



DISKRIMINERINGSNEMNDA

Offentlig versjon

Sak 20/254

Stopp Diskrimineringen

mot

Oslo kommune v/Rådhusets forvaltningstjeneste

Vedtak av 18. april 2021 fra Diskrimineringsnemnda, sammensatt av følgende medlemmer:

Reidun Wallevik (nemndleder)

Ingvild Mestad

Jens Kristian Johansen

Postadresse
Diskrimineringsnemnda
Postboks 208 Sentrum
5804 Bergen

Telefon
(+47) 90933125

E-post
post@diskrimineringsnemnda.no

Hjemmeside
www.diskrimineringsnemnda.no

Saken gjelder spørsmålet om en kommune handler i strid med kravet om universell utforming på grunn av manglende kontrastmerking, oppmerksomhetsfelt mv. på to av trappene som leder til hver sin hovedinngang til Oslo rådhus.

Bakgrunn for saken

Oslo rådhus er et offentlig bygg som ble åpnet i 1950. Bygget besøkes hvert år av mer enn 100 000 gjester og turister. Rådhusanlegget er definert som bevaringsverdig på Byantikvarens gule liste.

Oslo rådhus har to hovedinnganger som begge går via to trapper tilknyttet bygget. Den ene trappen går fra sjøsiden og den andre fra Borggården, ved Fridtjof Nansens plass.

Oslo rådhus forvaltes av Oslo kommune Rådhusets forvaltningstjeneste. Forvaltningstjenesten er en egen etat i Oslo kommune som har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av Rådhuset.

Oslo rådhus har i dag ulike mangler ved tilkomsten til Rådhuset, og behov for bedre tilkomst og tilgjengelighet foreligger for grupper med ulik funksjonsnedsettelse. Rådhusets forvaltningstjeneste har i denne anledning bestilt en utredning fra konsultantselskapet Arkitektskap AS for å få vurdert og foreslått, egnede utbedringstiltak. Dette gjelder blant annet trappene som går fra Borggården og fra sjøsiden. Utredningen skal ivareta tilrettelegging for personer med nedsatt bevegelighet, syn og hørsel. I dette inngår også vurderinger i henhold til Forskrift om byggetekniske krav til byggverk (TEK17).

Diskrimineringsnemnda ba i brev til Rådhusets forvaltningstjeneste den 25. februar 2021 om å få tilsendt utredningen. Til dette svarte forvaltningstjenesten at «Utredningen foreligger og arbeid med denne er i avsluttende fase. Foreslåtte tiltak skal vurderes, og utredningen tilgjengeliggjøres ikke mens dette arbeidet pågår.»

Videre i samme brev meddelte Rådhusets forvaltningstjeneste at «Utredningen har sitt fokus på tiltak som bedrer tilgjengelighet for personer med ulike funksjonsnedsettelser. Samtidig har det vært viktig at tiltak naturlig vil kunne brukes av alle som besøker rådhuset. Det er for Rådhusets forvaltningstjeneste sentralt at tiltak skal utformes på en slik måte at løsninger fremstår som permanente med riktig materialitet av god kvalitet. Det gjøres oppmerksom på at det ikke er utført prosjektering i denne fasen.

Foreslåtte tiltak i utredningen oppsummeres i punkter under:

- Forflytning mellom ulike nivåer i form av heis og ramper
- Bedret underlag for forflytningshemmede utvalgte steder

- Skilting
- Håndløpere
- Merking, lederlinjer, trinnmerking, taktilt oppmerksomhetsfelt og farefelt
- Dørautomatikk med tilrettelagte betjeningstablåer
- Belysning»

Stopp Diskrimineringen har ved klage av 5. august 2020 klaget Rådhusets forvaltningstjenesten inn for Diskrimineringsnemnda.

Etter vanlig saksforberedelse ble saken behandlet i nemndas møte 18. mars 2021. Møtet ble gjennomført som videokonferanse. I behandlingen deltok Reidun Wallevik, Jens Kristian Johansen og Ingvild Mestad. Sekretariatet var representert ved Ingelin Gammersvik, Robert Haukeland og Silje Vevle Nordtvedt.

Partenes syn på saken

Stopp Diskrimineringen har i hovedsak anført:

Oslo kommune v/Rådhusets forvaltningstjeneste bryter plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Dette gjelder trappene som går fra henholdsvis Borggården og sjøsidene, og som begge leder til Oslo rådhus sine to hovedinnganger. Diskriminering foreligger fordi trappene ikke tilfredsstiller kravene i TEK17 § 8-9 *Trapp i uteareal*.

Som dokumentasjonen viser, preges trappene av misfarging som følge av slitasje og en del utskiftninger av steiner i selve trappetrinnene. Dette bidrar ytterligere til at trappene blir uoversiktlige og utrygge for svaksynte. Oslo kommune har hatt over elleve år til å sikre universell utforming, uten at det er gjort noe for å oppfylle lovens krav. Videre har Oslo kommune hatt pålegg om universell utforming i flere år, blant annet etter Forskrift om byggetekniske krav (TEK10). Prosessen som det vises til, har pågått i flere og pågår fremdeles.

Rådhusets forvaltningstjeneste har i hovedsak anført:

Oslo kommune bryter ikke plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17.

Oslo rådhus ble bygget i en tid da krav til universell utforming ikke gjaldt, slik kravene i dag er. Rådhusets forvaltningstjeneste har likevel satt i gang en prosess med å få utredet og forbedret tilgjengeligheten til Rådhuset fra alle omkringliggende gater/plasser inn i Rådhuset. Dette gjelder blant annet trappene som går fra Borggården og fra sjøsidene. Relevante interesseorganisasjoner som representerer medlemmer med tilsvarende behov for tilrettelegging som Rådhusets forvaltningstjeneste beskriver, deltar i dialog med innspill til utredningen. Utredningens mål er å identifisere konkrete tiltak som bedrer tilkomsten og tilgjengeligheten til Rådhuset.

Vernehensyn

Oslo rådhus har en svært høy kulturhistorisk verdi. Tilretteleggingstiltak skal gjennomføres innenfor vernebestemmelsene. Interessegrupper har i sin dialog også hatt fokus på dette. Vurderinger i forhold til sikkerhet blir tilsvarende lagt til grunn ved arbeid med tilretteleggingstiltak.

Utforming av trapper til Oslo rådhus er viktige elementer i byggets originale arkitektur og endring av fysisk utforming av trapper vurderes å ikke være aktuelt sett i lys av vernebestemmelsene. Øvrige forhold gitt i TEK17 § 8-9 (2) bokstavene b, c, d og e, inngår i det utredningsarbeidet som er igangsatt. I dette arbeidet identifiseres det konkrete tiltak.

Økonomiske hensyn

Arbeid med prioritering og kostnadsestimering vil bli igangsatt i år. Enkelte mindre tiltak vil kunne gjennomføres innenfor etatens egen budsjetttramme. Majoriteten av tiltak har derimot et omfang som ligger utenfor etatens ordinære budsjetttramme. Tiltak vil derfor bli oppmeldt og behandlet gjennom ordinære budsjettprosesser i Oslo kommune. Det vil også bli søkt om midler til gjennomføring fra Oslo kommunes Tilgjengelighetsprosjekt. På nåværende tidspunkt kan en tidsplan for iverksetting og gjennomføring ikke gis.

På nåværende tidspunkt vurderes ikke utredningens tiltak å representere en uforholdsmessig byrde, jf. § 17 tredje ledd.

Rådhusets forvaltningstjeneste har forståelse for at det er forventninger til at det gjennomføres tiltak knyttet til trapper utendørs ved adkomst til Rådhuset. Bygningmessige endringer i Oslo rådhus er krevende når det gjelder å finne løsninger som ivaretar både funksjon og de vernebestemmelser som skal legges til grunn.

Nemndas vurdering

Nemnda skal ta stilling til om Oslo kommune v/Rådhusets forvaltningstjeneste handler i strid med plikten til universell utforming i form av manglende kontrastmerking, oppmerksomhetsfelt mv. av to trapper som leder til de to hovedinngangene til Oslo rådhus, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Brudd på plikten til universell utforming regnes som diskriminering, jf. Likestillings- og diskrimineringslovens § 12.

Nemnda legger til grunn at det er Oslo kommune og ikke Rådhusets forvaltningstjeneste som er pliktsubjektet i saken, selv om det er Rådhusets forvaltningstjeneste som har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold Oslo rådhus, og ved at det er forvaltningstjenesten som har besvart klagen fra Stopp Diskrimineringen. Hvem som er pliktsubjektet etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17, har blant annet betydning for vurderingen av grensen

for plikten til universell utforming, jf. lovens § 17 tredje ledd bokstav e, som knytter seg til virksomhetens *ressurser*. Dette kommer nemnda tilbake til.

Plikt til universell utforming

Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første og andre ledd stiller opp vilkårene for universell utforming. Bestemmelsen lyder:

«Offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.»

Nemnda mener at grunnvilkårene til lovens § 17 er oppfylt. Oslo rådhus er «rettet mot allmennheten», og de innklagede trappene utgjør en del av Rådhusets «alminnelige funksjoner», jf. lovens § 17 første ledd. Det er også på det rene at de to innklagede trappene er en del av «hovedløsningen» til Oslo rådhus, jf. lovens § 17 andre ledd. Nemnda legger videre til grunn som sannsynliggjort, at de to innklagede trappene i dag på flere punkter ikke tilfredsstillers kravet til universell utforming.

Spørsmålet blir derfor om kravet til universell utforming av trappene til Oslo rådhus innebærer krav om kontrastering, taktilt, oppmerksomhetsfelt mv.

I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven i Prop.81 L (2016-2017) s. 323 kommenteres innholdet i plikten til universell utforming nærmere på side 259:

«Kjernen i plikten til universell utforming er at virksomhetene er ansvarlig for å tilrettelegge og tilpasse de fysiske omgivelsene slik at flest mulig brukerforutsetninger ivaretas uten særløsninger. Plikten til universell utforming vil et stykke på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særløsninger, og samtidig bedre tilgjengeligheten på viktige fellesskapsarenaer. Universell utforming er derfor viktig for å oppnå likeverd, deltakelse og fravær av diskriminering uavhengig av funksjonsevne. Målgruppen for universell utforming er, i tillegg til personer med nedsatt funksjonsevne, det store flertallet av brukerne av viktige fellesskapsarenaer.»

Forskrift om byggtekniske krav til byggverk (TEK17)

I klagen til Diskrimineringsnemnda er det anført at de innklagede trappene er i strid med TEK17 § 8-9. § 8-9 regulerer trapper som ikke er fysisk forbundet med

byggverket, verken direkte eller via gangbro, repos eller lignende. For øvrige trapper gjelder § 12-14.

TEK17 § 12-14 har også bestemmelser om kontrastmerking av trapp, oppmerksomhetsfelt mv. slik Stopp Diskrimineringen har anført som de to innlagde trappene i dag mangler. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2017, og gjelder bare byggarbeider som er prosjektert etter virkningstidspunktet til forskriften, eller ved eksisterende bygg når det iverksettes tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 11-2 jf. § 1-6. Oslo rådhus er bygget på 1940-tallet, og ble innviet i 1950. De byggtekniske forskriftene gjelder dermed ikke direkte for de omstridte trappene i denne saken.

Plikten til universell utforming er imidlertid en rettslig standard der innholdet i plikten endres og skjerpes over tid, i takt med samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen jf. forarbeidene til loven, Prop. 81 L (2016-2017) s. 323. I vurderingen av om Oslo rådhus oppfyller kravene til universell utforming ser derfor nemnda hen til TEK17 § 12-14 som en veiledende norm ved fastsettelsen av hvilket krav til kontrastmerking, oppmerksomhetsfelt, mv. som følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Dette synspunktet ble også lagt til grunn i nemndas sak 19/263.

TEK17 § 12-14 regulerer blant annet i andre ledd bokstav c, at inntrinn «skal markeres slik at det oppnås luminanskontrast på minimum 0,8 i forhold til trinnfargen. Markeringen på inntrinnet skal være i hele trinnets bredde i maksimum 0,04 m dybde.»

For bygninger med krav om universell utforming, gjelder i tillegg følgende krav om merking av trapper, jf. bestemmelsen tredje ledd:

«Det skal være et farefelt foran det øverste trappetrinnet og et oppmerksomhetsfelt foran og inntil det nederste trinnet i hele trappens bredde. Farefeltet og oppmerksomhetsfeltet skal merkes taktilt og visuelt med luminanskontrast på minimum 0,8 i forhold til bakgrunnen.»

Allerede fra virkningstidspunktet til forgjengeren til TEK17, TEK10, ble det stilt tydelige krav til hvilken standard f.eks. kontrastmerking av trapper skal ha ved større ombygginger eller nybygg. Likevel er nemndas vurdering at lovens § 17 ikke kan tolkes så strengt at kravet om universell utforming må anses brutt selv om det for enkelte eldre trapper kan konstateres at de ikke innehar alle elementene som TEK17 § 12-14 krever. Etter nemndas mening er det et visst slingringsmonn for virksomheter som faller inn under virkeområdet til lovens § 17 når det gjelder anlegg som ikke er direkte omfattet av de byggetekniske forskriftene. At trapper i et visst omfang tidvis og midlertidig ikke er fullstendig i tråd med kravene i TEK17, innebærer derfor ikke at kravene til universell

utforming i lovens § 17 er brutt. Dette synspunktet ble også lagt til grunn i nemndas sak 19/263.

Nemnda har kommet til at det i denne saken i utgangspunktet gjelder en plikt til universell utforming av de to innklagede trappene, med mindre vernehensyn tilsier noe annet ved det konkrete tiltaket. Nemnda har sett hen til opplysningen fra Stopp Diskrimineringen om at Oslo kommune har hatt pålegg om universell utforming i «Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2009 etter daværende forskrift, TEK10, uten at noe er gjort med trappene». Rådhusets forvaltningstjeneste har ikke kommentert påstanden på en slik måte at det oppfattes at den har sagt seg uenig i anførselen.

Plikten til universell utforming gjelder ikke hvis tiltak representerer en «uforholdsmessig byrde»

Nemnda går så over til å vurdere spørsmålet om unntaksbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd kommer til anvendelse. Hvorvidt unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse, må avgjøres konkret.

Etter bestemmelsen fremgår det at plikten ikke gjelder universell utforming eller tilrettelegging som innebærer en «uforholdsmessig byrde» for virksomheten. Bestemmelsen lister opp flere momenter som det særlig skal legges vekt på. Momentene er ikke uttømmende. Momentene bestemmelsen selv nevner er blant annet om *virksomhetenes alminnelige funksjoner er av offentlig art, kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetshensyn og vernehensyn.*

Rådhusets forvaltningstjeneste har anført at plikten til universell utforming ikke brytes, men har også fremholdt at tiltakene som har blitt utredet av Arkitektskap ikke representerer en uforholdsmessig byrde for innklagede.

Nemnda har kommet til at unntaksbestemmelsen ikke kommer til anvendelse i denne saken. Det at Oslo rådhus, og de innklagede trappene, er av sterk offentlig art, taler for plikt til universell utforming av de innklagede trappene, slik at mennesker med nedsatt syn, hørsel og bevegelighet i større grad blir ivaretatt. Når det gjelder momentet om *virksomhetens ressurser* og Rådhusets forvaltningstjeneste sin anførsel om begrensede budsjettmidler, legger ikke nemnda vesentlig vekt på dette, siden det legges til grunn at det er Oslo kommune som er pliktsubjektet for plikten til universell utforming, og de aktuelle tiltakene fremstår som begrenset i omfang.

Når det gjelder vernehensyn, som er et annet sentralt moment i vurderingen, har Rådhusets forvaltningstjeneste anført at Oslo rådhus har en «meget høy kulturhistorisk verdi». Dette er utvilsomt riktig, men nemnda har ikke blitt gjort kjent med på hvilken måte vernehensyn eventuelt begrenser gjennomføring av tiltak som kontrastmarkering, oppmerksomhetsfelt mv.

Nemndas konklusjon blir derfor at Oslo kommune v/Rådhusets forvaltningstjeneste handler i strid med plikten til universell utforming jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17.

Nemnda har fått opplyst at de foreslåtte tiltakene fra utredningen til Arkitektskap går på *skilting, håndløpere, merking, ledelinjer, trinnmekring, taktilt, oppmerksomhetsfelt og farefelt* mv. Nemnda legger til grunn at Oslo kommune v/Rådhusets forvaltningstjeneste vil følge opp de foreslåtte tiltakene slik at arbeidet prioriteres og igangsettes uten ugrunnet opphold, og at samtlige av de foreslåtte tiltakene gjennomføres så lenge ikke vernehensyn eller sikkerhetshensyn er til hinder for at trappene utbedres i tråd med det som er anført fra Stopp Diskrimineringen.

Nemnda vil vurdere å pålegge retting for å sikre at det diskriminerende forholdet opphører, jf. lov om likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda § 11.

Vedtaket er enstemmig.

Sak 20/254

Diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:

Oslo kommune v/Rådhusets forvaltningstjeneste handler i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av manglende universell utforming.

Reidun Wallevik
nemndleder

Jens Kristian Johansen

Ingvild Mestad

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signaturer.