

Frøya kommune Familie og helse
v / Beathe S. Meland
Postboks 152

7261 SISTRANDA

Vår ref.
09/1052-10-MLD

Deres ref.

Dato:
23.10.09

UTTALELSE I SAK - SPØRSMÅL OM DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV MANGLENDE GENERELL TILRETTELEGGING AV LOKALER

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til klage fra Norges Handikapforbund (NHF) Frøya og Hitra av 2. mai 2009.

NHF Frøya og Hitra mener Frøya kommune bryter plikten til å sikre generell tilrettelegging etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, da lokalene for legekontor, helsestasjon, jordmortjeneste og fysioterapi ikke er universelt utformet. NHF anfører at verken parkeringsplassen, inngangspartiet eller toalettene oppfyller lovens krav til tilrettelegging.

Ombudet har vurdert saken, og konkluderer med kommunen bryter plikten til å sikre universell utforming i ett av de nevnte forholdene. Ombudet finner at manglende tilrettelegging av inngangspartiet til legesenteret er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §9, tredje ledd. Ombudet finner ikke at kommunen bryter plikten til universell utforming når det gjelder uteområdene og toalettfasilitetene i tilknytning til legesenteret.

NHF Frøya og Hitra kan bringe ombudets uttalelse inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda innen tre uker fra det tidspunkt NHF Frøya og Hitra mottar ombudets brev. Se vedlagte orientering.

Sakens bakgrunn

NHF Frøya og Hitra har i brev til ombudet av 2. mai 2009 påklaget flere forhold ved Frøya legekontor, som de mener er i strid med plikten til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 9.

For det første mener NHF at kommunen bryter loven da de ikke har sørget for universell utforming av uteområdene i tilknytning til legesenteret. NHF hevder at kommunen ikke har reservert tilstrekkelig med parkeringsplasser for forflytningshemmede i tilknytning til legesenteret, og at de parkeringsplassene som er reservert befinner seg for langt fra legesenteret til å oppfylle lovens krav til tilrettelegging.

NHF påpeker videre at inngangspartiet til legesenteret ikke er universelt utformet. Inngangspartiet kan ikke benyttes av bevegelseshemmede uten assistanse, fordi døren er en tung slagdør uten automatisk døråpner.

NHF mener dessuten at toalettfasilitetene ved legesenteret bryter med kravene til universell utforming. Selv om det er et tilrettelagt toalett i tilknytning til legesenterets laboratorium, mener NHF at kravene til universell utforming ikke er oppfylt. Dette fordi HC-toalettet er lokalisert et annet sted enn de øvrige toalettene, toalettets plassering hindrer diskresjon for de som tar blodprøver ved senteret og toalettets brukere, og fordi toalettet benyttes som lager for rengjøringsutstyr og utstyr ved laboratoriet.

I sin redegjørelse til ombudet skriver kommunen at de anser det for å være tilstrekkelig med parkeringsplasser for bevegelseshemmede i tilknytning til legesenteret. Kommunen påpeker at det er en parkeringsplass ved inngangen til legekantoret, to parkeringsplasser ved passasje til inngangen til kommunehuset (ca. 60 m. fra inngangen til legesenteret) og ytterligere en plass utenfor inngangen til kommunehuset. Kommunehuset befinner seg i samme bygg som legesenteret.

Når det gjelder inngangspartiet til legesenteret er kommunen enig i at slagdøren hindrer bevegelseshemmede i å benytte hovedinngangen til legesenteret. Kommunen opplyser at bevegelseshemmede kan benytte hovedinngangen til kommunehuset, som har automatisk døråpner, og ta heis opp til legesenteret. Man må imidlertid passere to dører for å komme til heisen.

I NHFs kommentarer til kommunens redegjørelse skriver NHF at døren fra heisen til legekontoret er stengt, og at det står et skilt på døren som sier at døren ikke skal brukes. Det opplyses også at adkomsten til heisen ofte er sperret av hjelpemidler som oppbevares av kommunens hjelpemiddelkoordinator. Kommunen opplyser at det er tilrettelagte toaletter i tilknytning til legesenteret. Foruten toalettet i tilknytning til laboratoriet, kan pasienter ved legesenteret ta heisen ned i kjelleren under legesenteret, der det er et tilrettelagt toalett.

I brevet til ombudet skriver kommunen at de har forståelse for at toalettfasilitetene for bevegelseshemmede og inngangsmulighetene er vanskelig tilgjengelige. Kommunen informerer om at de ikke har planer om å utbedre forholdene, fordi kommunens helsetjeneste skal flytte til et nytt bygg i løpet av våren 2010. Kommunen påberoper seg at kostnadene ved å foreta utbedringer på dette stadiet vil være uforholdsmessige i forhold til den begrensede periode påkostningene vil komme til nytte.

Rettslig utgangspunkt

Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 9 tredje ledd pålegger offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon. Med universell utforming menes tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig, jf. § 9 andre ledd. Dette betyr at virksomhetens fysiske fasiliteter, som skal benyttes av allmennheten (kundene, pasientene), skal tilrettelegges på en slik måte at flest mulig kan benytte disse. Det er hovedløsningen som skal være gjenstand for tilrettelegging. Det vil derfor være i strid med bestemmelsen at det lages egne innganger, områder eller lignende for bestemte grupper.

Plikten til universell utforming rekker så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, se § 9 tredje ledd. Ved den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen vil den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen måtte veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører. Lovgiver har bestemt at det særlig skal legges vekt på:

1. tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer (nytte vs kostnad)
2. om virksomhetens funksjon er av offentlig art
3. de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen
4. virksomhetens ressurser
5. sikkerhetsmessige hensyn
6. vernehensyn

Dersom det er en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming, betyr ikke det at virksomheten kan la være å foreta seg noe. Virksomheten er uansett forpliktet til å jobbe for best mulig tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom bedriften unnlater å iverksette tiltak for å sikre tilgjengelighet til virksomheten, vil dette kunne være i strid med det generelle diskrimineringsforbudet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

Likestillings- og diskrimineringsombudets vurdering

Likestillings- og diskrimineringsombudet har vurdert saken på bakgrunn av partenes skriftlige redegjørelser for saken.

Innledningsvis vil ombudet fastslå at den delen av den kommunale forvaltning som saken gjelder, legekontor, helsestasjon, jordmortjeneste og fysioterapi, er offentlig virksomhet rettet mot allmennheten. Kommunen har derfor plikt til å sikre universell utforming av de fysiske forholdene etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd, med mindre dette medfører en uforholdsmessig byrde.

Spørsmålet ombudet må ta stilling til er om uteområdene, inngangspartiet og toalettfasilitetene tilfredsstiller kravet til universell utforming. Dersom dette ikke er tilfelle må ombudet ta stilling til om unntaket for uforholdsmessig byrde kommer til anvendelse. Ombudet vil vurdere hvert av de nevnte forholdene separat i forhold til lovens krav.

Uteområdene

NHF hevder at uteområdene i tilknytning til helsetjenesten ikke oppfyller kravene til universell utforming fordi det ikke er avsatt tilstrekkelig med parkeringsplasser for forflytningshemmede i tilknytning til senteret, og fordi de anviste plassene er for langt fra senteret.

Parkeringsplasser må anses som en nødvendighet i tilknytning til et legesenter. Parkeringsmulighetene vil derfor være en del av legesenterets alminnelige funksjon, og skal derfor utformes universelt.

Loven oppstiller ikke klare krav til parkeringsplasser for forflytningshemmede for at et uteområde skal anses for universelt utformet. I vurderingen av hva som er en tilstrekkelig grad av tilrettelegging for å sikre tilgjengelighet for flest mulig, vil det være relevant å se hen til de bestemmelser som gjelder for uteområdene til nye bygg. Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) inneholder bestemmelser om generelle krav til utearealer. TEK § 10-2 andre ledd sier at det, i nærheten av byggverk, skal avsettes tilstrekkelig antall parkeringsplasser tilrettelagt for bevegelseshemmede. I veileder til

forskriften presiseres det at det normalt må avsettes min. en plass, men to plasser dersom det er snakk om et bygg med hyppig besøk av personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel helsetjenesten. Det er ikke gitt nærmere anvisning på hva som anses for "i nærheten av bygget".

Det fremgår av den skriftlige redegjørelsen fra partene at det er avsatt fire parkeringsplasser for forflytningshemmede i tilknytning til kommunehus og den kommunale helsetjeneste. Plantegninger over bygget viser at en av plassene befinner seg på parkeringsplassen ved legesenteret, ca. 10 m fra inngangen til senteret. De øvrige plassene er rundt 50 m. fra inngangen til senteret, ved hovedinngangen til kommunehuset.

Ved Frøya legesenter er det avsatt flere plasser til parkering for forflytningshemmede enn det som kreves i tilknytning til nye bygg. Det foreligger ikke opplysninger om hindringer på strekningen fra parkering ved kommunehuset til inngangen til legesenteret. På bakgrunn av dette mener ombudet at uteområdene i tilknytning til Frøya legesenter oppfyller lovens krav til universell utforming, jf § 9 andre ledd.

Inngangspartiet

I korrespondansen fra partene i saken er det opplyst at inngangspartiet til legesenteret ikke er tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Inngangsdøren er en tung slagdør uten automatisk døråpner. Kommunen viser til at plikten til tilrettelegging er ivaretatt ved at personer som ikke klarer å åpne døren til legesenteret, kan anvende en alternativ inngang til senteret via hovedinngangen til kommunesenteret.

Det er et vilkår for universell utforming at det er hovedløsningen som er tilrettelagt. I henhold til forarbeidene vil det være avgjørende om tilretteleggingen har et tilstrekkelig inkluderende preg, eller om det er etablert særlige løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne (Ot.prp. nr. 44 s. 138).

Ombudet er av den oppfatning at den alternative inngangen til legesenteret via hovedinngangen til kommunehuset ikke oppfyller lovens krav til universell utforming ettersom kommunens løsning vil medføre en særlig løsning for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er i strid med lovens formål om inkludering.

På denne bakgrunn mener ombudet at inngangspartiet til senteret ikke oppfyller kravet til universell utforming.

Toalettfasilitetene

NHF hevder at kommunens legesenter ikke er universelt utformet fordi det ikke er tilfredsstillende toalettfasiliteter i tilknytning til legesenteret.

Ombudet legger til grunn at toalettmuligheter for pasientene er en nødvendighet i tilknytning til et legesenter. Toalettene må derfor anses som en del av senterets alminnelige funksjon, som kommunen plikter å tilrettelegge etter §9 tredje ledd.

Det er utarbeidet offentlige standarder for utformingen av toaletter som er egnet for bl.a. rullestolbrukere i TEK §10-32 og veileder til denne bestemmelsen. Selv om forskriften bare er bindende for nye bygg vil den kunne gi en viss veiledning i forhold til hva som er nødvendig for at et toalett skal være tilgjengelig for flest mulig. For at toalettet skal kunne brukes av flest mulig, er det et grunnleggende krav at det er fri passasje på begge sider av toalettet (0,9 m), og at toalettet har en viss høyde (48 – 50 cm).

NHF hevder at toalettet i kjelleren ikke kan anvendes av rullestolbrukere fordi det er for lavt og fordi det ikke er plass på begge sider av toalettet. Ombudet finner at toalettet i kjelleren ikke tilfredsstiller de krav som stilles til toaletter tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

Sakens parter synes enige om at toalettet i tilknytning til laboratoriet i utgangspunktet er tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilgangen til toalettet er imidlertid hindret av vasketralle og laboratorieutstyr, som vist på bilde innsendt av NHF.

Det er et vilkår for universell utforming at det er hovedløsningen som er tilrettelagt. I henhold til forarbeidene vil det være avgjørende om tilretteleggingen har et tilstrekkelig inkluderende preg, eller om det er etablert særlige løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne (Ot.prp. nr. 44 s. 138). Når det gjelder toalettfasiliteter mener ombudet det bør legges vekt på bl.a. lokaliseringen av toalettene, og om de tilrettelagte toalettene fremstår som en del av de ordinære fasilitetene til publikum og besøkende.

I det aktuelle tilfellet har ombudet fått opplyst at det ikke er skiltet fra venterommet til de tilrettelagte toalettene. For å komme til toalettet i kjelleren må man passere en låst dør, og ta heis ned i kjelleren. Det andre toalettet befinner seg innenfor laboratoriet i legesenteret. Ombudet mener at behovet for diskresjon for pasienter og toalettbesøkende ivaretas i svært liten grad ved bruk av dette toalettet. Det er ikke tilrettelagte toaletter i nærheten av de øvrige publikumstolettene.

På bakgrunn av det ovennevnte mener ombudet at ingen av de tilrettelagte toalettene fremstår som ordinære publikumstoletter, men som særløsninger for besøkende med nedsatt funksjonsevne. Lovens krav til inkluderende løsninger er derfor ikke ivaretatt ved legesenteret. Ombudet er av den

oppfatning at legesenterets toaletter ikke tilfredsstillende kravene til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 andre ledd.

Vil krav om universell utforming være uforholdsmessig?

Frøya kommune har plikt til å sørge for universell utforming av legesenteret, med mindre dette vil medføre en uforholdsmessig byrde for kommunen.

Spørsmålet blir dermed om det er uforholdsmessig byrdefullt for kommunen å utbedre toalettfasilitetene og inngangspartiet til legesenteret for å oppnå universell utforming av senteret. I vurderingen av om det er uforholdsmessig å kreve tilrettelegging skal det legges vekt på bl.a. tilretteleggingens effekt, om virksomheten er av offentlig art, kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Denne saken dreier seg om tilrettelegging av lokaler for den kommunale helsetjenesten. Dette er lokaler av vesentlig betydning for folk flest, og av særlig betydning for personer med nedsatt funksjonsevne. Ombudet mener derfor at det er særlig grunn til å kreve universell utforming av slike lokaler.

Saken står imidlertid i en særstilling fordi kommunens helsetjeneste skal flytte inn i et nytt bygg i Sistranda sentrum. Bygget som skal stå ferdig våren 2010. Kostnadene ved en ombygging av de nåværende lokalene må derfor ses i forhold til den begrensede tiden utbedringene vil komme til nytte for pasienter i helsetjenesten.

Når det gjelder ombygging av toaletter er det klart at dette vil kunne medføre vesentlige kostnader for kommunen. Det må også påregnes en viss periode før nye tilgjengelige toaletter vil kunne stå ferdig. Det er samtidig klart at det per i dag er toalettfasiliteter som kan benyttes av personer med nedsatt funksjonsevne, selv om disse fasilitetene ikke oppfyller kravene til universell utforming. Samlet sett finner ombudet derfor at det vil være en uforholdsmessig byrde for kommunen å bygge om toalettene i tilknytning til legesenteret.

Selv om kommunen ikke vil ha plikt etter § 9 til å bygge om toalettene for å oppnå universell utforming av legesenteret vil kommunen likevel kunne ha plikt til å iverksette mer begrensede tiltak for å sikre best mulig tilgjengelighet for pasienter og besøkende med nedsatt funksjonsevne etter forbudet mot diskriminering i lovens § 4. Ombudet mener derfor at kommunen er forpliktet til å bedre tilgjengeligheten ved de eksisterende toalettene. Ombudet vil foreslå følgende tiltak: å skille til toalettene fra venterommet, å fjerne vasketralle og bord som hindrer tilgangen til toalettet ved laboratoriet og å sørge for avskjerming mellom toalettdøren og pasienter som tar prøver ved laboratoriet. Ombudet ber samtidig kommunen vurdere om det er mulig å bedre ankomsten til toalettet i kjelleren.

Det vil ikke medføre like omfattende arbeider for kommunen å utbedre inngangspartiet, som å bygge om toalettene. Tilgjengeligheten kan bedres ved at det monteres automatisk døråpner. Opplysninger innhentet av ombudet viser at automatisk døråpner og montering av denne anslagsvis vil koste rundt kr. 22.000,-. Leverandøren opplyser at leveringstid for døråpnere er 1-2 uker, og at åpneren kan demonteres og gjenbrukes ved behov.

Det å komme seg inn på legesenteret uten assistanse er en helt grunnleggende forutsetning for at man skal kunne benytte senteret. Det er derfor tungtveiende grunner til at kommunen har en plikt til å tilrettelegge inngangspartiet. Samtidig fremgår det av det ovennevnte at kostnadene ved å montere automatisk døråpner er relativt begrensede, med kort leveringstid. Ombudet legger til grunn at kommunen har muligheter for å gjenbruke en døråpner, for eksempel ved at denne flyttes til et nytt bygg eller tas inn i kommunens hjelpemiddelsortiment.

På denne bakgrunn finner ombudet at kommunen har plikt etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens §9 til å iverksette tiltak for å sikre at bevegelseshemmede kommer inn gjennom hovedinngangen . Som det fremgår av ovenstående kan dette oppnås ved at kommunen monterer en automatisk døråpner.

Konklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet konkluderer med at Frøya kommunes lokaler for legekontor, helsestasjon, jordmortjeneste og fysioterapi er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd på grunn av manglende universell utforming av virksomhetens lokaler, ved at inngangspartiet ikke er tilrettelagt for bevegelseshemmede.

Ombudets uttalelser er ikke rettslig bindende. Ombudet vil likevel oppfordre Frøya kommune til å rette seg etter uttalelsen.

Dersom Frøya kommune ikke retter seg etter ombudets uttalelse vil ombudet vurdere å bringe saken inn til vurdering hos Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kan treffe vedtak om det foreligger brudd på plikten til universell utforming, jf. diskrimineringsombudsloven § 7. Nemnda har også kompetanse til å pålegge stansing, retting eller andre tiltak. Dersom Frøya kommune ikke følger et pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, har nemnda myndighet til å pålegge Frøya kommune en løpende tvangsmulkt frem til forholdet er brakt i orden.

Ombudet imøteser Frøya kommunes tilbakemelding på om de vil rette seg etter ombudets uttalelse. Ombudet ber om at Frøya kommune i så fall angir hvilke tiltak de vil iverksette, samt når de antar tiltakene vil være gjennomført. Frist for tilbakemelding settes til **12. november 2009**.

Med vennlig hilsen

Beate Gangås
likestillings- og diskrimineringsombud

Vedlegg: Orientering om adgangen til å bringe Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Kopi: NHF Frøya og Hitra v/ Frode Hermansen

Saksbehandler: Maren Anna Dam