

CRPD: Tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler

Innspill til norske myndigheter



Likestillings- og
diskrimineringsombude



FORSIDEFOTO: KONGSVINGER KOMMUNE.

Innhold

1. Innledning	4
2. Problemstilling	5
3. Forpliktelsen i CRPD	6
3.1 CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet	6
3.2 CRPD artikkel 24 om utdanning	6
3.3 Om statenes ansvar for å sørge for at kravene om tilgjengelighet blir effektive. 7	
Avsluttende merknader til landrapporter	7
Spania – 19. oktober 2011:	7
Ungarn – 27. september 2012	8
Australia– 4. oktober 2013.....	8
FNs høykommissær for menneskerettigheter sin årsrapport om CRPD av 26. januar 2009.....	9
3.4 Utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9.....	9
4. Nasjonal rett og praksis	12
4.1 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9 og 10 – utfordringen på grunn av manglende forskrifter om universell utforming av eksisterende grunnskoler og videregående skoler.....	12
4.2 Krav til eksisterende grunnskoler og videregående skoler etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 – nemndas praksis og BLDs rundskriv.....	13
Nemndas praksis	13
BLDs rundskriv Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	14
5. Myndighetenes strategi og planer	16
5.1 Arbeidet i KRD og rapportene fra Vista utredning AS	16
Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utforming av undervisningsbygg – fra 2008	16
Undersøkelse av kostnader ved å oppnå universell utforming av alle kommunale undervisningsbygg innen 2025 – fra 2010	18
5.2 Myndighetenes videre arbeid	20
6. Samlet analyse – vurdering av nasjonal rett og praksis, strategi og planer opp mot CRPD	21
6.1 Plikt å sikre at landets grunnskoler og videregående skoler er tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne	21
6.2 Fører dagens nasjonal rett og praksis samt strategier og planer til at Norge oppfyller plikten?	22
7. Konklusjon	24

1. Innledning

Barn og unges rett til skole og utdanning er en grunnleggende rettighet som følger blant annet av Menneskerettighetserklæringen artikkel 26, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 14 og FNs Barnekonvensjon artikkel 28 og 29.

Prinsippet om ikke-diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne gjennomfører Convention on the Rights of Persons with Disabilities¹ (CRPD). CRPD artikkel 24 nedfeller retten til utdanning spesifikt for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Med sikte på å virkeliggjøre denne retten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, pålegger konvensjonen partene å sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer. Herunder pålegger konvensjonen partene å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn på lik linje med andre. Samtidig innfører CRPD artikkel 9 retten til tilgjengelighet som et tverrgående prinsipp med generell anvendelse innenfor hele konvensjonens anvendelsesområde.

Norges Handikapforbund har nylig gjort en kartlegging sammen med forskningsinstituttet International Research Institute of Stavanger AS (IRIS) av forholdene for bevegelseshemmede i grunnskolen. Kartleggingen viser at ca. 80 % av 784² av Norges grunnskoler har så betydelige fysiske barrierer at de stenger bevegelseshemmede elever ute fra likeverdig deltakelse på skolene. På landsbasis deltok ca. 36 % av landets grunnskoler i kartleggingen³. Selv om dette bare utgjør en andel av landets grunnskoler, mener ombudet at det er grunn til å anta at dette gir en pekepinn på status med hensyn til fysisk tilgjengelighet i norske grunnskoler.

Utilgjengelige inngangspartier, klasserom, gymsaler, sløydsaler, naturfagrom, bibliotek og utearealer utestenger bevegelseshemmede elever fra både sosialt og faglig felleskap med andre. Mange kommuner løser dessuten problemet med manglende tilgjengelighet for bevegelseshemmede til skolene ved å sikre tilgjengelighet ved én, eller noen få skoler, som elevene så sluses inn på. Dette fører til at bevegelseshemmede elever skilles fra søsken og venner. I tillegg fører det til at en del av dem tilbringer større andel av hverdagen sin på transport til og fra skolen enn andre barn som bor samme sted. Slike ordninger kan dessuten sende uheldige signaler til elever og til samfunnet for øvrig. Signaler både til de med og uten bevegelseshemming, om at man samler elever med nedsatt bevegelsesevne for seg selv på egne skoler der de får tilhørighet i egne sosiale grupper.

Selv om denne kartleggingen begrenser seg til å undersøke forholdene for bevegelseshemmede i grunnskolen, mener ombudet at resultatet av kartleggingen bidrar til å underbygge ombudets påstand om at vi i dag er et godt stykke fra målet om å sikre barn og unge med nedsatt funksjonsevne tilgjengelige lokale grunnskoler og videregående skoler på lik linje med andre barn.

Spørsmålet blir så om de krav som følger av dagens lovgivning og praksis samt myndighetenes strategier fører til at vi oppfyller de forpliktelser CRPD pålegger oss på dette området. Det skal vi se nærmere på her.

¹ Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

² Kartleggingen bygger på hva skolene selv har meldt inn. De 748 skolene utgjør antallet skoler som har gitt en komplett besvarelse på kartleggingens forespørsel. I tillegg avga 132 skoler besvarelser som ikke var komplette.

³ Rogaland fylke og Oslo kommune deltok ikke i kartleggingen.

2. Problemstilling

Det vi skal se nærmere på i denne rapporten er om norsk lovgivning og praksis samt myndighetenes strategier og planer oppfyller de forpliktelser CRPD pålegger oss når det gjelder tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

LDO søker å belyse hva som kan utledes av ordlyden av henholdsvis CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 24 om utdanning, når det gjelder krav om tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler. Vi søker videre å belyse hva som eventuelt ytterligere kan utledes av CRPD når det gjelder krav om tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler når disse to artiklene sammenstilles.

I tillegg ser vi på hvilke krav det kan forventes at vil bli stilt til Norge for at kravene om tilgjengelighet skal bli effektive. Vi ser i denne sammenheng på uttalelser fra FNs komite for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen)⁴ i deres avsluttende merknader til enkelte lands landrapporter, samt en uttalelse fra FNs høykommissær for menneskerettigheter om dette.

Vi ser videre på hvilke signaler som følger av CRPD-komiteens nylig avgitte første utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9. Utkastet ble vedtatt på komiteens 10. sesjon i september 2013.

Når det gjelder norsk lovgivning og praksis tar LDO utgangspunkt i de forpliktelser som i dag følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven.

Vi viser deretter til praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Rundskriv om Universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Gjennom dette synliggjør vi begrensningene i adgangen til å pålegge eksisterende grunnskoler og videregående skoler å iverksette tiltak så lenge det ikke er gitt forskrifter etter plan- og bygningsloven.

Deretter ser vi på myndighetenes strategier og planer for å sikre tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler.

I lys av det som er beskrevet ovenfor foretar vi så en vurdering av om dagens nasjonale lovgivning og praksis samt myndighetenes strategier og planer medfører at vi i dag oppfyller de forpliktelsene CRPD pålegger oss når det gjelder å sikre tilgjengelige grunnskoler og videregående skoler for barn med nedsatt funksjonsevne.

⁴ CRPD-komiteen overvåker blant annet statenes oppfyllelse av sine plikter etter konvensjonen.

3. Forpliktelsen i CRPD

Det foreligger så langt lite praksis som kan bidra til å avklare de nærmere grensene for forpliktelsene som følger av CRPD. En del forpliktelser følger i utgangspunktet klart direkte av artiklenes ordlyd. Spørsmålet blir likevel hvor langt disse forpliktelsene går og hva de i praksis nærmere innebærer.

3.1 CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet

Gjennom CRPD artikkel 3 innføres tilgjengelighet som et av de generelle prinsippene i konvensjonen. Gjennom CRPD artikkel 9 innføres retten til tilgjengelighet som et tverrgående prinsipp med generell anvendelse innenfor hele konvensjonens anvendelsesområde.

Artikkel 9 konfronterer samfunnets barrierer som hindrer likeverdig og effektiv deltakelse og utgjør en sentral del av det paradigmeskiftet CRPD representerer. Den sentrale delen av artikkel 9 er i forhold til denne rapporten artikkel 9 nr. 1 alternativ a), som har følgende ordlyd i den norske oversettelsen:

«1.

For at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og – systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene. Disse tiltakene, som også skal inkludere å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten, skal blant annet gjelde for: bygninger, veier, transport og andre innendørs og utendørs tilbud, herunder skoler, boliger, helsetjenestens lokaler og arbeidsplasser,»

Etter LDOs syn kan det utledes direkte av ordlyden her at artikkel 9 pålegger staten: En plikt til å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet. At tiltakene skal inkludere det å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten.

At tiltakene blant annet skal gjelde for skoler.

3.2 CRPD artikkel 24 om utdanning

CRPD artikkel 24 innfører plikten til å sikre et inkluderende utdanningssystem for å virkeliggjøre retten til utdanning. De sentrale delene av artikkel 24 er i denne sammenhengen artikkel 24 nr. 1 alternativ a), b) og c) og nr. 2 alternativ a) og b), som har følgende ordlyd i den norske oversettelsen:

«1.

Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med sikte på å virkeliggjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, samt livslang læring, som tar sikte på:

- a) *at menneskets potensial og forståelsen av dets verdighet og egenverdi utvikles fullt ut, og at respekten for menneskerettighetene, de grunnleggende friheter og det menneskelige mangfold styrkes,*

- b) at mennesker med nedsatt funksjonsevne får utvikle sin personlighet, sine anlegg og sin kreativitet, så vel som sine psykiske og fysiske evner, fullt ut,
- c) at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir i stand til å delta effektivt i et fritt samfunn.

2.

For å virkeliggjøre denne rettighet skal partene sikre

- a) at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne, og at barn med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra obligatorisk og gratis grunnskoleundervisning eller fra videregående opplæring på grunn av sin nedsatte funksjonsevne,
- b) at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre,»

Etter LDOs syn kan det utledes direkte av ordlyden her, at artikkel 24 pålegger staten:

- En plikt til å sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, som tar sikte på at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir i stand til å delta effektivt i et fritt samfunn.
- Å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne, og at barn med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra obligatorisk og gratis grunnskoleundervisning eller fra videregående opplæring på grunn av sin nedsatte funksjonsevne.
- Å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre.

3.3 Om statenes ansvar for å sørge for at kravene om tilgjengelighet blir effektive

Både CRPD-komiteen og FNs høykommissær for menneskerettigheter har vært opptatt av at konvensjonens krav om tilgjengelighet skal bli effektive.

CRPD-komiteen har avgitt uttalelser om dette i flere av sine avsluttende merknader til artikkel 9 i landrapporter⁵. I tillegg har FNs høykommissær for menneskerettigheter avgitt en generell uttalelse om hva som skal til for at krav om tilgjengelighet skal bli effektive.

Avsluttende merknader til landrapporter

Spania – 19. oktober 2011:

CRPD-komiteens merknader til artikkel 9 er følgende:

«27. *The Committee takes note that Act 26/2011 introduces regulatory amendments that will shorten the timelines for meeting accessibility requirements in public*

⁵ Vekten av disse avsluttende merknadene til ulike lands statsrapporter avhenger særlig av hvor sammenlignbar med norsk kontekst situasjonen er i landet som er vurdert, og hvor klare og rimelige de aktuelle anbefalingene oppfattes å være.

Komiteen har foreløpig vurdert rapporter fra åtte land: Ungarn, Argentina, Kina, Spania, Tunisia, Peru, Østerrike og Australia.

facilities and with respect to goods and services available to the public. However, it remains concerned at the low level of compliance with these requirements, in particular at the regional and local levels, in the private sector, and in relation to existing facilities. The Committee is aware of situations of discrimination faced by air passengers with disabilities, including situations of denial of boarding. The Committee reminds the State party that article 9 of the Convention also requires States to ensure access to information and communication.

28. *The Committee recommends that sufficient financial and human resources be allocated as soon as possible to implement, promote and monitor compliance with accessibility legislation through national measures as well as through international cooperation.*»

Det fremgår blant annet av merknaden at komiteen noterer seg at Spania har innført rettslig bindende krav som vil redusere nasjonale tidsfrister for å sikre tilgjengelighet. Likevel gir komiteen uttrykk for at den er bekymret for den lave graden av etterlevelse av kravene. Komiteen nevner i tilknytning til dette noen områder den er særlig bekymret for, og ett av dem er eksisterende «facilities».

Komiteen anbefaler på bakgrunn av dette at Spania så snart som mulig sørger for tilstrekkelige ressurser og finansiering til å implementere, fremme og overvåke etterlevelsen av sine rettslig bindende krav.

Ungarn - 27. september 2012

CRPD-komiteens merknader til artikkel 9 er følgende:

«23. The Committee notes with appreciation that the State party has set deadlines for fulfilling the provisions of the law for accessibility of public services rendered by the State (31 December 2010), the accessibility of educational, health and social services as well as that of municipality client services (31 December 2008, 2009 and 2010 respectively) and has allocated considerable funds for the removal of barriers by 2011, 2012 and 2013. However, the Committee is concerned that the above-mentioned deadlines have not been fully met and that there are initiatives to postpone them further. The Committee is also concerned about the financial challenges faced by the authorities charged with monitoring the implementation of the accessibility legislation.

24. *The Committee calls upon the State party to undertake efforts to meet the deadlines for removal of accessibility barriers set in its own legislation and policies, without any postponement of the set deadlines. The Committee calls upon the State party to strengthen the monitoring mechanisms additionally in order to ensure accessibility and to continue providing sufficient funds for the removal of accessibility barriers and the continued training of relevant monitoring staff.*»

Det fremgår blant annet av merknaden at komiteen verdsetter at Ungarn har satt tidsfrister for å oppfylle lovpålagte krav om tilgjengelighet, samt opprettet fond for å stimulere til fjerning av barrierer innen korte tidsfrister. Komiteen er likevel bekymret for at tidsfristene ikke fullt ut møtes og at det er ønskelig å utsette dem ytterligere.

Komiteen oppfordrer på bakgrunn av dette Ungarn blant annet til å styrke arbeidet med å møte tidsfristene som følger av egen lovgivning og praksis uten å utsette sine fastsatte frister.

Australia- 4. oktober 2013

CRPD-komiteens merknader til artikkel 9 er følgende:

«20. The Committee notes that the Disability Standards for Accessible Public Transport 2002 and the Disability (Access to Premises – Buildings) Standards 2010, introduce regulations to address accessibility barriers for persons with disabilities. However, it remains concerned at the level of compliance with accessibility standards and regulations.

21. *The Committee recommends that sufficient resources be allocated to ensure monitoring and implementation of the Disability Standards and requirements.* »

Det fremgår av merknaden at komiteen noterer seg at nasjonal lovgivning som adresserer barrierer for tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Komiteen er likevel *bekymret for graden av etterlevelse av standarder for, og krav til, tilgjengelighet.*

Komiteen anbefaler på bakgrunn av dette at det *blir frigjort tilstrekkelig med ressurser til å sikre overvåkning av og innføring av standarder for, og krav til, tilgjengelighet.*

FNs høykommissær for menneskerettigheter sin årsrapport om CRPD av 26. januar 2009

Også FNs høykommissær for menneskerettigheter har vært opptatt av at CRPD-kravene om tilgjengelighet skal bli effektive. Av den grunn har FNs høykommissær for menneskerettigheter uttrykt følgende i sin årsrapport om CRPD av 26. januar 2009 A/HRC/10/48:

«42.

For accessibility legislation to be effective, it is necessary first and foremost that minimum standards and guidelines for the accessibility of services and facilities open to the public be adopted. Such standards and guidelines should be comprehensive and address the various types of barriers that persons with different impairments might face. Provisions should be made both with reference to new and existing buildings, and regulate a time frame and the nature of interventions required for progressive conformity, and consultation with organizations of persons with disabilities.»

For at kravene om tilgjengelighet skal bli effektive fremgår det blant annet av uttalelsen fra høykommissæren at det er nødvendig:

- Å innføre konkrete og dekkende minimumsstandarder og retningslinjer.
- Å innføre disse overfor både nye og eksisterende bygninger.
- Å innføre tidsfrister og planer for hvordan målet om tilgjengelighet skal nås.

3.4 Utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9

Avslutningsvis i dette kapittelet vil vi se på de signaler som følger av CRPD-komiteens nylig avgitte første utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9. Utkastet ble vedtatt på komiteens 10. sesjon i september 2013. Det tas forbehold om at dette kun er et utkast som vil kunne bli justert i lys av de innspill som kommer inn i løpet av høringsperioden frem til 31. januar 2014. Likevel mener LDO at dette utkastet signaliserer at det i de endelige kommentarene vil bli gitt klare og viktige signaler til statene om hvilke forpliktelser komiteen mener at CRPD artikkel 9 pålegger statene.

Nedenfor følger kommentarene fra utkastet som vi vurderer er særlig relevante for spørsmålet om hvilke forpliktelser CRPD pålegger oss når det gjelder å sikre tilgjengelige grunnskoler og videregående skoler for barn med nedsatt funksjonsevne:

- Under punkt 5 henvises det til generelle kommentarer fra FNs Barnekomite. Der understrekes det blant annet, at manglende fysisk tilgjengelighet til offentlige bygninger er en faktor som i vesentlig grad bidrar til å marginalisere og ekskludere barn med nedsatt funksjonsevne. Det begrenser blant annet vesentlig deres tilgang til utdanning: «*The Committee on the Rights of the Child adopted a General Comment on No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, stressing that physical inaccessibility of public transportation and other facilities, including governmental buildings,*

shopping areas, recreational facilities among others, is a major factor in the marginalization and exclusion of children with disabilities and markedly compromises their access to services, including health and education.»

- Under punkt 14 vises det eksplisitt til skoler med hensyn til plikten til å identifisere og eliminere hindringer og barrierer for tilgjengelighet:
 - *«Paragraph 1 of Article 9 prescribes for the State Parties (to⁶) identify and eliminate obstacles and barriers to accessibility. The above-mentioned measures shall apply, inter alia, to:*
- *Buildings, roads, transportation and other indoor and outdoor facilities, including schools, housing, medical facilities and workplaces;»*
- Under punkt 21 klargjøres det at det skal foretas et klart skille mellom det som er nytt og det som er eksisterende:
 - *«One should make clear distinction between the obligation to ensure the access to all newly designed, built, produced objects, infrastructure, goods, products, services and the obligation to remove the barriers and ensure access to already existing physical environment,...»*
- Under punkt 21 klargjøres det videre nærmere hvilke forpliktelser som gjelder overfor det som er eksisterende:
 - *«State Parties are under obligation to ensure the access to already existing physical environment, transportation, information and communication, services opened to the general public, but as this obligation is to be implemented gradually, state parties should set definite, fixed time frames, and allocate adequate resources for the removal of the existing barriers.»*
- Under punkt 25 utdypes dette med hensyn til plikten til å analysere og identifisere hindringer og barrierer og å fjerne dem:
 - *«An analysis of the situation, and identification of obstacles and barriers that should be removed, can be carried out in an efficient manner and within short to mid-term framework. The removal of barriers should be carried in a continuous and systematic way, with a gradual yet steady realization.»*
- Og videre under punkt 26 med hensyn til å innføre, fremme og overvåke nødvendige nasjonale standarder for tilgjengelighet:
 - *«State Parties are obliged to adopt, promulgate and monitor the national accessibility standards. Adoption of adequate legal framework, if such legislation is lacking, is the first step. State parties should undertake a comprehensive review of the laws on accessibility to identify, monitor and address gaps in legislation and its' implementation.»*
- Og under punkt 30 med hensyn til å innføre handlingsplaner og strategier for å identifisere eksisterende barrierer, sette tidsfrister og sørge for å gjøre tilgjengelig tilstrekkelig med ressurser til å fjerne barrierene:
 - *«State Parties should adopt action plans and strategies for the identification of the existing barriers to access, set time-frames with*

⁶ Ombudets tilføyelse.

concrete deadlines and provide for both human and material resources for the removal of the barriers. Once adopted, such strategies and action plans should be strictly implemented.»

- Punkt 35 omhandler særskilt oppfyllelse av plikten til å sikre tilgjengelighet til skolen etter artikkel 9 som en grunnleggende forutsetning for å sikre retten til utdanning etter artikkel 24:
 - *«Without accessible transport to the schools, without accessible school buildings, accessible information and communication, persons with disabilities would have no chance to realize their right to education (article 24 of CRPD). Thus schools have to be accessible, as it is explicitly prescribed for in Section (a) of Paragraph 1 of Article 9 of CRPD.»*

4. Nasjonal rett og praksis

4.1 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9 og 10 – utfordringen på grunn av manglende forskrifter om universell utforming av eksisterende grunnskoler og videregående skoler

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) ble innført 1. januar 2009. Da fikk alle offentlige og privat virksomhet rettet mot allmenheten en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, så langt det ikke medførte en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Den generelle plikten til universell utforming følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming), tredje ledd første setning og fjerde ledd:

«Offentlig og privat virksomhet rettet mot allmenheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.»
«Brudd på plikten til å sikre universell utforming etter tredje ledd regnes som diskriminering.»

For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmenheten skal likevel de nærmere kravene om universell utforming følge av plan- og bygningsloven. Det følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 10 Universell utforming av bygninger, anlegg mv.:

«For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmenheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven.»

Foreløpig har vi fått forskrifter for nye bygg. Disse forskriftene bidrar til å sikre at nye grunnskoler og videregående skoler blir universelt utformet. I sammenheng med at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble vedtatt, ble det fastsatt at kravene til universell utforming av nye bygninger og anlegg mv. skulle fremgå av ny lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslov) og byggeforskriftene.

Krav om universell utforming er tatt inn i lovens byggesaksdel (plan og bygningslov 8. mai 2009 nr. 27). Denne loven og nye byggeforskrifter gjelder fra 1. juli 2010. I tillegg er det også nye bestemmelser om universell utforming i plandelen (plan- og bygningslov 27. juni 2008 nr. 71). I plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling) kapittel 29 stilles det krav om universell utforming av nye bygninger, anlegg og uteområder som er rettet mot publikum.

Lovens krav til universell utforming får sitt innhold i byggteknisk forskrift. *For nye tiltak får kravet om universell utforming dermed et rettslig innhold som er utgangspunkt for plikter og rettigheter for fysiske og juridiske personer.* I byggeprosessen følges krav om universell utforming opp av plan- og bygningsmyndighetene, og det foreligger ikke diskriminering etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 dersom kravene i bygg-teknisk forskrift er fulgt, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 femte ledd.

Utfordringen i gjeldende rett har vi derfor ikke først og fremst for nye bygg, eller eksisterende bygg som gjennomgår omfattende rehabilitering, men derimot for alle andre *eksisterende* bygg. Eksisterende bygg er alle bygg fra før diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft 1. januar 2009. *Eksisterende bygg* utgjør således

den absolutt største andelen av våre bygg, og herunder også den absolutt største andelen av våre grunns- og videregående- skolebygg. Når det gjelder eksisterende bygg har vi kun fått en hjemmel i plan- og bygningsloven for at det i fremtiden kan gis slike forskrifter som diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 10 forutsetter at vi skal ha.

Hjemmelen følger av plan- og bygningsloven § 31-4 Pålegg om dokumentasjon og utbedring, tredje ledd:

«Kongen kan gi forskrift om at bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse.»

Før slike forskrifter kommer på plass er problemet med gjeldende rett at den generelle plikten til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 ikke er gitt et nærmere rettslig innhold som kan være utgangspunkt for plikter og rettigheter.

4.2 Krav til eksisterende grunnskoler og videregående skoler etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 – nemndas praksis og BLDs rundskriv

Nemndas praksis

Frem til forskrifter er på plass følger det så langt av fast praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda⁷ (Nemnda) at det etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bare kan pålegges virksomheter i eksisterende bygg følgende:

- «Enklere tiltak».
- Tiltak som kan oppfylles uten større økonomiske investeringer.
- Tiltak som kan oppfylles uten at det får innvirkning på de samfunnsmessige prioriteringene som skal foretas ved utarbeiding av forskrifter etter plan- og bygningsloven.

Nemndas praksis kom første gang til uttrykk i et vedtak i nemnda av 23. mars 2011. Saken gjaldt spørsmålet om Drammen kommune var forpliktet til å sørge for universell utforming av en barneskole i Drammen.

Norges handikapforbund (NHF) sendte en klage til ombudet i september 2009. NHF mente at driften av barneskolen i Drammen brøt med plikten til universell utforming blant annet fordi:

- Flere inngangsparti manglet døråpner og flere av inngangsdørene hadde for høye terskler.
- Mangel på heis medførte at flere klasserom i tredje og fjerde etasje, samt flere andre fellesrom var utilgjengelige for rullestolbrukere.
- Kun deler av første og andre etasje av skolen var delvis tilgjengelige for rullestolbrukere.
- Skolen ikke hadde toaletter som er spesielt tilrettelagt for personer med nedsatt bevegelsesevne.

Kommunen erkjente utilfredsstillende tilgjengelighet men hevdet blant annet at:

- Det ikke foreligger noen plikt til å sikre universell utforming av skolen per i dag.
- Eventuelle tidsfrister for universell utforming først vil kunne bli innarbeidet i forskrifter etter ny plan- og bygningslov.

⁷ Likestillings- og diskrimineringsnemnda behandler klager på Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelser og vedtak.

Nemnda kom til følgende når det gjelder den generelle forståelsen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9 og 10:

- § 9 gjelder også før det er gitt forskrifter etter § 10 om hva som nærmere skal ligge i krav til universell utforming for eldre bygg. Men § 10 og bakgrunnen for denne bestemmelsen innebærer at rekkevidden for pliktene etter § 9 er begrenset for eldre bygninger.
- § 9 må tolkes med forsiktighet i det nemnda omtaler som «mellomperioden»; frem til det foreligger forskrifter etter § 10. Nemnda fant at det vil stride mot lovens system og klare anvisninger i forarbeidene dersom Nemnda i en slik mellomperiode skulle foreta de prioriteringer som er tenkt å tilligge, og også bør tilligge, andre organer. Nemnda fant at § 10, og bakgrunnen for denne bestemmelsen, tilsier at § 9 tolkes med forsiktighet fram til det foreligger forskrifter etter § 10. Forarbeidene er svært klare på at lovgiver ønsker en skrittvis oppfyllelse av kravet om universell utforming.
- Etter Nemndas oppfatning får dette først og fremst betydning for anvendelsen av forholdsmessighetsbegrensningen i § 9, ved at de tiltak som kan pålegges for eksisterende bygninger, må være enkle tiltak. Tiltakene må kunne oppfylles
 - uten større økonomiske investeringer, og
 - uten de samfunnsmessige prioriteringene som skal foretas ved utarbeidelsen av forskrifter etter plan- og bygningsloven
- Nemnda finner det derfor klart at det ikke kan pålegges tiltak som installering av heis og ombygging av toaletter der dette vil utløse store kostnader for virksomheten.

Nemnda kom så til følgende når det gjaldt barneskolen i Drammen:

- Nemnda fant det ut i fra dette klart at det ikke kunne pålegges tiltak som installering av heis og ombygging av toaletter på skolen når det ville utløse store kostnader for Drammen kommune.
- Drammen kommune vedtok i denne saken at det i stedet skulle igangsette tiltak ved skolen etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 om individuell tilrettelegging. Bakgrunnen for dette var at det skulle starte en elev med funksjonsnedsettelse ved skolen. Løsningen innebar et tilbygg på ca. 50 m² i to etasjer, ombygging av noe av det eksisterende arealet for å etablere innvendig logistikk i bygget og omfattet etablering av heis og to nye HC-toaletter.

Nemnda har i flere senere saker om universell utforming av eksisterende bygg vist til saken om barneskolen i Drammen, og opprettholdt grensen etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 ved «enkle tiltak» i «mellomperioden» fram til det foreligger forskrifter etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 10.

BLDs rundskriv Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har utgitt rundskrivet Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, av 23. juni 2010. I tråd men Nemndas praksis slås det også her fast at forutsetningen i regelverket er at krav til oppgradering av eksisterende bygninger til universell utforming skal skje ved forskrift om tidsfrister for universell utforming av eksisterende bygninger etter plan- og bygningsloven.

Under rundskrivets kapittel 5 Tidsfrister for universell utforming, under overskriften Eksisterende bygninger mv. under punkt 5.1, fremgår følgende:

«I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er det lagt til grunn av universell utforming av eksisterende bygninger skal skje etter en skrittvis og prioritert

tilnærming. Forutsetningen i regelverket er at krav til oppgradering av eksisterende bygninger mv. til universell utforming skal skje ved forskrift om tidsfrister for universell utforming av eksisterende bygninger etter plan- og bygningsloven. Den nye plan- og bygningsloven åpner for å fastsette forskrifter for en slik skrittvis og prioritert gjennomføring. I forarbeidene til loven er det forutsatt at krav om oppgradering til universell utforming blir innført ved slike særskilte forskrifter etter plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.2.4.11 og punkt 10.3.4.3. Dette tilsier at større eller mer omfattende og gjennomgående tiltak i eksisterende bygninger og anlegg først skal skje med utgangspunkt i slike forskrifter for nærmere angitte og prioriterte bygningskategorier.

I forarbeidene er det forutsatt at kostnadene knyttet til plikten i dtl. § 9 til universell utforming vil være begrensede, og at tilretteleggingen etter § 9 skal kunne gjennomføres med relativt enkle midler, jf. Ot.prp. nr. 44 kap 17.3.2.2, 17.4.3.2 og 17.5.

Eksempler på tiltak som kan tenkes omfattet er kontrastmarkering og fjerning av terskler. Det kan være aktuelt med flere tiltak for å oppnå en tilfredsstillende tilgjengelighet. Der kostnadene er begrensede kan også tilrettelegging for trinnfri atkomst til hovedinngang tenkes omfattet. Tiltak som bør vurderes etter § 9 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil være trinnfri atkomst til hovedinngang dersom trapp har 2 til 3 trinn, dersom inngangspartiet kan gjøres tilgjengelig med enklere tiltak. Samtidig vil det kunne være tilfeller der det vil være krevende og kostbart å gjennomføre trinnfri adkomst. Eksempler på mer kostnadskrevenne tiltak som kan falle utenfor § 9 vil være nyinstallasjon av heis og større ombygginger for å få installert toalett for funksjonshemmede. Det må foretas en konkret vurdering av om kravene i § 9 kan tilfredsstilles i det enkelte tilfellet, se for øvrig nedenfor punkt 9.3 og punkt 9.4.

.....

Likestillings- og diskrimineringsombudet og eventuelt Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan vurdere manglende oppfyllelse av krav til universell utforming i nye bygninger og ved rehabilitering etter reglene i dtl. § 9, ved å reise kritikk og oversende saken til plan- og bygningsmyndighetene. Se nærmere om dette i punkt 9.3 og punkt 9.4.

Pålegg om større endringer av den eksisterende bygningsmassen må avvente forskriftene om universell utforming for de enkelte bygningskategoriene.

.....»

5. Myndighetenes strategi og planer

5.1 Arbeidet i KRD og rapportene fra Vista utredning AS

Den tidligere regjeringen har gitt uttrykk for at skoler og undervisningsbygg er den prioriterte bygningskategorien som skal utredes først og at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) arbeider med spørsmålet om forskrift til plan- og bygningsloven.

Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utforming av undervisningsbygg – fra 2008

I tilknytning til KRDs arbeid utarbeidet Vista Utredning AS i 2008 en rapport for KRD. Rapporten, med navn Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utforming av undervisningsbygg, ble avgitt 17. desember 2008.

Om bakgrunnen for arbeidet står det under rapportens punkt 1.1 følgende:

«Plandelen av ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008. Bygningsdelen ligger til behandling i Stortinget og forventes behandlet i februar 2009. I forslaget er det i § 29-3 krav om universell utforming av nye bygg, bygninger og anlegg og i § 28-7 første ledd er det krav om universell utforming av nye utearealer.

Det er forutsatt at kravet til universell utforming av nybygg vil tre i kraft fra 1. januar 2010.

For over tid å sørge for at også eksisterende bygg og anlegg blir oppgradert til ønsket standard er det i § 31-4 Pålegg om dokumentasjon og utbedring i tredje ledd foreslått følgende:

"Kongen kan gi forskrift om at bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse."

Det har vært et ønske å prioritere skolebygg når slik oppgradering skal settes i gang. Hensikten er å bedre tilgjengelighet for alle til de ulike typene undervisning, fra grunnskole til universitetsnivå. Dette utredningsarbeidet skal gi grunnlag for å vurdere hvordan en slik forskrift bør utformes, med angivelse av tidsfrister osv.

Dette er omtalt nærmere i Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven):

Tilgjengelighet til og i eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten er et forsømt område. Det vil være forbundet med store kostnader å oppgradere bygninger mv. til universell utforming.

En fordel med å innføre en tidsfrist for oppgradering kan være å gi de virksomhetene som blir omfattet av et krav god tid til å planlegge og å sette i verk oppgraderingene. For offentlige bygninger vil en oppgradering legge store bindinger på framtidige budsjetter. Det samme gjelder infrastruktur for kollektivtrafikk som jernbanestasjoner, bussterminaler mv.

Regjeringen går derfor inn for en skrittvis og prioritert tilnærming til oppgradering av eksisterende bygninger mv. Det foreslås derfor at

det ikke fastsettes tidsfrister for oppgradering av eksisterende bygninger mv. rettet mot allmennheten i plan- og bygningsloven. Det vises til at Kommunal- og regionaldepartementet i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) fremmer forslag om at det blir gitt hjemmel i ny bygningsdel av plan- og bygningsloven til å gi forskrifter med krav om oppgradering av eksisterende bygninger mv. til en standard som svarer til universell utforming. Utfordringene på dette området er store, og det må foretas prioriteringer både når det gjelder hvilke bygningskategorier som skal oppgraderes og for når universell utforming skal være gjennomført. Over tid vil krav til de enkelte bygningskategoriene bli fastsatt i egne forskrifter. Den enkelte forskriften vil fastsette tidsfristen for oppgraderingen. Eksempler på kategorier kan være bygninger for grunnskole og videregående skole, barnehager, offentlige tjenestebygg, terminaler for kollektivtrafikk, kulturhus, hotell mv. Viktige momenter i prioriteringene bør være i hvilken utstrekning tiltakene gagnar mange mennesker, behovet for tilgjengelighet til aktiviteten i bygningen og kostnadene som påføres. Bygninger der det blir gitt obligatoriske eller grunnleggende offentlige tjenester bør prioriteres.»

Under rapportens punkt 1.2 står det videre nærmere om utredningen:

«Det skal gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av å oppgradere eksisterende skoleanlegg til universell utforming og analysen skal grunnlag for å utarbeide en forskrift om oppgradering av de nevnte skoleanleggene. Et sentralt punkt i en slik forskrift er fastsettelse av på hvilket tidspunkt den beskrevne utbedring skal være gjennomført. Dette påvirker samlede kostnader, og når virkningen for de ulike nytte- og kostnadselementene inntreffer. Det er derfor bedt om at det undersøkes 2 – 3 ulike tidspunkt. Utgangspunktet er utredningen fra Syse-utvalget, hvor det var forutsatt at kravet ville inntre i 2007 og skulle være innfridd i 2019.»

Resultatet av rapporten er sammenfattet i sammendraget innledningsvis i rapporten:

«I forslaget til ny plan- og bygningslov som er til behandling er det i § 31–4 en hjemmel for at det kan gis forskrift om at bestemte typer bygg skal være universelt utformet og at det kan settes en frist for dette.

Skolebygg er en aktuell "kandidat" for en slik forskrift og det er i denne utredningen derfor undersøkt konsekvenser av tre ulike tidsfrister for slik oppgradering.

Det foreligger ikke noen samlet oversikt over status med hensyn til universell utforming, men ut fra de registreringer som foreligger, kan en si følgende:

- *Universitetene har mye eldre bygningsmasse og betydelige mangler. Det er også andre omfattende vedlikeholdsbehov.*
- *Høgskolene er gjennomgående nyere, og ikke så store mangler i forhold til universell utforming. Her er også det generelle vedlikeholdsbehovet lavere.*
- *Videregående skoler og grunnskoler har mye eldre bygningsmasse og en betydelig andel har store mangler med hensyn til tilgjengelighet. Det er også store generelle behov for vedlikehold. Situasjonen antas å være tilsvarende for folkehøgskoler.*

Det er en sammenheng mellom alder og tilgjengelighet ved at manglene er størst i eldre bygg. Men det er også til dels store mangler i bygg som er

bygget etter 1976 da de viktigste tilgjengelighetskravene ble innført. Det er også mange indikasjoner på at det fortsatt begås feil ved nybygging.

- Alternativ A har en frist på 10 år.
- Alternativ B har en frist på 15 år
- Alternativ C har en frist på 4 år for høgskoler, 7 år for universiteter og 8 år for grunnskole og videregående skole med en forutsetning om at det kan gis utsettelse/unntak for bygg som skal gjennomgå omfattende vedlikehold eller avhendes i løpet av 3 år etter fristen.

Kostnadene er anslått til å ligge mellom 4,5 og 8 milliarder, med forslaget med lengst frist som det billigste fordi det da er en større del av bygningsmassen som utbedres gjennom andre pågående vedlikeholdstiltak eller blir avhendet.

.....

..... Hvis en ser på universell utforming isolert burde en sette en så kort frist at arbeidet kommer i gang så raskt som mulig, og det bør også være mulig å sette korte frister for de bygningskategorier som i dag har små mangler i forhold til universell utforming. En frist på 15 år er vi redd er så lang at mange ikke kommer i gang, men vil vente til slutten av perioden, i håp om at behovet i mellomtiden kan ha blitt redusert gjennom nybygging og ombygging.

Etter en samlet vurdering vil vi foreslå 10 år som frist. Det er den samme fristen som ble foreslått av Syse-utvalget (NOU 2005:8). En kortere frist kan bli for knapp til at en får koordinert med øvrige vedlikeholdsbehov, mens en lenger frist kan virke så lang at mange vil vente med å starte arbeidet, og dermed risikerer å miste mulighetene til å koordinere med øvrig vedlikehold.

Uavhengig av hvilken frist som velges, bør det vurderes andre tiltak, som informasjon, faglig støtte osv, for å bidra til at flest mulig starter opp arbeidet, og så raskt som mulig skaffer seg oversikt over behovene, for å kunne dra nytte av de gevinster det kan ligge i å se de ulike vedlikeholdsbehov i sammenheng.»

Undersøkelse av kostnader ved å oppnå universell utforming av alle kommunale undervisningsbygg innen 2025 – fra 2010

Vista Utredning AS utarbeidet en ny rapport for KRD i 2010. Rapporten, med navn Undersøkelse av kostnader ved å oppnå universell utforming av alle kommunale undervisningsbygg innen 2025, ble avgitt 2. juni 2010.

Kommunale undervisningsbygg omfatter grunnskoler som er kommunale bygg og videregående skoler som er fylkeskommunale bygg.

Om bakgrunnen for arbeidet står det under rapportens punkt 1.1 følgende:

«I plan- og bygningslovens § 31-4. Pålegg om dokumentasjon og utbedring heter det:

Kongen kan gi forskrift om at bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse.

Undervisningsbygg er den gruppe bygg som har vært ansett som viktigst dersom denne lovhjemmelen skal brukes til å sikre oppgradering av eksisterende bygg.

En utredning av kostnader til å oppgradere alle undervisningsbygg i landet innenfor tre alternative tidsfrister ble gjennomført i 2008. Det er senere fremmet en handlingsplan for universell utforming fra Regjeringen som

generelt har 2025 som mål for når universell utforming bør være oppnådd. Det er naturlig at 2025 derfor også legges til grunn som tidshorisont for å oppnå universell utforming av undervisningsbygg.»

Om bakgrunn og problemstilling står det videre følgende i rapporten under sammendraget innledningsvis:

«Kostnader ved å oppgradere landets undervisningsbygg til universell utforming innen tre ulike tidsfrister ble undersøkt i 2008. Dette er nå undersøkt på nytt for kommunale og fylkeskommunale bygg. Spørsmålet har vært om det har skjedd noe i perioden 2008 – 2010 som endrer til tidligere resultatene, og dermed hva kostnadene vil være ved et krav til oppgradering innen 2025, som er ambisjonen i Regjeringens handlingsplan og som var ett av alternativene i utredningen fra 2008.

I 2008 ble beregnet at behovet i bygningsmassen en hadde ved utgangen av 2007 var på 5,5 milliarder kroner i kommunene og 1,8 milliarder i fylkeskommunene. Det ble videre anslått at disse behovene ville bli redusert til 3,0 milliarder og 0,9 milliarder kroner ved at 3 prosent av bygningsmassen årlig ville bli byttet ut med nybygg eller rehabilitert. Det var videre forutsatt at nye og rehabiliterte bygg ville bli utformet etter kravene i byggeforskrift.

Det som kan tenkes å endre disse konklusjonene er i første rekke nye krav, eventuell ny kunnskap om enhetskostnader, endret utskiftingstakt, virkningen av pågående tilgjengelighetstiltak og ekstraordinære tiltak som tiltakspakken som ble iverksatt i 2009. Det foreligger nå også tall for samlet areal av skolebyggene. I tidligere rapport ble dette basert på anslag ut fra kunnskap om en andel av kommunene.»

I rapporten foretas det en vurdering blant annet av konsekvensene av ny byggeforskrift, arealer og enhetskostnader, utskiftingstakt, kostnader som bortfaller ved at bygg blir skiftet ut eller rehabilitert, pågående tilgjengelighetstiltak og virkningene av en tiltakspakke.

Når det gjelder utskiftingstakten fremgår følgende under sammendraget innledningsvis i rapporten:

«I fylkeskommunene var utskiftingstakten (utskifting/avhending + rehabilitering) 2,4 prosent de fire siste årene og 2,6 prosent i 2009. Forventningen er at denne utskiftingstakten vil opprettholdes. Det vil si at utskiftingen var litt mindre enn de 3 prosent som ble forutsatt i rapporten i 2008. I kommunene var tilsvarende tall 9,3 prosent pr år de siste 4 årene og 14,6 prosent i 2009. I kommunene svarer fire av fem at de tror utskiftingstakten vil være uendret eller økende de kommende fire år. Det vil altså si en fortsatt sterk utskifting. Men det er store forskjeller mellom kommunene.

Den høye utskiftingstakten i kommunene gjør at vi har funnet det hensiktsmessig å framskrive hver enkelt kommune, først til 2014 og deretter til 2025. Det gir et riktigere og mer nyansert bilde enn en gjennomsnittsbetraktning. Tallet for 2014 er noenlunde sikkert, siden dette er en periode kommunene for en stor del allerede har lagt planer for, mens forlengelsen fram til 2025 er langt mer usikker. Med en trendframskrivning til 2025 vil bildet være at mange kommuner har skiftet ut det meste av den bygningsmasse de har i dag, i alle fall den som er 20 – 30 år gammel og eldre, mens andre i liten grad vil ha startet på dette.

Til sammen har vi anslått at 20 prosent er skiftet ut i løpet av 2009, og at 33 prosent vil være skiftet ut til 2014 og 50 prosent til 2025. Den gjenstående eldre bygningsmasse vil være svært ulikt fordelt mellom kommunene.

For fylkene betyr tallene at 5 prosent av bygningsmassen ble skiftet ut eller rehabilitert i 2008 og 2009. I 2025 vil 39 prosent av bygningsmassen være skiftet ut eller rehabilitert.»

5.2 Myndighetenes videre arbeid

Myndighetene har ennå ingen konkrete planer om å utarbeide forskrifter som stiller krav om oppgradering av skoler og eksisterende undervisningsbygg, slik at de oppfyller kravene til universell utforming.

Den tidligere regjeringen har imidlertid vedtatt en handlingsplan: Norge universelt utformet 2025 – Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013.

Handlingsplanen, som har en visjon om at Norge skal være universelt utformet innen 2025, har fokus på fire prioriterte områder. Bygg og anlegg er ett av dem. Dagens handlingsplan er under evaluering og revisjon. LDO har i den forbindelse spilt inn at handlingsplanen må bygges ut, konkretiseres og gjøres mer forpliktende dersom vi skal nå visjonen om et universelt utformet samfunn innen 2025. Når det gjelder eksisterende bygg har LDO videre støttet konklusjonen i en evaluering om at tiltakene i dagens handlingsplan ikke er dekkende for å bidra til oppgradering av eksisterende bygg.

Myndighetenes strategi for det videre arbeidet for å sikre tilgjengelighet til eksisterende bygg, herunder eksisterende grunn- og videregående skolebygg, kan kanskje best oppsummeres ved å vise til punkt 4.5.2 i KRD sin Stortingsmelding 28 (2011–2012) Gode bygg for eit betre samfunn. Ein framtidretta bygningspolitikk. Her fremgår følgende:

*«4.5.2 Universell utforming av eksisterande bygg for allmenta
I plan- og bygningslova av 2010 er det gjeve heimel for å innføre forskrifter om å oppgradere visse kategoriar av bygg som er retta mot allmenta, til universell utforming. Det er lagt opp til ei stegvis og prioritert tilnærming.*

Oppgradering gjev fleire bygg med universell utforming

Det skjer ei kontinuerleg oppgradering av bygningsmassen gjennom riving, rehabilitering og nybygging. Det er venta at opptil 24 prosent av bygg som er retta mot allmenta, vil bli rehabiliterte eller skifta ut fram til 2025. Det inneber fleire bygg med universell utforming.

Byggeigarane sine egne rutinar opnar opp for universell utforming

Somme offentlege byggeigarar har etablert rutinar for å kartleggje tilgjengelegheit og universell utforming i egne bygg. Då kan dei setje av midlar på driftsbudsjettet til tilgjengelegheitsoppgradering over tid.

Kommunar og fylkeskommunar bør få tilbod om kunnskap og metodar for å oppnå universell utforming gjennom god byggforvaltning og godt vedlikehald.

Regjeringa vil:

- *Regjeringa vil vurdere om det over tid skal fastsetjast forskrifter om å oppgradere eksisterande bygningar, anlegg og uteområde som er retta mot allmenta, til universell utforming.*
- *Regjeringa vil tilby kommunar og fylkeskommunar kunnskap og metodar, slik at dei kan oppnå universell utforming gjennom planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehald.»*

6. Samlet analyse – vurdering av nasjonal rett og praksis, strategi og planer opp mot CRPD

6.1 Plikt å sikre at landets grunnskoler og videregående skoler er tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne

LDO kom under punkt 3.1, til at det kan utledes av konvensjonsteksten at artikkel 9 pålegger staten:

- En plikt til å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet.
- At tiltakene skal inkludere å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten.
- At tiltakene blant annet skal gjelde for skoler.

LDO kom under punkt 3.2 videre til at det kan utledes av konvensjonsteksten at artikkel 24 pålegger staten:

- En plikt til å sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, som tar sikte på at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir i stand til å delta effektivt i et fritt samfunn.
- Å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne, og at barn med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra obligatorisk og gratis grunnskoleundervisning eller fra videregående opplæring på grunn av sin nedsatte funksjonsevne.
- Å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre.

Når forpliktelsene etter konvensjonens artikkel 9 sammenholdes med forpliktelsene etter konvensjonens artikkel 24, mener LDO at det det er godt grunnlag for å hevde at konvensjonen blant annet pålegger staten:

- En plikt til å sikre barn og unge med nedsatt funksjonsevne tilgang til inkluderende grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn på lik linje med andre, ved å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at landets grunnskoler og videregående skoler er tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

Etter LDOs syn støtter CRPD-komiteens utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9 opp under en slik konklusjon. Det henvises igjen, som foran under punkt 3.4 avslutningsvis, til utkastets punkt 35. Punkt 35 omhandler særskilt oppfyllelse av plikten til å sikre tilgjengelighet til skolen etter artikkel 9 som en grunnleggende forutsetning for å sikre retten til utdanning etter artikkel 24:

«Without accessible transport to the schools, without accessible school buildings, accessible information and communication, persons with disabilities would have no chance to realize their right to education (article 24 of CRPD). Thus schools have to be accessible, as it is explicitly prescribed for in Section (a) of Paragraph 1 of Article 9 of CRPD.»

Både CRPD-komiteen og FNs høykommissær for menneskerettigheter har, som nevnt foran under punkt 3.3, vært opptatt av at CRPD konvensjonens krav om tilgjengelighet skal bli effektive.

Som det framgår av punkt 3.3 over har CRPD-komiteen avgitt uttalelser om dette i flere av sine avsluttende merknader til artikkel 9 i landrapporter. I landrapporten til både Spania, Ungarn og Australia har komiteen vært opptatt av og bekymret for graden av etterlevelse av nasjonale krav om tilgjengelighet.

Videre fremgår det av punkt 3.3 at FNs høykommissær for menneskerettigheter har avgitt en generell uttalelse om hva som skal til for at krav om tilgjengelighet skal bli effektive.

I tillegg til dette har CRPD-komiteen også avgitt merknader om dette i sitt første utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9, se punkt 3.4 over.

Det vises her igjen spesielt til punkt 25 og 26:

«An analysis of the situation, and identification of obstacles and barriers that should be removed, can be carried out in an efficient manner and within short to mid-term framework. The removal of barriers should be carried in a continuous and systematic way, with a gradual yet steady realization.»

«State Parties are obliged to adopt, promulgate and monitor the national accessibility standards. Adoption of adequate legal framework, if such legislation is lacking, is the first step. State parties should undertake a comprehensive review of the laws on accessibility to identify, monitor and address gaps in legislation and its' implementation.»

6.2 Fører dagens nasjonal rett og praksis samt strategier og planer til at Norge oppfyller plikten?

I rapporten fra Vista Utredning AS fra 2008, som er omtalt nærmere foran under punkt 5.1, ble status med hensyn til tilgjengelige grunn- og videregående skoler oppsummert slik:

«Videregående skoler og grunnskoler har mye eldre bygningsmasse og en betydelig andel har store mangler med hensyn til tilgjengelighet. Det er også store generelle behov for vedlikehold.»

Og i rapporten fra Vista Utredning AS fra 2010, som også er omtalt nærmere foran under punkt 5.1, oppsummeres status og prognoser for utskiftning av eldre bygningsmasse slik:

«Til sammen har vi anslått at 20 prosent er skiftet ut i løpet av 2009, og at 33 prosent vil være skiftet ut til 2014 og 50 prosent til 2025. Den gjenstående eldre bygningsmasse vil være svært ulikt fordelt mellom kommunene.»

For fylkene betyr tallene at 5 prosent av bygningsmassen ble skiftet ut eller rehabilitert i 2008 og 2009. I 2025 vil 39 prosent av bygningsmassen være skiftet ut eller rehabilitert.»

Selv om det løpende foretas rehabilitering av grunn- og videregående skoler, mener LDO at det må kunne hevdes at det fortsatt gjenstår store utfordringer knyttet til å sikre at alle grunn- og videregående skoler er tilgjengelige. LDO minner i denne sammenheng om kartleggingen Norges Handikapforbund nylig har gjort sammen

med forskningsinstituttet International Research Institute of Stavanger (IRIS) av forholdene for bevegelseshemmede i grunnskolen⁸. Etter ombudets syn underbygger kartleggingen LDOs vurdering.

Og, dersom myndighetene opprettholder dagens strategi og planer, så viser prognosene ovenfor fra Vista Utredning AS at det også i 2025 vil gjenstå store utfordringer knyttet til å sikre at alle grunn- og videregående skoler blir tilgjengelige.

LDO mener at framstillingen under punkt 4 og 5 over viser at dagens rettslige utgangspunkt og praksis samt myndighetenes strategier og planer medfører at vi i dag ikke oppfyller vår plikt til å sikre barn og unge med nedsatt funksjonsevne tilgang til inkluderende grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre. Årsaken til dette er at vi ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sørge for at landets grunnskoler og videregående skoler innen en angitt tidsramme blir tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

Snarere kan kombinasjonen av rettslige rammer, strategi og praksis etter ombudets syn bidra til å *tilsløre* det faktum at plikten ikke oppfylles. Som det framgår under punkt 4 har myndighetene *gjennom lovgivningen regulert at tilgjengeligheten for barn og unge med nedsatt funksjonsevne til eksisterende bygg, herunder eksisterende grunn- og videregående- skolebygg, skal oppnås gjennom plikten til å sikre universell utforming.*

I utgangspunktet kan den generelle og klare plikten til universell utforming, som vi fikk da diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble innført, føre til at det har oppstått en oppfatning av at alle offentlige og privat virksomhet rettet mot allmenheten nå har en plikt til å sikre universell utforming av sine fysiske forhold.

De aller fleste grunnskoler og videregående skoler holder imidlertid til i eksisterende bygninger der det er lagt opp til at universell utforming skal skje etter en skrittvis og prioritert tilnærming som skal reguleres i forskrift etter plan- og bygningsloven. 4 1/2 år etter at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft har vi ennå ikke fått noen slike forskrifter for eksisterende grunnskoler og videregående skoler eller andre eksisterende bygninger. Det vi har fått er kun en hjemmel i plan- og bygningsloven til at det i fremtiden kan gis slike forskrifter.

Inntil slik forskrift blir innført har Likestillings- og diskrimineringsnemnda lagt til grunn at det etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bare kan pålegges virksomheter i eksisterende bygninger «enklere tiltak» som kan oppfylles uten større økonomiske investeringer og uten at det får innvirkning på de samfunnsmessige prioriteringene som skal foretas ved utarbeiding av forskrifter etter plan- og bygningsloven.

Videre kan handlingsplanen Norge universelt utformet 2025 gi et inntrykk av at vi innen 2025 skal ha oppnådd eller være nære ved å oppnå et universelt utformet samfunn. Men etter LDOs syn inneholder ikke denne handlingsplanen tilstrekkelige tiltak til at dette vil kunne skje.

⁸ Kartleggingen viser at 80 % av 784 av Norges grunnskoler har så betydelige fysiske barrierer at de stenger bevegelseshemmede elever ute fra likeverdig deltakelse på skolene.

7. Konklusjon

Det er grunnleggende viktig for personer med nedsatt funksjonsevne å bli sikret tilgang til inkluderende grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre. Og LDO mener at det er gode holdepunkter for å anta at CRPD-komiteen vil forvente at Norge er i forkant på dette området⁹.

For at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter CRPD på dette området, mener LDO at myndighetene må sørge for at alle landets grunnskoler og videregående skoler blir tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

For å oppnå dette vil LDO oppfordre til at myndighetene så snart som mulig:

- Innfører konkrete forskrifter om universell utforming av eksisterende grunnskoler og videregående skoler i tråd med forutsetningene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9 og 10. Med dette vil disse bestemmelsene reelt kunne bidra til å sikre universell utforming av eksisterende grunnskoler og videregående skoler.
- Innfører klare tidsfrister og planer for hvordan universell utforming av eksisterende grunnskoler og videregående skoler skal nås.
- Sørger for tilførsel av tilstrekkelige faktiske og økonomiske ressurser til å sikre at planene blir gjennomført innenfor tidsfristene.

Avslutningsvis vil LDO også understreke at det å sørge for at alle våre grunnskoler og videregående skoler blir universelt utformet ikke bare vil bidra til å realisere barn og unges grunnleggende rettigheter. Det vil også medføre at alle foreldre, uavhengig av funksjonsevne, kan delta på foreldremøter og at alle lærere og andre, uavhengig av funksjonsevne, kan arbeide der. Det vil dessuten også medføre at alle disse sentrale byggene rundt omkring i landet vårt, som benyttes til mange andre viktige og samlende aktiviteter i lokalsamfunnet, er tilgjengelige også for alle andre.

⁹ CRPD-komiteen skal første gang eksaminere Norge etter avlevering av norsk rapport til CRPD-komiteen i 2015/2016



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Mariboestgt. 13, 4 etg
Postboks 8048 Dep
N-0031 Oslo

Telefon: 23 15 73 00
Telefaks: 23 15 73 01
post@LDO.no

www.LDO.no

ISBN 978-82-92852-68-2

