsvis vil vi uttrykke tvil om dette kan være riktig forståelse av plan- og bygningsloven. Utgangspunktet er at plan- og bygningsloven er en rettighetslov. Som en følge av det rettighetssystem som ligger til grunn for plan- og bygningsloven, vil utgangspunktet være at myndighetene ikke kan stille andre vilkår for å innvilge en søknad enn dem som uttrykkelig følger av plan- og bygningsloven. Det må derfor være en grense for hvilke vilkår myndighetene kan stille med hjemmel i en formålsbestemmelse som i utgangspunktet ikke hjemler direkte pålegg.

I forhold til å oppnå det samme ved å bruke avtaleformen istedenfor formelle forvaltningsvedtak, legger vi til grunn at det må bli å vurdere etter reglene for utbyggingsavtaler. Dersom bygging av slike boliger er å anse som sosial infrastruktur, vil det i utgangspunktet ikke være adgang til å avtale at utbygger skal bekoste dette.

Utvalget forutsetter ellers at de materielle bestemmelser om krav til universell utforming vil følge av enkeltbestemmelser i loven, forskrifter og veiledere. Vi er for så vidt enige i dette utgangspunktet, eller mer presist: At dette burde være utgangspunktet.

Problemet er at det i praksis ikke er slik lovens formålsbestemmelser blir forstått og anvendt av plan- og bygningsmyndighetene. Vi har allerede i dag opplevd at myndighetene stiller krav om universell utforming som ikke følger av noen lov eller forskrift. Når utvalget selv forutsetter at plan- og bygningsmyndighetene med hjemmel i denne bestemmelsen har adgang til å stille vilkår om universell utforming, har man jo også utstyrt plan- og bygningsmyndighetene med all den ammunisjon de måtte ønske seg.

Vi er redd for at den foreslåtte formålsbestemmelsen av plan- og bygningsmyndighetene vil bli lest som en generalfullmakt til å stille hvilke krav man vil til private utbyggere.

På denne bakgrunn blir siste ledd i bestemmelsen for sterkt til å høre hjemme i en formålsparagraf, og vi foreslår derfor at det sløyfes. For å understreke at hensynet til universell utforming er en viktig del av de formål loven skal ivareta, er i utgangspunktet det foreslåtte tredje ledd tilstrekkelig, muligens med en tilføyelse om at det også gjelder for særskilte byggetiltak.

Forslag til endring av antidiskrimineringsbestemmelsene i boliglovene til å omfatte nedsatt funksjonsevne

Vi har ingen innvendinger mot at antidiskrimineringsbestemmelsene i boliglovene utvides til også å omfatte diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

4. Avslutning og konklusjon

Med bakgrunn i hvilke institusjoner som står på høringslisten, regner vi med at vi er en av relativt få som kommer til å uttrykke seg kritisk i forhold til spørsmålet om universell utforming.

Vi ønsker derfor å understreke at vi ikke er motstandere av at det skal legges til rette for funksjonshemmedes tilgjengelighet både til bolig- og offentlige bygg. OBOS har i mange år vært en foregangsbedrift når det gjelder å skaffe leiligheter med universell utforming eller livsløpsstandard. I vår nybyggingsprosjekter har antall leiligheter med universell utforming variert fra ca 20% til 100%. Det som har vært avgjørende for hvor stor andel boliger med universell utforming vi har bygget, har vært hvilke grupper vi bygger for og om kostnadene ved å øke antall leiligheter med universell utforming står i forhold de kostnadene vi påfører vanlige forbrukere. Drevet til sin ytterlighet vil krav om universell utforming representere betydelige kostnader som i siste instans lesses over på kjøperne og eierne av boliger og offentlige bygg. Urimelig strenge krav i forbindelse med rehabiliteringer vil kunne føre til at nødvendig rehabilitering blir alt for dyrt og følgelig ikke gjennomføres, med forslumming som resultat.

Alt i alt kan resultatet fort bli at det beste blir det godes fiende, noe ingen er tjent med.

Med vennlig hilsen
OBOS



Martin Mælånd
Administrerende direktør



Terje Sjøvold
advokat