

Høringsvar: Forslag til endringer i plan og bygningslov mv (regional plan, dispensasjon m.m)

Viser til høringsnotat fra Kommunal og moderniseringsdepartementet, 03.04.2020 med forslag til endringer i plan og bygningsloven når det gjelder regional plan, dispensasjon m.v.

Departementers forlag

Vi vil avgrense vårt høringssvaret til forslaget om å gi kommunene økt frihet til å dispensere fra lovverket. Regjeringens mål er å styrke det kommunale selvstyret. Det viktigste grepet er å endre § 19-2 om kommunenes adgang til å innvilge dispensasjon. Departementet vil senke terskelen for å gi dispensasjoner og begrense fylkesmannens myndighet. Det skal være opp til kommunenes frie skjønn å vurdere dispensasjoner, inkludert krav om universell utforming. Dagens krav om at fordelene med dispensasjon må være vesentlig større enn ulempene foreslås fjernet. Forslaget gjelder plan og bygningslovens virkeområde; både plan, uteområder, nye bygg og rehabilitering og ombygging av eksisterende bygg.

Vi mener at:

- Forslaget er lite fremtidsrettet, Det vil bremse en utvikling at et samfunn for alle.
- Forslaget svekker Stortingets føringer om at Norge skal bli universelt utformet.
- Forslaget er et alvorlig angrep på plan og bygningsloven, som et nasjonalt lovverk.
- Forslagene har som konsekvens at diskrimineringen av mennesker med nedsatt funksjonsevne vil øke. Dette er i strid med nasjonal politikk, likestillingsloven og FN-konvensjonen CRPD.
- Forslaget svekker likestilling og diskrimineringslovens bestemmelser knyttet til Pbl.
- Forslaget betyr at kommunal frihet er viktigere enn innbyggenes frihet til å delta.
- Mens nasjonale føringer blir fjernere, rykker kommunalt skjønn og ulikhet nærmere.
- Det vil bære både i kommunenes og samfunnets interesse å følge lovverket.

Dagens lovverk er godt nok og må ikke endres. Å fremme økt bruk av dispensasjon vil svekke lovens formål om en bærekraftig utvikling og universell utforming.

Utdyping av våre synspunkter

TIL KAP. 4. FORSLAG OM ENDRINGER I DISPENSASJONSBESTEMMELSENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 19-2

Departementet foreslår å endre dagens dispensasjonsbestemmelser for å gi kommunene mer makt og frihet. Departementets forslag:

- I dag kan kommunene gi dispensasjon fra plan- og bygningsloven når fordelene er klart større enn ulempene. Forslag: fjerne «klart». Det betyr at det kan gis dispensasjon når fordelene bare er litt større. Interesseavveiningen av fordeler og ulemper skal være undergitt kommunens frie skjønn.
- Fylkesmannen som klageinstans vil kunne prøve skjønnet, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum. Fylkesmannen skal være varsom i sin overprøving av kommunens vektlegging av fordeler og ulemper i dispensasjonssaker.
- Oppheve § 19-2 fjerde ledd om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen. Bestemmelsen er unødvendig og begrenser det lokale selvstyret. Nasjonale og regionale interesser blir nevnt i annet ledd: Dispensasjon kan ikke innvilges hvis det vil føre til at slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt.

- Det blir slutt på at domstolene kan overprøve kommunenes skjønn i lokale saker.
- Tiltakshavers interesser skal tillegges vekt ved avveining av dispensasjon.
- Departementet legger til grunn at tilbygg og modernisering av bygningsmasse vil være eksempler på tiltak som dispensasjon kan brukes til, og som ikke skal betraktes som en nasjonal eller regional interesse.

Endringene er ikke i tråd med plan og bygningslovens formål.

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Økt bruk av dispensasjoner vil uthule formålsbestemmelsen og føringen om universell utforming. Lovverket er laget for at det skal følges- ikke uthules.

Forslaget om økt frihet til å dispensere gjelder mange saker og er unødvendig

I høringsnotatet skriver departementet at kommunene mottar i overkant av 100000 byggesøknader i året, hvorav ca 20% inneholder søknad om dispensasjon. Av disse søknadene gjelder 80% spørsmål om dispensasjon fra kommunale arealplaner. Det betyr at forslaget vil få omfattende negative konsekvenser. Økt bruk av dispensasjon vil svekke nødvendige føringer i planverket om universell utforming, med konsekvenser for likestilt tilgang til boliger, bygg, uterom og samfunnsfunksjonene som foregår der folk er.

I høringsnotatet nevner departementet Forskningsrådets evaluering av dagens plan og bygningslov. Evalueringen viser at dispensasjonsbestemmelsene i dagens lovverk oppfatte som mye klarere enn i den forrige loven. Evalueringen foreslår ingen endringer i lovteksten men bedre veiledning. Vi kan derfor ikke se at det er noen grunnlag for å endre loven.

Et universelt utformet samfunn blir fjernere

Situasjonen er alvorlig. Norge har lang vei fram før samfunnet er universelt utformet, noe som er grundig dokumentert gjennom både forskning og sivilsamfunnets rapport til FN. Vi viser også til Bufdir sin rapport «Universell utforming. Tilstandsanalyse», mai 2020. Det er behov for et nasjonalt løft når det gjelder eksisterende bygg, og det er behov for kvalitet i alt nytt som bygges og utformes. Konsekvensene av forslaget blir et mer utilgjengelig samfunn, der folk med funksjonsnedsettelse, i alle aldre, i økende grad vil møte hindringer.

Nasjonale føringer og FN-konvensjoner vil bli tillagt mindre vekt

I dagens § 19 -2, fjerde ledd står det at: «Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt.» I forslaget fra departementet erstattes «tillegges særlig vekt» med at dispensasjon kan ikke gis hvis hensynene til nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Vi mener dette er en klar svekkelse av dagens krav og føringer. Dette blir ytterligere svekket ved at fylkesmannens rolle vingeklippes. Fylkesmannen skal sikre at kommunene følger nasjonale føringer og lovverket, men blir nå pålagt å være varsom med kommunene slik at kommunene kan utøve sitt frie skjønn.

I høringsnotatet nevnes CRPD som en av flere nasjonale konvensjoner som skal følges. Det er høyst uklart hvordan dette kan skje i praksis, med de endringene departementet vil gjøre. Det betyr at departementet med åpne øyne fremmer en politikk som vil svekke funksjonshemmedes menneskerettigheter. Det er både alvorlig og uakseptabelt.

Likestillings- og diskrimineringsloven (LDL) vil bli svekket

Plikten til universell utforming anses som oppfylt dersom virksomhetene følger kravene i plan- og bygningsloven med forskrifter. Det vil bety at også kravene i LDL vil anses oppfylt dersom kommunen har gitt dispensasjon fra plan- og bygningslovens bestemmelse. Dette vil svekke diskrimineringsvernet og opprettholde dagens hindringer.

Til pkt. 4.3.2. SPØRSMÅL OM DET ER BEHOV FOR PRESISERING I § 19-2 TREDJE LEDD OM UNIVERSELL UTFORMING

Departementet viser til Pbl, tredje ledd, som sier at det ved dispensasjon fra loven og forskrift til loven skal legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Det vises også til Regjeringens strategi for mennesker med nedsatt funksjonsevne, som sier at det skal være høye krav til universell utforming og 4 tilgjengelighet ved utbygging av boliger, infrastruktur og næringsområder. Spesielt skal undervisningsbygg prioriteres. Departementet viser til at «tilgjengelighet» brukes som en underkategori til universell utforming, og vil i juridiske sammenheng framstå som mer avgrenset. Videre pekes det på at universell utforming ikke bare sikrer tilgjengelighet, men tilgjengelighet på like vilkår, og bidrar til å fremme likestilling og hindre diskriminering. Spørsmålet er om universell utforming bør nevnes i § 19-2 tredje ledd. NHF var opptatt av dette spørsmålet i høringen om ny formålsparagraf i 2019, da departementet ville ta inn tilgjengelighet, forstått som spesialløsninger for funksjonshemmede. Vi er glad for at vi ble hørt, og at departementet nå fastholder universell utforming i formålsparagrafen. Vi mener at tilgjengelighet kan erstattes med universell utforming i § 19-2 tredje ledd, og at det kun står universell utforming.

KONKLUSJON

Vi mener endringsforslagene må avvises. Vi mener det er svært alvorlig at regjeringen ønsker å svekke betydningen plan- og bygningsloven har for samfunnet og for innbyggerne.

Innbyggernes frihet til å bo, leve og delta i samfunnet er viktigere enn kommunenes frihet. Plan- og bygningsloven som nasjonalt lovverk må derfor ikke svekkes. Mange kommuner er opptatt av universell utforming og må stimuleres, framfor å få signaler om å gå bakover i tid.

Regjeringen fikk i 2019 sterk kritikk av FN-komiteen for ikke å sikre at menneskerettighetene blir en realitet for funksjonshemmede borgere (CRPD). Hovedkritikken gjaldt synet på funksjonshemmede, der Norge ikke erkjenner at funksjonshemmede er borgere på lik linje med alle andre innbyggere. FN-komiteen pekte også på at kommunale forskjeller svekker mulighetene for likestilling og samfunnsdeltakelse. Plan- og bygningsloven er samfunnets viktigste virkemiddel for å fremme bygg og uteområder som vi alle kan bruke. Å svekke loven ved å senke terskelen for dispensasjoner og svekke fylkesmannens ansvar er ikke veien å gå.