

FERIE OG FRITID FOR PERSONER MED FUNKSJONSNEDSETTELSE 23.05.2024



Innbyggere i Asker kommune med ulike funksjonsnedsettelse kan benytte seg av tilbud som arrangeres både av Asker kommune selv, og flere frivillige organisasjoner og idrettslag.

Noen tilbud er spesielle tilbud tilrettelagt for brukergruppen og noen er ordinære tilbud. Asker kommune jobber for at personer med nedsatt funksjonsevne skal møte færre barrierer for deltagelse i kultur- og fritidsaktiviteter, og individuell støttekontakt, ledsagerbevis og aktivitetspotten støtter opp om inkluderende fritidsaktiviteter i regi av private, frivillige og ideelle organisasjoner.

- Temaplan på lik linje

Temaplanen skal bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne aktivt kan delta i samfunnet gjennom selvbestemmelse, medvirkning, inkludering og tilhørighet på lik linje med andre innbyggere i kommunen.

- CRPD

Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, sentral. Formålet med bestemmelsen er å:

Sikre retten til å leve frie og uavhengige liv og bestemme over eget liv

Sikre retten til å delta og bli inkludert i lokalsamfunnet

Asker kommune har fokus på å dreie ressursinnsatsen og jobbe for større grad av selvstendighet, i det arbeidet er det sentralt å se på hvordan man støtter opp om meningsfulle hverdager. Å mestre hverdagen, fritidsaktivitet og det å ha relasjoner med andre er viktig for å mestre eget liv.

Fritidstilbud Asker kommune

- Innbyggere i Asker kommune med ulike funksjonsnedsettelse kan benytte seg av tilbud som arrangeres både av Asker kommune selv, og flere frivillige organisasjoner og idrettslag.
- Tilbudene varierer fra år til år, og informasjon spres blant annet via nettsiden «Hva skjer i Asker», og fritidskalenderen til «Aktiv Fritid» via Asker kommunes hjemmesider. Noen tilbud er spesielle tilbud tilrettelagt for brukergruppen og noen er ordinære tilbud.
- Det vises til vedlegg om Aktivitetskalender fra Aktiv Fritid. Flere idrettslag i Asker driver faste ukentlige aktiviteter tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. For informasjon om dette tilbudet, se vedlagte aktivitetskalender.

AKTIV FRITID

- Aktiv Fritid er organisert i tjenesteområdet Medborgerskap i virksomheten Idrett og friluftsliv.
- Avdelingen Aktiv fritid har flere helsefremmende, forbyggende og inkluderende tjenester til mange ulike målgrupper. For mennesker med nedsatt funksjonsevne er det tilrettelagte grupper som er aktuelt.
- For å kunne delta på gruppeaktivitet hos Aktiv fritid må deltagerne ha vedtak på støttekontakt i gruppe. Vedtaket gir rett til deltakelse en gang per uke. Gruppene settes sammen etter brukernes behov og interesser.



Aktiviteter for personer med utviklingshemming i Asker 2024

Tilbudene holdes i klubber, lag og foreninger. Ta direkte kontakt med arrangør for nærmere informasjon

MANDAG	TIRSDAG	ONSDAG	TORS DAG	FREDAG
<p>17.30 – 19.00 Panua Kule Kråker Hver annen mandag. Spill og lek. Sted: Søndre Vette gård Alder: Fra 13 år Pris: Kr 100 per gang Arrangør: Panua www.panua.no Kontakt: post@panua.no</p>	<p>18.00 – 19.00 Para-friidrett Trening og moro i sosialt fellesskap Sted: Heggedal barneskole Alder: Alle aldre Pris: Gratis for medlemmer i GUI Sportsklubb Arrangør: GUI Sportsklubb Kontakt: Trond Ulleberg tlf: 99 35 20 00</p>	<p>17.30 - 19.30 Disco, ca. 1 gang p.m. Sted: Asker innbyggertorg Pris: kr 50 per gang Arrangør: NFU(norsk forbund for utviklingshemmede) Kontakt: Tove Skeie tlf 99234589</p>	<p>18.00 – 19.00 Skøyetetning Felles trening og sosialt fellesskap Sted: Risenga kunstisbane Alder og pris: Ta kontakt Arrangør: Asker skøyteklubb Kontakt: Pieter Paul Furnee tlf: 46660864</p>	<p>08.30 – 10.00 Superlaget Ishockeylag, trener på is 0900-1020 Sted: Gamle Askerhallen, Risenga Alder: 4 – 70 år Pris: Gratis Arrangør: Frisk Asker Hockey https://www.friskaskerhockey.no/superlaget Kontakt: Rikard: fjeld27@online.no Lars Martin: martin_tf@hotmail.com</p>
<p>17.50 – 19.00 SalVILL Treningsglede til musikk. Sted: Borgen ungdomsskole, gymsal Alder: Fra 16 år Pris: Aktivitetsavgift Asker skiklubb kr 750 pluss medlemskap i Asker skiklubb Arrangør: Asker Skiklubb Kontakt: toril.haug@asker.kommune.no</p>	<p>18.00 – 19.00 Skøyetetning Felles trening og sosialt fellesskap Sted: Risenga kunstisbane Alder og pris: Ta kontakt Arrangør: Asker skøyteklubb Kontakt: Pieter Paul Furnee tlf: 46660864</p>	<p>18.00 – 21.00 Klubb Knuten Fritidsklubb med eget program Sted: Klokkergården, Røyken Alder: Fra 18 år Pris: Ca. 50 kr for mat/drikke Arrangør: Knuten klubb Kontakt: joakim.bryhn@asker.kommune.no</p>	<p>18.00 - 21.00 Klubb 84 Fritidsklubb med eget aktivitetsprogram Sted: Nordre Bondi gård (NBG) Asker Alder: Unge voksne og voksne Pris: Kr 100 per år Arrangør: NBG Aktivitetscenter Kontakt: Ingrid Gutevall, tlf: 66 90 92 39</p>	<p>16.00 – 17.00 Tennis Her kan du spille tennis Sted: Tennishallen, Risenga Alder: Alle aldre, ta kontakt Pris: Gratis Arrangør: Asker tennisklubb www.askertennis.no Kontakt: Kjell Hustad tlf: 91374285</p>
<p>18.00 – 19.00 Asker United, fotball Fotballtrening, kamper og cuper Sted: November til mars: Drengsrud idrettshall. April til oktober: Føyka Asker Alder: Fra 15 år Pris: Ta kontakt med Asker fotball Arrangør: Asker Fotball https://askerfotball.no/om-klubben/samfunn</p>	<p>18.00 - 19.00 Vill i vann + (øvede) (Nybegynnerparti på søndager, ta kontakt) Vi har det gøy i vannet mens vi lærer Sted: Risenga svømmehall Alder: 11-16 år Pris: Ca. 600 pr mnd, pluss medlemskap Arrangør: Asker svømmeklubb Kontakt: kurs@askersvom.no</p>	<p>ANDRE TILBUD: Taekwondo: Variert trening i hyggelig miljø. Klubben ønsker å tilrettelegge aktivitet for barn Arrangør: Røyken Taekwondo klubb Kontakt: Andreas Jenstad tlf: 45267231</p>	<p>18.30 - 20.45 Hurø-gjengen Musikkband med populærmusikk, dansemusikk og revymusikk. Sted: Sætrehallen, Sætre Alder: Voksne (yngre kan bli vurdert) Pris: 500 kr pr år Arrangør: Hurø-gjengen Kontakt: Per Kristian Paulsen, tlf: 95175250 perkristianpaulsen@gmail.com</p>	<p>16.45 – 17.45 Dans Dans for ungdom i Heggedal Sted: Hovedgården ungdomsskole Alder: 13 – 19 år Pris: Gratis for medlemmer i GUI SK Arrangør: Gui Sportsklubb Kontakt: Trond Ulleberg tlf. 99352000</p>
<p>18.00 – 19.00 Diamant Volleyball Sted: Heggedal Innbyggertorg Alder: Alle aldre, ta kontakt Pris: Ta kontakt Arrangør: GUI Sportsklubb Kontakt: : Trond Ulleberg tlf: 99 35 20 00</p>	<p>18.00 - 21.00 Klubb 84 Fritidsklubb med eget aktivitetsprogram Sted: Nordre Bondi gård (NBG) Asker Alder: Unge voksne og voksne Pris: Kr 100 per år Arrangør: NBG Aktivitetscenter Kontakt: Ingrid Gutevall, tlf: 66 90 92 39</p>	<p>Panua: Musikktilbud/terapi individuelt og i grupper. Både dagtid og kveldstid. Arrangør: www.panua.no Kontakt: post@panua.no</p>	<p>18.00 - 20.00 Klubb 84 Fritidsklubb med eget aktivitetsprogram Sted: Nordre Bondi gård (NBG) Asker Alder: Unge voksne og voksne Pris: Kr 100 per år Arrangør: NBG Aktivitetscenter Kontakt: Ingrid Gutevall, tlf: 66 90 92 39</p>	<p>Aktiv Fritid, avdeling under Idrett og friluftsliv i Asker kommune har utarbeidet denne oversikten. Har du/dere en aktivitet dere ønsker å legge inn, ta kontakt med gunvor.lund.solvang@asker.kommune.no</p>
<p>18.00 – 20.00 Boccia Innendørs ball-idrett for alle Sted: Heggedal innbyggertorg Alder: Alle aldre Pris: Gratis for medlemmer i GUI Sportsklubb Arrangør: GUI Sportsklubb Kontakt: Anne Berit Fjeld tlf. 98489145</p>	<p>19.00 – 20.00 Boccia Innendørs ball-idrett for alle Sted: Slemmestad barneskole Alder og pris: Ta kontakt Arrangør: Røyken Handicapidrettslag Kontakt: Nelly Eriksen tlf: 98496455</p>	<p>Asker Skiklubb/kajakgruppen: Padling for alle – et tilbud i vår/sommer/høst sesongen. Kontakt: Sølvi Marie Fjeldstad, tlf: 91173736</p>	<p>18.00 - 21.00 Klubb 84 Fritidsklubb med eget aktivitetsprogram Sted: Nordre Bondi gård (NBG) Asker Alder: Unge voksne og voksne Pris: Kr 100 per år Arrangør: NBG Aktivitetscenter Kontakt: Ingrid Gutevall, tlf: 66 90 92 39</p>	

Tilrettelagte aktiviteter i Asker 2024

Tilbudene på denne siden ligger under [støttekontakt-tjenesten i Asker kommune](#) og krever et vedtak, se informasjon under

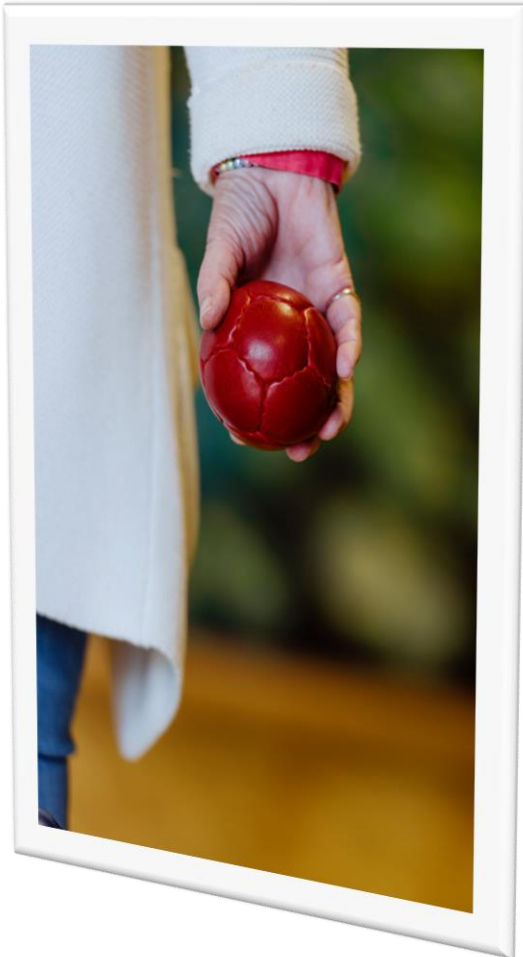
MANDAG	TIRSDAG	ONSDAG	TORSDAG	FREDAG
<p>16.00 - 18.30 Sosial gruppe Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks. brettspill, kafebesøk og kino Sted: Nordre Bondi gård, det hvite huset, Fredtunveien 25, Asker Alder: Voksne</p>	<p>16.00 - 18.00 Golf inne simulator Lær å spille golf på simulator Sted: Peggen, Asker golfklubb Tid: Høst/vinter Alder: Alle aldre</p>	<p>17.00 - 19.00 Golf ute Vi lærer og spiller golf med egen Pro Sted: Asker golfklubb Tid: Mai til oktober Alder: Alle aldre</p>	<p>08.00 - 10.00 Golf inne simulator Lær å spille golf på simulator. Sted: Peggen, Asker Golfklubb Tid: Høst/vinter Alder: Voksne, psykisk helse</p>	<p>10.00 - ca. 14.00 Golf ute GOLF GRØNN GLEDE (GGG) Aktiviteten starter med gruppetimer med Pro, etter det er det spill på banen. Sted: Asker Golfklubb Tid: Mai til oktober Alder: Voksne</p>
<p>17.30 - 19.30 Dansegruppe jenter Dans etter latinske rytmer og sosialt samvær Sted: Nordre Bondi gård, Låven, Fredtunveien 25, Asker Alder: 16 - 25 år</p>	<p>16.30 - 19.00 Sosial gruppe Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks.; brettspill, kafebesøk og kino Sted: Sætre, Seilerforeningen, v/bussterminal Alder: Voksne</p>	<p>17.30 - 19.00 Klatring gruppe 1 19.00 - 20.30 Klatring gruppe 2 Klatring inne med instruktører fra Aktiv fritid Sted: Holmen Klatresenter Alder: Alle aldre</p>	<p>18.00 - 20.00 Vennegruppe ungdom Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks.; brettspill, kafebesøk og kino Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: 16 – 20 år</p>	<p>10.00 – ca. 14.00 Golf ute ET SLAG AV GANGEN (ESAG) Aktiviteten starter med gruppetimer med Pro, etter det er det spill på banen. – Dette er et eget prosjekt for unge voksne og voksne som trenger støtte til å komme ut av rus og kriminalitet. Her trenger du ikke vedtak, ta kontakt med Aktiv fritid for mere informasjon. Sted: Asker Golfklubb Tid: Mai til oktober Alder: Voksne</p>
<p>17.30 - 21.15 Gaminggruppe Gaming med ordentlig gamingutstyr. Sted: Nova, Borgen ungdomsskole, Vardefaret 4 Alder: Fra 16 år</p>	<p>18.00 - 20.00 Guttegruppe Aktiviteter på gården ute/inne f.eks. brettspill, kortspill, tegne, Lego, lek ute Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: 10 - 13 år</p>	<p>17.30 – 19.30 Sosial gruppe Lek og moro med forskjellige aktiviteter ute og inne. Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: ca. 13 – 18 år</p>	<p>18.00 - 20.00 Vennegruppe ungdom Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks.; brettspill, kafebesøk og kino Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: Fra 20 år</p>	<p>16.30 - 18.30 Bowling, 2. hver ulik uke Vi spiller bowling sammen. Det er mulig å kjøpe seg mat og drikke. Sted: Lucky bowl Holmen Pris: Kr 50 per serie + egenandel på kr 500,- faktura sendes fra Aktiv fritid Alder: Alle aldre. For utviklingshemmede NB: Dette tilbudet krever ikke vedtak. For nærmere informasjon, ta kontakt med Aktiv fritid</p>

Tilbudene på denne siden (unntatt Bowling) ligger under støttekontakt-tjenesten i Asker kommune. Du må søke om vedtak her: www.asker.kommune.no
Over 18 år: Skriv i søkefeltet: Tilrettelagte fritidsaktiviteter (og velg søk) Skroll ned, velg «Klikk her for å gå til skjema» for å søke.
Under 18 år: Skriv i søkefeltet: Avlastning og omsorgstjenester til barn og unge (og velg søk) Skroll ned, velg «Søk om helse- og omsorgstjenester for barn og unge»
Du må logge inn med minID/bankID.
For nærmere informasjon om de forskjellige tilbudene i Aktiv fritid, ta kontakt med : Toril Haug tlf 934 71 160 eller Jorun Bråten tlf 457 32 032

Fritid i tjenesten

- Innen virksomhetene Tjenester til personer med funksjonsnedsettelse, ytes bistand ihht vedtak om praktisk bistand og opplæring. Det tilrettelegges for at den enkelte personen i størst mulig grad skal kunne leve et aktivt liv og opprettholde nettverk ihht den enkeltes ønsker og verdier.
- Det ytes variert grad av støtte og bistand utfra vedkommende behov og gitte rammer. For noen innebærer dette aktiviteter som gjennomføres alene eller i felleskap tilknyttet vedkommende hjem, for andre kan dette innebære informasjon om, eller følge til, organiserte aktiviteter.
- Enkelte bofellesskap tilrettelegger og arrangerer fellessamlinger, for eksempel 17. mai feiringer, felles turer og utflukter eller sommerfester.
- Noen fellesarrangementer bestemmes for eksempel i avdelingenes husråd.

Fritidsklubber



Virksomhetene har to fritidsklubber:

Klubb 84 på Nordre Bondi gård har åpent tirsdag og torsdag i tillegg er det eget arrangement på 17. mai og nyttårsaften.

Klubb Knuten er i Røyken og har åpent hver onsdag fra kl 18-20

Aktiviteter på klubbene er dans, spill og sang.

Det er også matserving

FERIE

SGS 1010

- [SGS 1010 – reise med pasient/klient/bruker/elev – KS](#)

Alle beboere må ha egen reiseforsikring og ulykkesforsikring.

Asker kommunes forsikringer på turer gjelder kun ansatte når de er på jobb.

Beboere må dekkes av egne private forsikringer på ferieturer.

- **HUSRÅD:** Gir råd og medvirker i saker for eksempel knyttet til hverdagslivet
- **FRIVILLIGHET:** Bidrag på seniorkafe
- **LEDSAGERBEVIS**
- **INDIVIDUELL STØTTEKONTAKT**
- **AKTIVITETSPOTTEN**



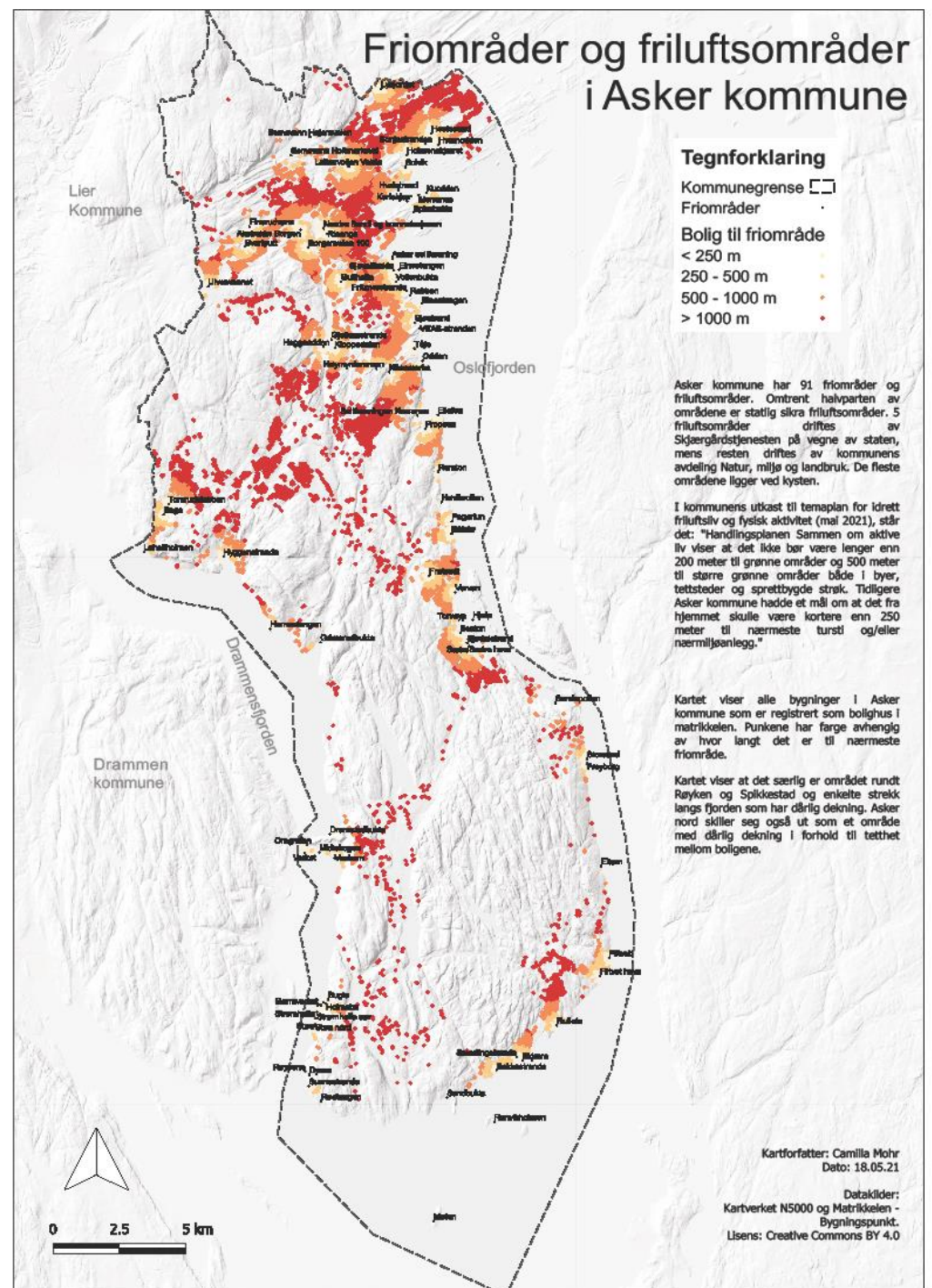
Asker
kommune



Asker
kommune

Tilrettelegging på friområder og strender i Asker kommune

Friområder og friluftsområder



Tilrettelegging

- Gressklipping
- Sjøpeltømming
- Parkeringsplasser
- Turveier og stier
- Toaletter
- Badebrygger
- Ramper
- Bord, benker, griller mm



Asker
kommune

Blått flagg strender i Asker kommune

- 5 strender. Flest i Norge.
- Må søkes hvert år, og det er da over 30 kriterier som skal oppfylles.
 - Vannkvalitet
 - Miljøaktiviteter
 - Toaletter
 - HC-tilrettelegging



Asker
kommune

Hva er Blått flagg

- Internasjonal miljøsertifisering.
- Programmet startet i Frankrike i 1985, og i Norge i 1999.
- Krav til miljøledelse, vannkvalitet, sikkerhet, service, miljøopplæring og informasjon.

Velkommen til Holmenskjæret

En blått flagg strand...

har rent badevann	er ren og sikker for å bade i	har nok offentlige toaletter	har rene offentlige toaletter	er ikke forurenset

Er du trygg på stranden?

Mer informasjon om blått flagg får du fra: - Asker kommune, Natur og Idrett (66 90 92 40 eller natur.idrett@asker.kommune.no) - Blått flagg organisasjonen (www.blauflagg.org eller www.fee.no)									

Beskytt det du bryr deg om...

Bruk strandens avfallsbeholdere og legg ikke fra deg søppel på stranda	Bruk toalettene ikke vannet	Vis hensyn til de andre menneskene på stranda	Hunder skal holdes i leil og avføring skal samles opp. Vi kan dessverre ikke ha hunder på telt av svømmehallen	Vis hensyn overfor strandens dyr og planter	Sorter avfallet i de ulike beholderne som finnes i området	Ikke camp på stranda	Vær forsiktig med bått grøt eller annen tid. Nær steller er avfall	Fortell dine forskere at sagnetonegger og smut opp er avfall	Les lokale regler og bestemmelser

Asker kommune, Natur og Idrett

Nødnnummer:
Polit: 112
Ambulans: 113
Brann: 110

Asker kommune



Asker
kommune

Flere blått flagg strender i Asker?

- Krav om minst 20 vannprøver.
- Høvikvollen
- Sætre

Hvalstrand



Sjøstrand



Hvamodden





Asker
kommune

Kartlegging av tilgjengelighet

Asker kommune

Universell utforming friluftsområder

Forslag til forbedringer

Metodikk

VEILEDER

KARTLEGGING AV TILGJENGELIGHET OG UNIVERSELL UTFORMING AV FRILUFTSOMRÅDER



Overordnet klassifisering av tilgjengelighet (bevegelseshemmede) – friluft

Dette er en oversikt over kriteriene som brukes for å inndele kartlagte objekter i overordnede klasser for **manuelle rullestoler**. Klassifisering er basert på:

- Norsk Standard NS 11005:2011 – ”Universell utforming av opparbeidede uteområder”
- Byggeteknisk forskrift (TEK17)

Egenskap	Tilgjengelig	Delvis tilgjengelig	Ikke tilgjengelig
Parkeringsområde			
Kapasitet UU	≥ 5% av antall plasser	min 1	0
Veidekketilstand	Jevnt		Ujevnt *)
HC-Parkeringsplass			
Bredde	≥ 450 cm (inkl. 200 cm felles betjeningsareal)	380 – 449 cm	< 380 cm
Lengde	≥ 600 cm (inkl. 100 cm felles betjeningsareal)	500- 599 cm	< 500 cm
Skiltet	Ja		Nei
Merket	Ja (inkl. betjeningsareal)		Nei
Om parkering er avgiftsbelagt:			
Automat høyde	80-120 cm		>120 cm
Turvei			

Parkering

Det ble kartlagt HC-parkering i tilknytning til friområdene og friluftsområdene. Det er kun 6 av disse som tilfredsstillende krav til tilgjengelighet:

- Hvamodden
- Holmenskjæret
- Gjellumstranda
- Vesledammen
- Smerlingstranda / Apotekerstranda
- Skjæra

Øvrige registrerte parkeringsplasser ble ikke godkjent, fordi de ikke har riktig underlag eller bredde, mangler oppmerking eller skilt.

Toalett

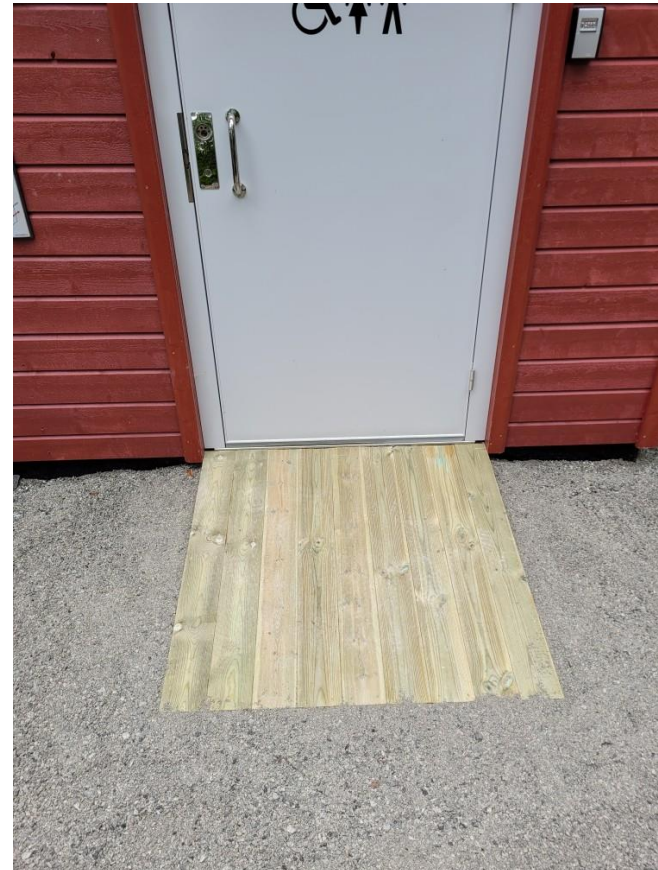
Det ble kartlagt 43 HC-toalett. 7 av disse er tilgjengelig med manuell og elektrisk rullestol, og 12 er tilgjengelig for mennesker med nedsatt syn. De som er tilgjengelig med rullestol ligger på:

- Holmenskjæret
- Blakstadtangen
- Vollen
- Rulleto

Det er i hovedsak størrelse, innredning, automatisk døråpner, terskel og rampe som er årsaker til at toalettene ikke er tilgjengelig med elektrisk rullestol, og kontrasten er for dårlig for mennesker med nedsatt syn.

Flere av toalettene kan bli tilgjengelig ved enkel ombygging. Ombygging er satt i gang i Hyggen, Verven og på Hvalstrand.

Toaletter



Sittegrupper / benker

Det ble kartlagt 369 sittegrupper og benker godt spredt i hele kommunen.

73 av disse er tilgjengelig med elektrisk rullestol.

Det er ulike årsaker til at benker og sittegrupper ikke er tilgjengelig, bl.a. underlag, atkomst og høyde / fri høyde.



Baderamper

Det ble kartlagt 5 baderamper for rullestol på kommunale friområder:

- Hvalstrand
- Sjøstrand
- Sætre
- Storsand (Freyborg)
- Smerlingstranda / Apotekerstranda

Baderampen på Sjøstrand er tilgjengelig. Øvrige baderamper ble ikke godkjent, fordi de ikke er tilgjengelig fra gangvei eller at sammenføyning av elementene i rampen ikke er tilfredsstillende med for høy terskel.



- Eksempel Høvikvollen



1. Merke 1 HC-parkering i stedet for 3, slik at disse tilfredsstillt kravet til bredde.
2. Utbedre gangvei fra HC-parkering til baderampe med bredde 2 m og subus med kontrast mot gressbakken.
3. Flytte bom slik at rullestol kan passere
4. Utbedre eller erstatte baderampen som har for høy terskel (5,5 cm) og den nedre håndlista er for lav (60 cm).



Statlig sikrede friområder

- 38 områder i Asker
- Kommunen eier 32
- 23 med godkjent forvaltningsplan
- 119 planlagte tiltak (2020-2025)
- Total kostnad 12,9 mill
- Gjennomførte tiltak 2020-2021
anslagsvis 20 stk og ca 2 mill kr

Øvrige friområder

- Omlag 60 områder med ulik grad av tilrettelegging
- Stort behov og de totale antall tiltak er ikke kartlagt
- Fokus på toaletter de senere årene
- Ombygging av toaletter på Hvalstrand, Verven og Hyggen
- Nye toaletter på Ulvenvann, Nærsnes, Båtstø, Semsvann og Sætre havn

Aktuelle tiltak

- Arnestad-Vollen- Nytt toalett (ferdig 2024)
- Hernestangen- Asfaltering og oppmerking (utsatt)
- Høvikvollen – nedgravd avfallsanlegg, ny HC- plass (planlagt høsten 2024)
- Diverse friområder- nye baderamper (fortløpende)
- Apotekerstranda Tofte- Nytt leke- og aktivitetsområde (ferdig 2023)
- Kartlegge og etablere 3 UU-rundturer ,Konglungen, Høvikvollen-Båtstø, Grytnes-Stikkvann (under planlegging)



Asker
kommune

Vi ønsker å tilrettelegge mer

- Men trenger tips og ønsker



Asker
kommune

PS 106/2024 Akershus fylkeskommunes innspill til "Rapport om revidering av retningslinjer og ny fordelingsnøkkel for den utvidede TT-ordningen"

Fylkesrådets forslag til innstilling

1. Akershus fylkeskommune er positiv til at retningslinjene for den statlige TT-ordningen revideres.
2. TT-ordningen er en del av fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Vi støtter derfor forslaget i rapporten om at også de statlige TT-midlene skal tildeles etter vilkårene i fylkeskommunens TT-forskrift, og at den enkelte fylkeskommune utformer ordningen i sitt fylke.
3. Akershus fylkeskommune mener regjeringen må oppfylle Stortingets gjentatte intensjon siden 2016 om å fullfinansiere den statlige TT-ordningen.
4. Akershus fylkeskommune sender saksfremlegget til Oslo Economics som vårt skriftlige innspill til Samferdselsdepartementets kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet med revidering av den statlige TT-ordningen.

Vi støtter:

- at ordningen blir nasjonal
- at kravet om 200 turer utgår
- at kriteriene for tildeling av midler skal være objektive, ikke-diskriminerende og forutsigbare
- at det er fylkeskommunene som selv avgjør hvilke kriterier som skal legges til grunn for tildeling av de statlige midlene
- at alvorlighetsgrad, reiseavstand, behov for spesialtransport, tilgang til egen bil, stønad fra NAV og tilgang til universelt utformet kollektivtilbud er blant kriteriene som skal gruppere TT-brukere
- at fordelingsnøkkelen for tildeling av midler skal baseres på 80% innbyggertall og 20% reiseavstand
- at tildelingspraksisen fra Samferdselsdepartementet endres fra søknadsprosess til rapporteringsprosess
- at det settes krav til en minimumsandel av fylkeskommunens totale ressursbruk på TT som må dekkes av egne midler

Vi støtter ikke:

- at et av tildelingskriteriene skal være TT-brukerens individuelle aktivitetsnivå. Vi mener dette skiller seg fra de øvrige foreslåtte kriteriene ved å bringe inn et subjektivt moment i vurderingen.
5. Akershus fylkeskommune påpeker at hele Akershus fortsatt ikke er en del av den statlige TT-ordningen, til tross for gjentatte søknader.

Fylkesrådets rådmøtes behandling av sak 106/2024 i møte den 08.05.2024:

Det ble ikke fremsatt endrings- eller tilleggsforslag.

Fylkesrådets innstilling

1. Akershus fylkeskommune er positiv til at retningslinjene for den statlige TT-ordningen revideres.
2. TT-ordningen er en del av fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Vi støtter derfor forslaget i rapporten om at også de statlige TT-midlene skal tildeles etter vilkårene i fylkeskommunens TT-forskrift, og at den enkelte fylkeskommune utformer ordningen i sitt fylke.
3. Akershus fylkeskommune mener regjeringen må oppfylle Stortingets gjentatte intensjon siden 2016 om å fullfinansiere den statlige TT-ordningen.
4. Akershus fylkeskommune sender saksfremlegget til Oslo Economics som vårt skriftlige innspill til Samferdselsdepartementets kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet med revidering av den statlige TT-ordningen.

Vi støtter:

- at ordningen blir nasjonal
- at kravet om 200 turer utgår
- at kriteriene for tildeling av midler skal være objektive, ikke-diskriminerende og forutsigbare
- at det er fylkeskommunene som selv avgjør hvilke kriterier som skal legges til grunn for tildeling av de statlige midlene
- at alvorlighetsgrad, reiseavstand, behov for spesialtransport, tilgang til egen bil, stønad fra NAV og tilgang til universelt utformet kollektivtilbud er blant kriteriene som skal gruppere TT-brukere
- at fordelingsnøkkelen for tildeling av midler skal baseres på 80% innbyggertall og 20% reiseavstand
- at tildelingspraksisen fra Samferdselsdepartementet endres fra søknadsprosess til rapporteringsprosess
- at det settes krav til en minimumsandel av fylkeskommunens totale ressursbruk på TT som må dekkes av egne midler

Vi støtter ikke:

- at et av tildelingskriteriene skal være TT-brukerens individuelle aktivitetsnivå. Vi mener dette skiller seg fra de øvrige foreslåtte kriteriene ved å bringe inn et subjektivt moment i vurderingen.

5. Akershus fylkeskommune påpeker at hele Akershus fortsatt ikke er en del av den statlige TT-ordningen, til tross for gjentatte søknader.



Møteinnkalling

Utvalg

Råd for personer med
funksjonsnedsettelse

Dato

23.05.2024 kl. 16:00

Sted

Asker rådhus

Merknad

Eventuelt forfall må meldes på e-post:

Politisk.sekretariat@asker.kommune.no

Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed fra møtesekretær.

Tema:

- Ferie og fritidstilbud til voksne funksjonshemmede.
- Orientering fra kommunen om badeplasser og friområder, sikkerhet, tilgjengelighet og universell utforming.

Sakskart

Saker til behandling

12/24	24/08005-1	Godkjenning av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024
13/24	24/08064-1	Høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov
14/24	22/02147-20	Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling
15/24	22/16742-48	Temaplan Samferdsel og mobilitet - 2.gangsbehandling
16/24	24/02700-1	Orientering om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne

Referatsaker

Asker, 13.05.2024

Kay Arne Sørensen

Leder i råd for personer med funksjonsnedsettelse



Møteprotokoll

Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Dato	Tid	Sted
23.05.2024	16:00 – 18:00	Asker rådhus

Møtet ble ledet av nestleder May B. Myklebust.

Innkalte:

Funksjon	Navn	Møtte for
Varamedlem	Vigdis Haugen Aae	Kay Arne Sørensen
Nestleder	May B Myklebust	
Utvalgsmedlem	Franck Tore Larsen	
Utvalgsmedlem	Gunnar Johansen	
Utvalgsmedlem	Trine Maanum	
Utvalgsmedlem	Aase Midkiff	
Utvalgsmedlem	Eirik Sander Viken	
Utvalgsmedlem	Wenche Steenstrup	
Utvalgsmedlem	Svein Lien	

Forfall: 1

Leder i utvalg Kay Arne Sørensen

Til stede fra administrasjonen:

Rådgiver	Trine Groven
Protokollfører	Ellen Gangnæs

Det var ingen merknader til habilitet eller til innkallingen.

Saksliste

Side

Saker til behandling

12/24	24/08005-1	Godkjenning av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024	3
13/24	24/08064-1	Høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov	3
14/24	22/02147-20	Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling	4
15/24	22/16742-48	Temaplan Samferdsel og mobilitet - 2.gangsbehandling	6
16/24	24/02700-1	Orientering om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne	7

Referatsaker

Saker til behandling

12/24 Godkjenning av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	12/24

Leders forslag til vedtak:

1. Protokollen fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024 godkjennes slik den foreligger.

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Protokollen fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024 godkjennes slik den foreligger.

[Lagre vedtak]

13/24 Høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	13/24
2 Utvalg for velferd	28.05.2024	

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Utkast til Asker kommunes høringsbrev støttes.

Behandling

Rådgiver Nanette Mia Bohn presenterte saken og besvarte spørsmål.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Utkast til Asker kommunes høringsbrev støttes.

[Lagre vedtak]

14/24 Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	14/24
2 Ungdomsrådet	23.05.2024	23/24
3 Eldrerådet	23.05.2024	19/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Temaplan for bærekraftig boligutvikling, datert 05.05.24 med følgende innsatsområder og tilhørende strategier, vedtas:
 - Gode og varierte boliger
 - Bærekraftige nabolag
 - Samarbeid og utvikling

- Offensiv bruk av virkemidlene
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Reguleringsplanlegging
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av Handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
 3. Rapportering på arbeid skjer gjennom kommunens årsrapport.

Behandling

Kort presentasjon ved rådgiver Trine Groven.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for bærekraftig boligutvikling, datert 05.05.24 med følgende innsatsområder og tilhørende strategier, vedtas:
 - Gode og varierte boliger
 - Bærekraftige nabolag
 - Samarbeid og utvikling
 - Offensiv bruk av virkemidlene
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Reguleringsplanlegging
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av Handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
3. Rapportering på arbeid skjer gjennom kommunens årsrapport.

[Lagre vedtak]

15/24 Temaplan Samferdsel og mobilitet - 2.gangsbehandling

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Ungdomsrådet	23.05.2024	22/24
2 Eldrerådet	23.05.2024	18/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	15/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Temaplan samferdsel og mobilitet 2024-2035, datert 30.04.2024, vedtas, med følgende innsatsområder og tilhørende strategier:
 1. Reduksjon av transportbehovet
 2. Aktiv og grønn mobilitet
 3. Kvalitet på kommunale veianlegg
 4. Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
 - Arealplaner
3. Rapportering på arbeidet skjer gjennom kommunens årsrapport.

Behandling

Kort presentasjon ved rådgiver Trine Groven.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan samferdsel og mobilitet 2024-2035, datert 30.04.2024, vedtas, med følgende innsatsområder og tilhørende strategier:
 5. Reduksjon av transportbehovet
 6. Aktiv og grønn mobilitet
 7. Kvalitet på kommunale veianlegg
 8. Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
 - Arealplaner
3. Rapportering på arbeidet skjer gjennom kommunens årsrapport.

[Lagre vedtak]

16/24 Orientering om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	16/24
2 Utvalg for velferd	28.05.2024	

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Sak om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne tas til orientering.

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Oversendelsesforslag fremmet av Aase Midkiff:

«Hvordan kan det sikres at informasjon om alle kommunens tilbud når de som faktisk kan delta på dem? Kan kommunens hjemmeside ha en egen fane som gir denne informasjonen?»

Oversendelsesforslaget fremmet av Aase Midkiff ble enstemmig vedtatt oversendt uten realitetsbehandling.

Vedtak

1. Sak om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne tas til orientering.

[Lagre vedtak]

Referatsaker

1.	Virksomhetslederne Grete Skustad Floberg og Anne Fosstuen orienterte om «Ferie- og fritidstilbud til voksne funksjonshemmede».
2.	Rådgiver Thomas Westly orienterte om universell utforming og tilrettelegging av kommunale badeplasser og friområder.
3.	Rådgiver Trine Groven orienterte om epost av 10.5.2024 fra Råd for mennesker med funksjonsnedsettelse i Akershus fylkeskommune, med informasjon om at regional planstrategi i Akershus er ute på høring. Høringsfrist er 25.6. Regional planstrategi - Akershus fylkeskommune (afk.no)
4.	Trine Groven informerte om nytt tilbud om opplæring i universell utforming i planlegging, fra KRD. Gratis E-læringskurs i universell utforming i planlegging - regjeringen.no
5.	Trine Groven informerte om nytt tilbud til medvirkningsrådene, fra KS.

	https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/nytt-tilbud-til-medvirkningsradene/
6.	<p>Trine Groven orienterte om Akershus fylkeskommunes innspill til «Rapport om revidering av retningslinjer og ny fordelingsnøkkel for den utvidede TT-ordningen».</p> <p>(Saksprotokoll fra fylkesrådets behandling av sak 106/2024).</p>
7.	<p>Aase Midkiff og Franck Tore Larsen stilte spørsmål om Asker kommune tilbyr digitalt deltagerbevis.</p> <p>Spørsmålet vil bli besvart i neste møte.</p>
8.	<p>Franck Tore Larsen stilte spørsmål om redusert antall HC-parkeringsplass i Slemmestad sentrum.</p> <p>Spørsmålet blir besvart i neste møte.</p>



Saksframlegg

Arkivsak
24/08005-1

Saksbehandler
Ellen Gangnæs

Behandles av
Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Møtedato
23.05.2024

Godkjennelse av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024

Leders forslag til vedtak:

1. Protokollen fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024 godkjennes slik den foreligger.

Kay Arne Sørensen

Leder i råd for personer med funksjonsnedsettelse

Dokumentet er elektronisk godkjent.



Saksprotokoll

Arivsak
24/08005

Saksbehandler
Ellen Gangnæs

Behandlet av
1 Råd for personer med
funksjonsnedsettelse

Møtedato
23.05.2024

Saksnr.
12/24

Godkjennelse av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024

Råd for personer med funksjonsnedsettelse har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 12/24

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Protokollen fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 18.04.2024 godkjennes slik den foreligger.



Møteprotokoll

Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Dato	Tid	Sted
18.04.2024	16:00 – 18:45	Asker rådhus

Møtet ble ledet av Kay Arne Sørensen.

Til stede:

Funksjon	Navn	Møtte for
Leder i utvalg	Kay Arne Sørensen	
Nestleder	May B Myklebust	
Utvalgsmedlem	Franck Tore Larsen	
Utvalgsmedlem	Gunnar Johansen	
Utvalgsmedlem	Trine Maanum	
Utvalgsmedlem	Aase Midkiff	
Utvalgsmedlem	Eirik Sander Viken	
Utvalgsmedlem	Wenche Steenstrup	
Utvalgsmedlem	Svein Lien	

Forfall: **0**

Til stede fra administrasjonen:

Rådgiver	Trine Groven
Protokollfører	Ellen Gangnæs

Det var ingen merknader til habilitet eller til innkallingen

Saksliste

Side

Saker til behandling

[10/24](#) 24/06180-1 Godkjennelse av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 14.03.2024 3

[11/24](#) 24/05632-3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse - Årsmelding for 2023 3

Referatsaker

Saker til behandling

10/24 Godkjenning av protokoll fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 14.03.2024

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	18.04.2024	10/24

Leders forslag til vedtak:

1. Protokollen fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 14.03.2024 godkjennes slik den foreligger.

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Protokollen fra møte i råd for personer med funksjonsnedsettelse, 14.03.2024 godkjennes slik den foreligger.

[Lagre vedtak]

11/24 Råd for personer med funksjonsnedsettelse - Årsmelding for 2023

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	18.04.2024	11/24

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Rådets årsmelding for 2023 godkjennes, med de endringer som fremkommer i møtet.
2. Årsmeldingen legges fram for kommunestyret.

Behandling

Eirik S. Viken foreslo et par mindre endringer i årsmeldingen.

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Rådets årsmelding for 2023 godkjennes, med de endringer som fremkommer i møtet.
2. Årsmeldingen legges fram for kommunestyret.

[Lagre vedtak]

Referatsaker

1.	Presentasjon av samferdsel og mobilitet i Asker kommune ved trafikkplanlegger Andreas Berntzen, Ruter.
2.	Presentasjon av prosess for utarbeidelse av kommunal handlingsplan for friluftslivets ferdselsårer, ved rådgiver Heidi Rustand.
3.	Presentasjon av regjeringens forslag til Nasjonal livskvalitetsstrategi 2024-2030 – Fra måling til politikktutforming, ved rådgiver Kristina Miljeteig og folkehelsekoordinator Kristine Slåtten.

4.	<p>Presentasjon av kommunens rehabiliteringstjenester, ved Ann Helene Arnestad, virksomhetsleder Helse, rehabilitering og mestring.</p> <p>Svar på spørsmål fra Svein Lien om kommunens oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av rehabilitering i helse- og omsorgstjenestene, Dokument 3:12 (2023-2024).</p>
5.	<p>Spørsmål fra Aase Midkiff om boliger med bemanning vs. ambulante tjenester ble besvart av Trine Groven.</p>
6.	<p>Spørsmål fra Franck Tore Larsen om høringen om inkorporering av FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov ble besvart av Trine Groven.</p>
7.	<p>Brev fra Norges Handikapforbund til rådet om høringen om inkorporering av FN's konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne i norsk lov ble referert.</p>
8.	<p>Brev fra Ryggforeningen i Norge til rådet datert 12.04.2024 om Helse Sør-Østs behovsvurdering innen fysikalsk medisin og rehabilitering og planer for nedskalering av døgnbehandling i spesialisthelsetjenesten ble referert.</p>
9.	<p>Orientering fra Trine Maanum og Franck Tore Larsen om SAFO-konferansen 15.4.2024 Kommunene for alle – Fokus på aldersvennlig samfunn og universell utforming i kommunal planlegging.</p>
10.	<p>Orientering fra Kay Arne Sørensen om planlagt konferanse september 2024 for kommunale råd i Akershus, i regi av fylkeskommunens råd for mennesker med funksjonsnedsettelse.</p>



Saksframlegg

Arkivsak

24/08064-1

Saksbehandler

Hæge Lie-Kjellevold og
Nanette Mia Bohn

Behandles av

Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Utvalg for velferd

Møtedato

23.05.2024
28.05.2024

Høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Utkast til Asker kommunes høringsbrev støttes.

1. Bakgrunn for saken

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring en utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov. Høringsfristen er 5. juni 2024.

Regjeringen har igangsatt et arbeid som innebærer at konvensjonen vil gjelde direkte som norsk lov. Et juridisk ekspertutvalg ble oppnevnt 2. desember 2022, for å ta stilling til hvordan inkorporeringen bør skje, og de vurderer spesielt inkorporering i menneskerettsloven. Utvalget avga sin utredning 15. januar 2024.

Konvensjonen ble vedtatt i 2006, og ratifisert av Norge i 2013. Ratifikasjon av en konvensjon innebærer at en stat forplikter seg til å følge den. Ved ratifikasjonen gjennomgikk man norsk lov og gjorde enkelte endringer (bl.a. i vergemålsloven) som ble ansett nødvendige for å kunne oppfylle konvensjonen. Etter dette ble ratifikasjon gjennomført ved at det ble konstatert at norsk lov var i overensstemmelse med konvensjonen.

Konvensjonen ble ved ratifikasjonen i 2013 ikke gjort til norsk lov, men er likevel forpliktende for norske myndigheter og skal tillegges betydelig vekt av forvaltningen og domstolene. Grunnloven § 92 fastslår at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene, og det såkalte presumpsjonsprinsippet i norsk rett

innebærer at norske lovbestemmelser så langt som mulig skal tolkes slik at de er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Dersom en konvensjon inkorporeres i en ordinær lov, f.eks. likestillings- og diskrimineringsloven, må eventuell motstrid mellom konvensjonen og norsk lov løses konkret etter alminnelige juridiske tolkningsprinsipper. For konvensjoner som inkorporeres i menneskerettsloven er utgangspunktet et annet. Menneskerettsloven har i § 3 en forrangsregel som bestemmer at ved motstrid skal konvensjoner som er inkorporert i denne loven gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Fem konvensjoner er i dag inkorporert i menneskerettsloven:

- Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)
- Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
- Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter
- Barnekonvensjonen
- Kvinnediskrimineringsloven.

Rasediskrimineringskonvensjonen er derimot inkorporert i likestillings- og diskrimineringsloven.

Kultur- og likestillingsdepartementet ber kommunen om innspill på særlig tre problemstillinger:

- Innspill til drøftelsen av tolkningserklæringene avgitt i 2013
- Mulige konsekvenser av inkorporasjon for kommunesektoren
- Innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før evt inkorporasjon (eksempelvis spørsmål om rettslig handleevne, tvang, tilgjengelighet mv.)
- Innspill til CRPDs anvendelse på Svalbard.

Kommunedirektøren har valgt å komme med innspill til særlig punkt 1, 2 og 3 og avstå fra å svare på spørsmål om konvensjonens anvendelse på Svalbard.

Kommunedirektørens forslag til høringsuttalelse ligger vedlagt saken.

2. Saksopplysninger

CRPD i Asker kommune

Kommunene har en svært viktig oppgave i å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne opplever et reelt likestilt samfunn. Asker kommune har i en årrekke jobbet med implementering av CRPD, og har et særlig fokus på opplæring av ansatte i CRPD i praksis.

Asker kommune deltok som pilotkommune i CRPD-prosjektet 2020-2022 i regi av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Prosjektet ble gjennomført sammen med fire av Statsforvalterembetene og flere kommuner. Medarbeidere og ledere fra Velferd har deltatt på digitale samlinger, der man benyttet og testet opplæringsmaterialet fra Bufdir for å heve kompetansen om FN-konvensjonen. Målet med opplæringen var å gi innføring i CRPD til hjelp i kommunens daglige arbeid. Asker kommune har videreført arbeidet etter endt pilot.

En viktig forutsetning for implementering av CRPD i kommunen er god forankring og eierskap. CRPD er forankret i Asker kommunes planverk, i både kommuneplanens samfunnsdel og nesten alle kommunens strategiske planer/temaplaner, hvor det er et stort fokus på likeverdighet og likestilling. Videre har Asker kommune en egen temaplan for personer med nedsatt funksjonsevne, hvor CRPD legges til grunn for tjeneste- og samfunnsutviklingen.

Utvalgets innstilling

Utvalget har ikke avgitt en enstemmig innstilling. Utvalgets flertall antar at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen vil bli begrensede, og foreslår at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven. Flertallet fremhever at konvensjonen ikke har som mål å gi nye menneskerettigheter for funksjonshemmede, men å avklare innholdet i eksisterende rettigheter og særlig peke på hva statene må gjøre for at menneskerettighetene skal bli virkeliggjort for funksjonshemmede på lik linje med andre. Hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien om politisk og rettslig status for konvensjonen som dette vil gi, samt at det vil bidra til likebehandling av FNs kjernekonvensjoner i norsk rett.

Utvalgets mindretall er av den generelle oppfatning at Norge allerede har gått for langt med å inkorporere konvensjoner med forrang. Mindretallet er uenig i at inkorporering av CRPD bare vil få begrensede konsekvenser. Mindretallet viser til at mange av konvensjonsbestemmelsene pålegger, i større grad enn andre inkorporerte konvensjoner, langtrekkende handlingsplikter og at CRPD-komiteen tolker mange av rettighetene og statens plikter i konvensjonen svært langt. Dette vil ifølge mindretallet kunne ha stor betydning for kommunenes økonomi og mulighetene for prioritering mellom viktige formål. Mindretallet mener at konvensjonen ikke bør inkorporeres, subsidiært at konvensjonen inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven.

Sakens relevans for de tre bærekraftsdimensjonene

Saken har særlig relevans for bærekraftsmålene nr. 3 god helse og livskvalitet, og nr. 17 samarbeid for å nå målene. For denne saken er særlig bærekraftsdimensjonen sosiale forhold relevant.

3. Kommunedirektørens vurdering

Kommunedirektøren er enig med utvalgets flertall i at inkorporering i menneskerettsloven uten tvil vil gi en svært viktig signalverdi når det kommer til

politisk og rettslig status for konvensjonen. For kommunen er det samtidig vanskelig å se bort fra den usikkerheten mindretallet gir uttrykk for, når det kommer til konsekvensene inkorporering, og særlig inkorporering med forrang, vil kunne få for kommunen. Sett i lys av FN-komiteens offensive tolkning av konvensjonen mener Asker kommune at det fremstår usikkert hvilke konsekvenser inkorporering vil få for kommunen.

Kommunedirektøren viser særlig til konsekvensene av eventuelle innskrenkninger i handlingsrommet for kommunalt skjønn, når det kommer til organiseringen av helse- og omsorgstjenester. Kommunene mangler allerede i dag både økonomiske ressurser og personell, og det er vesentlig at kommunen har rom for å organisere tjenestene og fordele ressursene ut fra lokale behov.

Kommunedirektøren fremhever også usikkerhet knyttet til reglene om rettslig handleevne og bruk av tvang ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester, og hvilket rom det er for tvungen omsorg under konvensjonen.

Lars Bjerke
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg:

rapport-crpd-del1

rapport-crpd-del2

Høringsbrev CRDP i norsk lov

Høringssvar fra Asker kommune - inkorporering av CRPD i norsk lov



Saksprotokoll

Arivsak
24/08064

Saksbehandler
Nanette Mia Bohn

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	13/24
2 Utvalg for velferd	28.05.2024	18/24

Høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov

Råd for personer med funksjonsnedsettelse har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 13/24

Behandling

Rådgiver Nanette Mia Bohn presenterte saken og besvarte spørsmål.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Utkast til Asker kommunes høringsbrev støttes.



Saksprotokoll

Arivsak
24/08064

Saksbehandler
Nanette Mia Bohn

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	13/24
2 Utvalg for velferd	28.05.2024	18/24

Høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov

Utvalg for velferd har behandlet saken i møte 28.05.2024 sak 18/24

Behandling

Leder innledet kort til saken og juridisk rådgiver Hæge Lie-Kjellevold presenterte saken og besvarte spørsmål.

Innstillingens punkt 1 ble vedtatt mot 1 stemme, Rødt.

Vedtak

1. Utkast til Asker kommunes høringsbrev støttes.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter

Inkorporering i menneskerettsloven

Del I Inkorporering og behovet for lovendringer





Til Kultur- og likestillingsdepartementet

Departementet oppnevnte den 2. desember 2022 et juridisk ekspertutvalg som skulle utrede inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i norsk lov.

Utvalget legger med dette fram sin utredning. Utredningen er ikke enstemmig. Medlemmet Sven Ole Fagernæs har valgt å ta en generell dissens.

Utredningen har to deler. Del I inneholder utvalgets vurderinger av spørsmål knyttet til inkorporering av konvensjonen og hvilke lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre statens forpliktelser etter konvensjonen. Del II inneholder en gjennomgang av artiklene 1 til 30 i konvensjonen, der utvalget vurderer hvilke forpliktelser som ligger i konvensjonen og hvordan de er gjennomført i norsk rett. De to delene utgjør en helhet, der vurderinger og konklusjoner i del I er basert på artikkelgjennomgangen i del II.

Oslo 15. januar 2024

Hilde Indreberg
Leder

Kjetil Mujezinović Larsen

Sven Ole Fagernæs

Elisabeth Vigerust

Iselin Kaus



FORKORTELSER

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (FNs kvinnediskrimineringskonvensjon)
CERD	Convention on the Elimination of Racial Discrimination (FNs rasediskrimineringskonvensjon)
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities (FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter)
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
HR	Norges Høyesterett
ICJ	International Court of Justice (Den internasjonale domstol i Haag)
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
NIM	Norges institusjon for menneskerettigheter
Rt	Norsk Retstidende
SP	International Covenant on Civil and Political rights (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter)
ØSK	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter)



OVERORDNET INNHOLDSFORTEGNELSE

Del I Inkorporering i menneskerettsloven

Kapittel 1 Innledning	15
Kapittel 2 Sammendrag	17
Kapittel 3 Utvalget og dets arbeid	25
Kapittel 4 Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og dens stilling i norsk rett	31
Kapittel 5 Funksjonshemming og funksjonsnedsettelse – begrepsbruk	39
Kapittel 6 Konvensjonens stilling i andre lands rett	47
Kapittel 7 Tolkning av konvensjonen	59
Kapittel 8 Sentrale temaer	79
Kapittel 9 Konvensjonens betydning for kommunene	97
Kapittel 10 Behovet for lovendringer– en oversikt	105
Kapittel 11 Konvensjonens anvendelse på Svalbard	117
Kapittel 12 Betydningen av inkorporering	125
Kapittel 13 Inkorporering i menneskerettsloven	147
Kapittel 14 Mindretallets oppfatning	159
Kapittel 15 Forslag til lovendringer	171
Kapittel 16 Merknader til de enkelte bestemmelsene	175
Kapittel 17 Økonomiske og administrative konsekvenser	179

Del II Artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov (publisert separat)



INNHALDSFORTEGNELSE

Del I Inkorporering i menneskerettsloven

Kapittel 1 Innledning	15
Kapittel 2 Sammendrag	17
2.1 Sentrale temaer	17
2.2 Behovet for lovendringer	17
2.3 Betydningen av FN-komiteens uttalelser	19
2.4 Betydningen av Norges tolkningserklæringer	20
2.5 Konsekvenser av inkorporering	20
2.5.1 Større gjennomslagskraft i politikk, lovgivning og rettsanvendelse	20
2.5.2 Rettslige konsekvenser av inkorporering	21
2.6 Inkorporering i menneskerettsloven	21
2.7 Gjennomgang av artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov	22
Kapittel 3 Utvalget og dets arbeid	25
3.1 Oppnevning	25
3.2 Medlemmer og sekretariat	25
3.3 Mandat	25
3.4 Utvalgets arbeid	28
3.4.1 Utvalgsmøter	28
3.4.2 Dialog og innspill	28
Kapittel 4 Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og dens stilling i norsk rett	31
4.1 Norsk oversettelse og tittel	31
4.2 Bakgrunn og formål	31
4.3 Statens forpliktelser	32
4.4 En sosial eller menneskerettslig forståelse av funksjonshemming – et paradigmeskifte	32
4.5 FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter	33
4.6 Tilleggsprotokoll om individklagerett	33
4.7 Oversikt over konvensjonens bestemmelser	33
4.7.1 Generelle artikler (1 til 4)	33
4.7.2 Forpliktelsene etter artikkel 5 til 30	34

4.7.3	Andre bestemmelser (artiklene 31 til 50).....	35
4.8	Konvensjonens stilling i norsk rett	36
4.8.1	Konstatering av rettsharmoni	36
4.8.2	Norges tolkningserklæringer	36
4.8.3	Grunnloven § 92 og presumsjonsprinsippet	36
4.8.4	Inkorporering – eventuelt i menneskerettsloven?.....	37
Kapittel 5 Funksjonshemming og funksjonsnedsettelse – begrepsbruk		39
5.1	Konvensjonens begrepsbruk	39
5.1.1	Funksjonsnedsettelse.....	39
5.1.2	Funksjonshemming – en menneskerettslig forståelse.....	40
5.2	Likestillings- og diskrimineringsloven	41
5.3	Teori	43
5.3.1	Lovutvalgene NOU 2001: 22, NOU 2005: 8 og NOU 2009: 14	43
5.3.2	Inger Marie Lid: Ableisme på norsk (2022)	43
5.3.3	Likestillings- og mangfoldsutvalget (NOU 2023: 13).....	44
5.4	Utvalgets begrepsbruk.....	44
Kapittel 6 Konvensjonens stilling i andre lands rett		47
6.1	Danmark	48
6.2	Sverige	49
6.3	Finland	49
6.4	Island.....	50
6.5	Nederland	50
6.6	Frankrike	51
6.7	Spania	52
6.8	Tyskland	53
6.9	Italia	53
6.10	Irland	53
6.11	Canada	54
6.12	Storbritannia	55
6.13	Sammenfatning	55
Kapittel 7 Tolkning av konvensjonen		59
7.1	Utgangspunkter ved tolkningen	59
7.2	Tolkning av konvensjonen i norske domstoler	61
7.3	Noen gjennomgående tolknings spørsmål	62
7.3.1	Absolutte eller relative rettigheter.....	62
7.3.2	Umiddelbar eller progressiv gjennomføring	63
7.3.3	Innholdet i statens forpliktelser	64
7.4	Betydningen av komiteens uttalelser	64
7.4.1	Komiteens mandat og dens sammensetning	64
7.4.2	Komiteens arbeid og uttalelser	66
7.4.3	Komiteens metode og tolkningsstil	69
7.4.4	Rettskildeværdien av komiteens uttalelser	71
7.5	Betydningen av Norges tolkningserklæringer	74
7.5.1	Norges tolkningserklæringer	74
7.5.2	Utvalgets vurdering av erklæringenes rettslige betydning.....	75

Kapittel 8 Sentrale temaer	79
8.1 Ikke-diskriminering	79
8.2 Rettslig handleevne og beslutningsstøtte	82
8.3 Tvang og frihetsberøvelse	84
8.4 Diskriminerende vilkår?	86
8.5 Tilgjengelighet	88
8.6 Selvstendig liv	89
8.6.1 Valg av bosted	89
8.6.2 Brukerstyrt personlig assistanse.....	90
8.7 Reproduktiv og seksuell helse	91
8.7.1 Funksjonshemmedes rett til å samtykke til seksuelle handlinger	92
8.7.2 Vergens rolle ved sterilisering og abort	92
8.7.3 Lovregler som åpner for selektiv abort med grunnlag i funksjonsnedsettelse	93
8.8 Reflekterer lovgivningen en menneskerettslig modell for funksjonshemming?	94
8.8.1 Komiteens merknader til Norge.....	94
8.8.2 Rettssystemet som helhet	94
8.8.3 Regulering i helselovgivningen.....	95
8.8.4 Oppsummering	95
Kapittel 9 Konvensjonens betydning for kommunene	97
9.1 Innledning	97
9.2 Kommunenes ansvar for gjennomføring av menneskerettsforpliktelser	98
9.3 Kommunens handlingsrom	99
9.4 Betydningen for kommunene av at konvensjonen inkorporeres	100
9.5 Selvstendig liv og samfunnsdeltakelse	101
9.6 Kommunale forskjeller	102
Kapittel 10 Behovet for lovendringer- en oversikt	105
10.1 Utvalgets gjennomgang av lovgivningen	105
10.2 Vergemålsloven	108
10.2.1 Fratakelse av rettslig handleevne § 22	108
10.2.2 Vergemål som beslutningsstøtte	108
10.2.3 Særlige lovhjemler om vergens rolle	109
10.3 Tvangshjemler i helse- og omsorgslovgivningen.....	109
10.3.1 Adgangen til tvang og frihetsberøvelse.....	109
10.3.2 Elektrokonvulsiv terapi (ECT).....	110
10.4 Diskriminerende vilkår	110
10.5 Steriliseringsloven og abortloven	111
10.6 Utstedelse av pass og ID-kort (passloven og ID-kortloven).....	112
10.7 Universell utforming og individuell tilrettelegging (likestillings- og diskrimineringsloven mm).....	112
10.8 Kommunale tjenester og valg av bosted (helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven mv)	113
10.9 Vilkårene for fri rettshjelp (rettshjelpsloven)	113
10.10 Vilkår for å opptre som meddommer (domstolloven § 70).....	113
10.11 Vilkår for omsorgsovertakelse (barnevernsloven § 5-1)	114

Kapittel 11 Konvensjonens anvendelse på Svalbard	117
11.1 Den norske Svalbardpolitikken	117
11.2 Svalbardloven	118
11.3 Grunnloven	119
11.4 Menneskerettsloven	119
11.5 Velferdslovgivning	120
11.6 Utvalgets vurdering	120
Kapittel 12 Betydningen av inkorporering	125
12.1 Innledning	125
12.2 Større gjennomslagskraft i politikk, lovgivning og rettsanvendelse	125
12.3 Rettsliggjøring	126
12.4 Rettslige konsekvenser av inkorporering	127
12.5 Selvkraft	129
12.5.1 Forarbeidene til gjeldende inkorporeringslover	130
12.5.2 Rettspraksis	131
12.5.3 Særlig om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	132
12.5.4 Grunnlovens menneskerettighetskatalog	133
12.5.5 Juridisk teori.....	134
12.5.6 Oppsummering	135
12.6 Vurderinger knyttet til noen artikler	136
12.6.1 Artikkel 5 Ikke-diskriminering.....	136
12.6.2 Artikkel 9 Tilgjengelighet.....	138
12.6.3 Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse.....	140
12.6.4 Artikkel 14 Frihet og personlig sikkerhet	142
12.6.5 Artikkel 17 Vern om personlig integritet.....	143
12.6.6 Artikkel 18 Statsborgerskap og bevegelsesfrihet.....	143
12.6.7 Artikkel 19 Selvstendig liv og deltakelse i samfunnet.....	144
Kapittel 13 Inkorporering i menneskerettsloven	147
13.1 Menneskerettsloven	147
13.2 Forrang	148
13.2.1 Forrangsregelen i § 3.....	148
13.2.2 Motstrid mellom konvensjonen og norsk lov.....	148
13.2.3 Rettslige konsekvenser av å gi konvensjonen forrang.....	150
13.3 Bakgrunnen for gjeldende inkorporeringer i menneskerettsloven	152
13.4 Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som en av FNs kjernekonvensjoner	154
13.5 Bør konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven?	155
13.6 Betydning for andre konvensjoner	156
Kapittel 14 Mindretallets oppfatning.....	159
14.1 Inkorporering	159
14.1.1 Tre grunner til ikke å inkorporere konvensjonen	160
14.1.2 Konvensjonens ordlyd og karakter.....	160
14.1.3 FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter.....	160
14.1.4 Konvensjonens handlingsplikter	164
14.1.5 Konklusjon	167
14.2 Inkorporering med forrang	168
14.3 Subsidiær anbefaling	169

Kapittel 15 Forslag til lovendringer	171
15.1 Endringer i menneskerettsloven	171
15.2 Endringer i passloven.....	171
15.3 Endringer i ID-kortloven	172
Kapittel 16 Merknader til de enkelte bestemmelsene	175
16.1 Menneskerettsloven § 2 nr. 6	175
16.2 Passloven § 4 andre ledd og § 5	176
16.3 ID-kortloven § 4 første ledd.....	177
Kapittel 17 Økonomiske og administrative konsekvenser	179
17.1 Inklusivitet i menneskerettsloven	179
17.2 Endringer i passloven og ID-kortloven.....	180



KAPITTEL 1

Innledning

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter) tar utgangspunkt i at menneskerettighetene gjelder fullt ut for alle og stiller krav til hvordan statene skal legge til rette for at funksjonshemmede kan få oppfylt sine menneskerettigheter. Konvensjonen ble vedtatt i 2008 og ratifisert av Norge i 2013. Ved ratifikasjonen ble det konstatert at norsk lovgivning, etter noen lovendringer, oppfylte forpliktelsene i konvensjonen.

Konvensjonen ble vedtatt fordi funksjonshemmede møter barrierer når de vil delta i samfunnet på lik linje med andre, og fordi deres menneskerettigheter krenkes verden over. Den pålegger statene å arbeide på alle områder og med alle hensiktsmessige tiltak for at funksjonshemmede skal få sine rettigheter oppfylt. Staten skal treffe tiltak for at funksjonshemmede på lik linje med andre skal få tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Staten skal også sikre nødvendig praktisk bistand og økonomisk støtte til utgifter knyttet til funksjonsnedsettelse, og sørge for habilitering og rehabilitering.

Funksjonshemmedes menneskerettigheter skal vernes om og fremmes i all politikk og i alle programmer. Statene skal gjennomføre de sivile og politiske rettighetene umiddelbart. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene kan gjennomføres over tid, men statene skal da bruke sine tilgjengelige ressurser på gradvis å oppfylle rettighetene fullt ut.

Konvensjonen har hatt stor betydning for lovgivning og annen politikkutforming i Norge. Den har ført til større bevissthet, bedre kunnskaper og en mer velutviklet forståelse for funksjonshemmedes situasjon og rettigheter. Konvensjonen har vært sentral for flere lovreformer. Det er blitt gjort endringer i vergemålsloven, tvangshjemler og samtykkekrav i helse- og omsorgslovgivningen, nye lovfestede plikter knyttet til universell utforming og rettighetsfesting av personlig brukerstyrt assistanse – for å nevne noen lovendringer som er motivert av konvensjonen.

Dette betyr likevel ikke at vi er i mål. Funksjonshemmede opplever fremdeles at de ikke får oppfylt sine menneskerettigheter. Å sikre og fremme funksjonshemmedes rettigheter krever et kontinuerlig arbeid gjennom lovreformer, støtteordninger, statistikk, forskning, opplæring og andre tiltak.

Regjeringen har i sin tiltredelsesplattform fra 2021 (Hurdalsplattformen) slått fast at den vil inkorporere konvensjonen i norsk lov. Regjeringen har derfor nedsatt et juridisk ekspertutvalg som har fått i oppdrag å utrede de rettslige konsekvensene av inkorporering, hvilken lov inkorporering bør skje i, og om det er nødvendig med lovendringer for å oppfylle konvensjonen.

Denne utredningen inneholder utvalgets vurderinger og konklusjoner. Utredningen må leses med det for øye at lovgivningen ikke kan vurderes isolert i spørsmålet om hvordan forpliktelsene i konvensjonen skal gjennomføres. Andre typer tiltak, som økonomiske støtteordninger, informasjon, statistikk, forskning, opplæring osv., er vel så viktige – om ikke viktigere – for å gjennomføre konvensjonen. De spørsmålene som omfattes av utvalgets mandat, gjelder derfor bare en begrenset del av statens gjennomføring av forpliktelsene.



KAPITTEL 2

Sammendrag

2.1 Sentrale temaer

Utvalget har i gjennomgangen av konvensjonsbestemmelsenes innhold og gjennomføring i norsk rett, identifisert noen temaer som er felles for flere bestemmelser og som fremstår som særlig viktige i lys av konvensjonens gjenstand og formål. Dette er temaer som berører grunnleggende prinsipper i konvensjonen, som verdighet, selvstendighet og inkludering.

Tema som utvalget løfter frem er ikke-diskriminering, rettslig handleevne og beslutningsstøtte etter vergemålsloven, tvang og frihetsberøvelse i helse- og omsorgssektoren, diagnose-, funksjons- og konsekvensbaserte vilkår som grunnlag for begrensninger i selvbestemmelsesrett, tilgjengelighet til bygninger, tjenester osv. og muligheter til et selvstendig liv og inkludering (inkludert valg av bosted). Abort, sterilisering og andre spørsmål knyttet til reproduktiv og seksuell helse drøftes også. Utvalget drøfter i tillegg om lovgivningen reflekterer en menneskerettslig modell for funksjonshemming. Se nærmere i del I kapittel 8 om sentrale temaer.

Kommunenes arbeid og virksomhet står sentralt i gjennomføringen av Norges samlede forpliktelser etter konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Utvalget drøfter i del I kapittel 9 hvilken betydning konvensjonen har for kommunene, hvilke rammer konvensjonen setter for kommunenes handlingsrom og om dette vil påvirkes av inkorporering.

2.2 Behovet for lovendringer

Utvalget har vurdert om det er motstrid mellom konvensjonen og norsk lov, og om det er nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene i konvensjonen.

I del II gjøres det rede for artikkel 1 til 30 i konvensjonen, og de lovreglene som er særlig relevante for gjennomføringen av den aktuelle artikkelen vurderes. Utvalget har ikke tatt mål av seg å vurdere all relevant lovgivning, men mener at det har fanget opp de lovene som er viktigst i lys av konvensjonen.

Utvalgets konklusjon er at de fleste potensielle motstridstilfeller kan løses ved fortolkning og anvendelse av eksisterende lover i samsvar med konvensjonen.

Utvalget kommer derfor til at det i de fleste tilfeller heller ikke er *nødvendig* med lovendringer for å oppfylle konvensjonen. Selv om lovendring ikke er nødvendig for å unngå konvensjonsbrudd, foreslår utvalget på noen punkter at lovgivningen bør vurderes for bedre å ivareta hensynet til reell likestilling og styrket rettsikkerhet.

I stedet for å formulere egne lovforslag, har utvalget i utstrakt grad vist til pågående lovarbeid.

Utvalget har vurdert særskilt om det er nødvendig å oppheve vergemålsloven § 22, som gir adgang til fratakelse av rettslig handleevne, men har konkludert med at dette ikke er nødvendig. Ved ratifikasjonen la norske myndigheter til grunn at konvensjonen ikke stenger for en slik adgang, såfremt den er snever og underlagt kontrollmekanismer. Dette, som etter utvalgets syn bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen, bør tillegges stor vekt. For øvrig pågår det en lovgivningsprosess med tanke på endring av vergemålsloven som er bedre egnet til å vurdere spørsmålet i full bredde. Ordninger for bedre beslutningsstøtte må også vurderes i den forbindelse. Se del II om artikkel 12.

Bestemmelser i abortloven § 4, steriliseringsloven § 4, passloven § 4 mm, som automatisk utvider vergens myndighet, kan være diskriminerende og dermed tvilsomme i lys av konvensjonen. Utvalget foreslår endringer i passloven og ID-kortloven, og at andre slike bestemmelser vurderes. Se del II om artikkel 12, 17 og 18.

Etter utvalget syn krever ikke konvensjonen at adgang til bruk av tvang i helse- og omsorgslovgivningen, som psykisk helsevernloven § 3-3 og helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, oppheves. Adgangen til bruk av tvang må imidlertid være snever, da den kun skal anvendes når det er nødvendig og som en siste utvei. Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 14. Når det gjelder elektrokonvulsiv terapi (ECT) uten samtykke, mener utvalget at vilkårene for dette og pasientens prosessuelle rettigheter i den forbindelse, må lovfestes dersom det forutsettes brukt. Utvalget viser til pågående lovprosesser. Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 15.

Lovgivningen har flere bestemmelser som gjør det mulig å begrense funksjonshemmedes selvbestemmelse eller som på andre måter stiller funksjonshemmede i en annen stilling enn andre. Noen eksempler: vergemålsloven § 22, pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd, psykisk helsevernloven § 3-3, tvisteloven § 2-2 fjerde ledd og § 3-6 andre ledd første punktum, steriliseringsloven §§ 2 og 3, abortloven § 2, passloven § 5 og adopsjonsloven § 6. Disse lovbestemmelsene har diagnose-, funksjons- og/eller konsekvensbaserte vilkår, og dermed vilkår som har direkte eller indirekte sammenheng med funksjonsnedsettelse. Det kan stilles spørsmål ved om vilkårene er tilstrekkelig begrunnet i lys av artikkel 5 om ikke-diskriminering. Utvalget tar ikke generelt stilling til dette, men viser til andre utvalgsrapporter og pågående lovprosesser.

Utvalget har i tillegg sett nærmere på flere lovbestemmelser eller lover som potensielt kan være problematiske i lys av konvensjonen, men er kommet til at det ikke er nødvendig med

lovendringer for å sikre samsvar med konvensjonens forpliktelser. Dette gjelder følgende lovgivning:

- plikten til universell utforming og individuell tilrettelegging i likestillings- og diskrimineringsloven og sektorlovene (se del II om artikkel 9)
- reglene om kommunale tjenester (inkludert brukerstyrt personlig assistanse) og valg av bosted i helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven mv (se del II om artikkel 19)
- vilkårene for fri rettshjelp i rettshjelpsloven (se del II om artikkel 13)
- vilkår for å opptre som meddommer etter domstolloven § 70 (se del II om artikkel 13)
- vilkår for omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1 (se del II om artikkel 23)

Selv om det ikke er nødvendig å endre en lov, betyr ikke det i seg selv at den aktuelle konvensjonsforpliktelsen er tilstrekkelig gjennomført. Lovgivningen må ofte vurderes i sammenheng med andre typer tiltak som er satt i verk for å oppfylle en forpliktelse. Utvalget går likevel i liten grad inn på andre virkemidler enn de rettslige, og har ikke vurdert om Norge generelt har gjennomført sine forpliktelser etter konvensjonen.

Se nærmere i del I kapittel 10 om behovet for lovendringer.

2.3 Betydningen av FN-komiteens uttalelser

Det er opprettet en egen komité – i denne utredningen omtalt som FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter – som overvåker statenes etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. Komiteen avgir uttalelser om hvordan den mener at konvensjonen skal forstås og gjennomføres i statene.

Utvalget har i samsvar med mandatet vurdert hvilken vekt komiteens uttalelser har ved tolkningen av konvensjonen.

Utvalgets konklusjon er at rettsanvendere skal vurdere grundig uttalelsene fra komiteen når de skal klarlegge innholdet i konvensjonsbestemmelsene, på grunn av komiteens rolle som overvåkingsorgan. Videre er det mest i samsvar med uttalelser i norske lovforarbeider og rettsavgjørelser om andre komiteer dersom uttalelsene som et utgangspunkt tillegges stor betydning. Likevel kan det øvrige rettskildematerialet lede til en annen konklusjon. Dette er godt i samsvar med uttalelsene fra Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ). Det er også enkelte særtrekk ved komiteens tolkningsstil og rettskildebruk som tilsier at nasjonale domstoler bør være varsomme med å legge komiteens tolkningsuttalelser ukritisk til grunn. Vekten av disse vil altså variere.

Utvalget drøfter dette i del I punkt 7.4 om betydningen av komiteens uttalelser.

2.4 Betydningen av Norges tolkningserklæringer

Da konvensjonen ble ratifisert av Norge, ble det avgitt to tolkningserklæringer om forståelsen av innholdet i konvensjonen artikkel 12, 14 og 25. Det fremgår der at Norge mener at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg og behandling, der dette er nødvendig som en siste utvei og underlagt rettssikkerhetsgarantier. FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har anbefalt at erklæringene trekkes tilbake.

Utvalget mener at det er lite sannsynlig at norske domstoler vil sette til side de norske lovreglene som gir en viss adgang til fratakelse av rettslig handleevne og til tvungen omsorg og behandling av mennesker når det er nødvendig som siste utvei og underlagt kontrollmekanismer. Dette gjelder også etter inkorporering av konvensjonen.

Utvalget mener at det er forsvarlig å legge til grunn den forståelsen av konvensjonen som de norske tolkningserklæringene gir uttrykk for.

Når norske domstoler får saker som berører konvensjonsforpliktelsene, skal de foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen. Nasjonale domstoler kan vektlegge tolkningserklæringene som uttrykk for norske verdiprioriteringer dersom de er i tvil om tolkningen av konvensjonen. Selv om komiteen har kritisert Norges tolkningserklæringer, er komiteens tolkning omstridt og andre sammenlignbare stater deler Norges forståelse.

Utvalget drøfter dette i del I punkt 7.5 og del II punkt 12.6.2 og 14.5 om betydningen av Norges tolkningserklæringer.

2.5 Konsekvenser av inkorporering

Inkorporering betyr at konvensjonen gjelder som norsk lov. Utvalget skal ifølge mandatet beskrive de rettslige konsekvensene av dette. Dette drøftes i del I kapittel 12.

2.5.1 Større gjennomslagskraft i politikk, lovgivning og rettsanvendelse

Generelt må det antas at inkorporering vil føre til at funksjonshemmedes interesser i større grad vil være på den offentlige agendaen og dermed trolig få større gjennomslag. Utvalget ser grunn til å fremheve disse konsekvensene, selv om dette strengt tatt faller utenfor mandatet.

Inkorporering vil være et viktig signal om betydningen av funksjonshemmedes menneskerettigheter. Konvensjonen får med inkorporering høyere status. Den kan bli oppfattet som mer forpliktende om den inkorporeres. Dette signalet kan gi konvensjonen og argumenter utledet fra konvensjonen større gjennomslagskraft både i politisk og juridisk argumentasjon.

Det er grunn til å anta at konvensjonens bestemmelser av disse grunnene vil bli påbeholdt, anvendt og tillagt større vekt enn i dag i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse.

2.5.2 Rettslige konsekvenser av inkorporering

Hva som menes med rettslige konsekvenser, er ikke forklart i mandatet. Utvalget forstår dette snevert, som et spørsmål om inkorporering av konvensjonen vil gi rettigheter og plikter som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov.

Konvensjonen har ikke som mål å gi nye menneskerettigheter for funksjonshemmede, men å avklare innholdet i eksisterende menneskerettigheter og særlig peke på hva statene må gjøre for at rettighetene skal bli virkeliggjort for funksjonshemmede på lik linje med andre. Også uten at den er inkorporert, skal den vektlegges ved tolkningen og anvendelsen av norsk lov. Slik kan de fleste potensielle motstridstilfeller unngås, og det vil også være situasjonen etter inkorporering av konvensjonen.

En forutsetning for at inkorporering av konvensjonen skal få rettslig betydning, er at den har bestemmelser som anses som selvkraftige i norsk rett. Selvkraft betyr at bestemmelsen kan påberopes og anvendes av forvaltningsorganer og domstoler som grunnlag for rettigheter og plikter, uten annen støtte eller forankring i norsk lov enn konvensjonsbestemmelsen. Det må i den enkelte sak tas stilling til om den aktuelle bestemmelsen i konvensjonen kan anvendes direkte i norsk rett på denne måten.

I sin drøftelse trekker utvalget særlig fram artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om rettslig handleevne mm, artikkel 14 om retten til frihet og sikkerhet, artikkel 17 om personlig integritet, artikkel 18 om bevegelsesfrihet og artikkel 19 om selvstendig liv og deltakelse i samfunnet. Det er først og fremst i tilknytning til disse artiklene at utvalget har reist spørsmål om lovgivningen kan være utilstrekkelig eller i strid med konvensjonen.

Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) antar at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen vil bli begrensede. På de fleste områder vil inkorporering ikke bety lovfesting av nye rettigheter eller plikter. Flertallet peker også på at det er mange deler av konvensjonen som ikke har selvkraft, og at Grunnloven § 92 og presumsjonsprinsippet også uten inkorporasjon gir konvensjonen gjennomslagskraft i norsk rett.

Flertallet antar at de økonomiske og administrative kostnadene for stat og kommune som følger av inkorporering, ikke vil bli betydelige. Det gjøres nærmere rede for dette i del I punkt 17.1 om de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

Flertallet bemerker likevel at konklusjonene er beheftet med en viss usikkerhet. Det er uklarheter knyttet til fortolkningen av konvensjonen, og det kan ikke utelukkes at konvensjonen i fremtiden vil bli fortolket slik at den gir mer omfattende forpliktelser enn det som legges til grunn i dag.

Mindretallet (Fagernæs) mener at det ikke er riktig at inkorporering bare vil få begrenset virkning. Han mener at flertallet undervurderer den rettslige usikkerheten som vil oppstå ved en inkorporering. Se del I kapittel 14 om mindretallets oppfatning.

2.6 Inkorporering i menneskerettsloven

Utvalget har i samsvar med mandatet vurdert om konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter bør inkorporeres i menneskerettsloven eller i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette drøftes i del I kapittel 13.

Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) foreslår at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien om politisk og rettslig status for konvensjonen som dette vil gi.

Den rettslige forskjellen mellom de to lovene er at inkorporering i menneskerettsloven vil bety forrang for konvensjonens bestemmelser ved motstrid med norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. Forrang kan innebære at domstolene overprøver politiske prioriteringer. Et argument mot inkorporering med forrang er da at slike prioriteringer bør foretas av valgte politiske organer, ikke domstolene.

Eventuelle konsekvenser av forrangsbestemmelsen bør etter flertallets vurdering likevel avdramatiseres. Flertallet mener at forrangsregelen antakelig vil få begrenset betydning i rent rettslig forstand, på samme måte som inkorporeringen.

Flertallet anser det som naturlig at FNs kjernekonvensjoner likebehandles i norsk rett hvis det ikke er gode grunner til ulik behandling. Det er vanskelig å begrunne manglende inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven, i lys av de begrunnelsene som ble gitt for å inkorporere FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.

Mindretallet (Fagernæs) mener at konvensjonen ikke bør inkorporeres og har begrunnet standpunktet i en generell dissens i del I kapittel 14. Dersom konvensjonen skal inkorporeres, bør dette skje i likestillings- og diskrimineringsloven.

2.7 Gjennomgang av artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov

I utredningens del II gjennomgås konvensjonen artikkel 1 til 30 og hvordan rettighetene og statens forpliktelser er gjennomført i norsk lov. Dette inkluderer vurderingene som ble gjort i forbindelse med ratifikasjonen og senere lovarbeider. Til slutt under hver artikkel vurderer utvalget om det er motstrid mellom artikkelen og norsk lov, og om det er nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter den aktuelle bestemmelsen.

På grunn av begrenset tid og ressurser, har det ikke vært mulig å gå like grundig inn på alle artiklene. Utvalget har identifisert noen artikler, lover og problemstillinger som særlig relevante, og valgt å gå dypest inn i disse. Dette er gjort på bakgrunn av Norges statsrapport til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter (2015), den alternative rapporten til komiteen fra sivilt samfunn (2019), komiteens anbefalinger til Norge (2019), innspill fra funksjonshemmedes organisasjoner og relevante etater, samt debatten og teorien på feltet. Utvalget utelukker ikke at det finnes andre lover eller lovbestemmelser som kan vise seg å reise spørsmål i lys av konvensjonen.

Denne gjennomgangen danner grunnlaget for utvalgets vurderinger i del I om behovet for lovendringer og om inkorporering og forrang.



KAPITTEL 3

Utvalget og dets arbeid

3.1 Oppnevning

Kultur- og likestillingsdepartementet oppnevnte den 2. desember 2022 et juridisk ekspertutvalg som skulle utrede inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i norsk lov.

3.2 Medlemmer og sekretariat

Utvalgets medlemmer har vært:

- Hilde Indreberg (utvalgsleder, høyesterettsdommer)
- Kjetil Mujezinović Larsen (professor i rettsvitenskap)
- Sven Ole Fagernæs (tidligere regjeringsadvokat)

Departementet ansatte følgende sekretærer for utvalget:

- Elisabeth Vigerust (sekretariatsleder, spesialrådgiver) fra 15. januar 2023 til 14. januar 2024
- Iselin Kaus (rådgiver, advokat) fra 15. april 2023 til 31. desember 2023.

3.3 Mandat

Utvalget har gjennomført sitt arbeid i henhold til mandatet.

Utvalgets mandat ble justert den 15. november 2023. Endringene innebar at opprinnelig frist 31. desember 2023 ble utsatt til 15. januar 2024, og at mandatets punkt om samfunnsøkonomisk analyse av forslagene ble tatt ut.

MANDAT FOR UTREDNING OM INKORPORERING AV CRPD I NORSK LOV

(revidert versjon 15. november 2023)

Regjeringen har i sin tiltredelsesplattform fra 2021 (Hurdalsplattformen) slått fast at den vil inkorporere FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov. Regjeringen nedsetter et juridisk ekspertutvalg som gis i oppdrag å utrede konsekvensene av å inkorporere CRPD i norsk lov. Inkorporering i menneskerettsloven skal vurderes særskilt.

1. Bakgrunn

CRPD ble vedtatt i 2006 og ratifisert av Norge i 2013. Det ble ansett nødvendig med endringer i vergemålslovgivningen og diskrimineringsombudsloven, men ellers ble CRPD gjennomført ved konstatering av at norsk rett allerede var i overensstemmelse med konvensjonen. Presumsjonsprinsippet medfører at norsk lov allerede i dag så langt som mulig skal tolkes i tråd med CRPD. Inkorporering medfører imidlertid at CRPD vil gjelde direkte som norsk lov.

Ved ratifikasjon avga Norge tolkningserklæringer om forståelsen av artikkel 12 (likhet for loven), 14 (frihet og personlig sikkerhet) og 25 (helse). Av tolkningserklæringene følger det at CRPD åpner for fratakelse av rettslig handleevne (tvungent vergemål) og for tvungen omsorg og behandling, herunder tvungent psykisk helsevern, der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt rettssikkerhetsgarantier. Andre sammenlignbare stater deler denne forståelsen. FN-komiteen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen), som overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen, har gitt uttrykk for en annen forståelse. Spørsmålet om hvilken vekt CRPD-komiteens uttalelser har, er i dag rettslig uavklart. Av særlig relevans i denne sammenhengen er Høyesteretts vurderinger i dommen HR-2016-2591-A.

Forarbeidene til menneskerettsloven omtaler kriterier som tidligere er lagt til grunn for å ta konvensjoner inn i menneskerettsloven. Det vises særlig til Ot.prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) side 30 og Ot.prp. nr. 93 (2008-2009) Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen) side 22.

2. Oppdraget

Det juridiske ekspertutvalget skal utrede inkorporering av CRPD i norsk lov og gi en anbefaling om hvordan konvensjonen bør inkorporeres. Utvalget skal beskrive de rettslige konsekvensene av inkorporasjon som måtte å gjennomføre CRPD, sammenliknet med andre gjennomføringsmåter. Utvalget skal særskilt vurdere inkorporering i menneskerettsloven. Et annet alternativ utvalget må vurdere, er inkorporering i likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget skal gi en analyse av konsekvensene av de ulike alternativene og redegjøre for forskjellene mellom

inkorporering gjennom menneskerettsloven, som medfører at konvensjonen går foran bestemmelser i annen lovgivning ved eventuell motstrid, og inkorporering gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Utredningen skal omfatte en vurdering av hvordan inkorporasjon av CRPD vil kunne påvirke rettskildebildet i situasjoner hvor det kan bli reist spørsmål om Norges tolkningserklæringer er i overensstemmelse med konvensjonen, herunder hvordan spørsmål om potensiell motstrid vil kunne bli løst sammenliknet med den løsningen Høyesterett la til grunn i HR-2016-2591-A. Utvalget skal videre vurdere i hvilken grad inkorporering av CRPD i menneskerettsloven er forenlig med kriteriene som tidligere er lagt til grunn for å ta konvensjoner inn i menneskerettsloven, og hvilke konsekvenser det eventuelt kan få for gjennomføringen av andre menneskerettighetsforpliktelser dersom CRPD tas inn i menneskerettsloven.

Det har nå gått noe tid siden Norge ratifiserte CRPD, og ved inkorporasjon av konvensjonen vil det være naturlig å foreta en fornyet vurdering av om norsk rett er i overensstemmelse med konvensjonens krav. På denne bakgrunn skal utvalget vurdere om det foreligger potensiell eller reell motstrid mellom norsk rett og CRPD og behovet for eventuelle endringer i sektorlovgivningen for å sikre oppfyllelse av CRPD. Analysen skal baseres på en tolkning av CRPD ved hjelp av alminnelige folkerettslige tolkningsprinsipper, hvor det også skal vurderes hvilken vekt CRPD-komiteens uttalelser har ved tolkningen av konvensjonen. Utvalget skal videre vurdere betydningen av Norges tolkningserklæringer for tolkningen av konvensjonen og for vurderingen av om norsk rett er i overensstemmelse med CRPD. Eventuelle forslag til endringer i sektorlovgivningen skal være nødvendige for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene. Utredningen skal inneholde lovforslag med merknader i tråd med konklusjonene i vurderingen av behovet for lovendringer.

Utredningen skal redegjøre for gjennomføringen av CRPD i andre sammenliknbare land.

3. Utredningsoppdraget for øvrig

Om nødvendig, kan utvalget innhente delutredninger knyttet til særskilte rettsområder fra andre.

Lovforslag skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utvalget skal innhente innspill fra organisasjonene som representerer personer med funksjonsnedsettelse og andre kompetansemiljøer, som for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

Utredningen skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning av departementet.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 15. januar 2024.

3.4 Utvalgets arbeid

3.4.1 Utvalgsmøter

Utvalget har hatt 15 heldagsmøter i Oslo. Tolv av disse møtene har gått over to dager. Utvalgets første møte var 19. desember 2022. Utvalgets siste møte var 14. desember 2023.

3.4.2 Dialog og innspill

Utvalget arrangerte et møte med funksjonshemmedes organisasjoner 20. mars 2023 i Oslo. Formålet med møtet var å få innspill til utvalgets arbeid. I invitasjonen skrev utvalget følgende:

Utvalget ønsker en åpen dialog om de problemstillingene mandatet reiser. Organisasjonene bes om å forberede et innlegg på inntil 10 minutter hver, som utgangspunkt for dialogen. Alle deler av mandatet kan kommenteres. Utvalget ønsker likevel særlig innspill om hvilke sektorer og lover som organisasjonene mener er problematiske og eventuelt i strid med konvensjonen, i tillegg til reglene om rettslig handleevne og om tvang i psykisk helse- og omsorgstjenestene, som allerede er tatt opp i flere sammenhenger. Utvalget ønsker å få disse innspillene tidlig i arbeidet, for å sikre at viktige problemstillinger og innspill trekkes inn i vurderingene.

I tillegg tar utvalget gjerne imot skriftlige innspill for å utdype og supplere det som kommer frem på møtet. Innspillene kan sendes før eller etter møtet.

Følgende organisasjoner, som alle ga muntlige innspill på møtet, var invitert:

- Abloom
- Blindeforbundet
- Døveforbundet
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Løvemammaene
- Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)
- Samarbeidsforumet for Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO)
- Stiftelsen SOR
- Stopp diskrimineringen
- Uloba
- Unge funksjonshemmede
- We Shall Overcome

Utvalget arrangerte et møte med tilsvarende invitasjon med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Sivilombudet, Barneombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) 17. april 2023 i Oslo.

Videre hadde utvalget møte med KS (kommunesektorens organisasjon) 23. august 2023 i Oslo.

Utvalgets sekretariat deltok på Likestillings- og diskrimineringsombudets åpne møte 13. juni 2023, der funksjonshemmedes organisasjoner var representert. Ombudets formål med møtet var å få innspill til en rapport fra ombudet som ser på hvor norsk lovgivning og praksis, må eller bør endres for å styrke rettighetene for funksjonshemmede i tråd med konvensjonen. Rapporten *Inkorporering av CRPD Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis*, ble lansert 7. desember 2023. Utvalget var til stede under lanseringen, men siden rapporten kom tett oppunder trykkefristen for utvalgets utredning, har det ikke vært mulig for utvalget å innarbeide deres vurderinger og forslag.

Utvalget har i tillegg mottatt flere skriftlige innspill fra organisasjoner som berøres av konvensjonen:

- Abloom 16. mars 2023
- Samarbeidsforumet for Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO) 20. mars 2023
- Norges Blindeforbund 22. mars 2023
- Unge funksjonshemmede 31. mars 2023
- Hvite ørn 5. april 2023
- Norges Døveforbund 4. mai 2023
- Stopp diskrimineringen 25. mai 2023
- KS 29. august 2023

I utvalgets utredning er flere av innspillene omtalt. Utvalget har også sett hen til øvrige innspill selv om de ikke er direkte referert.

Utvalget har fått innspill fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet i arbeidet med kapittel 17 om økonomiske og administrative konsekvenser.



KAPITTEL 4

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og dens stilling i norsk rett

Konvensjonen, som på engelsk har tittelen *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* og forkortes CRPD, ble vedtatt av FN i 2006 og trådte i kraft i 2008. Den ble ratifisert av Norge i 2013. Totalt er det 177 stater som har ratifisert konvensjonen. Her gis det en kort innføring om konvensjonen.

4.1 Norsk oversettelse og tittel

I norsk oversettelse er tittelen *FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Oversettelsen er tatt inn i Prop. 106 S (2011–2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.

Det er de autentiske versjonene av konvensjonen, som finnes på engelsk, arabisk, kinesisk, fransk, russisk og spansk, som er folkerettslig bindende, jf. artikkel 50. Utvalget har derfor ved direkte sitater av konvensjonen brukt den engelske teksten. Oversettelsen til norsk er et hjelpemiddel.

Utvalget har i denne utredningen valgt å bruke kortnavnet *konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter*. Dette er språklig enklere og mer tilgjengelig enn den engelske forkortelsen CRPD eller den fulle tittelen på engelsk eller i den norske oversettelsen. Dette er også mer i samsvar med den terminologien utvalget ellers bruker, se del I kapittel 5 om begrepene funksjonshemming og funksjonsnedsettelse. Se også Prop. 106 S (2011–2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen, der samme kortform blir brukt.

4.2 Bakgrunn og formål

Vedtaket av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er et ledd i FNs arbeid for anerkjennelse og gjennomføring av menneskerettighetene. Både Verdenserklæringen om menneskerettighetene og FN-konvensjonene om henholdsvis sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), understreker at menneskerettighetene gjelder for alle mennesker.

I praksis er imidlertid konvensjonene i mange land tolket og gjennomført på en slik måte at rettighetene er dårligere ivaretatt for deler av befolkningen enn for andre. Det er derfor vedtatt supplerende menneskerettskonvensjoner som avklarer hvordan menneskerettighetene skal forstås og gjennomføres for grupper som oftere opplever å få sine rettigheter tilsidesatt. Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er en slik konvensjon, på samme måte som rasediskrimineringskonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen.

I konvensjonens fortale bokstav d vises det til de andre kjernekonvensjonene om rettigheter som var vedtatt i FN på tiden for vedtakelsen: ØSK, SP, rasediskrimineringskonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen, torturkonvensjonen, barnekonvensjonen og konvensjonen om rettigheter for migrantarbeidere og deres familier.

I fortalen bokstav k uttrykkes det bekymring over at funksjonshemmede, til tross for disse ulike konvensjonene og tiltakene, fortsatt møter barrierer når de vil delta i samfunnet på lik linje med andre, og at deres menneskerettigheter fortsatt krenkes verden over.

4.3 Statens forpliktelser

Konvensjonen skal sikre respekt for de gjeldende sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til funksjonshemmede. Den stiller krav til hvordan statene skal legge til rette for at funksjonshemmede kan få oppfylt disse rettighetene fullt ut.

Staten skal ikke bare *respektere* rettighetene, det vil si unnlate å gripe inn i rettighetene («negative forpliktelser»), men skal også *sikre* rettighetene, det vil si treffe positive tiltak for å ivareta rettighetene («positive forpliktelser»).

Statene har plikt til å gjennomføre de sivile og politiske rettighetene umiddelbart. Når det gjelder de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene, kan statene som hovedregel gjennomføre disse over tid, samtidig som forpliktelsenes omfang er relativ, jf. artikkel 4 nr. 2. Statene skal bruke sine tilgjengelige ressurser på gradvis å oppfylle disse rettighetene fullt ut.

Staten skal forby enhver form for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for at funksjonshemmede på lik linje med andre skal få tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjons- og kommunikasjonssystemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Staten skal også sikre nødvendig praktisk bistand og økonomisk støtte til utgifter knyttet til funksjonsnedsettelse, og sørge for habilitering og rehabilitering.

Statens forpliktelser blir grundig gjennomgått i utredningens del II.

4.4 En sosial eller menneskerettslig forståelse av funksjonshemming – et paradigmeskifte

Konvensjonen sies å innebære et paradigmeskifte i synet på funksjonshemmede ved at den bygger på en sosial eller menneskerettslig modell i forståelsen av funksjonshemming; Funksjonshemming oppstår der en person med funksjonsnedsettelse i møtet med hold-

ninger eller barrierer i omgivelsene hindres i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet på lik linje med andre, se konvensjonens fortale bokstav e.

Konvensjonen er på denne måten en reaksjon på det en gjerne kaller den medisinske forståelsen av funksjonshemming, hvor funksjonsnedsettelsen betraktes som et avvik ved den enkelte som skal repareres eller avhjelpes gjennom helsehjelp, sosiale ytelser og velferdstiltak. Se nærmere i del I kapittel 5 om begrepet funksjonshemming og punkt 8.8 der utvalget drøfter om paradigmeskiftet er reflektert i norsk lovgivning.

4.5 FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter

Det er opprettet en egen komité – i denne utredningen kalt FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter – i medhold av konvensjonen artikkel 34. Komiteen overvåker statenes etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. Komiteen avgir uttalelser om hvordan den mener at konvensjonen skal forstås og gjennomføres i statene. Uttalelsene er ikke bindende og er til dels omstridte, se nærmere om dette del I punkt 7.4.

4.6 Tilleggsprotokoll om individklagerett

FN vedtok i 2006 en frivillig tilleggsprotokoll til konvensjonen (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*). Den bestemmer at enkeltpersoner eller grupper som mener at de ikke får oppfylt de rettighetene som de har krav på etter konvensjonen, kan få sin sak vurdert av komiteen. Totalt er det 92 stater som har ratifisert protokollen. Norge har ikke ratifisert protokollen. Dette ble vurdert i Meld. St. 39 (2015–2016) der konklusjonen var at regjeringen ikke ville fremme forslag om tilslutning, men se an utviklingen av komiteens praksis og avvente en avklaring av forståelsen av sentrale konvensjonsbestemmelser.¹

4.7 Oversikt over konvensjonens bestemmelser

4.7.1 Generelle artikler (1 til 4)

Artiklene 1 til 4 fastsetter konvensjonens formål, definisjoner, generelle prinsipper og generelle forpliktelser. Bestemmelsene er viktige ved tolkningen av artiklene 5 til 30.

Konvensjonens formål er ifølge artikkel 1 første ledd å fremme, verne og sikre funksjonshemmede full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekt for deres iboende verdighet.² I artikkel 1 andre ledd forklares hvem som regnes som funksjonshemmet og dermed omfattes av konvensjonen.

I artikkel 2 defineres sentrale begrep som diskriminering, rimelig tilrettelegging, universell utforming, mv.

¹ Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 8.9. Se også Larsen 2015.

² Oversettelsen avviker noe fra en direkte oversettelse av ordlyden på engelsk, som lyder: «full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities»

Artikkel 3 fastsetter generelle prinsipper som konvensjonen er basert på:

- respekt for menneskers iboende verdighet, individuelle selvstendighet med rett til å treffe egne valg, og uavhengighet
- deltakelse og inkludering i samfunnet
- respekt for forskjeller og aksept av funksjonshemmede som en del av det menneskelige mangfold og av menneskeheten
- like muligheter
- tilgjengelighet
- likestilling mellom menn og kvinner
- respekt for utviklingsmulighetene til funksjonshemmede barn og respekt for deres rett til å bevare sin identitet

Artikkel 4 fastsetter generelle forpliktelser for staten. Det fremgår innledningsvis at staten forplikter seg til å sikre og fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle funksjonshemmede uten diskriminering. Staten skal sette i verk alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. Staten skal også endre eller oppheve lover, forskrifter mm. som er diskriminerende.

Se nærmere om disse artiklene i utredningens del II.

4.7.2 Forpliktelsene etter artikkel 5 til 30

Statens konkrete forpliktelser er tatt inn i artiklene 5 til 30. Utvalget gjør grundig rede for innholdet i disse artiklene i utredningens del II.

Konvensjonens artikler er delvis overlappende. Noen artikler peker seg ut ved at de handler om grunnleggende rettigheter som gjelder på alle områder og som er forutsetninger for å utnytte øvrige rettigheter. Dette gjelder for eksempel artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse, artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet og artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering i samfunnet. Utvalget har derfor gått særlig grundig inn på disse.

RETTIGHETENE I KONVENSJONEN

Artikkel 5 Likhet og ikke-diskriminering

Artikkel 6 Kvinner med funksjonsnedsettelse

Artikkel 7 Barn med funksjonsnedsettelse

Artikkel 8 Bevisstgjøring

Artikkel 9 Tilgjengelighet

Artikkel 10 Retten til liv

Artikkel 11 Risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner

Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse

Artikkel 13 Tilgang til rettssystemet

Artikkel 14 Frihet og personlig sikkerhet

Artikkel 15 Frihet fra tortur

Artikkel 16 Frihet fra utnyttning, vold og misbruk

Artikkel 17 Vern om personlig integritet

Artikkel 18 Statsborgerskap og bevegelsesfrihet

Artikkel 19 Selvstendig liv og inkludering i samfunnet

Artikkel 20 Personlig mobilitet

Artikkel 21 Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon

Artikkel 22 Respekt for privatlivet

Artikkel 23 Respekt for hjemmet og familien

Artikkel 24 Utdanning

Artikkel 25 Helse

Artikkel 26 Habilitering og rehabilitering

Artikkel 27 Arbeid og sysselsetting

Artikkel 28 Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse

Artikkel 29 Deltakelse i det politiske og offentlige liv

Artikkel 30 Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett

4.7.3 Andre bestemmelser (artiklene 31 til 50)

Resten av konvensjonen har bestemmelser som ikke gjelder individenes rettigheter, men som stort sett regulerer forholdet mellom statene og FN.

Disse bestemmelsene er blant annet knyttet til FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter, som overvåker statenes oppfyllelse av forpliktelsene etter konvensjonen. Statene har plikt til å utarbeide periodiske statsrapporter om status og gjennomføring av konvensjonens forpliktelser, som komiteen skal gjennomgå. Jf. artikkel 35 flg. Se nærmere om komiteen og komiteens uttalelser i del I punkt 7.4.

Det følger av artikkel 31 at statene skal innhente hensiktsmessig informasjon, inkludert statistiske data og forskningsdata, som setter dem i stand til å utforme og gjennomføre politikk som gir konvensjonen virkning.

4.8 Konvensjonens stilling i norsk rett

4.8.1 Konstatering av rettsharmoni

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter ble ved ratifikasjonen ikke gjort til norsk lov. Den ble altså ikke inkorporert.³ Slik det har vært vanlig ved ratifikasjon av menneskerettskonvensjoner, gjennomgikk man norsk lov og gjorde de endringene som ble ansett nødvendige for å oppfylle konvensjonen, og konstaterte at med disse endringene på plass, forelå rettsharmoni. Endringene var en ny vergemålslov og en endring i diskrimineringsombudsloven.⁴ I ettertid har det på bakgrunn av konvensjonen også blitt vedtatt flere lovendringer og igangsatt flere lovprosesser. Blant annet er det gjort endringer i vergemålsloven, pasient- og brukerrettighetsloven og likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget gjør rede for disse endringene og prosessene i del II.

4.8.2 Norges tolkningserklæringer

I forbindelse med ratifikasjonen avga Norge to erklæringer til FN om forståelsen av innholdet i konvensjonen artikkel 12, artikkel 14 og artikkel 25. Disse tolkningserklæringene ble gitt for å klargjøre Norges forståelse av innholdet i konvensjonsforpliktelsene. Se nærmere i del I punkt 7.5 om tolkningserklæringene og betydningen av erklæringene.

4.8.3 Grunnloven § 92 og presumsjonsprinsippet

Selv om konvensjonen ikke har status som norsk lov, har den betydning for norske myndigheter og rettsanvendere.

Det følger av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene. Bestemmelsens primære funksjon er å adressere stat og kommuner som pliktsubjekter for vernet av menneskerettighetene.

Bestemmelsen gjelder både de rettighetene som er nedfelt i Grunnloven og i traktater som er bindende for Norge. Høyesterett uttalte i HR-2016-2554-P (Holship) at Grunnloven § 92 må forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett. Menneskerettskonvensjoner som ikke er inkorporert, er altså forpliktende for statlige og kommunale myndigheter, men Grunnloven § 92 gir dem ikke samme trinnhøyde som Grunnlov eller lover.

Grunnloven § 92 suppleres av presumsjonsprinsippet.

Presumsjonsprinsippet innebærer at norske lovbestemmelser så langt som mulig skal tolkes slik at de er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, inkludert konvensjo-

³ Se nærmere om inkorporering nedenfor i punkt 4.8.4 med videre henvisninger.

⁴ Prop. 106 S (2011–2012) kapittel 5.

nen om funksjonshemmedes rettigheter. Norske domstoler skal dermed legge betydelig vekt på konvensjonen selv om den ikke er gjort til norsk lov. Men anvendelse av prinsippet forutsetter at konvensjonen er kjent, slik at den kan fungere som korrektiv og rettesnor ved analysen av de nasjonale rettskildene i fortolkningen og anvendelsen av norske lovbestemmelser.⁵

Dersom det skulle oppstå direkte motstrid mellom en norsk lovbestemmelse og konvensjonen, vil norsk lov som hovedregel gå foran.⁶ Hvis en domstol ikke kan komme frem til en løsning som er forenlig med konvensjonen, men må konstatere motstrid, har presumsjonsprinsippet utspilt sin rolle. Presumsjonsprinsippet er med andre ord ingen kollisjonsnorm.⁷

4.8.4 Inkorporering – eventuelt i menneskerettsloven?

Regjeringen har besluttet at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter skal inkorporeres. Spørsmålet for utvalget i denne utredningen er om konvensjonen skal inkorporeres i menneskerettsloven eller i likestillings- og diskrimineringsloven.

Inkorporering innebærer at det treffes et lovedtak om at konvensjonen gjelder som norsk lov.⁸ Konvensjonen blir da norsk lov på sine autentiske språk og skal fortolkes under hensyn til sin internasjonale opprinnelse.⁹

Menneskerettsloven er et eksempel på en lov som inkorporerer menneskerettskonvensjoner. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), ØSK, SP, kvinne-diskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen med protokoller er inkorporert i menneskerettsloven. Rasediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i likestillings- og diskrimineringsloven.

At en konvensjon blir inkorporert, medfører ikke i seg selv at den går foran annen nasjonal lovgivning i tilfelle motstrid. Dersom en konvensjon er inkorporert i «vanlig» lov, slik som for eksempel likestillings- og diskrimineringsloven, må motstrid løses konkret. De alminnelige og veiledende tolkningsprinsippene, slik som for eksempel at nyere lov går foran eldre eller at spesielle lovbestemmelser går foran mer generelle, kan etter omstendighetene bli avgjørende. Utgangspunktet er et annet for konvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven. Forrangsregelen i lovens § 3 bestemmer at inkorporerte konvensjoner ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Dette betyr at det kan ha betydning utover det rent symbolske hvilken lov konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter inkorporeres i.

Se nærmere om inkorporering i del I kapittel 12 og 13.

⁵ Se for eksempel Arnesen og Stenvik 2015 side 64.

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 4.1.1.

⁷ Arnesen og Stenvik 2015 side 64.

⁸ Inkorporering av internasjonale forpliktelser kan også skje ved forskrift, dersom det er tilstrekkelig lovhjemmel for det. Dette alternativet er ikke aktuelt for konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.

⁹ Ot. prp. nr. 3 (1998–1999) punkt 6.1.1.



KAPITTEL 5

Funksjonshemming og funksjonsnedsettelse – begrepsbruk

I dette kapitlet omtales begrepene funksjonshemmede og funksjonsnedsettelse. Dette er nøkkelbegreper som gjelder hele konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og som brukes i denne utredningen. Andre uttrykk som brukes i andre sammenhenger er mennesker med funksjonsnedsettelse/ nedsatt funksjonsevne. Et nyere uttrykk er funksjonshindret. Utvalget legger til grunn at disse uttrykkene betyr det samme. Uttrykkene kan likevel oppfattes ulikt og funksjonshemmede kan oppleve enkelte uttrykk som stigmatiserende.

Funksjonshemmede («persons with disabilities») defineres slik i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 1 andre ledd:

Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.

5.1 Konvensjonens begrepsbruk

5.1.1 Funksjonsnedsettelse

Funksjonsnedsettelse betyr ifølge artikkel 1 nedsettelse av fysiske, mentale, intellektuelle eller sensoriske funksjoner («impairments»). Konvensjonen nevner *langvarige* funksjonsnedsettelser. Dette angir kjernen av begrepet, uten at yttergrensene er definert. Ordlyden utelukker ikke at det også kan være tale om funksjonsnedsettelse i andre tilfeller, jf. uttrykket «include» som viser at forklaringen ikke er uttømmende. Konvensjonen trekker dermed ikke opp noen klar yttergrense for hva som er en funksjonsnedsettelse. I tråd med dette har heller ikke FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter avgrenset hva som omfattes av begrepet. Hva som er årsaken til funksjonsnedsettelsen, har ikke betydning. Verken konvensjonen eller komiteen omtaler dette.

5.1.2 Funksjonshemming – en menneskerettslig forståelse

Det andre elementet i definisjonen er at en person bare regnes som funksjonshemmet dersom funksjonsnedsettelsen i møtet med ulike barrierer kan hindre personen i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre. Det følger av konvensjonens fortale bokstave at funksjonshemming oppstår i individets møte med samfunnet:

Recognizing that disability is an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with others.

Konvensjonen er på denne måten en reaksjon på det en gjerne kaller den medisinske forståelsen av funksjonshemming. I en medisinsk forståelse betraktes og behandles funksjonsnedsettelsen som et avvik og en mangel som skal repareres eller avhjelpes gjennom helsehjelp, sosiale ytelser og velferdstiltak. De funksjonshemmede trenger i et slikt perspektiv beskyttelse og hjelp, og funksjonsnedsettelsen kan være et hinder for å kunne utnytte menneskerettighetene.

Det er hevdet at en medisinsk tilnærming har bidratt til å legitimere at funksjonshemmede betraktes som annerledes og at de stenges ute fra resten av samfunnet.¹ Dette har vært styrende for hvordan statene tradisjonelt har utformet sin politikk. Lovgivningen er paternalistisk og basert på et omsorgsperspektiv der funksjonshemmede ses på som brukere og pasienter, og der deres rett til å bestemme over eget liv begrenses. Funksjonshemmede som møtes med lave forventninger og stigmatiserende holdninger, blir mer utsatt for diskriminering.

Det har vært diskutert i litteraturen om konvensjonen gir uttrykk for en sosial eller en menneskerettslig modell for funksjonsnedsettelser.

Den sosiale modellen fokuserer på barrierer i samfunnet (fysiske hindringer, fordommer, lovgivning, osv.) som årsaken til individers funksjonshemming, mens den menneskerettslige modellen fokuserer på den retten alle har til å få sikret sine friheter og rettigheter på lik linje.²

Den menneskerettslige modellen forklares ved at funksjonshemming ses på som et resultat av diskriminerende samfunnsstrukturer, der det er et samspill mellom funksjonsnedsettelsen og samfunnet/omgivelsene.³ Komiteen uttaler at konvensjonen bygger på en menneskerettslig modell, der funksjonshemming skal betraktes som en sosial konstruksjon, der det forutsettes at en tar «the diversity of persons with disabilities into account».⁴

I artikkelen *Ableisme på norsk* fra 2022 forklarer Inger Marie Lid dette nærmere:

Alle mennesker har funksjonsevner, som endrer seg gjennom livet og er ulike fra menneske til menneske. Det er i møte med materielle, kulturelle og sosiale barrierer i omgivelsene at funksjonshemming, som hindrer eller begrenser deltakelsesmuligheter, oppstår.⁵

¹ Broderick og Ferri 2019 side 19. Se også tilsvarende i Lid 2022.

² Larsen 2021-1 side 19.

³ Se for eksempel Lid 2022 side 234 og Skarstad 2019 side 44–46.

⁴ General comment no. 6, avsnitt 9.

⁵ Lid 2022 side 234.

I et slikt perspektiv blir det ifølge Kjersti Skarstad en menneskerettslig plikt å sørge for at funksjonshemmede har like menneskerettigheter i praksis (*Funksjonshemmedes menneskerettigheter*, 2019). Dette krever både fjerning av samfunnshindre, beskyttelse mot krenkelser og tilrettelegging. Dermed er det slik at hvem som er funksjonshemmet, i stor grad vil variere ut fra hvordan samfunnet ser ut. Hvorvidt noen er funksjonshemmet, og graden av funksjonsnedsettelse, avhenger også i stor grad av tid og sted. Videre blir det en konsekvens at samfunnet må endres slik at funksjonshemmede kan nyte godt av rettigheter på lik linje med andre i praksis. Det menneskerettslige perspektivet på funksjonsnedsettelser ignorerer ikke at funksjonshemmede kan ha smertefulle tilstander og helseplager som krever medisinsk behandling og rehabilitering, men inkluderer dette aspektet ved å se på medisinsk behandling som en del av retten til den høyest oppnåelige helsestandard uten diskriminering.⁶

Dette skiftet fra en medisinsk forståelse til en sosial eller menneskerettslig forståelse av funksjonshemming som konvensjonen er uttrykk for, benevnes gjerne som et *paradigmeskifte* i synet på funksjonshemming. Alle rettighetene i konvensjonen må fortolkes i lys av konvensjonens forståelse av funksjonshemming og den menneskerettslige forståelsen. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) forklarer paradigmeskiftet slik:

Paradigmeskiftet inne bærer at tilnærmingen til funksjonshemmede endres fra en medisinsk eller helse og omsorgsfokusert tilnærming til en rettighets-tilnærming. Dette innebærer for eksempel at en må spørre eller kartlegge hva personen ønsker, og ikke hva som er til personens «beste». Paradigmeskiftet markerer en klar dreining fra å behandle personer med funksjonshemninger som «objekter» til å behandle dem som «subjekter» og rettighetsbærere.⁷

5.2 Likestillings- og diskrimineringsloven

I likestillings- og diskrimineringsloven brukes uttrykket funksjonsnedsettelse. Terminologien i loven er her i samsvar med Diskrimineringslovutvalgets forslag til en samlet diskrimineringslov i NOU 2009: 14.⁸ Den dagjeldende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven brukte uttrykket nedsatt funksjonsevne. Det fremgår av forarbeidene at dette kun var en endring i terminologi, ikke innhold.⁹

Lovens diskrimineringsforbud er knyttet til angitte diskrimineringsgrunnlag der funksjonsnedsettelse er ett av flere grunnlag, jf. hovedregelen om forbud mot diskriminering i § 6. Begrepet er likevel ikke definert eller avgrenset. Formålet med å angi et diskrimineringsgrunnlag er ikke å avgrense hvilke personer som omfattes av lovens vern, men å fastlegge hvilken form for diskriminering som er regulert av loven.¹⁰

Det vises i forarbeidene til at «funksjonshemmingen oppstår når det er et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav. Den relasjonelle forståelsen går ut på at opplevelsen av å være funksjonshemmet avhenger av funksjonsnedsettelse og krav til

⁶ Skarstad 2019 side 46 og 48.

⁷ NIM 2023 punkt 8.3.1.

⁸ NOU 2009: 14 punkt 12.6.2.

⁹ Prop.81 L (2016–2017) merknadene til § 6.

¹⁰ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) merknadene til § 4.

funksjonsnivå i den gitte situasjonen».¹¹ Det viktige er å sikre en vurdering i hver sak hvor fokus blir på den påståtte diskrimineringen og ikke den enkeltes medisinske tilstand.¹²

I forarbeidene er det likevel gitt noen nærmere forklaringer og eksempler på hva som menes med funksjonsnedsettelse:

Med funksjonsnedsettelse menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv eller intellektuell funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelser på grunn av allergi, hjerte- eller lungesykdommer. Begrepet omfatter også psykiske lidelser som for eksempel depresjon eller bipolare lidelser. Det stilles ikke krav til varighet eller alvorlighet, men det avgrenses mot forbigående og/eller bagatellmessige forhold.¹³

Funksjonsnedsettelse i likestillings- og diskrimineringsloven omfatter med andre ord både fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon. Med psykiske funksjoner menes sykdommer og tilstander som regnes som psykiske lidelser. Nedsatte kognitive funksjoner innebærer redusert evne til mentale prosesser som hukommelse, språk, informasjonsbearbeidelse, problemløsning og ervervelse av kunnskap og erfaring.¹⁴

Etter likestillings- og diskrimineringslovens ordlyd stilles det ikke krav til funksjonsnedsettelsens varighet eller alvorlighet. Det avgrenses likevel i forarbeidene mot «forbigående og helt bagatellmessige forhold som ikke påvirker funksjonsevnen i nevneverdig grad».¹⁵ Varighet og alvorlighetsgrad må vurderes i hvert enkelt tilfelle med tanke på om det er skjedd diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.¹⁶

Hva som er årsaken til funksjonsnedsettelsen har ikke betydning etter loven. I lovens forarbeider uttales det at loven gjelder enten funksjonsnedsettelsen er medfødt eller om den skyldes ulykke eller sykdom. Det avgrenses heller ikke mot tilstander som er forårsaket av individets egen atferd. Rusavhengighet, overvekt og utseendemessige forhold er derfor omfattet dersom tilstanden har ført til funksjonsnedsettelse. Det er ikke et krav at slike forhold er forårsaket av en underliggende funksjonsnedsettelse.¹⁷ I samsvar med dette omfattes også mental eller fysisk svekkelse som følge av alderdom. Dette er forutsetningsvis lagt til grunn i NOU 2009: 14 punkt 13.6.3 der det står at mange eldre omfattes av diskrimineringsgrunnlaget funksjonsnedsettelse.

¹¹ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 9.4.8.1.

¹² Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 9.4.8.2.

¹³ Prop. 81L (2016–2017) merknadene til § 6.

¹⁴ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) merknadene til § 4.

¹⁵ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 9.4.8.2. Se også Prop. 81 L (2016–2017) merknadene til § 6.

¹⁶ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 9.4.8.2.

¹⁷ Prop. 81 L (2016–2017) merknadene til § 6.

5.3 Teori

5.3.1 Lovutvalgene NOU 2001: 22, NOU 2005: 8 og NOU 2009: 14

I NOU 2001: 22 *Bruker til borger* brukes også todelingen mellom funksjonsnedsettelse og funksjonshemming, der redusert funksjonsevne eller funksjonsnedsettelse viste til tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Funksjonshemmet ble brukt om personer som får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av gapet eller misforholdet mellom personens nedsatte funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav.¹⁸

Senere lovutvalg som NOU 2005: 8 om forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetslov og NOU 2009: 14 om en samlet diskrimineringslov, er basert på den samme begrepsbruken.

5.3.2 Inger Marie Lid: *Ableisme på norsk (2022)*

Inger Marie Lid drøfter i artikkelen *Ableisme på norsk* fra 2022, begrepene «funksjonshemming» og «funksjonsnedsettelse»/«nedsatt funksjonsevne» i lys av nyordet «ableisme». Ableisme forstås som bevisste eller ubevisste antakelser og handlinger som fører til ulik behandling av mennesker basert på faktisk eller antatt funksjonsnedsettelse. Lid sammenlikner begrepet med rasisme og sexisme. Parallele ord som brukes i den norske diskursen, er «funkofobi», «funksjonssjåvinisme» og «funksjonsdiskriminering». «Ableisme» gir mening for funksjonshemmingsforskere og aktivister, men er mindre forståelig allment. Brukt på norsk gir det ikke gjenklang i noe kjent, og brukt muntlig må det gis engelsk uttale for å gi mening. Ordet «able» betyr å ha evne til, være i stand til, være dyktig i noe.¹⁹

Lid viser til studier som tyder at det for generøse velferdsstater som den norske kan være krevende å erkjenne at menneskerettighetene ikke er oppfylt. Fordi tjenestetilbudet i utgangspunktet er godt, kan det være vanskelig å se hva som er viktig ved en diskriminerings- og menneskerettslig innretting på velferdstjenestene.

Funksjonsnedsettelse bryter med en forventning til funksjon; man fungerer ikke som det er forventet at et menneske skal fungere. Å bli møtt med lave forventninger og stigmatiserende holdninger kan handle om innretningen på et tjenestetilbud. Tjenestetilbudet kan være innrettet på en måte som virker diskriminerende.

Lid mener at et nytt begrep kan øke bevisstheten om denne formen for diskriminering.²⁰ Hun mener at vi trenger en bedre språklig forståelse for hvordan diskriminering på grunnlag av funksjonsevne ser ut, for eksempel innen høyere utdanning og i arbeidslivet. Begrepsbruken kan bidra til å identifisere holdninger og holdningers effekt, som er diskriminering:

Dette er viktig for å kunne gjenkjenne og motvirke diskriminering på grunnlag av funksjonsevne og forstå at dette er et demokratisk problem og ikke individuell uflaks. «Ableisme», «funksjonssjåvinisme» og «funksjonsdiskriminering» kan alle gi begrep for den strukturelle siden ved diskrimineringen og for inter-

¹⁸ NOU 2001: 22 punkt 1.4.1.

¹⁹ Lid 2022 side 237.

²⁰ Lid 2022 side 236.

naliserte stigmatiserende holdninger rettet både mot oss selv og mot andre. Det viktigste er likevel ikke selve ordet, men erkjennelsen av at denne formen for diskriminering skjer.²¹

5.3.3 Likestillings- og mangfoldsutvalget (NOU 2023: 13)

Likestillings- og mangfoldsutvalget valgte å ikke bruke begrep som funksjonshemming og nedsatt funksjonsevne/funksjonsnedsettelse. Utvalget viste til at mange opplever disse begrepene som stigmatiserende. Det kan ifølge utvalget oppleves ugreit å beskrives som en som har nedsatte evner til å fungere, eller som en person med nedsatt funksjon – når man med riktig tilrettelegging kunne fungert helt fint. Det er heller ikke slik at man opplever å være konstant funksjonsnedsatt. Utvalget mente at det relasjonelle aspektet ikke kommuniseres godt nok i uttrykket «funksjonshemmet», og valgte derfor å bruke uttrykket «funksjonshindret» i sin utredning. Ved å introdusere et nytt begrep håper utvalget at meningen bak begrepet blir tydeliggjort og sementert i språket.²²

5.4 Utvalgets begrepsbruk

Utvalget har i denne utredningen valgt å bruke uttrykkene funksjonshemming og funksjonsnedsettelse. Utvalget ser de uheldige sidene denne terminologien kan ha, slik Likestillings- og mangfoldsutvalget har påpekt. Uttrykkene rommer likevel den menneskerettslige forståelsen av funksjonshemming. Og uttrykkene er de som er mest brukt i lovttekster, juridisk teori og dagligtale.

Utvalget legger til grunn følgende forståelse av begrepene funksjonshemming og funksjonsnedsettelse:

- Funksjonsnedsettelse foreligger når en persons fysiske, mentale, kognitive eller sensoriske funksjoner er tapt, skadet eller på annen måte nedsatt.
- Funksjonshemming oppstår i en persons møte med samfunnet, når personens deltakelse begrenses og dette kan knyttes til funksjonsnedsettelsen.

Begrepene funksjonshemming og funksjonsnedsettelse skal forstås med det innholdet som følger av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Likestillings- og diskrimineringsloven er også basert på den samme forståelsen av begrepene.

²¹ Lid 2022 side 240.

²² NOU 2023: 13 punkt 1.4.



KAPITTEL 6

Konvensjonens stilling i andre lands rett

Utvalget har med bistand fra Utenriksdepartementet sendt en henvendelse om gjennomføring av konvensjonen i de respektive lands rett til norske ambassader i følgende land: Sverige, Danmark, Island, Finland, Italia, Frankrike, Tyskland, Storbritannia, Canada, Irland, Island, Spania og Nederland.

Redegjørelsen i det følgende er hovedsakelig basert på svarene som er mottatt. Det er derfor ulik lengde og detaljnivå i omtalen av konvensjonens gjennomføring i de ulike landene.

Henvendelsen inneholdt følgende spørsmål:

- Har staten et monistisk eller dualistisk system? (Har folkeretten direkte virkning i nasjonal rett eller kreves en særskilt rettsakt for at en internasjonal avtale skal anses som intern rett?)
- Hvordan er konvensjonen gjennomført i nasjonal rett? I denne sammenheng er utvalget særlig interessert i hvilken metode som er anvendt for å gjennomføre konvensjonen i nasjonal rett (for eksempel ved inkorporasjon, transformasjon eller konstatering av rettsharmoni).
- I forlengelsen av hvordan konvensjonen er gjennomført, hvilken formell rettslig status har konvensjonen i det nasjonale rettssystemet? (for eksempel om konvensjonen har samme rang som nasjonal lovgivning, eller om den har forrang foran annen nasjonal lovgivning ved motstrid).
- Om det er mulig, mottas gjerne eksempler fra rettspraksis der nasjonale domstoler har anvendt konvensjonens bestemmelser direkte.
- Er det noen rettslige temaer eller spørsmål som særlig har vært diskutert nasjonalt i tilknytning til konvensjonen? Hvis mulig vil utvalget gjerne ha litt informasjon om dette.
- Er det noen pågående eller planlagte lovarbeider eller lovreformer i nasjonal rett knyttet til gjennomføring av konvensjonen?
- Ble det utført en analyse av økonomiske eller administrative konsekvenser ved inkorporering av konvensjonen?

6.1 Danmark

Dansk rett bygger på et dualistisk system. Utvalget har fått opplyst at Danmark som hovedregel gjennomfører internasjonale konvensjoner ved konstatering av rettsharmoni.

Danmark ratifiserte konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (dansk oversettelse er Handicapkonventionen) i 2009, og har ratifisert tilleggsprotokollen for individklageordning. Konvensjonen er gjennomført i dansk rett ved konstatering av rettsharmoni.

Av menneskerettskonvensjonene er det bare EMK som er inkorporert i dansk rett. Et utvalg avga i 2014 en betenkning om hvorvidt noen eller alle av FNs kjernekonvensjoner skulle inkorporeres, herunder konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.¹ Regjeringen avga beslutningsforslag til Folketinget 26. februar 2014. Konklusjonen ble at ingen av konvensjonene ble inkorporert. Prosessen er beskrevet nærmere i den norske stortingsmeldingen om klageordningene til ØSK, barnekonvensjonen og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter fra 2016.² I etterkant har det vært fremmet enda et forslag om inkorporering av konvensjonen, som et flertall i Folketinget stemte mot 17. mai 2021.

Konvensjonen kan påberopes for og anvendes av nasjonale domstoler og andre rettsanvendere selv om den ikke er inkorporert.³ Det er ikke kjent at det finnes rettsavgjørelser hvor det er konstatert motstrid mellom dansk lovgivning og konvensjonen. Dersom domstolene står ovenfor et spørsmål om mulig motstrid mellom dansk lov og en konvensjon, vil problemstillingen søkes løst ved «fortolknings- og/eller formodningsreglen». I medhold av fortolkningsregelen velges det tolkningsalternativet som er egnet til å bringe dansk rett i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser. Formodningsregelen tar utgangspunkt i at lovgiver antas ikke å ha ønsket å handle i strid med Danmarks folkerettslige forpliktelser. For å legge til grunn at lovgiver bevisst har valgt en løsning som krenker internasjonale forpliktelser, kreves klare holdepunkter i rettskildene.

Som en del av betenkningen fra 2014 ble det gjort en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser inkorporering ville få. Her pekes på at dansk rett allerede ble vurdert å være i samsvar med konvensjonen. Men det ville føre til høyere kostnader dersom komiteens praksis gis større gjennomslagskraft i danske domstoler og andre myndigheters praksis:

Danmark vurderes – som senest anført ved tiltrædelsen af FN's Handicapkonvention – allerede i dag at opfylde forpligtelserne i konventionerne, og det må tages i betragtning, at det efter f.eks. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap artikel 4 og FN's konvention om barnets rettigheder artikel 4 er overladt til deltagerstaterne at træffe passende foranstaltninger til gradvist at gennemføre de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i konventionerne. FN-komiteernes fortolkning og anvendelse af konventionerne i konkrete sager kan føre til en konkretisering og udvikling af forpligtelserne. [...] Merudgifter kan således forventes, hvis komitéernes praksis slår stærkere igennem i danske myndigheders og domstoles afgørelser f.eks. således, at det får indflydelse på det sociale område. Der vil i givet fald her kunne være tale om betydelige udgifter. Der er imidlertid som nævnt ikke enighed i udvalget om, hvor stor denne risiko er. Herudover kan inkorporering af de seks nævnte

¹ Betænkning nr. 1546 (2014).

² Se Meld. St. 39 (2015–2016) avsnitt 3.3.

³ Eksempler på dette er Høyesteretts dommer 11. mai 2021 og 9. mai 2017, Anførsler om at vedtak fattet av Udlændingenævnet var i strid med konvensjonen førte ikke fram.

konventioner medføre merarbejde for domstolene og andre myndigheder samt udgifter til bl.a. efteruddannelse. Det er dog heller ikke muligt nærmere at skønne over størrelsen af udgifter hertil.⁴

6.2 Sverige

Sveriges rettssystem bygger på dualisme. I svaret til utvalget, utarbeidet av det svenske Socialdepartementet, er det opplyst at konvensjoner som hovedregel tas inn i det nasjonale rettssystemet ved transformasjon eller konstatering av rettsharmoni.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er brakt inn i det nasjonale rettssystemet dels ved konstatering av rettsharmoni og dels ved transformasjon (omdanning av nasjonal lovgivning for å imøtekomme konvensjonsforpliktelsene eller tilpasse nasjonal rett til konvensjonen). I forbindelse med tiltredelse til konvensjonen i 2009 ble det ikke ansett nødvendig å gjøre endringer i eksisterende lovgivning for å bringe svensk rett i overensstemmelse med konvensjonen. Men det opplyses at det ble lagt til grunn at «mycket återstår att göra i det funktionshinderspolitiska arbetet innan Sverige på alla punkter kan anses uppfylla de åtaganden och krav som konventionen innebär, men att konventionen skulle utgöra ett viktigt måldokument i detta arbete.» Flere tiltak har blitt gjennomført med formål om å ivareta konvensjonsforpliktelsene.

Blant menneskerettskonvensjoner er EMK og barnekonvensjonen i sin helhet inkorporert i svensk rett. Inkorporeringen av barnekonvensjonen trådte i kraft i 2020. Regjeringen har uttalt at den ønsker å høste erfaringer med inkorporering av barnekonvensjonen før den vurderer om flere konvensjoner skal inkorporeres.

Det følger av prinsippet om «fördragskonform tolkning» at svensk rett så langt det er mulig, innenfor rammen av lovens ordlyd, tolkes i samsvar med konvensjonsforpliktelsene. Men dersom det konstateres motstrid mellom en bestemmelse i nasjonal rett og en konvensjon som ikke er inkorporert, er det nasjonal rett som går foran.

I forbindelse med ratifikasjon av konvensjonen ble økonomiske konsekvenser vurdert. Det ble lagt til grunn at ratifikasjon ikke ville føre til nye kostnader utover det som allerede er nødvendig for å gjennomføre Sveriges politikk overfor funksjonshemmede.⁵

6.3 Finland

Finsk rett bygger på et dualistisk system. Som hovedregel tas konvensjoner inn i finsk rett ved inkorporering.

Finland ratifiserte konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og tilleggsprotokollen i 2016, og de trådte i kraft samme år. Konvensjonen har samme rang som nasjonal lovgivning.

Flere lovendringer har blitt gjennomført for å bringe finsk rett i overensstemmelse med konvensjonsforpliktelsene, herunder i bostedskommuneloven, sosialtjenesteloven, og lov i om særomsorg for psykisk utviklingshemmede. Det er vedtatt endringer i «lag om

⁴ Kapittel 10 i betænkning nr. 1546.

⁵ Prop. 2008/09:28 (svenske lovforarbeider).

funktionshinderservice», som gjelder helse- og omsorgstjenester. En del av bakgrunnen for endringene er å oppfylle forpliktelsene under konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Ikrafttredelse av disse endringene er blitt utsatt til 1. januar 2025.

Da konvensjonen ble ratifisert, vurderte Finland om det ville medføre økonomiske konsekvenser. Det ble lagt til grunn at ratifikasjon ville få økonomiske konsekvenser både på kort og lang sikt, blant annet fordi det krevde opprettelse av flere nye stillinger og en ny nasjonal samordningsmekanisme. Ellers ble det lagt til grunn at det var uklart hvor mye ressurser oppfyllelse av konvensjonen vil kreve på sikt, med henblikk på at konvensjonen inneholder flere økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som skal realiseres gradvis. Samtidig påpekes at gjennomføring av konvensjonen også vil ha positiv økonomisk effekt, for eksempel ved at flere funksjonshemmede kan delta i arbeidslivet.

6.4 Island

Islands rett bygger på et dualistisk system. Det opplyses at Island som hovedregel gjennomfører konvensjoner ved at nasjonal lovgivning tilpasses for å imøtekomme konvensjonsforpliktelsene.

Island ratifiserte konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i 2016. Konvensjonen er gjennomført ved tilpasning av nasjonal lovgivning.

Det opplyses at Island planlegger å inkorporere konvensjonen i nasjonal rett.

Nasjonale domstoler viser til konvensjonen og tolker nasjonal lovgivning i lys av den. Men man er ikke kjent med noen tilfeller hvor konvensjonen har vært anvendt direkte av domstolene.

Blant temaene som har vært diskutert på nasjonalt plan i lys av konvensjonen, er opprettelse av en nasjonal menneskerettsinstusjon (konvensjonen artikkel 33 nr. 2). Det skal gjennomføres før konvensjonen inkorporeres.

6.5 Nederland

Nederlandsk rett bygger på et monistisk system. Det betyr at det ikke behøves en intern rettsakt for å bringe folkerett inn i nasjonal rett. Nederlands monistiske system er likevel noe moderert ved at det kun er de folkerettslige traktater som gjelder for alle og som er publisert i det som heter Tractatenblad, som gjelder uten intern rettsakt (Grunnloven § 93). Dersom disse to vilkårene er oppfylt, vil konvensjonsbestemmelsene ved motstrid gå foran nasjonal lovgivning (Grunnloven § 94).

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter oppfyller disse vilkårene, og gjelder dermed direkte i nasjonal rett. Ved ratifikasjonen ble det ansett nødvendig å gjøre endringer i lov om likebehandling av personer med funksjonsnedsettelse eller kronisk sykdom og i valgloven. Nederland har begynt en prosess for å ratifisere konvensjonens tilleggsprotokoll.

Når det gjelder adgangen til å påberope konvensjonen for domstolene, opplyses i svaret til utvalget at Nederland har lagt seg på samme linje som EU-domstolen; ifølge EU-domstolens avgjørelse 18. mars 2014 har konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter ikke

direkte virkning (selvkraft).⁶ I svaret til utvalget oppgis at det også i nasjonal rettspraksis i Nederland er lagt til grunn at konvensjonen ikke kan gis direkte virkning.

6.6 Frankrike

Fransk rett bygger på et monistisk system. Det følger av den franske grunnloven at traktater eller internasjonale avtaler som er godkjent eller ratifisert, vil ha forrang foran nasjonal lovgivning fra tidspunktet for publisering, så fremt det også er forpliktende for den andre parten (artikkel 55).

Det betyr at internasjonale menneskerettskonvensjoner går foran nasjonal lovgivning ved motstrid. Men konvensjonene er underordnet grunnloven, slik at grunnlovsbestemmelser ved motstrid vil gå foran.

Frankrike ratifiserte konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter i 2005. I den forbindelse ble det sørget for at lov om like rettigheter og muligheter, deltakelse og statsborgerskap for funksjonshemmede var i overensstemmelse med konvensjonen. I etterkant har også annen lovgivning blitt endret i lys av konvensjonen. Det er gjort lovendring for å styrke beskyttede personers autonomi (2007), for å gi beskyttede personer rett til å bestemme om de vil inngå ekteskap (2019), og for å oppnå optimal kontroll av beslutninger om behandling uten samtykke (2022). Men det påpekes i svaret til utvalget at ombudsmanden (Défenseur des droits) i sine rapporter kritiserer at nasjonal lovgivning ikke er helt i overensstemmelse med konvensjonen.

Ved ratifisering tok Frankrike inn en tolkningserklæring om innholdet begrepet «consent». I korte trekk tolker Frankrike bestemmelsen slik at en person som ikke er i stand til å avgi samtykke, likevel skal kunne motta behandling dersom det tillates av personens «representative or an authority or body provided for by law».

En forutsetning for at konvensjonen skal kunne gå foran nasjonal lovgivning, er at bestemmelsen har selvkraft («direkte virkning»). Ifølge franske rettsavgjørelser innebærer det at den må være tilstrekkelig klar, presis og ubetinget. Det må tas i betraktning partenes uttrykte intensjon, traktatens oppbygning, dens innhold og vilkår, at den ikke utelukkende regulerer forholdet mellom stater og at det ikke kreves noen ytterligere tiltak for at regelen kan gis virkning overfor enkeltpersoner.

Så langt har franske domstoler anerkjent selvkraft for konvensjonen artikkel 5 (diskrimineringsforbudet). Det følger av rapporter fra henholdsvis ombudsmanden og den franske dommeren Michael Blatman at det antas at også artikkel 7 og artikkel 13 når det gjelder barns rett til å bli hørt, herunder i høringer i rettssystemet, vil gis direkte virkning. Andre bestemmelser som antas å få direkte virkning er artikkel 24 (utdanning), artikkel 29 (deltakelse i politisk og offentlig liv) artikkel 21 (ytringsfrihet og tilgang til informasjon) og

⁶ Sak C-363/12 avsnitt 84-91. EU-domstolen påpeker her at konvensjonen har «karakter af en programerklæring, for så vidt som de forpligtelser, som følger af den nævnte konvention, er rettet til deltagerstaterne».

«89 Bestemmelserne i FN-konventionen er følgelig med hensyn til deres opfyldelse og retsvirkninger betinget af, at der udstedes yderligere retsakter, hvilket er deltagerstaternes ansvar. [...]

90 Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at undersøge FN-konventionens art og opbygning, skal det fastslås, at denne konventions bestemmelser ikke ud fra deres indhold udgør ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 85 og 86, og at de derfor ikke har direkte virkning i EU-retten. Det følger heraf, at gyldigheden af direktiv 2000/78 ikke kan vurderes i lyset af FN-konventionen.»

artikkel 18 (rett til bevegelsesfrihet og statsborgerskap) når det gjelder retten til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap.

Det legges også til grunn at konvensjonen ikke er ment å skape nye rettigheter, men å sikre at funksjonshemmede kan nyte menneskerettighetene på lik linje med andre. Derfor anses det at mange bestemmelser ikke har selvkraft, men forplikter staten til å treffe tiltak, enten ved å endre lovgivningen eller ved å iverksette konkrete tiltak til fordel for enkeltpersoner (for eksempel tilgjengelighet). Franske domstoler har anvendt konvensjonens målsettinger og prinsipper i tolkningen av nasjonal lovgivning.

I svar til utvalget opplyses videre om at det ikke pågår noen spesielle debatter internt i Frankrike nå knyttet til konvensjonen, men at det er tolkningsforskjeller mellom det som er lagt til grunn av staten og FNs overvåkningskomité (særlig når det gjelder psykisk helse, omsorg uten samtykke og substituerende beslutningsprosesser som vergemål).

6.7 Spania

En nasjonal lov fra 2014 fastsetter at gyldig inngåtte internasjonale traktater vil bli kunngjort i sin helhet i spansk Lovtidend (BOE), og de trer vanligvis i kraft ved kunngjøring. Fra dette tidspunktet gjelder de direkte i nasjonal rett. Det følger også av den spanske grunnloven § 96. Folkerettslige forpliktelser er dermed inkorporert i nasjonal rett.

Spania ratifiserte konvensjonen og den valgfrie protokollen i 2008, og de trådte i kraft samme år. Fra dette tidspunktet ble konvensjonen følgelig en del av det spanske regelverket.

Det følger av grunnloven og nasjonal lovgivning (el Código Civil) at internasjonale konvensjoner som er inkorporert, herunder konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, har høyere rang enn annen nasjonal lovgivning og ved motstrid går foran nasjonal lovgivning. Ved motstrid med grunnlovsbestemmelser, er det grunnloven som går foran.

Det opplyses i svar til utvalget at det er vedtatt en egen lov om regulatorisk tilpasning til konvensjonen. Formålet er å sikre at regelverket endres og tilpasses forpliktelsene i konvensjonen. Noe av bakgrunnen for loven er å ivareta forpliktelsene under konvensjonen artikkel 4, som krever at statspartene fatter alle hensiktsmessige tiltak som gjelder lovgivning, administrasjon eller annet for å sikre full realisering av menneskerettighetene uten diskriminering.

I svaret er det nevnt at gjennomføring av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 24 om utdanning i lovgivningen i 2020, har vært svært kontroversiell. Når det gjelder artikkel 10 om retten til liv, skapte loven fra 2021 om regulering av aktiv dødshjelp debatt blant frivillige organisasjoner som frykter økt diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Andre bestemmelser som har blitt vedtatt etter implementering av konvensjonen, er blant andre retningslinjer for anerkjennelse, erklæring og klassifisering av grad av funksjonsnedsettelse (2022), bestemmelser om grunnleggende vilkår for tilgjengelighet og ikke-diskriminering av funksjonshemmede ved tilgang til, og bruk av, varer og tjenester (2023) og sivilprosessuelle bestemmelser fra 2021 om støtte til å opptre som part i rettsak og til å utøve rettsevne.

6.8 Tyskland

Tyskland har et dualistisk system hvor det kreves en særskilt rettsakt for at en internasjonal avtale skal anses som tysk rett. Tyskland er en forbundsrepublikk, og både forbundsrepublikken og delstatene har lovgivende myndighet. Rettsakten som kreves for at en internasjonal avtale skal anses som tysk rett, gjennomføres på føderalt nivå.

Internasjonale forpliktelser implementeres hovedsakelig ved inkorporasjon, dvs. ved at det ved lov eller forskrift vedtas en «rettshåndhevingsordre» hvor det refereres til den aktuelle folkerettslige forpliktelsen og fremgår at den skal gjelde nasjonalt.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og den tilhørende protokollen ble ratifisert i 2009 etter rettshåndhevingsordre. Konvensjonen har samme rang som føderal lov. Den tyske grunnloven (Grundgesetz) har høyere rang enn føderale lover, og dermed også høyere rang enn konvensjonen. Grunnlovsbestemmelser vil derfor gå foran i et tilfelle av motstrid. Dersom det er motstrid mellom en konvensjonsbestemmelse og annen føderal lovgivning, vil den mer detaljerte bestemmelsen gå foran (lex specialis). I utgangspunktet søker man imidlertid å unngå motstrid gjennom å tolke tysk lov i lys av konvensjonen. I den tyske offentlige debatten har separate ordninger for funksjonshemmede på områder som utdanning, arbeid i såkalte verksteder og bofellesskap/boliginstitusjoner, vært omdiskutert. Det er uenighet om disse ordningene er i samsvar med konvensjonen. Universell utforming er også et tema som stadig diskuteres. Generelt får avgjørelser fra Grunnlovsdomstolen som berører konvensjonen stor medieoppmerksomhet. Slike avgjørelser har for eksempel handlet om tvangstiltak eller forbud mot diskriminering og krav om likebehandling ved medisinsk behandling under koronapandemien.

Ved ratifikasjon av konvensjonen ble det lagt til grunn at ratifikasjon ikke ville medføre noen direkte økonomiske konsekvenser utover kostnader til å opprette en uavhengig enhet for å fremme og overvåke implementering av konvensjonen.

6.9 Italia

Italia har etter det opplyste et dualistisk system hvor internasjonale forpliktelser tas inn i nasjonal lovgivning ved inkorporering.

Italia ratifiserte konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i 2009, og den ble samtidig inkorporert i italiensk rett. Det ble ikke gjort endringer i eksisterende lovgivning ved inkorporering.

I svaret til utvalget opplyses at de ikke har funnet eksempler på at konvensjonen har vært anvendt direkte i nasjonale domstoler.

Det opplyses videre om at det ikke har vært noen større diskusjoner internt om konvensjonen. Det vises til at Italia i 1992, 1999 og 2006 har vedtatt lovgivning som sikter på å oppnå likestilling og bedre arbeidsmuligheter for funksjonshemmede.

6.10 Irland

Irlands rettssystem bygger på dualisme.

Irland ratifiserte konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i 2018. Konvensjonen er brakt inn i nasjonal rett ved konstatering av rettsharmoni. Det vises i svaret til utvalget også til at Irland har vedtatt ny lovgivning i lys av konvensjonen, som The Assisted Decision Making (Capacity) Act 2015, og The Irish Sign Language Act 2017. Sistnevnte lov gir irsk tegnspråk status som et offisielt språk i landet. Flere andre tiltak er også iverksatt.

Irland opplyser at de vurderer å ratifisere tilleggsprotokollen.

I svaret til utvalget er det vist til eksempler på at konvensjonen anvendes som tolkningsmoment i saker for de nasjonale domstolene. Det er ikke vist til eksempler på at konvensjonen anvendes direkte.

6.11 Canada

Canada har et dualistisk rettssystem som er delt inn i et føderalt nivå og i ulike provinser. Det kan derfor oppstå variasjoner i implementering av folkerettslige traktater. Det er imidlertid tradisjon for harmonisering på dette området.

Canada ratifiserte konvensjonen i 2010. Konvensjonen er gjennomført ved konstatering av rettsharmoni. Det ble ikke ansett nødvendig å gjøre lovendringer for å imøtekomme konvensjonsforpliktelsene, verken føderalt eller på provinsnivå. Det ble vist til at en rekke menneskerettigheter allerede er beskyttet gjennom grunnloven.

Det opplyses at det i tiden etter ratifikasjon er gjennomført en rekke tiltak for å forbedre funksjonshemmedes stilling i samfunnet, herunder at det er vedtatt en omfattende lov som heter Accessible Canada. I fortalen til loven henvises det til konvensjonen. Men det påpekes samtidig i svaret til utvalget at konvensjonen har hatt en lite fremtredende posisjon i prosessene som har pågått for å bedre funksjonshemmedes stilling.

Ettersom konvensjonen ikke er brakt inn i nasjonal rett ved en rettsakt, er presumsjonsprinsippet førende for anvendelse av konvensjonen. Ifølge svaret til utvalget, har kanadisk høyesterett i nyere tid avsagt flere avgjørelser som vitner om et styrket presumsjonsprinsipp som gir folkeretten større gjennomslag. Men ved direkte motstrid mellom en konvensjon og nasjonal rett, vil nasjonal rett gå foran.

Det opplyses videre at det pågår en prosess for å sikre at FNs sentrale menneskerettskonvensjoner internt gis høyere rang og tillegges større vekt i tolkningsspørsmål. Men det er for tidlig å konkludere på hva utfallet vil bli.

Ambassaden er ikke kjent med at konvensjonen i noe tilfelle har blitt anvendt som eneste eller avgjørende rettsgrunnlag av en kanadisk domstol, verken på føderalt nivå eller provinsnivå. En analyse gjennomført av University of Windsor viser at konvensjonen har blitt nevnt i om lag 50 avgjørelser i løpet av de første ti årene etter ratifikasjonen. I enkelte saker i ulike provinser har konvensjonen tjent som et tolkningsbidrag for å avklare rettsstillingen. I analysen konkluderes det med at konvensjonens påvirkning i rettssystemet må anses som svært beskjeden.

Ved ratifikasjon av konvensjonen ble det lagt til grunn at ratifikasjon ikke ville medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

6.12 Storbritannia

Storbritannia har et dualistisk rettssystem.

For at konvensjoner skal bli en del av nasjonal lovgivning, må de vedtas gjennom en lov i parlamentet eller, når det gjelder traktater som berører saker som er delegert, behandles i de lovgivende forsamlinger som sakene er delegert til (for eksempel Det skotske parlamentet eller det walisiske Senedd).

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er ikke inkorporert. Det fremgår ikke at det ble gjort endringer for å tilpasse eksisterende lovgivning til konvensjonen, men det beskrives at deler av konvensjonens bestemmelser og prinsipper allerede var reflektert i britisk lovgivning. Som eksempel vises til likestillingsloven av 2010 og Mental Capacity Act av 2005.

Nasjonal lovgivning tolkes i lys av konvensjonen, slik at det søkes å nå et resultat som er i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene. Men dersom det oppstår motstrid mellom konvensjonen og nasjonal lovgivning, vil nasjonal lovgivning ha forrang.

6.13 Sammenfatning

I samtlige stater som er omtalt foran, er konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter en relevant rettskilde. Den anvendes som en faktor ved tolkning av nasjonal lovgivning.

Hvordan konvensjonen er gjennomført i nasjonal rett, varierer mellom de ulike statene. Et fellestrekk er at stater som normalt anvender inkorporering som metode for gjennomføring av menneskerettskonvensjoner, også har inkorporert konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (Finland, Italia, Tyskland, Spania, Nederland og Frankrike). Andre stater opplyser at de ikke har inkorporert, men har gjennomført lovendringer for å implementere konvensjonen i nasjonal lovgivning (Sverige og Island). Øvrige stater opplyser at de ikke har foretatt noen aktiv handling, men har gjennomført konvensjonen ved konstatering av rettsharmoni (Danmark, Storbritannia, Canada og Irland).

Konvensjonen har ulik vekt eller trinnhøyde i de nasjonale rettssystemene. Flere stater har mekanismer som gir konvensjonen forrang ved motstrid med nasjonal lovgivning, men slik at konvensjonen likevel må vike ved motstrid med nasjonal grunnlov (Nederland, Frankrike, Spania og Italia). Andre stater har implementert konvensjonen med samme rang som annen nasjonal lovgivning (Tyskland, Finland), og det er da ikke gitt hvilken bestemmelse som går foran dersom det oppstår motstrid med en nasjonal lov. I de resterende statene vil nasjonal rett gå foran ved motstrid (Danmark, Sverige, Canada og Storbritannia). Uansett hvilken trinnhøyde konvensjonen har, vil man imidlertid så langt som mulig tolke nasjonal rett i samsvar med konvensjonen og slik også oftest unngå motstrid.

Selv om flere stater har mekanismer som gir konvensjonen forrang ved motstrid, opplyses det ikke av noen stater at nasjonal rett så langt har blitt satt til side som følge av motstrid med konvensjonen.

Konvensjonens stilling i nasjonal rett er heller ikke alene avgjørende for hvor stor rolle den spiller i den nasjonale rettsordenen. Det er av betydning om det er tradisjon for å anvende internasjonale rettskilder, og domstolenes innstilling til dem. Herunder hvordan den interne rettsorden forholder seg til spørsmålet om direkte anvendelighet (selvkraft).

Som nevnt har nederlandske domstoler, på linje med EU-domstolen, vært avvisende til at konvensjonen kan anvendes direkte. Frankrike uttrykker at en rekke konvensjonsbestemmelser nok vil kunne anvendes direkte, men flere faktorer må tas i betraktning for å avgjøre hvilke det gjelder.

De fleste av statene opplyser om at de har foretatt lovendringer og gjennomført andre tiltak for å forbedre funksjonshemmedes stilling, i lys av konvensjonen.



KAPITTEL 7

Tolkning av konvensjonen

Siden konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er en folkerettslig avtale – traktat - redegjøres det i dette kapitlet først for generelle utgangspunkter ved tolkning av traktater, med enkelte visitter til konvensjonen. Deretter behandles tre typer problemstillinger. Den første gjelder enkelte gjennomgående tolknings spørsmål som ordlyden i konvensjonen reiser. Den andre gjelder betydningen av uttalelser fra komiteen som håndhever konvensjonen. I den forbindelse gis en oversikt over komiteens mandat og dens sammensetning og komiteens arbeid og uttalelser. Deretter vurderes komiteens metode og tolkningsstil og hvilken vekt komiteuttalelsene skal tillegges som rettskildefaktor. Den tredje problemstillingen gjelder Norges tolkningserklæringer og hvilken rettslig betydning erklæringene vil få etter inkorporering av konvensjonen. Ved ratifikasjon av konvensjonen ble det gitt to erklæringer om hvordan Norge forstår artikkel 12 og artiklene 14 og 25.

7.1 Utgangspunkter ved tolkningen

Innholdet av traktater fastlegges etter folkerettens regler og prinsipper for traktattolkning. Disse er kodifisert i Wienkonvensjonen om traktatretten artikler 31 til 33, som anses som uttrykk for folkerettslig sedvanerett.¹

Den generelle bestemmelsen i artikkel 31 nr. 1 danner utgangspunktet for all traktattolkning.² Ifølge bestemmelsen skal traktater tolkes i god tro (lojalt), basert på en naturlig forståelse av ordlyden, lest i den sammenheng den inngår i, og i lys av dens gjenstand og formål.

Konvensjonens formål kan fremgå av fortalen, en formålsbestemmelse eller mer indirekte. Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter fastsetter i artikkel 1 at formålet med konvensjonen er å fremme, verne om og sikre at alle funksjonshemmede fullt ut og på lik linje nyter godt av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet. Dette formålet er sentralt ved tolkning av konvensjonen.

¹ HR-2023-491-P avsnitt 100 med henvisning til Den internasjonale domstolens (ICJ) dom 13. juli 2009 *Costa Rica mot Nicaragua* avsnitt 47.

² Se for eksempel Kravik mfl. 2023 side 121.

Konvensjonen oppstiller også i artikkel 3 åtte grunnprinsipper som konvensjonen er bygget på, og i artikkel 4 generelle forpliktelser for statene. De andre konvensjonsbestemmelsene må leses i lys av også disse bestemmelsene.

Etter Wienkonvensjonen artikkel 31 nr. 3 tas også hensyn til etterfølgende avtaler mellom partene om tolkning av konvensjonen, etterfølgende praksis fra statene som kan kaste lys over hvordan de forstod konvensjonsforpliktelsene da konvensjonen ble inngått, og andre folkerettslige regler som gjelder mellom traktatspartene.

Først når disse kildene er anvendt, kan det ses hen til supplerende tolkningsfaktorer, jf. artikkel 32. Dette kan gjøres til støtte for det tolkningsresultatet som følger av anvendelsen av artikkel 31, eller til bruk når tolkningen etter artikkel 31 fører til et tvetydig eller uklart resultat eller et resultat som er åpenbart meningsløst eller urimelig. De supplerende tolkningsfaktorene er i første rekke traktatens forarbeider og forhistorie. Men også andre faktorer kan tas i betraktning, da listen i artikkel 32 ikke er uttømmende.³ Bakgrunnen for at disse kildene har mindre betydning, er suverenitetsprinsippet: medlemsstatene er bundet av den ordlyden de har sluttet seg til.⁴

Ved tolkningen står altså ordlyden i en særstilling. Resultatet må være forankret i konvensjonsteksten.⁵ Det er i utgangspunktet partenes omforente forståelse på tidspunktet for traktatinngåelsen som er avgjørende. Det er samtidig et viktig trekk ved menneskerettskonvensjoner at det er rom for å tolke konvensjonsrettighetene slik at innholdet endrer seg over tid (dynamisk tolkning).⁶ Menneskerettskonvensjoner gir individer rettigheter og en dynamisk tolkning vil etter omstendighetene være nødvendig for å sikre at konvensjonen kan yte effektivt vern over tid, for eksempel når samfunnsutviklingen skaper nye spørsmål som ikke var relevante da konvensjonen ble fremforhandlet.

Uttalelser fra traktaters eventuelle overvåkningskomiteer er ikke nevnt i Wienkonvensjonen, og heller ikke i statuttene til den internasjonale domstolen (ICJ) over relevante rettskilder jf. statuttene artikkel 38. Likevel er overvåkningskomiteenes uttalelser relevante på grunn av komiteenes status som ekspertorgan for de respektive FN-konvensjonene. ICJ la i Diallo-saken (2010) til grunn at uttalelser i individklagesaker og generelle kommentarer fra FNs menneskerettskomité må tillegges «great weight», og dette synspunktet gjentas i Qatar (2021).⁷ I den sistnevnte saken uttalte domstolen videre at den hadde studert uttalelsene fra komiteen som overvåker oppfyllelsen av FNs rasediskrimineringskonvensjon grundig. Den la likevel ikke komiteens tolkning av konvensjonen til grunn, under henvisning til det tolkningsresultatet som fulgte av anvisningene i Wienkonvensjonen. Hvilken betydning uttalelser fra overvåkningskomiteene skal tillegges, kan ikke besvares på generelt grunnlag, men må avgjøres etter en konkret vurdering hvor flere momenter inngår. Betydningen av uttalelser fra FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter, behandles nærmere i del I punkt 7.4.

³ Merk at det er svært begrenset i hvilke tilfeller supplerende tolkningsfaktorer kan brukes til å avgjøre meningsinnholdet i traktaten, jf. artikkel 32 bokstav a og b.

⁴ NIM 2023, punkt 2.6.2.5.

⁵ ICJ Qatar 4. februar 2021 *Qatar mot De forente arabiske emirater* avsnitt 81, se også HR-2023-491-P avsnitt 112.

⁶ Backer 2005 side 427 om tre ulike begrunnelser for dynamisk tolkning; endrede samfunnsforhold i form av teknologiske nyvinninger eller andre fysiske samfunnsforhold, endring i samfunnets holdninger og verdier, eller med formål om å utvide rettigheten.

⁷ ICJ Qatar 2021, avsnitt 101

7.2 Tolkning av konvensjonen i norske domstoler

Hittil er de generelle utgangspunktene ved folkerettslig tolkning av traktater beskrevet. Et annet spørsmål er hvordan norske domstoler skal gå frem dersom de, etter å ha sett hen til disse momentene, fortsatt er i tvil om forståelsen av FN-konvensjoner som konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Ved anvendelse av forrangsregelen i menneskerettsloven § 3 i forholdet mellom norske lovbestemmelser og EMK, har Høyesterett trukket opp en fremgangsmåte ved de såkalte Bøhler-prinsippene i Rt-2000-996 (Bøhler) og Rt-2005-833, som oppsummeres slik:

[..]ved anvendelse av reglene i EMK skal norske domstoler foreta en selvstendig tolking av konvensjonen. Herunder skal de benytte samme metode som EMD. Norske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser. Det er likevel i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen. Og dersom det er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.⁸

Det er, som det fremgår, to betraktninger her: For det første at Høyesterett skal anvende den samme metoden som EMD, men også at det er EMD, ikke Høyesterett, som skal utvikle konvensjonen. I Rt-2008-1764 (Restauratørsaken) uttales det at betraktningene vil ha gyldighet også når norske domstoler vurderer forholdet mellom norsk lov og SP.⁹ Det er ikke helt klart om dette også viser til at Høyesterett skal anvende samme metode som FNs menneskerettskomité, men det må være klart at uttalelsen ikke kan forstås slik at norske domstoler skal anvende samme metode som enhver komité som overvåker statenes oppfyllelse av FNs menneskerettskonvensjoner. Dette vurderes ikke av Høyesterett i restauratørsaken, og det gis heller ikke en begrunnelse i uttalelsen som tilsier det. Som nevnt omtales betydningen av uttalelser fra FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter i del I punkt 7.4 nedenfor.

Større betydning har uttalelsen i Bøhlerdommen om at norske domstoler ved tolkningstvil må kunne ta i betraktning de verdiprioriteringene som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning når det er tvil om forståelsen av konvensjonen. Det er grunn til å tro at prinsippet vil være av vel så stor betydning ved tolkning av FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som for EMK, fordi praksis knyttet til FN-konvensjonen er mindre omfattende og komiteenes uttalelser ikke er rettslig bindende og også av andre grunner kan ha mindre vekt enn EMDs dommer, se nedenfor.¹⁰

Det må også være av betydning hvilke hensyn som står på spill og hvilke hensyn som underbygger den aktuelle konvensjonsbestemmelsen. For eksempel gjaldt Rt-2008-1764 en bestemmelse om ankenektelse som var begrunnet ut fra prosessøkonomiske hensyn. Endringen som var påkrevd for å imøtekomme anbefalingen fra Menneskerettskomitéen, var for øvrig «i samsvar med norske prosessidealer».¹¹

Når det er tvil om tolkningen av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, vil det kunne være av betydning om det, for å imøtekomme FN-komiteens anbefaling, vil være

⁸ Rt-2005-833 avsnitt 45, også med henvisning til Rt-2000-996, Rt-2002-557 og Rt-2003-359.

⁹ Rt-2008-1764 avsnitt 76.

¹⁰ Hellerslia 2018 side 109-110.

¹¹ Rt-2008-1764 avsnitt 101.

nødvendig å tilsidesette en lovregel som er utslag av en klar verdiprioritering fra lovgiver. Det skal mindre til å følge anbefalingen hvis det vil innebære å tilsidesette en norsk lov som er basert på mindre vektige hensyn eller der anbefalingen er i samsvar hensynene som ligger bak den norske lovregelen.

7.3 Noen gjennomgående tolknings spørsmål

I dette punktet tar utvalget opp noen spørsmål som særlig gjør seg gjeldende ved tolkning av konvensjonen.

7.3.1 Absolutte eller relative rettigheter

Et første tolknings spørsmål er om rettigheter i konvensjonen som tilsynelatende er absolutte, likevel på nærmere vilkår kan begrenses.

Enkelte menneskerettigheter er absolutte. Et eksempel på dette er forbudet mot tortur og annen nedverdiggende eller umenneskelig behandling.¹² De fleste menneskerettigheter er det imidlertid adgang til å begrense eller gjøre inngrep i, på nærmere vilkår. I bestemmelsene inntatt i EMK og SP følger en slik adgang typisk av selve bestemmelsen. Av noen bestemmelser følger det at anvendelsesområdet er begrenset.¹³ Andre bestemmelser er formulert slik at det kan gjøres inngrep i rettigheten på nærmere vilkår; normalt kreves at inngrepet har hjemmel i lov, forfølger et av de oppgitte formål og er forholdsmessig. I ØSK artikkel 4 fastsettes generelt at i de rettighetene staten gir for å oppfylle konvensjonen, kan det bare gjøres begrensninger i samsvar med rettsregler og bare i den utstrekning inngrepet er forenlig med rettighetenes natur og utelukkende med det formål å fremme den allmenne velferden i et demokratisk samfunn.

Slike begrensingsbestemmelser er ikke inntatt i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.

Dette må, slik utvalget forstår det, sees i sammenheng med at konvensjonens formål, som det fremgår av artikkel 1, er å fremme, verne om og sikre at alle funksjonshemmede fullt ut og på lik linje nyter godt av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekt for deres iboende verdighet.

Konvensjonen gjelder altså realiseringen av de grunnleggende menneskerettighetene – slik de fremgår av de andre kjernekonvensjonene i FN, og som det vises til i fortalen – for funksjonshemmede. Bakgrunnen er en erkjennelse av at selv om menneskerettighetene i SP, ØSK mv. gjelder for funksjonshemmede, er realiteten ofte at disse på grunn av holdninger eller hindringer ikke nyter godt av dem på lik linje med andre. Konvensjonens artikkel 5 inneholder derfor et generelt diskrimineringsforbud, mens de øvrige materielle artiklene stort sett går ut på å konkretisere statenes plikter for å sikre at sentrale menneskerettigheter i praksis gjelder for funksjonshemmede på lik linje med andre.

¹² Dette forbudet kan gjenfinnes i flere menneskerettskonvensjoner som EMK artikkel 3, SP artikkel 7 og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 15.

¹³ Se for eksempel EMK artikkel 2 (retten til liv), her er blant annet presisert at rettigheten ikke krenkes hvis det går med liv i nødvendig selvforsvar.

Det følger av dette at begrensninger i rettighetene som gjelder for alle, også gjelder for funksjonshemmede.

Det som kan være vanskeligere å utlede av konvensjonen selv eller av sammenhengen med andre konvensjoner, er i hvilken grad det kan gjøres begrensninger som har tilknytning til en funksjonsnedsettelse når en bestemmelse nettopp går ut på at staten anerkjenner at funksjonshemmede skal kunne utøve eller nyte godt av en rettighet *på lik linje med andre*.

Det er på det rene at forskjellsbehandling som har saklig grunn, er nødvendig og ikke er uforholdsmessig, ikke utgjør diskriminering (se del II punkt 5.1.2). Kan det samme gjøres gjeldende når det er tale om retten til å nyte godt av for eksempel bevegelsesfrihet (artikkel 18), tilgang til rettssystemet (artikkel 13), eller til å delta i samfunnet med valgmuligheter (artikkel 19), *på lik linje med andre*?

Utvalgets forståelse er at dette må behandles på samme måte som diskrimineringsforbudet. Det vil si at saklig, nødvendig og forholdsmessig forskjellsbehandling er forenlig med disse konvensjonsbestemmelsene. Følgelig kommer utvalget for eksempel til at funksjonshemmede kan utelukkes fra å være meddommere dersom det er nødvendig av hensyn til tiltaltes rettssikkerhet (artikkel 13). Men ut fra formålet med konvensjonen må det kreves at det skjer grundige overveielser av om forskjellsbehandling er saklig, nødvendig og forholdsmessig, med bevissthet om faren for at fordommer og gamle forestillinger kan prege vurderingene.

7.3.2 Umiddelbar eller progressiv gjennomføring

Et annet tolkningsspørsmål som er gjennomgående for konvensjonen, er om den aktuelle rettigheten krever umiddelbar gjennomføring eller om den kan oppfylles over tid. Konvensjonen handler om rettigheter innenfor ulike kategorier av menneskerettigheter, både sivile og politiske rettigheter og sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. Den bestemmer i artikkel 4 nr. 2 at når det gjelder de sistnevnte rettighetene, er statene forpliktet til å treffe tiltak innenfor et maksimum av tilgjengelige ressurser med sikte på å gradvis oppnå full gjennomføring av rettighetene. Der det følger av folkeretten at umiddelbar oppfyllelse kreves, må det til.

Konvensjonen angir ikke hvilke av rettighetene som anses å tilhøre den ene eller andre kategorien. Ofte vil det følge av rettighetens natur at den krever umiddelbar gjennomføring, som for eksempel når det angis i artikkel 15 at ingen skal utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Andre bestemmelser er derimot mer utfordrende å fastlegge rekkevidden av, for eksempel plikten i artikkel 9 til å sørge for tilgjengelighet. En del av bakgrunnen for usikkerheten, er at komiteen ikke har vært helt klar eller konsekvent med på tanke på betydningen av rettighetenes ulike karakter.¹⁴ Utvalget drøfter flere steder i utredningen om de enkelte bestemmelser krever umiddelbar oppfyllelse eller om de kan oppfylles gradvis.

¹⁴ Larsen 2015 side 39. Utvalget legger til grunn at forpliktelsen i artikkel 9 hovedsak er gjenstand for progressiv gjennomføring, se del II punkt 9.6.1.

7.3.3 Innholdet i statens forpliktelser

I likhet med andre menneskerettskonvensjoner inneholder konvensjonen ikke bare en plikt for staten til å respektere individenes rettigheter og friheter («negative forpliktelser»), men også en plikt til å foreta aktive tiltak for å sikre rettighetene. Sistnevnte kalles gjerne en sikreplikt (eller en handleplikt, «positive forpliktelser»). Et viktig trekk ved konvensjonen er at mange bestemmelser er utformet med utgangspunkt i denne handleplikten. Konvensjonen sier ofte at staten «skal treffe alle hensiktsmessige tiltak» eller liknende formuleringer, eller at staten skal «sikre» at funksjonshemmede nyter godt av en rettighet på lik linje med andre. Videre er konvensjonens bestemmelser utformet slik at det tidvis angis at individene har en bestemt frihet eller rettighet, mens det ellers angis at staten skal bekrefte, erkjenne eller anerkjenne at noen har en rett. Det er ikke uten videre klart om, og i så fall hvordan, konvensjonens bruk av de ulike formuleringene påvirker innholdet i statens handleplikt.

Utvalget mener at det ikke kan trekkes sikre slutninger om innholdet i en bestemmelse alene ut fra om man har valgt den ene eller andre formuleringen av en plikt eller en rettighet. Det må snarere bero på en konkret tolkning av den enkelte bestemmelse om den innebærer en plikt til umiddelbar eller gradvis oppfyllelse, og hva statens handleplikt nærmere innebærer.

7.4 Betydningen av komiteens uttalelser

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere «hvilken vekt CRPD-komiteens uttalelser har ved tolkningen av konvensjonen».

Som nevnt er komiteens uttalelser i klagesaker ikke bindende for medlemsstatene, og det følger ikke av konvensjonsteksten at komiteen har myndighet til å avgjøre hvordan konvensjonen skal tolkes. Medlemsstatene er dermed ikke forpliktet til å følge komitéuttalelsene. Uttalelsene er likevel av betydning fordi komiteen er et ekspertorgan som er gitt i oppgave å overvåke statenes etterlevelse av konvensjonen. Ved tolkningen av FN-konvensjoner er det også generelt få kilder utover ordlyden og komiteenes uttalelser.

Utover de generelle utgangspunktene som skisseres her, er betydningen av komiteens uttalelser et sammensatt og komplekst spørsmål. For å gi en nærmere vurdering av betydningen av komiteens uttalelser, vil det i det følgende redegjøres for komiteens mandat og sammensetning, dens arbeidsformer, metode og tolkningsstil og til slutt foretas en nærmere vurdering av rettskildeværdien av komiteens uttalelser. Ved denne gjennomgangen har utvalget hatt stor nytte av Kjetil M. Larsens utredning om mulig norsk tilslutning til konvensjonens individklageordning og Thom Arne Hellerslias artikkel om uttalelser fra FN-komiteene.¹⁵

7.4.1 Komiteens mandat og dens sammensetning

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter er opprettet i medhold av konvensjonens artikkel 34, som er utformet etter samme mønster som bestemmelsene om tilsvarende overvåkningskomiteer i de andre menneskerettskonvensjonene i FN.

¹⁵ Se Larsen 2015 og Hellerslia 2018.

Overvåkningskomiteene overvåker statenes etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. Disse internasjonale organene er verken organisasjoner eller domstoler.

I dag er det ni konvensjoner med tilhørende overvåkningskomiteer, inkludert komiteen for funksjonshemmedes rettigheter. FNs menneskerettskomité er overvåkningsorgan for Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). Det meste av norsk rettspraksis og juridisk litteratur om betydningen av praksis fra komiteene, er knyttet til menneskerettskomiteen og barnekomiteen. Dette må antas å ha en viss overføringsverdi til andre FN-komiteer, da alle er ekspertorganer på sine områder. Samtidig vil det være noen nyanser her.¹⁶ Det er ulik kvalitet på uttalelsene, noe som kan ha sammenheng med at komiteene opprettet under de tematiske konvensjonene først og fremst skal fremme de hensynene konvensjonen skal ivareta. Avveininger mot andre hensyn kan bli preget av det.¹⁷

Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter skal etter artikkel 34 nr. 2 ha 18 medlemmer. Det er statspartene som på statspartsmøter oppnevner medlemmene. Medlemmene sitter i komiteen i sin personlige kapasitet og ikke som representanter for statene, jf. artikkel 34 nr. 3.

Komiteens medlemmer må være statsborgere i en stat som er part i konvensjonen. Det kreves imidlertid ikke at staten også må være part i tilleggsprotokollen, og det vil derfor skje at individklager behandles av komitémedlemmer fra stater som ikke selv har anerkjent komiteens kompetanse til å undersøke individklager. Dette er annerledes enn ved behandlingen av individklager av EMD, men det er uansett et trekk komiteen har felles med andre konvensjonsorganer i FN-systemet.¹⁸

Komiteen skal bestå av medlemmer fra ulike geografiske regioner, fra ulike sivilisasjoner og ulike rettssystemer, det skal være en god kjønnsbalanse, og det skal til enhver tid finnes medlemmer som selv er funksjonshemmede, jf. artikkel 34 nr. 4.

Konvensjonen fastsetter krav til komitémedlemmene i konvensjonen art 34 nr. 3. Medlemmene skal ha høy moralsk aktelse og anerkjent kompetanse og erfaring på området konvensjonen dekker. Det står ikke i konvensjonen at komiteen bør inneha juridisk ekspertise, men det er praksis at komiteene i FN innehar juridisk kompetanse uavhengig av om konvensjonene angir dette som et uttrykkelig krav.¹⁹ Høyt innslag av andre faggrupper vil særlig kunne bidra positivt til komiteens arbeid med å fremme konvensjonsrettighetene, blant annet knyttet til statsrapportene, mens en juridiskfaglig tilnærming er viktig for kvaliteten av tolkningsuttalelser.²⁰ I komiteen for funksjonshemmedes rettigheter er det i 2023 seks jurister, altså en tredjedel. Dette er en lavere andel enn i de andre konvensjonsorganene som behandler individklager. Ingen av juristene i komiteen har dommererfaring. Flertallet av medlemmene oppgir imidlertid at de har utdanning og erfaring knyttet til menneskerettigheter.

¹⁶ Bårdsen 2017 side 176.

¹⁷ Bårdsen 2017 side 176.

¹⁸ Larsen 2015 side 15.

¹⁹ Larsen 2015 side 15.

²⁰ Se for eksempel St.meld. nr. 39 (2015-2016) kap. 5.3.1 og Hellerslia 2018 note 18.

Elleve av medlemmene i komiteen arbeider eller har arbeidet for organisasjoner som representerer eller arbeider for rettighetene til funksjonshemmede. Tolv av medlemmene oppgir at de selv er funksjonshemmet.²¹

7.4.2 Komiteens arbeid og uttalelser

Komiteens arbeid kan deles inn i tre hovedkategorier:

- gjennomgang av statsrapporter, der komiteen gir uttrykk for sitt syn gjennom konkluderende bemerkninger («concluding observations»)
- behandling av klager fra enkeltindivider («views»)
- utarbeidelse av generelle kommentarer til konvensjonen («General Comments eller General Guidelines»)

Ved de ulike arbeidsformene ivaretar komiteen ulike funksjoner. Dette har betydning for innholdet i uttalelsene og hvor egnet de er til anvendes som rettskilde ved tolkning av konvensjonen. Komiteen gir både uttalelser om tolkningen av bestemmelser i konvensjonen, anbefalinger om god praksis og veiledning om forhold av mer prosessuell art.²²

Gjennomgang av statsrapporter

Statene skal etter artikkel 35 nr. 2 minst hvert fjerde år avgi en bred rapport til komiteen om de tiltakene de har truffet for å oppfylle sine forpliktelser etter konvensjonen, og om den fremgangen som har funnet sted i den forbindelse. Komiteen gjennomgår hver rapport, og gir generelle anbefalinger som oversendes til den berørte staten (jf. artikkel 36).

Frivillige organisasjoner («non governmental organizations») har en sentral rolle i utarbeidningen av rapportene. Det følger av konvensjonen at sivilsamfunnet aktivt skal trekkes inn i prosessen med utarbeidelsen av rapportene.²³ Organisasjoner kan komme med innspill til hvilke temaer komiteen skal sette søkelys på. Organisasjonene utgir også gjerne en alternativ rapport som ofte omtales som en «skyggerapport» til statens rapport.

Hovedformålet med rapporten og kommentarene til rapporten er å kartlegge utviklingen i medlemsstatene («the progress made»)²⁴. Rollen komiteen utøver i denne sammenheng kan karakteriseres som en pådriver og/eller tilsynsrolle.²⁵ Komiteen vil typisk blant annet gi uttrykk for bekymringer knyttet til forholdene i medlemsstaten.

Komiteens avsluttende merknader til statens rapport gir ofte uttrykk for hva som anses som ønskelig praksis («best practice») på det aktuelle området, uten at komiteen dermed konstaterer at det foreligger brudd på forpliktelsene.²⁶ Komiteens uttalelser til statenes rapporter er derfor av mindre betydning som rettskilde. I juridisk litteratur er det også

²¹ *Membership* | OHCHR 2016 var sju av medlemmene i komiteen jurister. Av juristene i komiteen har tre erfaring fra akademia, to fra henholdsvis advokatpraksis og frivillige organisasjoner og én fra offentlig forvaltning. Ingen av juristene har dommererfaring. Halvparten av medlemmene i komiteen jobber for organisasjoner som representerer eller arbeider for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 8.4).

²² Se også Hellerslia 2018 side 92.

²³ Se artikkel 35 nr. 4 og artikkel 4 nr. 3

²⁴ Se også SP artikkel 40 første og andre ledd.

²⁵ Se Hellerslia 2018 side 77.

²⁶ Ulfstein 2016 side 396.

påpekt at anbefalinger til statene bør behandles med forsiktighet som tolkningsuttalelse, særlig fordi anbefalingene vedtas under tidspress, ordlyden kan være upresis, og de vedtas ved konsensus.²⁷

Norge har så langt avgitt én rapport, i 2015. Komiteen ga sine anbefalinger til Norge i 2019.²⁸ Også i anbefalingene til Norge er det ofte uklart om uttalelsene er ment som anbefalinger om tiltak Norge bør iverksette for å sikre en optimal praksis, eller om de sier noe om tolkningen av konvensjonen. I alle fall på noen områder fremstår det som at komiteen mener at norsk lovgivning er i strid med konvensjonen. Men det er altså grunn til å være forsiktig med å legge til grunn at komiteens anbefalinger gir uttrykk for tolkning av konvensjonsforpliktelsene.

Anbefalinger til andre stater gir liten generell veiledning i fortolkningen av konvensjonen. Anbefalingene er ikke begrunnet og forståelsen av dem forutsetter kunnskaper om det aktuelle landets rettsregler og praksis.

Behandling av individklager

Den andre hovedarbeidsformen for komiteen, er at den behandler individklager («communications») fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som hevder at de har vært utsatt for en konvensjonskrenkelse. En forutsetning for at komiteen skal kunne behandle individklager, er at den innklagede staten har ratifisert den valgfrie protokollen om individklageordningen. Protokollen ble vedtatt og trådte i kraft samtidig med konvensjonen. I dag har protokollen 105 parter.²⁹ Norge har ikke sluttet seg til protokollen.³⁰

Individklageordningen til konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter skiller seg ikke vesentlig fra de andre individklageordningene til FNs menneskerettskonvensjoner. Her vil saksgangen beskrives i korte trekk. Dersom en klage ikke avvises umiddelbart, oversendes den til den innklagede statsparten som gis en frist til å komme med uttalelser. Etter det får klageren mulighet til å kommentere statens svar. I påvente av avgjørelse i saken kan komiteen anmode den innklagede staten om å treffe midlertidige tiltak («interim measures») dersom det er nødvendig fordi det er en overhengende fare for at den påståtte konvensjonskrenkelsen medfører uopprettelig skade mens saken er til behandling. Dersom kravene for realitetsbehandling ikke anses oppfylt, blir saken avvist. Hvis saken slipper inn til behandling, gir komiteen en uttalelse der den redegjør for sine synspunkter og eventuelt fremmer forslag eller gir anbefalinger. Staten blir bedt om å informere konvensjonsorganet innen seks måneder om tiltak som er truffet i lys av komiteens synspunkter.³¹

Det er behandling av individklagesaker som har mest likhet med dømmende virksomhet, men avgjørelsene gir uttrykk for komiteens «views» og er ikke bindende for statene.³² Komiteens behandling av individklagesakene er basert på det en kan kalle en forvaltningsprosess med fullt ut skriftlig behandling. Begrunnelsene er ofte relativt korte og preget av å være statuerende uten at de aktuelle argumenter drøftes utførlig. Dette gjør at det kan være vanskelig å få tak på rettskildebruken. Tendensen synes imidlertid å gå i retning

²⁷ Ulfstein 2016 side 396.

²⁸ Se Norges statsrapport 2015, Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019 og komiteens anbefalinger til Norge 2019.

²⁹ United Nations Treaty Collection (hjemmeside, hentet 26. september 2023).

³⁰ Se Meld. St. 39 (2015–2016) kapittel 8.

³¹ For en mer utfyllende behandling av komiteens behandling av individklager, se for eksempel Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 4.3.

³² Ulfstein 2016 side 396.

av mer omfattende begrunnelser og flere henvisninger til rettskilder. Den klart vanligste rettskilden er komiteenes egne uttalelser, både generelle kommentarer, uttalelser i individklager og uttalelser om statsrapporter. Det praktiseres en indre rangordning, der det først vises til generelle kommentarer dersom spørsmålet er løst der, deretter uttalelser i individklager og så uttalelser til statsrapporter dersom ikke andre uttalelser støtter resultatet.³³ Komiteen viser i liten grad til andre folkerettslig relevante kilder ved tolkningen av konvensjonen.³⁴

Komiteen har per november 2023 avgitt 41 realitetsavgjørelser og 16 avvisningsavgjørelser, dvs. fem-seks avgjørelser i året i gjennomsnitt siden den startet å behandle individklagesaker, men med et økende antall saker de siste årene.³⁵

At Norge ikke har anerkjent den individuelle klageretten under konvensjonen, betyr ikke at komiteens praksis i klagesakene er uten betydning når konvensjonen skal tolkes og anvendes i Norge. Fraværet av norske saker gir imidlertid færre saker med direkte overføringsverdi for Norge.³⁶

Generelle kommentarer

Den tredje hovedarbeidsformen for komiteen består i utarbeidelse av generelle kommentarer eller anbefalinger. I de generelle kommentarene gir komiteen uttrykk for sin forståelse av enkeltbestemmelser i konvensjonen eller spesifikke temaer, og den gir også generelle anbefalinger om gjennomføringen av bestemmelsene. Normalt bruker FNs overvåkningsorganer betegnelsen «General Comments» når den gir denne type uttalelser, men komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har også anvendt betegnelsen «General Guidelines», uten at det er klart om det innebærer noen realitetsforskjell. Det er altså uklart om retningslinjer er ment å ha samme status og/eller kan tillegges samme betydning som generelle kommentarer fra komiteen.³⁷

Komiteens kompetanse til å gi generelle tolkningsuttalelser har et noe svakt grunnlag i konvensjonen. Det heter i artikkel 36 nr. 1 at komiteen, i tilknytning til behandlingen av statsrapporter, kan legge frem generelle anbefalinger som den finner hensiktsmessig. Ordlyden og plasseringen tyder på at den særlig tar sikte på kommentarer i forbindelse med gjennomgangen av den enkelte statsrapport. Uansett har det utviklet seg en klar praksis uten sterke protester mot ordningen som sådan.³⁸

Det er en vekselvirkning mellom de generelle kommentarene og de andre overvåkningsmekanismene. Når komiteen utarbeider generelle kommentarer, trekker den på erfaringer den har høstet gjennom behandling av statenes rapporter og eventuelle klagesaker. Når de generelle kommentarene er vedtatt, viser komiteen til disse i sine avsluttende merknader til statenes rapporter og i uttalelser den avgir i individklagesaker. Formålet med kommentarene er å gi veiledning til statspartene, de som skal nyte godt av konvensjonen, sivil-

³³ Hellerslia 2018 side 83-84.

³⁴ Hellerslia 2018 side 83-84

³⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx (klikke på «CRPD» og «jurisprudence», deretter «jurisprudence» en gang til). Se også International Disability Alliance CRPD Committee's Views on Individual Communications under the Optional Protocol | International Disability Alliance. CRPD-komiteen har publisert følgende fra 2022: TB-Jurisprudence-Highlights-Oct22.pdf (ohchr.org).

³⁶ Bårdsen 2017 side 176-177.

³⁷ Se for eksempel General Guidelines om tolkningen av artikkel 14. General Guidelines synes å være en generell sammenfatning basert på anbefalinger komiteen har gitt statene. Det er noe uklart hva som er forskjell på Comments og Guidelines, og om disse dokumentene skal tillegges samme vekt som rettskilde.

³⁸ Hellerslia 2018 side 90.

samfunnsorganisasjoner og andre aktører, og å bidra til forutsigbarhet og likebehandling i forbindelse med vurderingen av statenes periodiske rapporter og klagesaker.

Komiteen har til nå vedtatt åtte generelle kommentarer³⁹ (General Comments) og en oversikt over generelle retningslinjer⁴⁰ (General Guidelines).

Komiteen bestemmer selv hvilke spørsmål eller tema den vil gjøre til gjenstand for generelle kommentarer. Den har valgt å begynne med flere av de mest utfordrende og kontroversielle spørsmålene som konvensjonen reiser, som tolkning av artikkel 12 (rettslig handleevne) og artikkel 14 (frihet og sikkerhet). Komiteen har åpne prosesser med konsultasjoner ved den nærmere utformingen av kommentarene.

Også når komiteen utformer generelle kommentarer om tolkning av konvensjonen, ivaretar den sin rolle som tilsyns- og pådriverorgan:

Dette fører til at tolkning av materielle bestemmelser, anbefalinger om god praksis og prosessuelle forhold iblant blandes sammen, slik at det er vanskelig å se hva som er hva. Skillet vanskelig gjøres av at ordbruken ikke alltid er konsekvent, slik som at det ikke alltid skilles konsekvent mellom uttrykk som «shall»/«should», «must»/«may» og «required»/«recommended».⁴¹

Det skaper en utfordring at de generelle kommentarene ikke begrenses til å gi uttalelser om det rettslige innholdet i konvensjonsforpliktelsene, men tidvis går lengre enn det og tar opp i seg anbefalinger og uttalelser om forhold av mer prosessuell art.⁴² Som Ulfstein skriver, må organenes tolkning vurderes nærmere og nasjonale domstoler må selv foreta en tolkning av konvensjonen basert på aksepterte prinsipper, med blick for om tolkningen som gis i en generell kommentar har forankring i den aktuelle konvensjonen.⁴³

En annen faktor som vanskeliggjør anvendelse av de generelle kommentarene som rettskilde, er at det ofte ikke klargjøres hva som er grunnlaget for komiteens standpunkt. Som ved avgjørelser i individklagesakene viser komiteen i liten grad til andre rettskilder enn sine egne avgjørelser og uttalelser.⁴⁴ Komiteen har også en form som i stor grad er konstaterende.⁴⁵

7.4.3 Komiteens metode og tolkningsstil

Komiteens metode og tolkningsstil er relevant for hvilken rettskildevekt komiteens praksis skal ha, og det er nyttig å være oppmerksom på særtrekk ved komiteens fremgangsmåte når dens uttalelser skal anvendes som rettskilde.

³⁹ General comments no.1 (artikkel 12), no. 2 (artikkel 9), no. 3 (artikkel 6), no. 4 (artikkel 24), no. 5 (artikkel 19), no. 6 (artikkel 5), no. 7 (artikkel 4.3 og 33.3) og no. 8 (artikkel 27).

⁴⁰ A/72/55, se også Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies (CRPD/C/5) og Guidelines on article 14.

⁴¹ Hellerslia 2018 side 92.

⁴² Hellerslia 2018 side 89.

⁴³ Ulfstein 2016 side 403.

⁴⁴ St. Hellerslia 2018 side 92.

⁴⁵ Hellerslia 2018 side 92.

Et trekk ved komiteens fremgangsmåte må sies å være at den gjennomgående strekker ordlyden nokså langt.⁴⁶ Det er generelt et trekk ved tolkning av menneskerettskonvensjoner at de gjerne undergis en dynamisk tolkning i større grad enn andre regler innenfor folkeretten. Menneskerettskonvensjonenes formål er å gi rettigheter til individer, noe som tilsier at konvensjonen tolkes med sikte på å sikre et effektivt vern ved endrede samfunnsforhold. Dynamisk fortolkning er likevel ikke ukontroversielt, særlig i de tilfeller hvor konvensjonen ikke bare tolkes i lys av endrede samfunnsforhold, men med formål om å utvide konvensjonsvernet.⁴⁷ Ved komiteens tolkning av konvensjonen synes et slikt effektivitetsprinsipp å være særlig fremtredende. Som påpekt av Larsen, må komiteen sies helt fra start å ha gått nokså langt ved tolkningen av de ulike rettighetene, slik at det «egentlig ikke er så mye rom for å gi stadig mer omfattende rettigheter».⁴⁸ Som eksempel peker han på at komiteen tolker konvensjonen nokså vidtrekkende:

- Når komiteen tolker artikkel 14 nr. 1 bokstav b «nedsatt funksjonsevne ikke i noe tilfelle skal rettferdiggjøre frihetsberøvelse» slik at frihetsberøvelse er konvensjonsstridig også når den er begrunnet i en faktor som er direkte følge av funksjonsnedsettelsen.
- Når komiteen tolker artikkel 9 som sier at funksjonshemmede skal ha tilgang på lik linje med andre til tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, slik at det uten videre er konvensjonsstridig dersom det foreligger tjenester funksjonshemmede ikke har tilgang til, uten å se hen til forholdsmessighetsbetraktninger eller at dette er en rettighet som kan kreve gradvis oppfyllelse.⁴⁹

Et annet trekk er at komiteen ikke synes å ha hatt en uttalt bevissthet om rettighetenes forskjellige karakter. Det er ikke gitt at sosiale og økonomiske rettigheter skal tolkes med samme metode som sivile og politiske rettigheter med tanke på om rettighetene krever umiddelbar gjennomføring eller om de kan realiseres gradvis over tid. Som eksempel kan nevnes konvensjonsbestemmelser som forplikter staten til å treffe tiltak (som typisk forstås som forpliktelser til å iverksette alle rimelige tiltak, og slik at rettigheten kan realiseres gradvis realisering over tid).⁵⁰ Komiteen er ofte ikke helt klar på dette punktet. Den har for eksempel i saken *Nyusti og Takács mot Ungarn* tolket artikkel 9 slik at det gjelder et krav om full tilgjengelighet umiddelbart etter ikrafttredelse. Mens den i *Henley mot Australia* (2023) gir uttrykk for at artikkel 9 kan gjennomføres progressivt. Ettersom *Henley* er en nyere avgjørelse, kan det være et tegn på at komiteen endrer praksis.

Nært beslektet med at komiteen ikke har vært klar på nyanseringen av ulike kategorier av menneskerettigheter, er at komiteen ikke har vært klar på om rettighetene skal forstås absolutt eller om de kan undergis begrensninger gjennom forholdsmessighetsvurderinger.⁵¹ Som nevnt i del I punkt 7.3.1 er få menneskerettigheter absolutte, og det følger for eksempel av EMK og SP at flere rettigheter kan undergis begrensninger forutsatt at det har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og ikke er uforholdsmessig. Likevel har komiteen i flere tilfeller uttrykt seg i nokså absolutte vendinger, og gitt anvisning på at rettighetene ikke kan begrenses.⁵² Men det er også spor av at komiteen har vist tilba-

⁴⁶ Larsen 2015 side 32–33 og Meld. 39 (2015–2016) punkt 8.4.

⁴⁷ Larsen 2015 side 35.

⁴⁸ Larsen 2015 side 35.

⁴⁹ Larsen 2015 side 33, se også del I punkt 7.2

⁵⁰ Larsen 2015 side 33–36.

⁵¹ Larsen 2015 side 33–35.

⁵² Larsen 2015 side 33–35. Her kan det blant annet vises til komiteens tolkning av artikkel 9, 12 og 14.

keholdenhet begrunnet i at nasjonale domstoler er bedre egnet til å vurdere faktum og bevis. Sakene *Jungelin mot Sverige* og *A.F mot Italia* er eksempel på dette.⁵³

Samlet sett er noen utfordringer ved komiteens fremgangsmåte at den ikke tar et tydelig eller konsekvent standpunkt til betydningen av at konvensjonen inneholder ulike rettigheter, eller til spørsmålet om det er rom for begrensninger. Dessuten er komiteen i stor grad statuerende istedenfor argumenterende i stilen, og gir ofte ikke særlige begrunnelser for sine konklusjoner.⁵⁴ Det gjør det vanskeligere å forstå begrunnelsen for dens standpunkt og hvilke kilder den vektlegger.

Et annet trekk ved komiteens metode er at den har en snever rettskildebruk. Det er som regel kun kilder som stammer fra FN-systemet komiteen viser til, og da hovedsakelig kilder som er utarbeidet av komiteen selv.⁵⁵ For eksempel er avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen i stor grad ukommentert, selv når de er relevante for spørsmålet som er til behandling.⁵⁶

Bårdsen har gitt følgende oppsummering om uttalelser fra komiteen for funksjonshemmedes rettigheter:

Komiteen for beskyttelse av rettigheter til mennesker med nedsatt funksjons- evne har så langt fulgt en tilnærming til tolkingen av konvensjonen, gjennom sine *General Comments* og i individuelle klagesaker, som ikke ser ut til å ha vunnet en mer alminnelig tilslutning. Komiteen har vært kritisert blant annet for overdreven vektlegging av særinteresser, for en konfronterende stil og dårlig rolleforståelse. Høyesterett har omtalt deler av tolkingsmaterialet i tilknytning til konvensjonen som «fragmentarisk, flertydig og i noen grad også motstridende» [HR-2016-1286]. Når man fra norsk side nå har valgt ikke å anerkjenne den individuelle klageretten under denne konvensjonen, ligger forklaringen ikke minst i mangel på tillit til komiteen, basert på dens arbeids- måte og tilnærming til konvensjonstolkingen. Disse forholdene er, uten tvil, egnet til å påvirke komiteens autoritet i negativ retning.⁵⁷

Særtrekkene ved komiteens metode og tolkningsstil må det tas høyde for ved bruk av dens uttalelser som rettskilde.

7.4.4 Rettskildeverdien av komiteens uttalelser

Når det gjelder rettskildeverdien av komiteens uttalelser, er det naturlig å ta utgangspunkt i hvilken vekt komiteuttalelser er gitt i norsk rettspraksis og i forarbeider.

Høyesterett om betydningen av uttalelser fra FN-komiteene

Høyesterett har i flere saker gitt veiledning om betydningen av praksis fra FN-komiteene. På et overordnet nivå er det uttalt at vektleggingen av uttalelsene må bero på en «sam-

⁵³ Larsen 2015 side 34 og St. Meld 39 (2015–2016) punkt 8.4.

⁵⁴ Larsen 2015 side 37 og Hellerslia 2018 side 109.

⁵⁵ Hellerslia 2018 side 100 og 110.

⁵⁶ Hellerslia 2018 side 110.

⁵⁷ Bårdsen 2017 side 179–180.

mensatt og konkret vurdering», jf. HR-2016-2591-A. Basert på foreliggende rettspraksis kan det trekkes ut hvilke momenter som er relevante.

Et moment som er vektlagt, er *hvilken komité som har kommet med uttalelsen og karakteren av uttalelsen*. I Rt-2008-1764 avsnitt 81, HR-2016-2591-A avsnitt 57 og HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 102 uttales at tolkningsuttalelser fra FNs Menneskerettskomité tillegges «betydelig vekt». De andre overvåkningsorganene er også eksperter på sitt område, men det er primært Menneskerettskomitéen som er tillagt betydelig vekt som rettskilde av norske domstoler og av internasjonale håndhevingsorganer som ICJ. Det skyldes nok delvis at denne komiteen har opparbeidet «a considerable body of interpretative case law». ⁵⁸ Det er *uttalelser om tolkning av konvensjonen* som eventuelt vektlegges som rettskilde, jf. Rt-2008-1764 om uttalelse i individklagesak og Rt-2015-1142 om uttalelse i General Comment. Også uttalelser fra Barnekomiteen er tillagt betydelig vekt. I Rt-2009-1261 (Ashok) avsnitt 42–43 uttales at det i utgangspunktet legges stor vekt på generelle kommentarer fra Barnekomiteen. I Rt-2015-93 (Maria) ble det lagt til grunn at General Comment fra Barnekomiteen utgjør «et naturlig utgangspunkt» ved tolkning av konvensjonen. ⁵⁹ Når det gjelder andre kilder enn «views» i individklagesaker og General Comments er bildet noe mer uklart. ⁶⁰

Samtidig er ikke det formelle avgjørende, det må også vurderes om *uttalelsen er ment å gi uttrykk for tolkning av konvensjonen eller om den er ment å gi tilråding om optimal praksis* («best practice») på området, jf. Rt-2009-1261 avsnitt 44 og Rt-2015-1388 avsnitt 185. Dette skillet er naturlig i lys av at komiteene ivaretar ulike funksjoner, og deres mandat går lengre enn å gi uttalelser om tolkning av konvensjonen. Når komiteene gir uttalelser om hensiktsmessig praksis, er rettskildeværdien liten.

Også når komiteen gir tolkningsuttalelser, er det flere momenter som er relevante for å vektlegge betydningen av uttalelsen i det aktuelle tilfellet. Det er av betydning om *uttalelsen om tolkningen av konvensjonen er klar*, ⁶¹ jf. Rt-2008-1764 avsnitt 101, Rt-2009-1261 avsnitt 44 og HR-2018-2096-A avsnitt 16. Videre er det av betydning om *uttalelsen har forankring i konvensjonen og hvor grundig komiteen har begrunnet sitt syn*, ⁶² jf. Rt-2008-513 (Dar), Rt-2015-1388 avsnitt 154 og 185 og HR-2018-2096-A avsnitt 16.

Her kan det også vises til HR-2016-1286-A hvor det ble lagt mindre vekt på uttalelsen fra komiteen for funksjonshemmedes rettigheter. Som nevnt uttalte Høyesterett at rettskilde-materialet fremstod som «fragmentarisk, flertydig og i noen grad også motstridende» ⁶³. I tillegg var rekkevidden av den aktuelle konvensjonsbestemmelsen usikker. ⁶⁴

Videre er det av betydning om *uttalelsen passer på faktum og rettsområdet*, jf. Rt-2009-1261 avsnitt 44 hvor det uttales at dette er av særlig betydning når det gis generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller statsrapporter.

Det vil også være relevant i hvilken grad uttalelsene fra komiteen er *i samsvar med uttalelser fra andre internasjonale organer*, som for eksempel andre FN-komiteer og EMK. ⁶⁵

⁵⁸ Hellerslia 2018 side 76 med henvisning til ICJ *Diallo* avsnitt 66.

⁵⁹ Rt-2015-93 avsnitt 64.

⁶⁰ Se for eksempel Hellerslia 2018 side 75.

⁶¹ Se også Hellerslia 2018 side 108.

⁶² Hellerslia 2018 side 108.

⁶³ HR-2016-1286-A avsnitt 29.

⁶⁴ HR-2016-1286-A avsnitt 29.

⁶⁵ Se også Hellerslia 2018 side 109.

Samlet sett må momentene ovenfor tas i betraktning i en helhetlig vurdering av hvilken betydning den aktuelle uttalelsen skal tillegges. Som Hellerslia skriver, er det avgjørende likevel «[d]en rettslige kvaliteten av uttalelsen i bred forstand, og ikke noen formellignende anvisning av vekten».⁶⁶

Andre kilder

Spørsmålet om betydningen av praksis fra FN-komiteene er også berørt i norske lovforarbeider. På et generelt grunnlag er det i flere forarbeidsuttalelser lagt til grunn at uttalelser fra ulike FN-komiteer som utgangspunkt er rettskilder som vil være av stor betydning.⁶⁷ Samtidig er det også eksempler på at dette utgangspunktet må nyanseres.

I Meld. St. 39 (2015-2016) vurderes om det skal fremmes forslag om at Norge skal slutte seg til konvensjonens tilleggsprotokoll om individklageordning. Her gis følgende uttalelser om komiteen:

Komiteens nåværende sammensetning og arbeids- og tolkningsmetode anses ikke egnet til å sikre en betryggende behandling av individklagesaker. Bare sju av 18 medlemmer er jurister og ingen av dem har dommererfaring. I de andre konvensjonsorganene som behandler individklager, er minst halvparten av medlemmene jurister. I Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne jobber halvparten av medlemmene for organisasjoner som representerer eller arbeider for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som kan ha interesse i sakenes utfall, og de fremstår derfor ikke nødvendigvis som uavhengige.⁶⁸

Som eksempel i stortingsmeldingen vises det til at komiteens tolkning av artikkel 9, 12, 14 og 15 fremstår vidtrekkende sammenlignet med ordlyden i konvensjonen, at komiteen ikke tar hensyn til statspartenes tolkning av konvensjonen og heller ikke til uheldige konsekvenser som dens tolkninger vil få i praksis.⁶⁹ Med grunnlag i betraktninger om komiteen har regjeringen valgt å ikke fremme forslag om at Norge slutter seg til protokollen.⁷⁰

I Prop. 141 L (2021–2022) om endringer i vergemålsloven er det også gitt en uttalelse som direkte gjelder vekten av uttalelser fra komiteen for funksjonshemmedes rettigheter:

Høyesterett har ikke direkte uttalt seg om vekten av CRPD-komiteens generelle uttalelser, men har i enkelte avgjørelser valgt å løse saken på en slik måte at dette spørsmålet ikke kommer på spissen, se HR-2016-1286-A og HR-2016-2591-A, omtalt blant annet i Prop. 154 L (2016–2017) punkt 4.6.7. Det har også vært vist blant annet til at en del av CRPD-komiteens uttalelser er svært vidtgående, at komiteens sammensetning og arbeidsmåte skiller den fra andre FN-komiteer, og at disse forholdene kan få betydning for vekten av komiteens uttalelser, se Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 1, 8.4 og 8.9 og Prop. 154 L (2016–2017) punkt 4.6.6 og 4.6.11.⁷¹

⁶⁶ Hellerslia 2018 side 109.

⁶⁷ NOU 1993:18 punkt 6.4, Ot. prp. nr. 3 (1998–99) merknad til § 3, Ot. prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 6.4 og Ot. prp. nr. 104 (2008–2009) punkt 6.2.

⁶⁸ Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 8.9.

⁶⁹ Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 8.9.

⁷⁰ Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 8.9.

⁷¹ Prop. 141 L (2021–2022) om endringer i vergemålsloven, punkt 3.2.2.2.

Ulfstein mener at Høyesteretts holdning til betydningen av komitéuttalelsene vitner om lojalitet overfor de folkerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg.⁷² Samtidig er ikke praksis fra FN-komiteene bindende, og det er adgang til å komme til et annet resultat når det følger av en tolkning av konvensjonen i tråd med folkerettslig metode. I samsvar med prinsippene utviklet av Høyesterett, skal norske rettsanvendere bruke de folkerettslige prinsippene for traktattolkning og selv fastlegge innholdet i konvensjonsforpliktelsene. Særlig når komiteens tolkning ikke er godt begrunnet eller ikke har gode grunner for seg, kan det være rom for å komme til et annet resultat enn komiteen, forutsatt at komiteens uttalelse er grundig vurdert og det er rettskildemessig grunnlag for et annet resultat.⁷³ Dersom det er uklarhet om tolkningen, kan Høyesterett være åpen om at det ses hen til norske verdiprioriteringer. Slik kan Høyesterett inngå i dialog med komiteen.⁷⁴

Dette er i overensstemmelse med ICJs tilnærming i Qatar-saken (2021) hvor ICJ uttalte at den er «in no way obliged» til å legge til grunn det samme tolkningsresultat som rasediskrimineringskomiteen (CERD). Likevel hadde ICJ «carefully considered the position taken by the CERD Committee».⁷⁵

Utvalgets konklusjon

Det er etter dette på det rene at rettsanvendere skal vurdere grundig uttalelsene fra komiteen når de skal klarlegge innholdet i konvensjonsbestemmelsene, på grunn av komiteens rolle som overvåkingsorgan. Videre er det mest i samsvar med uttalelser i norske lovforarbeider og rettsavgjørelser om andre komiteer dersom uttalelsene som et utgangspunkt tillegges stor betydning. Likevel kan det øvrige rettskildematerialet lede til en annen konklusjon. Dette er godt i samsvar med ICJs uttalelser. Det er også enkelte særtrekk ved komiteens tolkningsstil og rettskildebruk som tilsier at nasjonale domstoler bør være varsomme med å legge komiteens tolkningsuttalelser ukritisk til grunn. Vekten av disse vil altså variere.

7.5 Betydningen av Norges tolkningserklæringer

7.5.1 Norges tolkningserklæringer

Da konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013, ble det avgitt to tolkningserklæringer om forståelsen av innholdet i konvensjonen.⁷⁶ Komiteen har i tilbakemeldinger til Norges statsrapport anbefalt at erklæringene trekkes tilbake.⁷⁷

Det inngår i utvalgets mandat å gjøre en «vurdering av hvordan inkorporering av CRPD vil kunne påvirke rettskildebildet i situasjoner hvor det kan bli reist spørsmål om Norges tolkningserklæringer er i overensstemmelse med konvensjonen, herunder hvordan spørsmål om potensiell motstrid vil kunne bli løst sammenliknet med den løsningen Høyesterett la til grunn i HR-2016-2591-A.»

⁷² Ulfstein 2016 side 399.

⁷³ Ulfstein 2016 side 399, 404. Dette standpunktet synes også å være i samsvar med Emberland 2022 side 543–544.

⁷⁴ Ulfstein 2016 side 403–404 og Hellerslia 2018 side 111 at komiteen ikke er tjent med servil etterlevelse, men en konstruktiv tilnærming til deres uttalelser.

⁷⁵ ICJ, Qatar-saken (2021) avsnitt 98–101.

⁷⁶ Se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4 og 4.2.6.

⁷⁷ Komiteens anbefalinger til Norge 2019 avsnitt 6 bokstav b.

Det materielle innholdet i tolkningserklæringene behandles nærmere i tilknytning til artikkel 12 og 14, jf. 25, men for oversiktens skyld gjengis tolkningsuttalelsene her.

Om artikkel 12 er det gitt følgende uttalelse:

Norge anerkjenner at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, i alle sammenhenger. Norge anerkjenner også forpliktelsene til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne mottar den støtte og bistand de trenger for å utøve sin rettslige handleevne. Norge erklærer videre dets forståelse av at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer.⁷⁸

Om artiklene 14 og 25 gjelder denne tolkningsuttalelsen:

Norge anerkjenner at ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne har rett til frihet og personlig sikkerhet og en rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre. Norge erklærer videre som sin forståelse at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.⁷⁹

Innledningsvis må det bemerkes at tolkningsuttalelsene er gitt for å *klargjøre Norges forståelse* av innholdet i konvensjonsforpliktelsene. Tolkningsuttalelsene er derfor ikke reservasjoner til konvensjonen, da en reservasjon *unntar eller modifierer* den rettslige virkningen av bestemmelser i konvensjonen for vedkommende stat.⁸⁰

Som det fremgår av proposisjonen om ratifikasjon av konvensjonen, ble erklæringen til artikkel 12 avgitt «[f]or å klargjøre at Norge vil oppfylle kravene i artikkel 12 ved bruk av en vergemålsordning med individtilpasset vergemål».⁸¹ Om bakgrunnen for erklæringen til artiklene 14 og 25, fremgår av proposisjonen: «Selv om norsk rett vurderes å være i samsvar med konvensjonens bestemmelser, foreslås det at det ved ratifikasjon avgis en erklæring til artikkel 14 (og artikkel 25) for å klargjøre Norges forståelse av bestemmelsen(-e)».⁸²

7.5.2 Utvalgets vurdering av erklæringenes rettslige betydning

Utvalget legger til grunn at statsparters ensidige tolkningserklæringer har en uklar folkerettslig betydning ved tolkningen av en konvensjon. FNs folkerettskommisjon (ILC) har uttalt seg om slike erklæringer i forbindelse med sitt arbeid om reservasjoner til konvensjoner, uten å gi klar veiledning. Tolkningserklæringers folkerettslige betydning vil i en viss grad påvirkes av andre statsparters reaksjoner på dem. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på den folkerettslige betydningen av de norske erklæringene, siden det relevante spørsmålet for utvalget er hvilken rettskildemessig betydning erklæringene skal tillegges når konvensjonen anvendes som en del av norsk rett.

⁷⁸ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4.

⁷⁹ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6.

⁸⁰ Se Wienkonvensjonen artikkel 2 nr. 1 bokstav d. Se også NIM 2022-2 kapittel 5.

⁸¹ Prop. S 106 (2011–2012) punkt 4.2.4.

⁸² Prop. S 106 (2011–2012) punkt 4.2.6.

Spørsmålet her er hvilken rettslig betydning eller gjennomslagskraft de norske tolkningserklæringene vil få i norsk rett etter inkorporering av konvensjonen.

Høyesterett har tatt stilling til betydningen av Norges tolkningserklæring til artikkel 12 i dommen HR-2016-2591-A. Saken gjaldt fratakelse av en kvinnes rettslig handleevne i økonomiske forhold. Fra kvinnens side ble det anført at artikkel 12 stenger for fratakelse av rettslig handleevne. Høyesterett syntes å mene at tolkningsspørsmålet om konvensjonen oppstiller et absolutt forbud er uklart, men at komiteens standpunkt i alle fall står i motstrid til Norges tolkningserklæring. På grunn av presumsjonsprinsippets utstrekning ble det ikke ansett nødvendig å avklare rettstilstanden nærmere da lovgiverviljen var klar og uansett ville slå gjennom overfor konvensjonen i et tilfelle av motstrid.⁸³

Som nevnt ovenfor, skal utvalget ta stilling til hvordan spørsmål om potensiell motstrid vil kunne bli løst sammenliknet med den løsningen Høyesterett la til grunn i HR-2016-2591-A etter inkorporering.

Utvalget mener at det også etter inkorporering er lite sannsynlig at norske domstoler vil sette til side de norske lovreglene som gir en viss adgang til fratakelse av rettslig handleevne og til tvungen omsorg og behandling av mennesker når det er nødvendig som siste utvei og underlagt kontrollmekanismer.

Når norske domstoler får forelagt saker som berører konvensjonsforpliktelsene, skal de foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen. Nasjonale domstoler kan vektlegge tolkningserklæringene som uttrykk for norske verdiprioriteringer dersom det er tvil om tolkningen av konvensjonen. Selv om komiteen har kritisert Norges tolkningserklæringer, er komiteens tolkning omstridt og andre sammenlignbare stater deler Norges forståelse. Utvalget mener at det er forsvarlig å legge til grunn den forståelsen av konvensjonen som de norske tolkningserklæringene gir uttrykk for (se del II punkt 12.6.2 og punkt 14.5.6).

Samtidig er det slik at inkorporering av konvensjonen omfatter bestemmelsenes innhold slik de til enhver tid må forstås i lys av utviklingen, herunder praksis fra komiteen og andre rettskilder som kommer til.⁸⁴ Det betyr at det i prinsippet kan tenkes å oppstå en motstridssituasjon i fremtiden, selv om det ikke anses å være motstrid nå. Dersom domstolene i fremtiden skulle komme til at det foreligger en uoverensstemmelse som ikke lar seg løse i tolkningsprosessen, foreligger en motstrid som må løses ved at enten konvensjonen eller annen norsk lovgivning går foran. Dersom konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven, vil den i samsvar med § 3 gå foran de norske lovreglene. Inkorporeres den i en annen lov uten forrang, beror det på en nærmere vurdering om motstridende norsk lov vil bli anvendt.

Norge har bevisst fastholdt tolkningserklæringene etter å ha mottatt anbefaling fra komiteen om at de bør trekkes og etter å ha blitt kjent med komiteens standpunkt om at artikkel 12 oppstiller et absolutt forbud mot fratakelse av rettslig handleevne og at artikkel 14 stenger for å la funksjonsnedsettelse direkte eller indirekte inngå som en del av begrunnelsen for tvang.

For å avklare at Norge fremdeles legger til grunn den forståelsen som følger av tolkningserklæringene og for unngå usikkerhet om rettstilstanden i fremtiden, er det

⁸³ HR-2016-2591, avsnitt 60–63.

⁸⁴ Arnesen og Stenvik 2015 punkt 6.4 på side 138.

en mulighet at det fremgår av inkorporeringsloven at konvensjonen skal forstås slik det fremgår av tolkningserklæringene. I lys av redegjørelsen foran mener imidlertid utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) at dette ikke er nødvendig. Det kan også være en fare for at en slik tilføyelse kan virke dempende på anstrengelsene for å innføre virkemidler som reduserer behovet for slike tiltak som erklæringene gjelder. Mindretallet (Fagernæs) anbefaler at en slik presisering lovfestes i inkorporeringsloven.



KAPITTEL 8

Sentrale temaer

Utvalget har i gjennomgangen av konvensjonsbestemmelsenes innhold og gjennomføring i norsk rett, identifisert noen temaer som er felles for flere bestemmelser og som fremstår som særlig viktige i lys av konvensjonens gjenstand og formål. Gjennomgående spørsmål utvalget løfter frem er ikke-diskriminering, rettslig handleevne og beslutningsstøtte, tvang og frihetsberøvelse, diagnose-, funksjons- og konsekvensbaserte vilkår, tilgjengelighet, og reproduktiv og seksuell helse. Utvalget drøfter også om lovgivningen reflekterer en menneskerettslig modell for funksjonshemming. Disse temaene gjelder grunnleggende prinsipper i konvensjonen som verdighet, selvstendighet og inkludering. Etter utvalgets vurdering bør det rettes særlig oppmerksomhet mot spørsmålene som løftes fram her.

Spørsmålene griper inn i hverandre og er delvis overlappende. Utvalget finner det likevel hensiktsmessig å belyse hvert spørsmål for seg. Det vises til utredningen del II for en vurdering av hver enkelt konvensjonsbestemmelse og Norges gjennomføring.

I tillegg til de gjennomgående spørsmålene som fremheves i dette kapittelet, har utvalget i del I kapittel 9 drøftet hvilken betydning konvensjonen har for kommunene.

8.1 Ikke-diskriminering

Frihet fra diskriminering er en grunnleggende menneskerettighet som er nedfelt i Grunnloven § 98 og en rekke menneskerettskonvensjoner, inkludert konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.

Ikke-diskriminering er et av de generelle prinsippene i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, jf. artikkel 3 bokstav b. Artikkel 4 nr. 1 pålegger statene å sikre og fremme full virkeliggjøring av menneskerettighetene for alle funksjonshemmede, uten diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Blant annet skal staten treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller private foretak diskriminerer mennesker på grunn av funksjonsnedsettelse (bokstav e). Og staten har etter artikkel 4 nr. 1 bokstav b en generell forpliktelse til å treffe alle hensiktsmessige tiltak, inkludert lovgivning, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering. I artikkel 5 i anerkjenner statene at alle er like for loven og har rett til den samme beskyttelsen av loven.

Diskriminering av funksjonshemmede skal forbys, og staten skal garantere funksjonshemmede effektiv beskyttelse mot diskriminering på alle grunnlag.

Begrepet diskriminering

Begrepet diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse defineres i artikkel 2 som

any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation.

Konvensjonen går i stor grad ut på at statene anerkjenner eller bekrefter at de ulike menneskerettighetene og grunnleggende frihetene gjelder for funksjonshemmede på lik linje med andre, eventuelt uten diskriminering. I de enkelte artikler omtales også mer konkrete utslag av rettighetene og hva partene må foreta seg for å virkeliggjøre dem. Prinsippet om ikke-diskriminering er altså gjennomgående for hele konvensjonen. Prinsippet gjelder alle livs- og samfunnsområder, ikke kun definerte sektorer. Dette gjelder også selv om artikkel 5 eller andre bestemmelser ikke sier dette uttrykkelig.¹

Ut fra konvensjonens fortale, som viser til de andre kjernekonvensjonene om menneskerettigheter som er vedtatt av FN (se bokstav b og d), synes det klart at konvensjonen bygger på samme diskrimineringsbegrep som disse. Det gjelder særlig SP og ØSK, men også rasediskrimineringskonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen.

Individuelt og strukturelt

Diskrimineringsvernet har både en individuell side og en strukturell side. Staten er forpliktet til å sikre begge disse sidene.² Dette forklares nærmere i det følgende.

Konvensjonen er basert på en bred forståelse av hva som er diskriminering og omfatter således alle former for diskriminerende handlinger og ytringer. Dette omfatter alle former for diskriminering som har sammenheng med funksjonsnedsettelse. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden, er det ikke tvil om at diskrimineringsvernet omfatter direkte og indirekte diskriminering, trakassering, diskriminering på flere grunnlag og tilknytningsdiskriminering (for eksempel av ektefelle, barn eller foreldre til en funksjonshemmet). Det er tale om diskriminering enten diskrimineringen er knyttet til tidligere, nåværende eller fremtidig funksjonsnedsettelse.³

Unnlatelser kan også være diskriminerende, for eksempel manglende skoletilbud i strid med artikkel 24. Også nektelse av rimelig tilrettelegging, jf. artikkel 5 nr. 3, regnes som diskriminering, jf. definisjonen i artikkel 2.

FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter uttaler i de generelle kommentarene til artikkel 5 at konvensjonen omfatter strukturell diskriminering («systemic discrimination»),

¹ Bantekas mfl 2018 side 123.

² NIM 2023 side 65.

³ General Comments no. 6, avsnitt 17 til 20 og Bantekas mfl 2018 side 72–75.

forklart som «hidden or overt patterns of discriminatory institutional behaviour, cultural traditions and social norms and/or rules».⁴ Flere bestemmelser i konvensjonen pålegger staten en særlig plikt til å gjennomføre tiltak som skal motvirke slik diskriminering, for eksempel artikkel 24 nr. 4 om opplæring av lærere eller artikkel 8 om bevisstgjøring. Noen former for strukturell diskriminering vil kunne omfattes av de andre formene for diskriminering.

Inger Marie Lid påpeker også at diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse har en strukturell og en individuell dimensjon:

Den strukturelle dimensjonen viser til samfunnets innretning på ulike samfunnsarenaer. For eksempel kan vi si at en universitetscampus synliggjør den intenderte brukeren av bygget. Dersom byggets sosiale rom er lagt til en trapp, som er utilgjengelig for for eksempel synshemmede og bevegelseshemmede, kommuniserer bygget en forventning om at de som skal studere og jobber ved campusen, kan bruke trappen. En synshemmet professor og student er ikke tenkt inn som bruker av bygget. Dermed uttrykker byggets materielle form lavere forventninger til synshemmede enn til seende. På et strukturelt nivå kan man si at et samfunn som ikke er planlagt med utgangspunkt i at borgerne som lever i samfunnet, har ulike funksjonsevner, blir et diskriminerende samfunn.⁵

Avgrensning mot saklig, nødvendig og forholdsmessig forskjellsbehandling

Konvensjonens diskrimineringsbegrep må avgrenses mot forskjellsbehandling som er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Det menneskerettslige diskrimineringsbegrepet gjelder kun forskjellsbehandling som mangler saklig grunn, ikke er nødvendig og ikke er forholdsmessig. Det er først når forskjellsbehandlingen ikke kan forsvares – ikke har en tilstrekkelig tungtveiende legitim grunn – at det er tale om diskriminering. Dette betyr at skulle det unntaksvis være saklig, nødvendig og forholdsmessig å forskjellsbehandle funksjonshemmede, og det er tale om en rettighet som ikke er absolutt, stenger ikke konvensjonen for det.

Ikke-diskriminering betyr at funksjonshemmede skal ha samme rettigheter som andre, ikke bare formelt, men også reelt. Dette betyr ikke at funksjonshemmede alltid skal behandles helt likt med andre. Noen ganger kan ulik behandling være nødvendig for å oppnå like reelle rettigheter, for eksempel ved at funksjonshemmede får særlig tilrettelegging for å kunne komme inn i en bygning eller for å kunne delta i undervisning. Å ha rettigheter på lik linje med andre betyr at funksjonshemmede heller ikke skal få fordeler som andre ikke har. Eventuell positiv særbehandling skal bare kompensere for ulikheter så langt dette er nødvendig for at funksjonshemmede reelt skal kunne utnytte sine rettigheter.

Diskrimineringsvernet i norsk rett

Vern mot diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse er lovfestet i Grunnloven § 98 og i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 flg. Denne lovgivningen er bare ett av flere nødvendige tiltak for å gjennomføre statens plikt etter konvensjonen for å sikre formell og reell likestilling for funksjonshemmede. Se nærmere om diskrimineringsvernet i del II om artikkel 5.

⁴ General Comments no. 3 avsnitt 17 bokstav e og Bantekas mfl 2018 side 77.

⁵ Lid 2022 side 237.

Utfordringen ved gjennomføringen av diskrimineringsvernet etter artikkel 5 er etter utvalgets syn ikke at diskrimineringslovgivningen må endres. Problemet er i stedet ofte den faktiske diskrimineringen som funksjonshemmede opplever. Situasjonsbeskrivelsene som utvalget viser til under drøftelsene i del II av de andre artiklene i konvensjonen, tyder på at funksjonshemmede utsettes for diskriminering på mange samfunnsområder. I noen tilfeller er det tale om diskriminering i strid med diskrimineringsvernet i norsk lovgivning. I andre tilfeller kan det være tale om strukturell diskriminering som ikke nødvendigvis rammes av diskrimineringsforbudet, men som staten etter konvensjonen har en plikt til å sette i verk tiltak mot.

Det følger som nevnt av artikkel 4 nr. 1 bokstav b at staten skal oppheve eller endre lovgivning som er diskriminerende. Utvalget har i sin gjennomgang av norsk lovgivning i del II, identifisert noen lover som kan være diskriminerende og som eventuelt bør vurderes nærmere. Dette gjelder særlig lover med diagnose- eller diagnoselignende vilkår, se del II punkt 12.6.2.

8.2 Rettslig handleevne og beslutningsstøtte

Styrking av den enkeltes selvbestemmelse er i kjernen av det konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter søker å oppnå. Artikkel 12 pålegger staten å anerkjenne at funksjonshemmede har rettslig handleevne på lik linje med andre på alle livets områder og å treffe tiltak for å gi funksjonshemmede den støtten de kan trenge for å utøve rettslig handleevne (beslutningsstøtte). Bestemmelsen gir opphav til spørsmål om statens adgang til å frata eller begrense den enkeltes rett til å ta beslutninger på egne vegne.

Relevante konvensjonsartikler

Spørsmålet om utstrekningen av den enkeltes autonomi og rett til selvbestemmelse er gjennomgående under konvensjonen fordi det berøres av flere bestemmelser, som artikkel 13 (tilgang til rettssystemet), artikkel 14 (rett til frihet og sikkerhet), artikkel 19 (valg av bosted) og artikkel 23 (rett til familieliv). Artikkel 5 er også en nøkkelbestemmelse for å forstå hva som ligger i retten til å utøve rettslig handleevne på lik linje med andre.

Artikkel 12 er altså den generelle bestemmelsen som anerkjenner at funksjonshemmede, på linje med andre, har rettslig handleevne på alle livets områder, mens de øvrige bestemmelsene berører retten til selvbestemmelse innenfor ulike områder.

Norges tolkningserklæring

Ved ratifisering av konvensjonen avga Norge en tolkningserklæring knyttet til artikkel 12. Av tolkningserklæringen fremgår at Norge anerkjenner at funksjonshemmede har rettslig handleevne på lik linje med andre i alle sammenhenger, og forpliktelsene til å sikre at funksjonshemmede mottar den støtte og bistand de trenger for å utøve sin rettslige handleevne. Men samtidig erklærte Norge den forståelse at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne/og eller tvungent vergemål der slike tiltak er «nødvendige, som en siste utvei og er underlagt kontrollmekanismer»⁶.

⁶ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4. Se også denne utredningen del I punkt 7.5 om tolkningserklæringene og del II under artikkel 12.

Vergemålsloven

I norsk rett er vergemål, beslutningsstøtte og fratakelse av rettslig handleevne regulert i vergemålsloven. Det ble ansett nødvendig med en ny vergemålslov for å ratifisere konvensjonen, og loven er senere blitt revidert for å tilpasses forpliktelsene under konvensjonen (sist i 2023).⁷ I dagens vergemålslov er formålet å gi et rettslig rammeverk som sikrer selvbestemmelse, samtidig som sårbare personer kan få tilstrekkelig beskyttelse og bistand til at de kan utøve sine øvrige rettigheter på lik linje med andre, uten å bli utsatt for direkte eller indirekte diskriminering.⁸ Som hovedregel skal det – der det er behov for det og nærmere vilkår er oppfylt – oppnevnes en verge som skal gi beslutningsstøtte og som også har kompetanse til å ta beslutninger, men uten at den enkelte fratras sin rettslige handleevne (alminnelig eller frivillig vergemål, se vergemålsloven § 20). Kun unntaksvis er det adgang til å frata den enkelte rettslig handleevne, og da i bestemte økonomiske eller personlige forhold (tvungent vergemål, se vergemålsloven § 22).

De norske lovreglene om vergemål er kritisert av komiteen og sivilsamfunnet i Norge. Kritikken er i det vesentlige fremsatt før den siste reformen, men etter det utvalget erfarer, kan kritikken mot vergemålsloven i dag særlig knyttes til at det fremdeles *er adgang* til fratakelse av rettslig handleevne. Den gjelder videre at vergen, også når personen ikke er fratatt rettslig handleevne, kan ta avgjørelser *for* personen (i stedet for med personen), og at vergemålsreglene ikke gir tilfredsstillende beslutningsstøtte. Andre forhold som kritiseres, er at det kan oppnevnes verger som ikke kjenner personen eller ikke har tilstrekkelig kjennskap til personens situasjon, ønsker og behov.

Fratakelse av rettslig handleevne

Den helsefaglige, politiske og juridiske diskusjonen knyttet til artikkel 12, er i stor grad farget av uklarheter og uenigheter knyttet til yttergrensene for forpliktelsene etter konvensjonen, og da særlig spørsmålet om konvensjonen overhodet tillater fratakelse av rettslig handleevne som har sammenheng med funksjonsnedsettelse. Dette har bidratt til å ta oppmerksomhet bort fra det som kanskje utgjør hovedinnholdet i artikkel 12.

Utvalget vil fremheve at det er de tiltakene som *forhindrer eller forebygger* unødig fratakelse av rettslig handleevne og som sikrer at personens ønsker eller antatte vilje og preferanser er avgjørende, som er viktigst for å fremme reell selvbestemmelse. Slike tiltak er gode systemer for beslutningsstøtte, opplæring av pårørende, verger og annet personell, samt kontroll med hvordan vergemålsordningen praktiseres. Statens forpliktelser når det gjelder disse forholdene, stiller krav til lovgivning og andre tiltak. Forpliktelsene begrenser lovgivers og rettsanvenderenes handlingsrom, med svært strenge vilkår for fratakelse av rettslig handleevne på ulike områder.

Komiteen mener at enhver fratakelse av rettslig handleevne som direkte eller indirekte er begrunnet i funksjonsnedsettelse, er i strid med konvensjonen. Men de andre rettskildene som berører spørsmålet, trekker i ulik retning og komiteens uttalelser på dette punktet er omdiskutert.

Staten har lagt til grunn at fratakelse av rettslig handleevne må kunne tillates i særlige tilfeller. Justis- og beredskapsdepartementet kom nylig til samme konklusjon etter en grundig vurdering. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i en rapport fra

⁷ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4 og Prop. 141 L (2021–2022) punkt 2.3 om menneskerettsdialogen.

⁸ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.1.

2022 lagt til grunn at artikkel 12 "ikke inneholder et absolutt forbud mot begrensninger i rettslig handleevne". Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) mener at det ikke er rettslig avklart om "det er forenlig med CRPD å gi hjemmel for begrensninger i den rettslige handleevnen så lenge dette ikke gjøres på grunnlag av funksjonsnedsettelse/diagnose".

Utvalget mener at statens standpunkt er basert på en forsvarlig fortolkning av konvensjonen, og at det ikke er grunnlag for å si at det foreligger noen motstrid mellom konvensjonen og norsk rett.

Utvalget mener at det i vår nasjonale rett bør legges avgjørende vekt på at staten har vurdert spørsmålet og i tolkningserklæringen har lagt til grunn at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne som en siste utvei. Det er samtidig viktig å presisere at adgangen til fratakelse av rettslig handleevne er snever, og begrensninger i rettslig handleevne må også ligge innenfor rammene av de begrensninger og rettssikkerhetsgarantiene som er regulert i artikkel 12 nr. 3 og nr. 4.

Når det konkluderes med at det er en viss adgang til fratakelse av rettslig handleevne, vil utvalget også fremheve at vurderingen må utøves på en måte som ikke er diskriminerende. Det betyr at fratakelse av rettslig handleevne må være saklig begrunnet, nødvendig og forholdsmessig. Et spørsmål som reises i den sammenheng, er om vilkår som knytter fratakelse av rettslig handleevne til bestemte diagnoser eller en persons funksjonsevne er diskriminerende. Se nedenfor i del I punkt 8.4 og punkt 10.4 og i del II punkt 12.6.3.

Beslutningsstøtte

Et annet spørsmål som bør løftes fram, er om vergemålsloven oppfyller plikten i artikkel 12 nr. 3 til å sørge for tilgang til nødvendig beslutningsstøtte. Vergemål er i utgangspunktet en ordning som er frivillig og som den funksjonshemmede selv kan be om eller motsette seg, og som skal være individuelt tilpasset. Samtidig er loven innrettet slik at vergen kan ta beslutninger for den funksjonshemmede, og det er kritisert at loven ikke gir en rettighet som er klar eller omfattende nok til å sikre tilstrekkelig bistand til å utøve rettslige handlinger. Utvalget viser til at Justis- og beredskapsdepartementet er i gang med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven og i den forbindelse skal vurdere ulike beslutningsstøtteordninger. I gjennomgangen er det sentralt at det tas sikte på stor grad av formell og reell selvbestemmelse.

Utvalget vil også bemerke at det ikke bare er gjennom vergemålsordningen at kravet om beslutningsstøtte kan oppfylles. Støtte kan og bør gis også på andre måter, som for eksempel bistand til å kommunisere, personlig veiledning, rettshjelp, eller lettlestversjoner av informasjonsmateriell i offentlige etater, banker osv. Brukerstyrt personlig assistanse og rimelig tilrettelegging vil også kunne gi viktige former for beslutningsstøtte.

Se nærmere vurderinger og referanser i del II om artikkel 12.

8.3 Tvang og frihetsberøvelse

Et annet sentralt spørsmål under konvensjonen er om den tillater nasjonal lovgivning om frihetsberøvelse og bruk av tvang overfor funksjonshemmede, der funksjonsnedsettelsen inngår i begrunnelsen for frihetsberøvelsen/tvungen.

Relevante konvensjonsbestemmelser

Artikkel 14 fastsetter en plikt for staten til å sikre alle funksjonshemmedes rett til frihet og sikkerhet på linje med andre, inkludert at funksjonshemmede ikke utsettes for ulovlig eller vilkårlig frihetsberøvelse. Etter bestemmelsen kan eksistensen av en funksjonsnedsettelse ikke under noen omstendighet gi grunnlag for frihetsberøvelse. Fordi dette berører adgang til behandling og omsorg uten personens samtykke, er rettigheten også nært knyttet til retten til høyest oppnåelig helsestandard uten diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, som følger av artikkel 25. Artikkel 25 bokstav d fastsetter at statene skal sikre at behandlingen skal skje på grunnlag av fritt og informert samtykke.

Norsk lovgivning

I norsk rett er utgangspunktet at all behandling gis med grunnlag i samtykke. Samtidig er det enkelte lovhjemler i psykisk helsevernloven og annen helse- og omsorgslovgivning, som åpner for at personer med nærmere angitte funksjonsnedsettelse unntaksvis kan frihetsberøves eller utsettes for andre former for tvang eller makt i forbindelse med helse- eller omsorgstjenester.

Disse reglene kan se ut til å stå i et spenningsforhold til forpliktelsene i artikkel 14 og 25. Problemstillingen har også nær sammenheng med retten til rettslig handleevne under artikkel 12. Andre relevante bestemmelser er diskrimineringsforbudet i artikkel 5, forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling i artikkel 15, vern om personlig integritet i artikkel 17 og retten til et selvstendig liv i artikkel 19.

Fortolkning av konvensjonen

På dette punktet er det uenighet om hvordan konvensjonen skal forstås og hvordan den skal gjennomføres i norsk rett. Komiteens klare standpunkt er at artikkel 14 innebærer et forbud mot enhver tvang og frihetsberøvelse som direkte eller indirekte er begrunnet i funksjonsnedsettelsen. Norge har mottatt kritikk fra komiteen, enkelte andre FN-organer og fra det norske sivilsamfunnet på grunn av hjemlene som åpner for bruk av tvang der nærmere angitte funksjonsnedsettelse inngår som en del av begrunnelsen sammen med andre vilkår.

Samtidig er komiteens forståelse omstridt, og etterfølgende praksis blant medlemsstatene tyder på at de ikke har ment at artikkel 14 innebærer et absolutt forbud. Norge har ved ratifisering av konvensjonen i en tolkningserklæring klargjort at artikkel 14 forstås slik at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, men bare når omstendighetene gjør slik behandling «nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier».

Etter utvalgets syn er det flere argumenter som underbygger en slik tolkning av konvensjonen. Artikkel 14 må avveies mot andre rettigheter, herunder retten til høyest oppnåelig helsestandard og retten til liv. Det vil vanskelig gi en god løsning i praksis at behandling og omsorg aldri kan gis uten samtykke, i møte med personer som viser mangel på innsikt i egen tilstand og evne til å ta beslutninger på egne vegne i den aktuelle situasjonen. FNs menneskerettskomité har ikke lagt til grunn en slik restriktiv fortolkning av retten til frihet som komiteen. I Norge har NIM uttalt at artikkel 14 ikke kan forstås som et absolutt forbud

mot lovgiving som anvender funksjonsnedsettelse eller diagnosenære vilkår som ett av flere vilkår i en begrunnelse for frihetsberøvelse»⁹.

Utvalget mener ut fra dette at Norges tolkningserklæring gir uttrykk for en forsvarlig tolkning av konvensjonen. I samsvar med tolkningserklæringen må det samtidig fremheves at det er en snever adgang til bruk av tvang, og at tiltaket er undergitt rettssikkerhetsgarantier.

Lovprosesser

På samme måte som for de norske lovreglene om vergemål, oppstår et spørsmål om vilkår for frihetsberøvelse og tvang i helse- og omsorgslovgivningen er i samsvar med konvensjonens forbud mot ikke-diskriminering. Det er en pågående prosess knyttet til hvordan lovhjemlene bør utformes i samsvar med forpliktelsene under konvensjonen, etter forslag fra Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17), Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) og Samtykkeutvalgets rapport fra 2023.¹⁰ Utvalget vil derfor peke på at dette er prosesser som ikke er avsluttet, og tar ikke selv stilling til hvordan lovreglene bør utformes. Dette spørsmålet reises særlig for adgangen til å knytte bruk av tvang til ulike diagnoser, men også bruken av funksjonstester for å kartlegge den enkeltes samtykkekompetanse. Se nærmere om diskriminerende vilkår i del I punkt 8.4 og 10.4.

Utvalget vil fremheve at konvensjonen utvilsomt har hatt innvirkning på norsk rett på dette området, og vil fortsette å ha det i tiden fremover. På området for helse- og omsorgssektoren er det gjort endringer ved innføring av samtykkemodellen i psykisk helsevernloven. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med ordninger for beslutningsstøtte i norsk rett. Det er i samsvar med konvensjonens formål og funksjon, herunder prinsipper om selvbestemmelse og likebehandling, at det arbeides for å utvikle ordninger som legger til rette for utøvelse av selvbestemmelsesrett.

Se nærmere om vurderingene i del II under artikkel 14 og 25.

8.4 Diskriminerende vilkår?

Et annet gjennomgående spørsmål under konvensjonen, er hvilke forhold som lovlig kan anvendes som vurderingstema eller som begrunnelse for begrensninger i den enkeltes selvbestemmelsesrett. Vergemålsloven, psykisk helsevernloven, abortloven, passloven og en rekke andre lover har vilkår som direkte eller indirekte har sammenheng med funksjonsnedsettelse.

Problemstillingen er berørt ovenfor i punkt 8.2 og 8.3, om hvilke forhold som kan begrunne begrensninger i den enkeltes selvbestemmelsesrett i beslutninger som gjelder økonomiske eller personlige forhold (artikkel 12) og i beslutninger som gjelder omsorg og behandling innen helse- og omsorgssektoren (artikkel 14). Andre eksempler er begrensninger i adgangen til selv å opptre som part i en rettssak (artikkel 13), begrensninger i adgangen til selv å ta avgjørelse i spørsmål som gjelder sterilisering og abort (artikkel 17) og begrensninger i adgangen til å bevege seg fritt mellom land (artikkel 18).

⁹ NIM 2022, punkt 4.7.

¹⁰ Se omtale av lovforslagene i del II punkt 14.4.2.

Den norske lovreguleringen på de nevnte områdene har det til felles at inngrep i den enkeltes selvbestemmelsesrett eller andre rettsvirkninger som stiller funksjonshemmede i en annen stilling enn andre, ofte er knyttet til en bestemt diagnose, medisinsk tilstand eller annen konstatering av funksjonsnedsettelse som påvirker eller kan påvirke en persons mentale eller intellektuelle forutsetninger for å vurdere og ta beslutninger. Et eksempel på dette er vilkåret «alvorlig sinnslidelse», se psykisk helsevernloven § 3-3. Et annet eksempel på dette er vilkåret «psykisk utviklingshemming». Dette kalles gjerne «diagnosenære vilkår». En annen form for vilkår som anvendes, istedenfor eller i tillegg til diagnosenære vilkår, er tester som er ment å avdekke den enkeltes funksjonsevne og mulighet til å ta en velinformert beslutning i den aktuelle situasjonen (samtykkekompetanse). For eksempel angis som vilkår at «pasienten mangler samtykkekompetanse», jf. blant annet psykisk helsevernloven § 3-3. Formålet med funksjonstester er å kartlegge den enkeltes evne til å forstå informasjon, relatere informasjonen til egen situasjon og ta beslutninger på egne vegne. En annen tilnærming som anvendes i lovgivningen, er at vilkår knyttes til sannsynlige konsekvenser av at tiltak ikke utføres som for eksempel at vedkommende «får sin utsikt til helbredelse eller vesentlig bedring i betydelig grad redusert» eller at vedkommende «i meget nær fremtid får sin tilstand vesentlig forverret» dersom behandling ikke utføres.

Det pågår både nasjonalt og internasjonalt en diskusjon om hvordan hjemler for inngrep i den enkeltes handlingsfrihet kan utformes i samsvar med konvensjonen. Spørsmålet er i første rekke om diagnosekrav, men eventuelt også funksjonstester, er diskriminerende og dermed i strid med konvensjonen artikkel 5. Kravet om ikke-diskriminering innebærer at diagnosekrav og funksjonstester må ha tilstrekkelig saklig begrunnelse, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Komiteen, de funksjonshemmedes organisasjoner, Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17) og Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) har kritisert lovbestemmelsene i et slikt perspektiv.

Tendensen er at flere også i faglitteraturen og på andre områder tar til orde for at særlig de *diagnosenære vilkårene* kan være stigmatiserende og diskriminerende. Det er et standpunkt om at det er mindre saklig grunn til å vektlegge den enkeltes diagnose når det heller kan utføres en test av personens forståelse og innsikt i situasjonen, som foranlediger kritikken. Samtidig må det vurderes nøye hva som eventuelt vil være konsekvensene av at diagnosekrav oppheves. Som påpekt i NOU 2019: 14 kan det føre til en utglidning og være problematisk i lys av andre menneskerettslige forpliktelser, som krav om forutsigbarhet og klarhet i lovgivningen.

Det har også vært rettet kritikk mot funksjonstester, med grunnlag i at de kan innebære indirekte diskriminering fordi det antas at funksjonshemmede oftere enn andre vil anses for ikke å være samtykkekompetente etter en funksjonstest. Konsekvensbaserte vilkår vil indirekte vektlegge den enkeltes diagnose eller medisinske tilstand, og under en slik innfallsvinkel kan denne formen for vilkår også oppfattes som indirekte diskriminerende.

Utvalget mener generelt at slike bestemmelser bør gjennomgås, og foreslår noen konkrete lovendringer. Se nærmere om diskriminerende vilkår i del I punkt 10.4 om behov for lovendringer, og i del II punkt 12.6.3, punkt 13.4.2, punkt 14.5.6, punkt 17. 5.4 og punkt 18.4.3.

8.5 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet er anerkjent som et generelt prinsipp under konvensjonen, jf. artikkel 3 bokstav f. Tilgjengelighet er også formulert som en selvstendig rettighet; artikkel 9 slår fast at staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede får tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon, kommunikasjon og andre tilbud og tjenester som er åpen for eller tilbys av allmennheten. Artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging er også relevant.

Tilgjengelighet har nær sammenheng med, og er en forutsetning for, realisering av en rekke andre rettigheter i konvensjonen. Det gjelder blant annet artikkel 13 om tilgang til rettssystemet, artikkel 19 om retten til et selvstendig liv, artikkel 21 om tilgang til informasjon, artikkel 24 om utdanning, artikkel 25 om helse og artikkel 27 om arbeid.

I norsk rett er retten til tilgjengelighet gjennomført i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18 og §§ 20 til 22 om universell utforming og individuell tilrettelegging, i tillegg til sektorlovgivning innenfor en rekke områder. Det er også satt i gang en rekke type tiltak, i tillegg til lovgivningen, på dette området. Spørsmålet om norsk lovgivning er tilstrekkelig, må vurderes i lys av dette helhetlige bildet.

De norske lovreglene om universell utforming og individuell tilrettelegging gjelder ikke generelt, men er begrenset til noen områder. Plikten til universell utforming gjelder i utgangspunktet bare nye – og ikke eksisterende – bygg og løsninger. Men reglene suppleres av vernet mot indirekte diskriminering som gjelder på alle områder. Universell utforming skal være den primære løsningen. Som alternativ gjelder en plikt til individuell tilrettelegging. Det kan likevel gjøres unntak både fra plikten til å sikre universell utforming og rimelig tilrettelegging dersom det vil innebære en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Utvalget mener at staten må fortsette å bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede, for å oppnå målet om at alle funksjonshemmede skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder. Utvalget mener likevel at det ikke er nødvendig med *lovendringer* for å gjennomføre forpliktelsene.

Når det gjelder plikten til tilrettelegging, viser utvalget til at konvensjonen ikke fastsetter *hvordan* tilgjengelighet skal sikres. Universell utforming bør ifølge komiteen være den primære løsningen, men en kan ikke slutte ut fra dette at staten har en generell plikt til å lovfeste universell utforming på alle områder.

Forholdsmessighetsbegrensningene i de norske lovbestemmelsene må fortolkes i lys av artikkel 9, noe som i konkrete saker vil bety at listen for hva som regnes som uforholdsmessig, ikke må legges for lavt. Rett til tilgjengelighet må forstås som absolutt der tilgjengelighet er nødvendig for å utøve andre grunnleggende rettigheter, som for eksempel stemmerett.

Videre må konvensjonen forstås slik at universell utforming og proaktive tiltak kan gjennomføres gradvis over tid. Komiteen har uttalt at eksisterende barrierer skal fjernes gradvis og systematisk.¹¹ Komiteens uttalelser om plikt til universell utforming må derfor også leses som anbefalinger for den videre progressive gjennomføringen.

¹¹ General Comment no. 2 avsnitt 14.

Selv om gjennomføringen kan skje progressivt, har staten en umiddelbar og generell plikt til å ha planer og arbeide aktivt for å oppnå universell utforming. Utvalget er kjent med at staten arbeider systematisk for å fremme kunnskap og stille krav om universell utforming på sentrale områder som bygg og anlegg, planlegging og uteområder, transport og IKT.

Se nærmere om vurderingene i del II om artikkel 9.

Mindretallet (Fagernæs) antar at forholdsmessighetsbegrensningene som er lagt til grunn i norsk rett i dag, har et annet innhold enn det som vil bli konsekvensen av en inkorporert konvensjon og viser til sin dissens i kapittel 14. Dette synet får betydning for artikkel 19 som behandles nedenfor.

8.6 Selvstendig liv

Et annet gjennomgående og sentralt tema under konvensjonen er muligheten til å leve et selvstendig liv. Artikkel 19 forplikter staten til å erkjenne at funksjonshemmede har samme rett som andre til å leve i samfunnet og med de samme valgmulighetene. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at funksjonshemmede skal kunne gjøre full bruk av denne rettigheten, og å kunne delta og være fullt ut inkludert i samfunnet.

Dette skal staten gjøre blant annet ved å sikre at funksjonshemmede har mulighet for å velge hvor de vil bo på lik linje med andre, og ha tilgang til ulike støttetjenester i og utenfor hjemmet. Dette inkluderer personlig bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.

Artikkel 19 om selvstendig liv henger tett sammen med andre konvensjonsrettigheter som tilgjengelighet (artikkel 9), utdanning (artikkel 24), arbeid (artikkel 27), deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelse og idrett (artikkel 30) rett til frihet og sikkerhet (artikkel 14), og regler om rettslig handleevne og beslutningsstøtte (artikkel 12).

I norsk lov er forpliktelsene etter artikkel 19 gjennomført først og fremst i helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, sosialtjenesteloven og lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Disse lovene pålegger kommunene plikter og fastsetter rett til ulike ytelser og tjenester. Helselovgivningen regulerer retten til helsehjelp.

I vurderingen av om norsk rett er i samsvar med artikkel 19, gjør utvalget nærmere rede for kommunens plikt til å sørge for nødvendige og forsvarlige tjenester. Utvalget går særlig inn i to problemstillinger som redegjøres nærmere for i det følgende: om helse- og omsorgslovgivningen ivaretar lik mulighet til valg av bosted etter artikkel 19 bokstav a, og om reglene om brukerstyrt personlig assistanse er tilstrekkelige i lys av artikkel 19 bokstav b om tilgang til støttetjenester.

8.6.1 Valg av bosted

Når det gjelder muligheten til å velge bosted, synes det springende punktet i praksis å være hvor stor den funksjonshemmedes valgfrihet skal være opp mot kommunens handlingsrom i tilfeller hvor den funksjonshemmede har et omfattende behov for helse- eller omsorgstjenester. Uttalelser fra komiteen trekker i retning av at den funksjonshemmede skal ha en reell og ubeskåret mulighet til å velge mellom ulike boalternativ, inkludert å bo hjemme med de tjenestene dette måtte kreve. En slik fortolkning kan synes å følge av

ordlyden i artikkel 19 bokstav a, der det står at staten skal «sikre» at funksjonshemmede på lik linje med andre har «anledning til å velge bosted, hvem de skal bo med, samt at funksjonshemmede ikke må bo i en bestemt boform». Samtidig omtaler ikke bokstav a tjenester, men må fortolkes i lys av bokstav b om støttetjenester.

Retten til helse- og omsorgstjenester er i kategorien sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, og slike kan etter konvensjonen – utover et visst minimum – gjennomføres gradvis i lys av ressursituasjonen. Full oppfyllelse av tjenestebehovet der den funksjonshemmede ønsker å bo, er følgelig ikke en absolutt eller umiddelbar plikt.

Utvalget mener at disse forholdene (som her er gjengitt i korte trekk, men er grundig behandlet i del II punkt 19.6), taler for at myndighetene etter konvensjonen må ha et visst skjønn med hensyn til hvor tjenestene tilbys, der ressursituasjonen er et relevant moment.

Mindretallet (Fagernæs) antar at forholdsmessighetsbegrensningene som er lagt til grunn i norsk rett i dag, har et annet innhold enn det som vil bli konsekvensen av en inkorporert konvensjon og viser til sin dissens i del I kapittel 14.

Utvalget antar at det ikke er nødvendig å endre reglene om bosted og støttetjenester i helse- og omsorgstjenesteloven eller lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Utvalget legger til grunn at domstolene og Diskrimineringsnemnda fortsatt vil være tilbakeholdne med å overprøve kommunens helse- og sosialfaglige skjønn. Men i de tilfellene der kommunens vurderinger fremstår som klart feilaktige eller dårlig begrunnet, for eksempel dersom tjenestemottakerens individuelle situasjon og ønsker ikke er hensyntatt, bør konklusjonen bli en annen.

8.6.2 Brukerstyrt personlig assistanse

En rekke kommunale tjenester inngår i statens gjennomføring av forpliktelsene etter artikkel 19 bokstav b. Særlig viktig er retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d. Det er tre ulike spørsmål som reises av utvalget i tilknytning til BPA-ordningen.

Det første er om det er uheldig at reglene om personlig brukerstyrt assistanse er plassert i helse- og omsorgstjenestelovgivningen, i lys av den menneskerettslige tilnærmingen til funksjonshemmede og det at assistenten skal være et likestillingsverktøy. Utvalget antar at ordningen ikke nødvendigvis må flyttes, men det er sentralt at ordningen praktiseres som et likestillingsverktøy som gir valgfrihet for brukeren og setter brukers rettigheter i sentrum.¹² Forpliktelsene under artikkel 19 er også gjennomført gjennom andre tiltak som ligger utenfor helse- og omsorgstjenesten.

Det andre spørsmålet er om begrensningen i retten til BPA i de norske lovreglene – både krav om at behovet må overstige et visst antall timer, at personen er over 67 år og at visse arenaer faller utenfor – er forenlig med artikkel 19. Komiteen anbefaler staten å gjøre tiltak «increasing the availability of personal assistance». Utvalgets vurdering er at komiteens uttalelse må forstås som en anbefaling til staten om å utvide ordningen og ikke som et uttrykk for at de norske reglene er i strid med konvensjonen. I tillegg viser utvalget til oppfølgingen av BPA-utvalgets forslag, som skal styrke ordningen (NOU 2021: 11). Det må også tas i betraktning at forpliktelsene etter artikkel 19 kan oppfylles med andre tilbud om

¹² Larsen 2021-1 punkt 4.1 side 19.

tjenester enn personlig brukerstyrt assistanse. Det er det helhetlige tjenestetilbudet som må vurderes opp mot konvensjonen.

Det tredje spørsmålet er i hvilken grad kommunen kan legge vekt på kostnader, ressurs-situasjonen og prioriteringer i sine vedtak om personlig brukerstyrt assistanse uten å komme i konflikt med konvensjonens krav om reell valgfrihet for å få et selvstendig liv. Utvalget mener at konvensjonen her gir kommunen et visst handlingsrom. Statens standpunkt ved ratifisering av konvensjonen var at hensynet til ressurs-situasjonen i kommunen var et relevant hensyn som ikke var i strid med konvensjonen.¹³ At det skulle være adgang for kommunen til å legge vekt på ressurs-situasjonen i kommunen, ble også klart uttalt ved rettighetsfestingen av personlig brukerstyrt assistanse.¹⁴ Det underbygges også av helse- og omsorgstjenestelovens system og formål om å «bidra til at ressursene utnyttes best mulig», jf. § 1-1 nr. 7.

En beslektet problemstilling er at det er store forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvilke tjenester og nivået på ytelsene som tilbys. Dette berører grensene for det kommunale selvstyret. Utvalget mener at ulike tjenester mellom kommuner ikke innebærer forskjellsbehandling i konvensjonens og diskrimineringsrettslig forstand da det ikke er tale om forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse, men forskjellsbehandling på grunn av kommunetilhørighet. Det er utslag av den enkelte kommunes ressurser, prioriteringer og helse- og sosialfaglige vurderinger. Etter utvalgets vurdering er dette ikke i strid med konvensjonen så lenge konvensjonens krav oppfylles i den enkelte kommune.

Utvalgets konklusjon er at det ikke er nødvendig å endre reglene om BPA for å imøtekomme forpliktelsene under artikkel 19. Avgjørende er hvordan reglene praktiseres i kommunene. Utvalget viser til at pasient- og brukerrettighetsloven kun fastsetter et *minimum* av hva funksjonshemmede har rett til. Kommunen skal tilby mer BPA eller andre tjenester dersom dette er nødvendig for at tjenestene er forsvarlige.

Mindretallet (Fagernæs) viser til sin dissens i del I kapittel 14.

Se nærmere i utredningen del I punkt 9.5 om konvensjonens betydning for kommunene og i del II punkt 19.7.

8.7 Reproductiv og seksuell helse

Under konvensjonen reises det flere spørsmål som har det til felles at de omhandler funksjonshemmedes reproduktive og seksuelle helse. Dette er ikke regulert i en enkelt konvensjonsbestemmelse, men flere rettigheter er relevante.

Det første temaet utvalget løfter fram, gjelder funksjonshemmedes rett til å ta valg om, og samtykke til, seksuelle handlinger. Utvalget har videre funnet grunn til å fremheve to temaer som er knyttet til sterilisering, graviditet og svangerskapsavbrudd. De to temaene er svært ulike, og det er ulike hensyn som begrunner at spørsmålene er relevante under konvensjonen. Det første spørsmålet gjelder vergens rolle i beslutninger om sterilisering og abort, og det andre spørsmålet gjelder adgangen til å ha lovregler som gir rett til selektiv abort når fosteret har en funksjonsnedsettelse.

¹³ Prop. 106 (2011–2012) punkt 4.2.7.

¹⁴ Prop. 86 (2013–2014) punkt 6.1.

8.7.1 Funksjonshemmedes rett til å samtykke til seksuelle handlinger

Selvbestemmelse og autonomi innebærer at funksjonshemmede skal kunne ha et seksualliv på samme måte som andre, med rett til å samtykke eller si nei til seksuelle handlinger og til å bestemme over egen kropp. Dette følger av flere artikler, blant annet artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 12 om rettslig handleevne, artikkel 16 om frihet fra utnyttning, vold og misbruk, artikkel 17 om vern om personlig integritet, artikkel 19 om selvstendig liv, artikkel 22 om respekt for privatlivet og artikkel 25 om helse.

Staten skal treffe tiltak for å verne funksjonshemmede mot seksuelle overgrep, men også ivareta deres seksuelle selvbestemmelsesrett og mulighet til å involvere seg i seksuelle relasjoner. Dette er hensyn som må balanseres mot hverandre både ved utformingen av straffebestemmelsene mot seksuelle overgrep og praktiseringen av dem.

I norsk rett er spørsmålet om vern mot seksuelt misbruk av funksjonshemmede nylig drøftet av Straffelovrådet i NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten*. Straffelovrådet har foreslått å videreføre straffeloven § 295 første ledd bokstav b, som rammer den som skaffer seg seksuell omgang ved å utnytte noens psykiske lidelser eller utviklingshemming. Dette er tilfeller hvor fornærmede tilsynelatende deltar frivillig. Terskelen for å anvende straff må derfor være høy, fremhever rådet, ellers risikerer man å begrense sårbare personers mulighet til å involvere seg i seksuelle relasjoner. Det sentrale spørsmålet er om gjerningspersonen har skaffet seg seksuell omgang gjennom hensynsløs utnyttelse av personens vesentlig nedsatte forutsetninger for å motsette seg handlingen.

Utvalget viser til at forholdet til konvensjonen nylig ble vurdert av Straffelovrådet, og til at oppfølgingen av dette arbeidet er ikke avsluttet. Utvalget har derfor ikke vurdert dette spørsmålet på nytt.

Se nærmere om vurderingen i del II punkt 12.8.4.

8.7.2 Vergens rolle ved sterilisering og abort

En annen problemstilling som reises av utvalget, gjelder vergers adgang til å ta avgjørelser eller medvirke i avgjørelser som gjelder abort eller sterilisering. Dette berører også den enkeltes rett til selvbestemmelse og autonomi på området for reproduktiv og seksuell helse.

Det er lovregler i abortloven og steriliseringsloven som reiser særlige spørsmål. Lovreglene innebærer begrensninger i selvbestemmelsesretten for personer med nærmere angitte funksjonsnedsettelse i svært viktige personlige forhold; verge kan begjære sterilisering og abort på vegne av personer med alvorlige psykiske lidelser, utviklingshemmede og psykisk svekkede personer, og reglene gir en viss adgang til å fatte vedtak om abort og sterilisering uten samtykke eller i strid med den funksjonshemmedes vilje.¹⁵

Utvalget drøfter om lovreglene må endres i lys av artikkel 17 om rett til vern om personlig integritet, men lovreglene må også ses i lys av diskrimineringsforbudet i artikkel 5 og påbud om å treffe tiltak for å unngå at kvinner utsettes for diskriminering på flere grunnlag i artikkel 6. Reglene må dessuten ses i lys av artikkel 14 om frihet og sikkerhet, artikkel 22

¹⁵ Se nærmere om lovreglene og den konkrete vurderingen under utredningen del II om artikkel 17.

om privatliv og artikkel 23 nr. 1 bokstav b og c om retten til å bestemme antall barn og til å beholde sin fruktbarhet på lik linje med andre.

En annen bestemmelse det er sentralt at lovreglene ses i lys av, er artikkel 12 om rett til lik anerkjennelse i rettslig henseende. Ettersom reglene innebærer at personer som faller innenfor gruppene som er opplistet i loven, fratas en rett de ellers ville hatt til selv å bestemme at de vil fjerne sin reproduksjonsevne generelt (sterilisering) eller konkret (svangerskapsavbrudd), innebærer reglene at de fratas rettslig handleevne når det gjelder slik beslutninger. Som det redegjøres for i del II punkt 12.6.2, er det omstridt om det overhodet er adgang til fratakelse av rettslig handleevne. Utvalget legger til grunn at det er tillatt i særlige tilfeller, men påpeker samtidig at adgangen er snever, slik det fremgår av Norges tolkningserklæring under artikkel 12. Reglene på dette området må praktiseres innenfor disse rammene; som innebærer at fratakelse av rettslig handleevne kun er tillatt som en siste utvei.

Det må også kreves notoritet og grundig saksbehandling utover det som kan leses ut av abortloven og steriliseringsloven. Innhenting av samtykke eller vurderingen av manglende samtykkekompetanse må begrunnes og dokumenteres, og den funksjonshemmede må sikres beslutningsstøtte i samsvar med artikkel 12 nr. 2.

Utvalget konkluderer med at lovreglene i abortloven og steriliseringsloven kan praktiseres slik at konvensjonsstrid ikke oppstår. Men for å sikre mot konvensjonsbrudd og for å bedre ivareta hensynet til reell likestilling, bør det skje en reform. Utvalget mener at reglene i steriliseringsloven og abortloven bærer preg av å være utformet før vedtakelsen av konvensjonen, og ikke gjenspeiler konvensjonens grunnholdning om alle menneskers rett til å treffe avgjørelser om eget liv og motta støtte til å ta beslutninger.

Det pågår allerede et arbeid med reform på dette området. Abortutvalget la i NOU 2023: 29 frem et forslag til ny abortlov. Utredningen ble lagt frem 14. desember 2023. Det er derfor for sent for utvalget å innarbeide deres vurderinger og forslag i denne utredningen. Utvalget har lagt opp til at endringsbehovene som er påpekt her, bør vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Abortutvalgets forslag. Det må legges til grunn at artikkel 12, 17 og andre bestemmelser i konvensjonen vil bli trukket inn i dette arbeidet.

Se nærmere om vurderingene av abortloven og steriliseringsloven i del II punkt 17.5.

8.7.3 Lovregler som åpner for selektiv abort med grunnlag i funksjonsnedsettelse

Den andre problemstillingen knyttet til spørsmål om graviditet og svangerskapsbrudd, gjelder statens adgang til å ha lovregler om utvidet adgang til svangerskapsavbrudd med grunnlag i at fosteret antas å ha en funksjonsnedsettelse.

Av abortloven § 2 andre ledd følger at abort er selvbestemt og følgelig ikke krever noen nærmere begrunnelse hvis inngrepet kan skje før utgangen av tolvte svangerskapsuke. Av § 2 tredje ledd følger en adgang til abort også etter dette tidspunktet i visse oppregnede tilfeller, blant annet dersom det er «stor fare for at barnet kan få alvorlig sykdom, som følge av arvelige anlegg, sykdom eller skadelige påvirkninger under svangerskapet», jf. bokstav c.

FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter har uttalt at regler om selektiv abort kan være i strid med konvensjonen fordi de kan oppleves som stigmatiserende og diskriminerende overfor funksjonshemmede. Komiteen har med grunnlag i dette synspunktet

kritisert lovregler om selektiv abort i en høringsuttalelse til FNs menneskerettskomité og i tilbakemeldinger til andre staters periodiske rapporter til komiteen.

Utvalget har valgt å behandle problemstillingen i tilknytning til artikkel 8 om bevisstgjøring, men komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har også pekt på artikkel 4 om generelle forpliktelser og artikkel 5 om forbud mot diskriminering som grunnlag for sitt syn.

Utvalget har konkludert med at de generelle konvensjonsbestemmelsene komiteen viser til, ikke gir tilstrekkelig støtte til å konkludere med at utvidet adgang til svangerskapsavbrudd ved stor fare for alvorlig sykdom hos barnet, er konvensjonsstridig. Det er også viktig å fremheve at den fortolkningen som komiteen legger til grunn, kan kollidere med andre rettigheter. Komiteens fortolkning harmonerer heller ikke med andre menneskerettsorganers standpunkt. Utvalget mener derfor at konvensjonen ikke krever at det gjøres en lovendring på dette punktet.

Ettersom utvalget har konkludert med at det ikke er behov for lovendring på dette punktet, må de nærmere vurderingene om lovregler om selektiv abort foretas i oppfølgingen av Abortutvalgets forslag i NOU 2023: 29.

Se nærmere om vurderingen i del II punkt 8.4.

8.8 Reflekterer lovgivningen en menneskerettslig modell for funksjonshemming?

Det fremgår av utredningen del I punkt 4.4 at konvensjonen er basert på en sosial eller menneskerettslig forståelse av funksjonshemming. Utvalget drøfter her om den norske lovgivningen reflekterer dette.

8.8.1 Komiteens merknader til Norge

I sine avsluttende merknader til Norges statsrapport uttrykte komiteen bekymring for «slow progress in replacing the medical model of disability with the human rights model of disability». Som følge av dette anbefalte komiteen Norge å «adopt the human rights model of disability in all regulations relating to the assessment of disability». Komiteen ga i denne sammenhengen ingen konkrete eksempler, men videre i de avsluttende merknadene gjentas bekymringen i tilknytning til artikkel 8 om bevisstgjøring, artikkel 12 med tanke på myndighetenes kjennskap til den menneskerettslige modellen ved praktisering av vergemålslovgivningen og artikkel 24 om utdanning. I lys av Norges statsrapport, sivilsamfunnets alternative rapport og øvrige dokumenter knyttet til komiteens høring av Norge, er det heller ikke helt klart hva som er den nærmere bakgrunnen for at kommentaren ble gitt.

8.8.2 Rettssystemet som helhet

Etter utvalgets syn er dette en generell kommentar som retter seg mot rettssystemet som helhet, ikke mot enkeltelementer i lovgivningen. Den eneste kommentaren som knytter seg direkte til mangler ved lovgivningen, gjelder artikkel 24 om utdanning, som utvalget drøfter i del II. De øvrige eksemplene som er gitt, knytter seg i stor grad til bevisstgjøring og kunnskapsnivå.

Utvalget anser at overgangen fra en medisinsk til en menneskerettslig modell for funksjonshemming handler nettopp om samspillet mellom en lang rekke faktorer. Her spiller lovgivningen selvsagt en sentral rolle, men i samfunnet kommer modellene i praksis til uttrykk gjennom hvordan lovgivningen virker sammen med holdninger, kunnskaper, verdier, eksisterende infrastruktur, mv. Det kan ikke meningsfullt lovreguleres at man skal gå over fra en medisinsk til en menneskerettslig modell, og det vil være tale om gradvis forbedring over tid.

Innenfor rammene av utvalgets mandat har det ikke vært mulig å vurdere det norske rettssystemet i sin helhet i lys av et slikt samspill mellom rettslige og utenrettslige faktorer.

Utvalgets gjennomgang har i stedet vært begrenset til å se på enkeltelementer i lovgivningen hvor det kan vurderes om rettstilstanden bygger på en unødvendig bruk av medisinske faktorer. I denne sammenhengen har utvalget særlig vurdert bruken av diagnosenære vilkår som «psykisk utviklingshemming», se del I punkt 10.4.

8.8.3 Regulering i helselovgivningen

Utvalget har også vurdert om det er (eller kan være) problematisk i lys av konvensjonen at enkelte rettigheter eller tjenester til funksjonshemmede i norsk rett er regulert i helselovgivningen eller ligger innenfor helsemyndighetenes kompetanse.

Utvalgets generelle syn er at norsk lovgivning og norske offentlige myndigheter er innrettet slik at det i liten grad er problematisk i seg selv at dette er gjort. Det avgjørende må være hvilket innhold lovgivningen har, ikke om den kan karakteriseres som helserettlig eller ikke. For enkelte rettigheter i konvensjonen har dette vært et aktuelt spørsmål, kanskje først og fremst ved at brukerstyrt personlig assistanse (BPA), som er et element i gjennomføringen av artikkel 19 om selvstendig liv, er regulert i helse- og omsorgslovgivningen.

Utvalget mener at det er mulig innenfor rammene av denne lovgivningen å oppfylle konvensjonens krav til selvstendighet, likebehandling mv., og at det dermed i stor grad faller utenfor utvalgets mandat å vurdere om det ville gitt en enda bedre oppfyllelse av konvensjonen om de aktuelle tjenestene ble organisert utenfor helselovgivningen. Utvalgets rammer gjør det også urealistisk å foreslå denne formen for mer strukturelle endringer i eksisterende lovgivnings- og forvaltningsstruktur. Når spørsmålet har vært aktuelt, har utvalget likevel vurdert om gjeldende lovgivning må endres for å tilfredsstille forpliktelsene i konvensjonen, men i disse tilfellene har utvalget i alminnelighet funnet at det allerede pågår lovgivningsprosesser som vil ta stilling til spørsmålet og som det ikke anses hensiktsmessig å gripe inn i.

8.8.4 Oppsummering

Ut fra dette er det utvalgets syn at anbefalingen i komiteens avsluttende merknader om en menneskerettslig tilnærming i lovgivningen, mest hensiktsmessig kan besvares med tre tiltak. For det første har utvalget selv lagt en menneskerettslig modell for funksjonshemming til grunn i sitt arbeid. For det andre har utvalget vurdert spørsmålet konkret i tilknytning til hver enkelt konvensjonsbestemmelse. For det tredje er dette et element som må vurderes ved alle fremtidige lovgivningsprosesser som på en eller annen måte berører funksjonshemmedes rettsstilling, slik at det skjer en gradvis forbedring over tid.



KAPITTEL 9

Konvensjonens betydning for kommunene

9.1 Innledning

Kommunene har et hovedansvar for å gi gode tjenester til innbyggerne sine, og de har en sentral rolle som utøver av nasjonal og lokal politikk. Kommunenes arbeid og virksomhet står sentralt i gjennomføringen av Norges samlede forpliktelser etter konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Hvordan kommunene planlegger, tilrettelegger og tilbyr tjenestene sine, avgjør om funksjonshemmede har mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med andre. Det er i den enkelte kommune innbyggerne får rettigheter i praksis. Kommunene er tillagt ansvar og oppgaver innenfor helse og omsorg, sosiale tjenester, opplæring og plan og bygg, jf. blant annet helse- og omsorgsloven, barnehageloven, opplæringsloven og plan- og bygningsloven. Disse lovene gir ofte kommunene et handlingsrom for hvordan reglene skal utøves i praksis. Nærheten til befolkningen og forståelsen av lokale forhold gjør at kommunene står i en særskilt posisjon til å sikre og fremme menneskerettighetene, samtidig som de ivaretar lokale behov.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har i lys av dette samarbeidet med kommunene for å styrke gjennomføringen av konvensjonen, og har blant annet laget en veileder med kommunene som hovedmålgruppe.¹ Her kan også nevnes at Norges institusjon for menneskerettigheter har utarbeidet en rapport om hvordan kommunene arbeider med menneskerettigheter og der de kommer med flere anbefalinger og tiltak for å styrke menneskerettighetene lokalt (*Kommuner og menneskerettigheter*, 2022).²

Spørsmålene her er hva konvensjonen betyr for det kommunale selvstyret, hvilke rammer konvensjonen setter for kommunenes handlingsrom og om dette vil påvirkes av inkorporering.

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2021.

² NIM 2022-2.

9.2 Kommunenes ansvar for gjennomføring av menneskerettsforpliktelser

Grunnlovens § 92 pålegger myndighetene å respektere og sikre menneskerettighetene. Denne plikten gjelder også for kommunene.³ Kommunen har altså et ansvar etter norsk intern rett for å respektere og sikre rettighetene i konvensjonen. Plikten etter § 92 medfører imidlertid ikke at en ikke-inkorporert konvensjon ved motstrid går foran lovbestemmelser som regulerer det samme.

Det kommunale selvstyret utgjør et grunnleggende utgangspunkt for kommunenes myndighetsutøvelse. Det kommunale selvstyret er slått fast i Grunnloven § 49 andre ledd. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Kommunelovens § 2-2 regulerer sentrale prinsipper for statens forhold til det kommunale selvstyret, blant annet at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette er prinsipper som gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet, men som ikke innebærer noen rettslig skranke for lovgivning. Det vil dermed heller ikke få noen rettslige konsekvenser om prinsippene brytes.

Kommunene kan treffe valg og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker så lenge disse er innenfor lovens rammer og det ikke følger av lov at den aktuelle oppgaven eksklusivt er lagt til andre. Det er et politisk mål å unngå eller være tilbakeholden med statlig styring og kontroll av kommunene. Kommunene er samtidig et instrument i gjennomføringen av statlig politikk, inkludert gjennomføringen av statens menneskerettsforpliktelser. Den statlige styringen skal imidlertid baseres på rammestyring fremfor detaljert regulering av hvordan oppgaver skal løses.⁴

Kommunelovutvalget omtaler i NOU 2016: 4 hvilke rammer internasjonale menneskerettigheter setter for kommunenes myndighetsutøvelse innenfor det kommunale selvstyret:

Utvalget vil peke på at dette regelverket representerer en stor mengde rettsregler som innebærer en rekke skjønsmessige avveininger, og tolkningen beror på en løpende rettsutvikling i internasjonale organer. Utvalget vil understreke at Stortinget og statsforvaltningen har det primære ansvaret for at menneskerettighetsforpliktelser blir ivaretatt. Kommunene er gjennom sine lovpålagte plikter en viktig del av gjennomføringen av dette ansvaret. Nasjonale myndigheter må sørge for at kommunene er i stand til å ta det ansvaret som pliktene medfører, samtidig som kommunene er forpliktet til å kanalisere sine midler til de lovpålagte oppgavene før andre formål prioriteres.

Internasjonale menneskerettigheter har demokrati som et underliggende premiss, og fremhever verdien av demokratisk deltakelse for individene. Lokale folkevalgte organer med et visst selvstyre er anerkjent som en del av de samfunnsordningene som konvensjonene skal virke innenfor. Når det gjelder spørsmålet om internasjonale menneskerettighetskonvensjoner innebærer forpliktelser for Stortinget og statsforvaltningen som er til hinder for kommunalt selvstyre, er det grunn til å peke på at dette i utgangspunktet

³ HR- 2022-401 avsnitt 46. Se om Grunnloven § 92 i del I punkt 4.8.3.

⁴ NOU 2016: 4 punkt 4.9.

ikke er tilfellet. Det kommunale selvstyret begrenses av lovgivning, og kommunene har ansvar for å ivareta sine rettslige forpliktelser. Utvalget ser ikke at internasjonale menneskerettigheter krever endringer i kommuneloven, men understreker at klargjøring av hva internasjonale menneskerettigheter innebærer av krav og ansvar for kommunene, er en løpende utfordring.⁵

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) fremhevet i sin høringsuttalelse at kommunene har et primæransvar for overholdelsen av menneskerettigheter som er del av nasjonal rett.⁶

9.3 Kommunens handlingsrom

Det følger av det foregående at det kommunale selvstyret er underlagt begrensninger ved at det må utøves innenfor de rammene som lovgivningen til enhver tid fastsetter. Menneskerettskonvensjoner som gjennom inkorporering er gitt lovs rang, setter slike grenser for kommunenes selvstyre.

Utvalget legger videre til grunn at kommunenes plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene etter Grunnloven § 92, medfører at det kommunale selvstyret må utøves i samsvar også med ikke-inkorporerte menneskerettskonvensjoner så lenge det ikke er motstrid mellom konvensjonen og en norsk lov. Men også uten Grunnloven § 92 har ikke-inkorporerte konvensjoner betydning for kommunenes myndighetsutøvelse:

Der staten ved ratifikasjon har lagt til grunn at norsk lovgivning ivaretar konvensjonens krav, og dette er lovgivning kommunene forvalter, må kommunene så vidt mulig sørge for at loven tolkes og anvendes i tråd med konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk lov så vidt mulig skal tolkes og anvendes slik at folkerettsstrid unngås, gjelder for kommunene. Se del I punkt 4.9.3 om presumsjonsprinsippet.

Domstolene har da også vurdert forholdet til konvensjonen i saker om gyldigheten av kommunale vedtak. Et eksempel er lagmannsrettens dom i LB-2021-158340, som gjaldt en kommunes avslag på søknad om BPA til bistand i arbeidssituasjonen. Retten kom til at tjenestene var forsvarlige og at de ikke stred mot konvensjonen eller andre menneskerettskonvensjoner. Forholdet til konvensjonen ble også vurdert i lagmannsrettens dom i LE-2018-145654-2. Saken gjaldt en kommune som ønsket å omstrukturere helse- og omsorgstjenestene slik at forskjellige brukergrupper ble samlet. Tre funksjonshemmede som leide bolig i et bofellesskap, ble oppsagt og tilbudt ny bolig i et annet bofellesskap. Leietakerne protesterte mot oppsigelsene. Retten kom til at oppsigelsene av leieforholdene ikke var i strid med artikkel 19.⁷ Det bør nevnes at lagmannsretten først hadde avgjort denne saken uten å drøfte anførselen om brudd på konvensjonen. Den første dommen ble imidlertid opphevet av Høyesteretts ankeutvalg, blant annet under henvisning til at det var uheldig at konvensjonen artikkel 19 ikke var drøftet uttrykkelig.⁸

⁵ NOU 2016: 4 punkt 2.3.

⁶ NIMs høringsvar til NOU 2016: 4. Se også NIMs høringsvar 30. juni 2022 til BPA-utvalgets innstilling og NIM 2022-2.

⁷ Flere dommer der det vises til presumsjonsprinsippet og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter gjelder også statlige vedtak, som for eksempel HR-2016-2591-A og LA-2020-65834. Prinsippet gjelder likt for stat og kommune.

⁸ HR-2019-1637-U.

Det legges med andre ord til grunn at i saker som gjelder kommunale vedtak, kan og skal konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter trekkes inn som en rettskilde i fortolkningen av intern norsk rett og at presumsjonsprinsippet skal anvendes.

Dette begrenser det kommunale selvstyret, inkludert kommunens skjønnsutøvelse, og gjelder uavhengig av om konvensjonen er inkorporert eller ikke.

9.4 Betydningen for kommunene av at konvensjonen inkorporeres

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter vil ved inkorporering gjelde som norsk lov og følgelig være forpliktende for kommunene som lov. Forpliktelser som følger av konvensjonen, kan innebære lovhjemlede begrensninger i det kommunale selvstyret i samsvar med kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Inkorporering betyr at kommunene får en lovfestet plikt til å respektere og sikre rettighetene i konvensjonen, og at konvensjonen minst får samme trinnhøyde som lov. Å respektere rettighetene betyr at kommunen skal avstå fra selv å gjøre inngrep i rettighetene. Dette er en negativ plikt, for eksempel til ikke å ikke fatte diskriminerende vedtak. Å sikre rettighetene er en positiv plikt, ved at kommunen skal iverksette tiltak for å realisere rettighetene, for eksempel tilby støttetjenestene dersom dette er nødvendig for at et barn med funksjonsnedsettelse kan gå på skole.

Som det fremgår andre steder i utredningen, inneholder norsk lov allerede en lang rekke plikter som tjener til å oppfylle konvensjonens krav, se omtalen i del II under artikkel 5 og 24 for eksemplene over.

I det foregående er også nevnt at kommunene allerede i dag etter presumsjonsprinsippet så vidt mulig skal sørge for at lover tolkes og anvendes i tråd med konvensjonen. Dette begrenser hvilken betydning inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter vil få for kommunene.

En viktig konsekvens av inkorporering vil imidlertid være at lovgiver gir et tydelig signal om betydningen av konvensjonen. I den grad det er i tvil om en løsning, vil det være helt tydelig at lovgiver har ment at konvensjonen skal forplikte kommunene. En praktisk, men like viktig, konsekvens blir da at konvensjonen blir mer synlig, og dermed kanskje bli mer påberopt overfor og anvendt av kommunene. Det vil da også kunne bli flere søksmål mot kommunene. Se nærmere i del I punkt 12.4 om betydningen av inkorporering.

Hvorvidt inkorporering av konvensjonen også vil føre til nye plikter for kommunen, må vurderes konkret for hvert krav og den aktuelle konvensjonsartikkelen. En forutsetning vil være at den aktuelle rettigheten ikke er gjennomført, eller er utilstrekkelig gjennomført, i lovgivningen. Spørsmålet er da om konvensjonsbestemmelsen kan anvendes direkte av domstolene uten annen forankring eller utfylling i nasjonal rett (dvs. om bestemmelsen har selvkraft, se del I punkt 12.5).

Flertallets (Indreberg og Larsen) generelle vurdering er at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter – i form av utvidede rettigheter for funksjonshemmede og plikter for myndighetene – må antas å bli begrensede. Heller ikke vil inkorporering føre til nye rettslige begrensninger i kommunenes skjønnsutøvelse. Utvalget viser til at kommunen allerede har vidtrekkende lovfestede plikter, som innenfor lovens ordlyd i lys av presumsjonsprinsippet kan og skal anvendes i samsvar med konvensjonen. I tillegg mangler de mest vidtrekkende positive forpliktelsene etter

konvensjonen selvkraft. Se nærmere i del I kapittel 12 og 13 om betydningen av inkorporering og eventuell forrang.

Når det gjelder kommunenes skjønnsadgang, viser mindretallet (Fagernæs) til sin dissens i del I kapittel 14.

9.5 Selvstendig liv og samfunnsdeltakelse

Spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret kommer særlig på spissen når det gjelder forpliktelsene etter artikkel 19, som gjelder lik rett for funksjonshemmede som for andre til å delta i samfunnet med de samme valgmulighetene som andre. Et viktig element ved artikkel 19 er funksjonshemmedes anledning til å velge bosted, og å velge hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre. Funksjonshemmede skal ikke være henvist til å bo i en bestemt boform.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1 og 4-1 at kommunen skal tilby nødvendige og forsvarlige tjenester til personer i kommunen. Loven er utformet med sikte på å ivareta kommunens mulighet til å organisere virksomheten og tjenestene ut fra lokale forhold og behov, samt videreutvikle og utvikle nye tjenester og organiseringsformer for å møte behovene hos sine tjenestemottakere. Kommunen skal legge stor vekt på den funksjonshemmedes behov og ønsker, men kan utøve et visst skjønn med hensyn til hva slags tjenester som tilbys.

En utfordring ved gjennomføring av artikkel 19, og særlig plikten til å sikre at funksjonshemmede har anledning til å velge bosted på lik linje med andre, er knyttet til kommunens ressursituasjon og behovet for kostnadseffektive tjenester. Det kan ikke legges til grunn urealistiske krav som kommunene ikke har mulighet til å oppfylle, men ses hen til at kommunene har begrensede ressurser. Særlig gjelder det på personellsiden. Dette er en utfordring allerede i dag, og en utfordring som forventes å bli større i årene fremover. Kommunene er tvunget til å legge vekt på kostnadseffektivitet og prioriteringer mellom ulike behov og grupper.

Et beslektet spørsmål er om kommunen har anledning til å tilby institusjoner eller andre former for samlokaliseringer, i stedet for tilrettelegging og tjenester i egen bolig. Utvalget viser til at det er fremkommet bekymring for at det ser ut til å være en utvikling i retning av mer, ikke mindre institusjonalisering.⁹ Utvalget antar likevel at i stedet for å avvise alle institusjoner/samlokaliseringer, må det avgjørende være hvordan samlokaliseringen faktisk er utformet og hvordan den fungerer for den enkelte beboer. Spørsmålet etter artikkel 19 må være om tjenesten som tilbys gir mulighet for den enkelte til å ha et privatliv, være integrert i samfunnet, og å kunne ta egne valg i det daglige ut fra egne behov og preferanser.

Utvalgets vurdering er at inkorporering av artikkel 19 ikke vil gi utvidede forpliktelser for kommunene knyttet til brukerstyrt personlig assistanse eller andre tjenester, som kan håndheves i domstolene. Inkorporering vil imidlertid kunne føre til at konvensjonen får større gjennomslagskraft i de konkrete vurderingene av hva slags tjenester som tilbys, slik

⁹ Se LDO 2023 punkt 10.3.3, hvor Likestillings- og diskrimineringsombudet peker på at andelen av personer med utviklingshemming som bor i store bofellesskap eller samlokaliserte boliger med over seks enheter, har økt siden 2001.

at de funksjonshemmedes selvbestemmelse i praksis blir tillagt større vekt. Dette vil få konsekvenser for kommunenes skjønnsutøvelse og det kommunale selvstyret.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del I punkt 12.4 om de rettslige konsekvensene av å inkorporere artikkel 19 og del II om artikkel 19.

Utvalgets mindretall (Fagernæs) viser til sin dissens i del I kapittel 14.

9.6 Kommunale forskjeller

Det er forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvilke tjenester og nivået på ytelsene som tilbys. Dette fører til forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede og problemer når de flytter mellom kommuner. Sivilt samfunn kommenterte dette i sin alternative rapport til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter i 2019. Komiteen anbefalte at Norge treffer alle nødvendige tiltak for å redusere kommunale forskjeller i tjenestetilbudet til funksjonshemmede gjennom nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer.¹⁰ FNs barnekomité har tilsvarende anbefalt at Norge øker innsatsen for å redusere de kommunale forskjellene for funksjonshemmede barn.¹¹

Kommunelovutvalget tok opp sammenhengen mellom det kommunale selvstyret og de kommunale forskjellene:

Selvstyre er [...] nødvendig for at innbyggerne i kommunene skal kunne ta ansvar for å løse de omfattende oppgavene som er lagt til kommunene. Samtidig vil hensynet til lokal handlefrihet ofte måtte vike for statlige styringsbehov. Lokal handlefrihet innebærer også at det må aksepteres forskjeller mellom kommunene. På mange områder er lokal handlefrihet positivt og kan medføre mer utvikling og engasjement. På andre områder er forskjeller mellom kommuner ikke ønskelig, da hensyn som grunnleggende rettigheter for innbyggerne og likebehandling må tillegges større vekt.¹²

Likeverdige tjenester mellom kommunene er et nasjonalt mål, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (2020):

Blant de nasjonale målene har målet om utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og geografiske områder stått sentralt gjennom hele oppbyggingen av velferdssamfunnet. Begrepet likeverd innebærer ikke nødvendigvis like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men at kommunene og fylkeskommunene skal ha muligheter til å kunne gi helsetjenester, undervisningstjenester og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall har i Innst. 270 S (2011–2012) uttalt at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.¹³

¹⁰ Komiteens anbefalinger til Norge 2019, avsnitt 6 bokstav e.

¹¹ FNs barnekomité 2018 avsnitt 5 og 23 bokstav f.

¹² NOU 2016: 14 punkt 1.2.2.

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020 punkt 4.2.

Utvalget mener at ulike tjenester *mellom* kommuner ikke er forskjellsbehandling i konvensjonens og diskrimineringsrettslig forstand. Her er det ikke tale om forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse, men forskjellsbehandling på grunn av kommunetilhørighet. Slik forskjellsbehandling kan riktig nok stille tjenestemottakeren i en dårligere eller bedre stilling enn funksjonshemmede i andre kommuner som følge av ulikhet i kommunenes ressurser, prioriteringer og helse- og sosialfaglige vurderinger. Dette er imidlertid en uunngåelig konsekvens av det kommunale selvstyret. Etter utvalgets vurdering er dette ikke i strid med konvensjonen så lenge konvensjonens krav oppfylles i den enkelte kommune.

Et problem er imidlertid at de kommunale forskjellene kan føre til at det blir vanskeligere for funksjonshemmede enn for andre å bevege seg eller flytte fra en kommune til en annen. Et eksempel: En som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse eller andre tjenester for å kunne bo i egen bolig, vil ikke få med seg disse om hen velger å flytte til en annen kommune. Den funksjonshemmede må søke på nytt i den nye kommunen, og risikerer å måtte bli boende dersom den nye kommunen ikke tilbyr tilsvarende tjenester.

Her kan det vises til at lovgivningen er basert på oppholdsprinsippet, som gir rett til tjenester der den funksjonshemmede oppholder seg. Dette bidrar til å fremme mobiliteten mellom kommuner, men kan også være krevende for kommunene å gjennomføre:

Oppholdsprinsippet er brukervennlig og forhindrer at hjelpesøkende blir kasballer mellom kommuner, og er som sådan viktig å opprettholde.

I gitte tilfeller kan prinsippet få konsekvenser for kostnadseffektiviteten. Dette kan eksempelvis gjelde situasjoner der en BPA-bruker pendler mellom kommuner over en kortere eller lengre periode. Andre eksempler er personer med omfattende og avanserte behov for døgkontinuerlig helsehjelp som beveger seg mellom kommuner i fritiden, på hytter, ved at de følger opplæringstilbud i folkehøyskoler, eller har kortvarige studieopphold i annen kommune enn bostedskommunen i perioder og dermed har behov for bistand i begge kommuner. Der dette utløser behov for særskilt personell i korte perioder av gangen, vil det være utfordrende for kommunene å planlegge for dette i sin ordinære bemanningsplan, som igjen utløser kostbare kompenserende tiltak.¹⁴

Utvalget ser at kommunale forskjeller kan være en ulempe, men mener at dette er en konsekvens av det lokale selvstyret som er vanskelig å unngå helt.

¹⁴ Gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester, rapport 2021, side 12.



KAPITTEL 10

Behovet for lovendringer – en oversikt

10.1 Utvalgets gjennomgang av lovgivningen

Utvalget skal ifølge mandatet «foreta en fornyet vurdering av om norsk rett er i overensstemmelse med konvensjonens krav. På denne bakgrunn skal utvalget vurdere om det foreligger potensiell eller reell motstrid mellom norsk rett og CRPD og behovet for eventuelle endringer i sektorlovgivningen for å sikre oppfyllelse av CRPD.»

Staten gjorde en slik vurdering i 2014 da konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter ble ratifisert og i 2015 i forbindelse med Norges statsrapport til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter. Gjennomføringen av enkelte konvensjonsforpliktelser er også vurdert i forbindelse med lovreformer. Sivilsamfunnets alternative rapport til komiteen, de funksjonshemmedes organisasjoner mv., har hevdet at norsk lov likevel ikke er i samsvar med konvensjonens krav. Utvalget viser også til statens generelle plikt etter konvensjonen artikkel 4 nr. bokstav b til å endre eller oppheve eksisterende lover som innebærer diskriminering av funksjonshemmede.

Utvalget har derfor sett på hver *artikkel* i konvensjonen, og vurdert de lovreglene som er relevante for gjennomføringen av den aktuelle artikkelen. Utvalget gjør i del II rede for bestemmelsene i konvensjonen og enkelte tolkningsspørsmål som disse reiser. Uttalelsene fra FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter om de ulike artiklene er viet nokså stor plass, fordi komiteen er ekspertorganet på området. Men det er viktig å være oppmerksom på at komiteens uttalelser ikke kan leses som bindende uttalelser om fortolkningen av konvensjonen, men som ett av flere tolkningsmomenter når en skal fastlegge innholdet i de rettigheter og plikter konvensjonen inneholder (se nærmere om rettskildeverdien av komitéuttalelser i del I punkt 7.4.4).

Utvalget gjør i del II også rede for lovgivning som er særlig relevant i vurderingen av Norges gjennomføring av forpliktelsene etter konvensjonen. På bakgrunn av Norges statsrapport til komiteen, den alternative rapporten fra sivil samfunn, komiteens anbefalinger til Norge, innspill fra funksjonshemmedes organisasjoner og relevante etater samt debatten og teorien på feltet, har utvalget identifisert og vurdert de lovene og lovbestemmelsene som har pekt seg ut som potensielt problematiske i lys av konvensjonen. Utvalget utelukker ikke at det finnes andre lover eller lovbestemmelser som eventuelt kan være problematiske.

Videre vurderer utvalget om det er motstrid mellom artikkelen og norsk lov, og om det er *nødvendig* med lovendringer for å oppfylle konvensjonens krav. Utvalget har i lys av mandatet bare tatt stilling til hvilke lovendringer som er nødvendige for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. Det avgrenses følgelig også mot anbefalinger om lovendringer som ikke er nødvendige for å eliminere motstrid, men som vil gi bedre gjennomføring av konvensjonens forpliktelser og dermed i større grad vil fremme reell oppnåelse av konvensjonens rettigheter («best practice»). Mange av anbefalingene fra komiteen og rapporter, innspill mm fra funksjonshemmedes organisasjoner, Likestillings- og diskrimineringsombudet m.fl., har en slik karakter.

Innspill til utvalget og deler av komiteens kritikk gjelder *praktiseringen* av lovgivningen i stat og kommune. I flere tilfeller påstås det at en lov ikke fungerer i samsvar med formålet eller at den anvendes feil. Utvalget ser at dersom dette er riktig, så kan det med rette hevdes at loven ikke er tilstrekkelig i lys av konvensjonen og derfor bør endres. Staten har ikke bare plikt til å vedta lover, men også til å sørge for at de etterlevs og at de praktiseres på en ikke-diskriminerende måte i samsvar med konvensjonen. Utvalget har likevel ikke undersøkt og vurdert hvordan lovene praktiseres. En slik oppgave kan ikke innfortolkes i mandatet og ville sprengt rammene for utvalgets arbeid. For å tegne et helhetlig bilde er det likevel i noen sammenhenger vist til rapporter eller lignende der praksis kritiseres.

I dette kapitlet gir utvalget en oversikt over dets konklusjoner med hensyn til behovet for lovendringer. De konklusjonene som fremgår av oversikten, er basert på vurderingene og de nærmere begrunnelsene i del II.

For å få en oversikt over hvilke lover utvalget har vurdert og dets konklusjoner, kan man – noe skjematisk – dele konklusjonene i tre kategorier:

- Utvalget har vurdert om det er behov for lovendring, men konkludert med at lovendring ikke er nødvendig.
- Utvalget anbefaler en nærmere vurdering av loven fordi loven kan være diskriminerende eller ikke tilstrekkelig.
- Utvalget mener at lovendring er nødvendig, og har utformet konkrete lovforslag eller viser til foreliggende forslag eller pågående lovarbeid.

Det følger av dette at utvalget har fokusert på *lovgivning* som er relevant for gjennomføringen av Norges forpliktelser etter konvensjonen. Dette er imidlertid ikke hele bildet. Tvert imot er andre typer tiltak, som økonomiske støtteordninger, informasjon, statistikk, forskning, opplæring osv., vel så viktige – om ikke viktigere – for å gjennomføre konvensjonen. Utvalget går likevel i liten grad inn på andre virkemidler enn de rettslige, og har ikke vurdert hvorvidt Norge generelt har gjennomført sine forpliktelser etter konvensjonen. Dette ville fordret en omfattende gjennomgang ikke bare av lovgivningen, men også av andre typer tiltak og av hvordan lovene anvendes og fungerer i praksis.

**NOEN UTREDNINGER OG RAPPORTER DER GJENNOMFØRING AV KONVEN-
SJONENS FORPLIKTELSER ER VURDERT**

Likestillings- og diskrimineringsombudet: Inkorporering av CRPD. Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis, 7. desember 2023

Samtykkeutvalget: Bedre beslutninger, bedre behandling (2023)

Meld. St. 8 (2022-2023) Menneskerettar for personar med utviklingshemming – Det handlar om å bli høyrte og sett

NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet — Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk

NOU 2023: 13 På høy tid — Realisering av funksjonshindredes rettigheter

Sivilombudets forebyggingsenhet: Sivilombudets besøk til boliger for mennesker med utviklingshemming 2020–2022. Oppsummering av de viktigste funnene (2022)

Likestillings- og diskrimineringsombudet: Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet (2022)

Norges institusjon for menneskerettigheter: Funksjonshemmedes ytringsfrihet (2022)

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt — Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

Likestillings- og diskrimineringsombudet: Retten til selvbestemmelse. Fra vergeomål til beslutningsstøtte (2021)

NOU 2019: 14 Tvangsbegrensingsloven — Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten

Sivilt samfunn i Norge: Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019)

Sivilombudets forebyggingsenhet: Skjerming i psykisk helsevern (2018)

NOU 2016: 17 På lik linje — Åtte løfter for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming

Likestillings- og diskrimineringsombudet: CRPD 2015 Ombudets rapport til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne - et supplement til Norges første periodiske rapport (2015)

10.2 Vergemålsloven

10.2.1 Fratakelse av rettslig handleevne § 22

Det følger av vergemålsloven § 22 at funksjonshemmede i særlige tilfeller kan fratas sin rettslige handleevne på bestemte områder. Å frata noen deres rettslige handleevne betyr at andre kan treffe beslutninger på deres vegne, og at personen det gjelder ikke selv kan ta slike beslutninger.

Utvalget har vurdert om konvensjonen fastsetter et forbud mot nasjonal lovgivning om fratakelse av funksjonshemmedes rettslige handleevne, og om vergemålslovens regler om dette kan videreføres. Spørsmålet er vurdert i lys av artikkel 12 som fastsetter at funksjonshemmede har rett til å anerkjennes som personer i rettslig henseende og at de har rettslig handleevne på lik linje med andre.

Utvalget mener at det i vår nasjonale rett bør legges avgjørende vekt på at staten har vurdert spørsmålet og lagt til grunn at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne, og at statens standpunkt etter utvalgets syn er basert på en forsvarlig fortolkning av konvensjonen.

Utvalget har ikke grunnlag for å konkludere med at vergemålslovens vilkår krenker konvensjonen. Utvalget mener likevel at det bør vurderes nærmere hvordan vilkårene best bør utformes. Dette forutsettes å skje i det videre arbeidet med revisjon av vergemålsloven med sikte på å styrke selvbestemmelse, respekt og ikke-diskriminering som Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med reformen av vergemålsloven i 2023 opplyste om. Det vises også til oppfølgingen av forslagene fra Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) og Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17) om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del I punkt 8.2 og del II om artikkel 12.

10.2.2 Vergemål som beslutningsstøtte

Et annet spørsmål er om vergemålsloven godt nok oppfylder artikkel 12 nr. 3 om statens plikt til å gjennomføre hensiktsmessige tiltak for å gi funksjonshemmede som trenger det, tilgang til beslutningsstøtte for å utøve sin rettslige handleevne. Spørsmålet er om vergemål i praksis fungerer som et frivillig støttetiltak, der den funksjonshemmede er en aktør og støtten et tilbud hen kan velge å benytte seg av.

Utvalget viser igjen til at Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst at de vil arbeide videre med en revisjon av vergemålsloven med sikte på å styrke selvbestemmelse, respekt og ikke-diskriminering. Som et ledd i gjennomgangen vil departementet blant annet vurdere ulike beslutningsstøtteordninger. Utvalget mener at de lovendringene som allerede er gjennomført, og de som er varslet, er viktige skritt i retning av en bedre gjennomføring av kravene til beslutningsstøtte. I den gjennomgangen som nå skjer av loven, er det sentralt at det tas sikte på stor grad av formell og reell selvbestemmelse.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 12.

10.2.3 Særlige lovhjemler om vergens rolle

Oppnevning av verge og eventuelt fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven, har automatiske konsekvenser som følger av annen lovgivning. Slike særlige lovhjemler om vergens rolle har vi blant annet i abortloven, steriliseringsloven og passloven, som gir verger myndighet til å søke abort, begjære sterilisering eller nekte utstedelse av pass.

I de særlovene der det etter ordlyden gjelder et generelt krav om vergens samtykke el., gjelder vergens myndighet i utgangspunktet uavhengig av hva vergemålet omfatter. Dette gjelder for eksempel abortloven § 4, steriliseringsloven § 4 og passloven § 4 som gir verger myndighet til å søke abort, begjære sterilisering og nekte utstedelse av pass. Vergen har også en rolle når den funksjonshemmede selv begjærer sterilisering eller abort.

Utvalget mener at slike bestemmelser som automatisk utvider vergens myndighet, kan være tvilsomme i lys av konvensjonen og forutsetter at disse bestemmelsene vil bli gjenomgått i forbindelse med reformen av vergemålsloven. Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 12. Utvalget mener imidlertid at passloven og ID-kortloven må endres, se nedenfor i punkt 10.6. Steriliseringsloven og abortloven omtales i punkt 10.5.

10.3 Tvangshjemler i helse- og omsorgslovgivningen

10.3.1 Adgangen til tvang og frihetsberøvelse

I norsk rett er det bestemmelser i helse- og omsorgslovgivningen som åpner for at personer med nærmere angitte funksjonsnedsettelse unntaksvis kan frihetsberøves eller utsettes for andre former for tvang eller makt i forbindelse med helse- eller omsorgstjenester. Slike bestemmelser er blant andre psykisk helsevernloven § 3-3 om tvungent psykisk helsevern og helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 som gir grunnlag for bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming for å hindre at personen «utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade». Blant de generelle lovhjemlene som kan gi grunnlag for bruk av tvang og frihetsberøvelse kan også reglene om nødrett og nødverge i straffeloven nevnes.

Utvalget har vurdert om konvensjonen, og særlig artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet, jf. artikkel 25 om helse, overhodet tillater innleggelse og behandling uten den enkeltes samtykke når dette har sammenheng med funksjonsnedsettelse.

Utvalget mener at den forståelsen av konvensjonen som er lagt til grunn i Norges tolkningserklæring til artikkel 14 er forsvarlig. Det kan derfor forutsettes at konvensjonen ikke stenger for enhver bruk av tvang. Det er ikke nødvendig å oppheve tvangshjemlene.

I samsvar med Norges tolkningserklæring må imidlertid adgangen til bruk av tvang være snever, da den kun skal anvendes når det er nødvendig og som en siste utvei. Utvalget viser også til oppfølgingen av forslagene fra Samtykkeutvalget (2023), Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14), Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17).

Se utvalgets nærmere vurderinger i del I punkt 8.3 og del II om artikkel 14.

10.3.2 Elektrokonvulsiv terapi (ECT)

Bruk av elektrokonvulsiv terapi (ECT) som ikke er frivillig, er en særlig inngripende form for tvang. Slik bruk er imidlertid ikke hjemlet i egne tvangshjemler slik som andre særlig inngripende former for behandling, som legemiddelbehandling hjemlet i psykisk helsevernloven § 4-4 andre ledd. Eventuell bruk av ECT uten pasientens samtykke hjemles i stedet i den generelle nødrettsbestemmelsen i straffeloven § 17.

Utvalget mener at dersom det forutsettes bruk av ECT uten samtykke og eventuelt med tvang, må vilkårene for dette og pasientens prosessuelle rettigheter i den forbindelse, lovfestes. Utvalget har ikke selv utarbeidet forslag til lovtekst, men viser til Tvangslovutvalgets forslag i NOU 2019: 14 der det foreslås å lovfeste en snever adgang til bruk av ECT som et livreddende tiltak. Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 15.

10.4 Diskriminerende vilkår

Som nevnt i del I punkt 8.4 har vi flere lovbestemmelser som gjør det mulig å begrense noen funksjonshemmedes selvbestemmelse eller på andre måter stiller funksjonshemmede i en annen stilling enn andre. Disse bestemmelsene har vilkår som direkte eller indirekte har sammenheng med funksjonsnedsettelse gjennom diagnose-, funksjons- og/eller konsekvensbaserte tilnærminger (se del I punkt 8.4).

Her er noen eksempler:

- vergemålsloven §22 (fratakelse av rettslig handleevne)
- pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd (bortfall av samtykkekompetanse sammenholdt med reglene i § 4-6 (pasienter over 18 år som ikke har samtykkekompetanse) og kapittel 4 A (helsehjelp til personer uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen)
- psykisk helsevernloven § 3-3 (tvungent psykisk helsevern)
- Tvisteloven § 2-2 fjerde ledd og § 3-6 andre ledd første punktum (prosessdyktighet)
- steriliseringsloven §§ 2 og 3 (krav om vergens samtykke ved begjæring, beslutning uten personens samtykke)
- abortloven § 2 (abort kan begjæres av vergen og gjennomføres uten samtykke)
- passloven § 5 (nektelse og tilbaketrekning av pass)
- adopsjonsloven § 6 (unntak fra kravet om at ektefeller og samboere bare kan adoptere sammen)

Slike vilkår kan være diskriminerende i strid med artikkel 5, i tillegg til for eksempel artikkel 12 om lik anerkjennelse i rettslig henseende, artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet eller artikkel 18 om bevegelsesfrihet.

Det kan stilles spørsmål ved om vilkårene i de nevnte lovbestemmelsene er tilstrekkelig begrunnet i lys av diskrimineringsforbudet. Utvalget tar ikke generelt stilling til dette, men viser til andre utvalgsrapporter og pågående lovarbeid. Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 12, artikkel 13, artikkel 14 og artikkel 17. Når det gjelder passlovens regler om nektelse og tilbaketrekning av pass, har utvalget konkludert med at det er behov for lovendring, se nedenfor punkt 10.6. Om abortloven og steriliseringsloven, se punkt 10.5.

Generelt kan det også bemerkes at en rekke lover bruker benevnelsen «psykisk utviklingshemming/utviklingshemmet». Dette er et begrep som viser direkte til en medisinsk diagnose, og utvalget forstår det slik at begrepet i dag i all hovedsak er forlatt utenfor helsesektoren. Hvis begrepet brukes i lovgivningen for å omfatte en gruppe funksjonshemmede, kan det innebære en medisinsk tilnærming som ikke er godt i samsvar med konvensjonens krav om en overgang fra en medisinsk til en menneskerettslig modell for funksjonshemming (se nærmere i del I punkt 8.8 om dette).

Utvalget mener enkelte lover ser ut til å benytte begrepet uten at det er god grunn til det, siden det er funksjonsnedsettelsen snarere enn diagnosen som er ment å skulle omfattes av den aktuelle loven. Et eksempel på dette synes å være straffeloven § 295, som gjør det straffbart å skaffe seg seksuell omgang ved å utnytte noens psykiske utviklingshemming, men hvor det straffverdige formodentlig består i å utnytte noens kognitive funksjonsnedsettelse.

Det bør derfor vurderes fortløpende om «psykisk utviklingshemming» er en god betegnelse i loven, siden man i andre sammenhenger anser det bedre å tale om utviklingshemming. Dette gjelder også andre medisinske begreper som enten er forlatt i andre sammenhenger, slik som «sinnssyk» eller «åndssvak» (jf. skadeserstatningsloven § 1-3), eller som benyttes uten at det er klart om det er funksjonsnedsettelsen eller den medisinske diagnosen som søkes omfattet, slik som «alvorlig sinnslidende». Utvalget foreslår ikke selv noen lovendringer.

10.5 Steriliseringsloven og abortloven

Det følger av steriliseringsloven § 2 jf. § 4 og abortloven § 2 jf. § 4 at verger kan begjære sterilisering og abort på vegne av personer med alvorlige psykiske lidelser, utviklingshemmede og psykisk svekkede personer. Reglene hjemler også en viss adgang til å fatte vedtak om abort og sterilisering uten samtykke eller i strid med den funksjonshemmedes vilje.

Lovene er innrettet på en måte som står i et klart spenningsforhold til konvensjonen og det grunnsynet denne bygger på. Reglene i abortloven og steriliseringsloven bærer preg av å være utformet før vedtakelsen av konvensjonen og dens grunnholdning om alle menneskes rett til å treffe avgjørelser om eget liv og få støtte til å ta beslutninger om det, fremfor å bestemmes over. Utvalget legger likevel til grunn at lovene kan praktiseres slik at konvensjonsstrid ikke oppstår.

For å sikre mot konvensjonsbrudd og dessuten bedre ivareta hensynet til reell likestilling, bør det imidlertid skje en reform. Reformarbeid foregår allerede. Abortutvalget leverte sin utredning NOU 2023: 29 den 14. desember 2023, og de nærmere vurderingene bør derfor foretas i forbindelse med oppfølgingen av Abortutvalgets forslag. Det må legges til grunn at artikkel 12, 17 og andre bestemmelser i konvensjonen vil bli trukket inn i dette arbeidet. Utvalget viser også til at Justisdepartementet arbeider med en fortsatt revisjon av vergemålsloven, og legger til grunn at det også i den forbindelse vil skje en vurdering av vergens rolle etter abortloven og steriliseringsloven.

Se nærmere i del II punkt 17.5. Vilkår som er basert på diagnose- og funksjonsbaserte tilnærminger kan eventuelt være diskriminerende i seg selv, se del I punkt 8.4 og 10.4 og del II punkt 12 6.3.

Av abortloven § 2 tredje ledd bokstav c følger en utvidet adgang til abort etter utgangen av tolvte svangerskapsuke etter tillatelse fra nemda når: «det er stor fare for at barnet kan få alvorlig sykdom, som følge av arvelige anlegg, sykdom eller skadelige påvirkninger under svangerskapet.» Utvalget kan ikke se at konvensjonen krever en lovendring på dette punktet. Det er ikke tilstrekkelig forankring i artikkel 8 eller øvrige konvensjonsbestemmelser, til å sette til side den norske lovregelen om selektiv abort.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 8.

10.6 Utstedelse av pass og ID-kort (passloven og ID-kortloven)

Passloven § 4 og ID-kortloven § 4 krever at vergen må samtykke til utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett, dersom en person er fratatt rettslig handleevne. Pass kan etter gjeldende regler nektes eller trekkes tilbake dersom «søkeren er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav d og § 7.

Nektelse av pass eller ID-kort med reiserett er en begrensning i bevegelsesfriheten som innebærer et generelt reiseforbud. Reglene støter an mot artikkel 18 om bevegelsesfrihet, jf. blant annet artikkel 5 om ikke-diskriminering og artikkel 12 om lik anerkjennelse i rettslig henseende.

Etter utvalgets vurdering er det antakelig i strid med konvensjonen å ha en hjemmel i passloven som knytter adgang til å nekte eller trekke tilbake pass eller ID-kort med reiserett fordi man ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet, til visse nærmere angitte funksjonsnedsettelse. Passloven § 5 tredje ledd bokstav d foreslås derfor opphevet. Passloven § 4 og ID-kortloven § 4 bør endres ved at samtykkekravet for de som er fratatt rettslig handleevne, tas ut. Dersom det finnes strengt nødvendig å kunne kontrollere en persons reisevirksomhet, må dette i stedet besluttes uttrykkelig i en dom om fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del II punkt 18.4.

10.7 Universell utforming og individuell tilrettelegging (likestillings- og diskrimineringsloven mm)

Vi har regler om universell utforming og individuell tilrettelegging i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 til 23 og blant annet i utdanningslovene, arbeidsmiljøloven og transportlovene. Utvalget har vurdert disse reglene opp mot artikkel 9 om tilgjengelighet. Det viser til at konvensjonen ikke fastsetter *hvordan* tilgjengelighet skal sikres. Lovfesting av krav om universell utforming er ett av flere alternative tiltak for å sikre tilgjengelighet.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig med lovendringer for å oppfylle konvensjonens krav om tilgjengelighet. Utvalget har ikke identifisert konkrete lovgivningsbehov. Selv om utvalget ikke foreslår lovendringer knyttet til universell utforming eller annen tilrettelegging, betyr ikke dette at målet om tilgjengelighet er oppnådd. Staten skal etter konvensjonen uansett ha planer og fortsette å arbeide aktivt for universell utforming og andre tiltak for å fremme tilgjengeligheten.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del II om artikkel 9. Se også om rimelig til rettelegging i tilknytning til artikkel 5.

10.8 Kommunale tjenester og valg av bosted (helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven mv)

Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven fastsetter de overordnede reglene om kommunens plikt til å tilby tjenester som har betydning for å realisere funksjonshemmedes muligheter til valg av bosted og et selvstendig liv. Bistand til å skaffe seg og beholde egnet bolig er særlig regulert i lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

Utvalget har vurdert om denne lovgivningen oppfyller plikten til å sikre funksjonshemmedes mulighet til å velge bosted på lik linje med andre etter artikkel 19 bokstav a, og om reglene om brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er tilstrekkelige i lys av artikkel 19 bokstav b om plikten til å sikre tilgang til støttetjenester.

Utvalget har konkludert med at det ikke er motstrid og at det ikke er nødvendig med lovendringer for å gjennomføre forpliktelsene etter artikkel 19. Konvensjonen innebærer imidlertid krav til kommunene med hensyn til tjenestetilbudet, men dette kan gjennomføres innenfor lovenes ordlyd.

Se utvalget nærmere vurderinger i del II punkt 19.6 og 19.7.

10.9 Vilkårene for fri rettshjelp (rettshjelpsloven)

Artikkel 13 fastsetter en plikt for staten til å sikre funksjonshemmedes tilgang til domstoler og andre deler av rettssystemet. Fri rettshjelp er ett av tiltakene som kan øke funksjonshemmedes tilgang til rettssystemet. Rettshjelpsloven gir rett til fri sakførsel eller fritt rettsråd for noen bestemte sakstyper.

Utvalget mener at det ikke er grunnlag for å konkludere med at konvensjonen krever at rettshjelpsloven må endres for å oppfylle statens forpliktelser etter artikkel 13. I NOU 2020: 5 ble det foreslått å utvide ordningen for behovsprøvd rettshjelp på området for likestillings- og diskrimineringsaker. Selv om utvalget mener at artikkel 13 ikke kan tolkes slik at den gir rett til fri rettshjelp i alle diskrimineringsaker for funksjonshemmede, kan forslaget føre til at rettshjelpsloven bringes nærmere komiteens anbefaling.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del II punkt 13.6.

10.10 Vilkår for å opptre som meddommer (domstolloven § 70)

Utvalget har vurdert om domstolloven § 70, som krever at meddommere skal være «personlig egnet til oppgaven», er i strid med artikkel 13 jf. artikkel 5. Vilkåret er nøytralt utformet, og ulike årsaker kan medføre at man ikke anses som egnet til å opptre i den enkelte saken. Vilkåret har ført til at personer med syns- eller hørselshemming har blitt utelukket.

Flere funksjonshemmedes organisasjoner har derfor hevdet at denne bestemmelsen er i strid med konvensjonen.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig å endre domstolloven § 70. Bestemmelsen er ut fra ordlyden ikke i strid med konvensjonen. Utvalget mener at hensynet til å sikre en rettferdig rettergang må være førende i utvelgelsen av meddommere. Bestemmelsen må imidlertid fortolkes og anvendes i samsvar med ikke-diskrimineringsprinsippet.

Se utvalgets nærmere vurderinger i del II punkt 13.5.

10.11 Vilkår for omsorgsovertakelse (barnevernsloven § 5-1)

Utvalget har vurdert om barnevernsloven må endres for å oppfylle forpliktelsene under artikkel 23 om respekt for hjemmet og familien. Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har anbefalt at det lovfestes et uttrykkelig forbud mot at foreldre kan fratas barna på grunn av foreldrenes eller barnas funksjonsnedsettelse.

Det følger av vilkårene for omsorgsovertakelse i barnevernsloven § 5-1 at det kun er omsorgssituasjonen som skal være relevant ved vurderingen av om omsorgsovertakelse er nødvendig. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig, er det klart at eksistensen av en funksjonsnedsettelse hos foreldre eller barn i seg selv ikke er relevant; det må alltid skje en totalvurdering av barnets situasjon. Hvis det vedtas omsorgsovertakelse av barn av funksjonshemmede foreldre, er det, på samme måte som der foreldrene ikke har funksjonsnedsettelse, fordi «mindre inngripende tiltak ikke kan skape tilfredsstillende forhold for barnet og det er nødvendig ut fra barnets situasjon».

Utvalget mener at barnevernsloven ikke må endres av hensyn til konvensjonen. Men det er viktig at det ved praktiseringen av loven gjøres en individuell og grundig prøving av barnets omsorgssituasjon i den konkrete saken uansett hva slags funksjonshemming foreldrene måtte ha, for å avgjøre om det er nødvendig å gjøre inngrep i familielivet. Det er også viktig at det ytes tilstrekkelig bistand.

Se utvalgets vurderinger i del II om artikkel 23.



KAPITTEL 11

Konvensjonens anvendelse på Svalbard

Utvalget drøfter i dette kapitlet hvilken betydning inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter kan få for funksjonshemmede som bor eller oppholder seg på Svalbard. Bakgrunnen for problemstillingen er at flere lover som er viktige for funksjonshemmedes oppnåelse av rettighetene i konvensjonen, ikke gjelder på Svalbard. Dette gjelder selv om Svalbard er «en del av kongeriket Norge», jf. Svalbardloven § 1.

Jan Mayen omfattes ikke av Svalbardtraktaten¹ og er regulert på andre måter.² Det er ikke bosetting på Jan Mayen, og de spørsmålene utvalget drøfter for Svalbard har ikke relevans for Jan Mayen.

11.1 Den norske Svalbardpolitikken

Et av de overordnede målene i Regjeringens svalbardpolitikk er opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen. Dette målet nås gjennom familiesamfunnet i Longyearbyen. Målet er at Longyearbyen fortsatt skal være et levedyktig lokalsamfunn som er attraktivt for familier og et samfunn som bidrar til å oppfylle og understøtte de overordnede målene i svalbardpolitikken.³ For eksempel er det både barnehage, grunnskole, videregående avdeling og sykehus i Longyearbyen.

Øygruppen står likevel i en særegen posisjon folkerettslig og internrettslig. Det følger av Svalbardtraktaten artikkel 3 at alle borgere av traktatpartene skal ha lik rett til adgang og opphold. Utlendingsloven gjelder derfor ikke på Svalbard, jf. utlendingsloven § 6 fjerde ledd. Alle må imidlertid oppfylle visse krav for å kunne være på Svalbard, jf. forskrift om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard. Blant kravene som stilles, er at man må være i stand til å ta vare på seg selv og ha midler til å kunne oppholde seg der.

Svalbard skal i henhold til norsk politikk ikke være et livsløpssamfunn. De som kommer, skal altså kunne forsørge og klare seg selv uten støtte fra norske myndigheter. Dette

¹ Svalbardtraktaten er en internasjonal avtale fra 1920 som sikrer «Norges fulle og uinnskrenkede» suverenitet over Svalbard.

² Se lov om Jan Mayen med tilhørende forskrifter.

³ Meld. St. 32 (2015–2016) punkt 6.1.

reflekteres blant annet i det lave skattenivået for øygruppen. Det er derfor klare rammer for hvilket tjenestetilbud som skal være tilgjengelig for innbyggerne i samfunnet. Om en er funksjonshemmet og har et varig behov for tjenester, forutsettes det at man reiser eller flytter til fastlandet for å få dette.

Arbeidstilknytning har tradisjonelt vært selve grunnlaget for opphold på Svalbard. De lov-messige rettighetene man har krav på, kan derfor i stor grad knyttes til de behovene en yrkesaktiv befolkning har.

I takt med den utviklingen som har funnet sted på øygruppen, og i særdeleshet i Longyearbyen, har tjenestetilbudet vokst. Ved opphold i Longyearbyen har man i dag tilgang til en del offentlige tjenester og velferdsgoder som er fordelt over forskjellige sektorer; utvalgte helsetjenester, tjenester innenfor skole- og barnehagesektoren og familierelaterte tjenester.⁴

De alminnelige helselovene gjelder imidlertid ikke på Svalbard. At disse lovene ikke gjelder, innebærer for eksempel at det ikke er lagt til rette for omfattende psykisk helsevern eller eldreomsorg i regi av offentlige myndigheter på Svalbard. Siden norske statsborgere beholder tilknytningen til sin hjemkommune, må disse ved behov utover tjenestene som tilbys på øygruppen, vende seg til sin aktuelle kommune.

Lovgivningen er basert på at det rettslige rammeverket for Svalbard skal være mest mulig likt fastlandet, og at ny lovgivning for fastlandet som hovedregel skal gis anvendelse for Svalbard, med mindre særlige forhold taler mot dette eller det er behov for unntak eller tilpasninger.⁵

11.2 Svalbardloven

Norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivningen om rettspleien gjelder for Svalbard, når ikke annet er fastsatt, jf. svalbardloven § 2 første ledd.

Det motsatte utgangspunktet gjelder for andre lover, for eksempel helse- og omsorgslovgivningen, som bare gjelder dersom det er «særskilt fastsatt», jf. § 2 andre ledd.

Spørsmålet om prinsippet i § 2 om lovers anvendelse på Svalbard ble vurdert i St.meld. nr. 22 (2008–2009). Det fremgår av meldingen at lovgivningen på Svalbard historisk sett har vært basert på hensiktsmessighetsbetraktninger og praktiske hensyn, særlig på grunn av geografisk plassering, klimaet og andre stedlige forhold. I meldingen løftes frem flere argumenter som taler for å snu prinsippet i § 2, blant annet det at lokalsamfunnet i Longyearbyen har gjennomgått en vekst med sterk utvikling i næringslivet⁶

Regjeringen konkluderte med at prinsippet for lovers anvendelse burde videreføres. Blant annet ble det vist til at prinsippet har en viktig side til velferdssamfunnet på Svalbard og hvordan dette er innrettet, noe som har særlig relevans for forpliktelsene etter konvensjonen:

⁴ St.meld. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.5.

⁵ Meld. St. 32 (2015–2016) punkt 5.1.

⁶ St.meld. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.3.

Ved opphold i Longyearbyen er det i dag tilgang til offentlige helsetjenester innen allmenn- og akuttmedisin, og det er også lagt til rette for at det skal være tilgang til de mest sentrale tjenester som en yrkesaktiv befolkning har behov for, bl.a. skole, barnehage, tannlegetjenester og tjenester fra jordmor og helsesøster.

Sentrale rettighetslover, slik som lov om sosial omsorg, gjelder likevel ikke for øygruppen. Ved opphold på Svalbard beholder norske statsborgere den folkeregistrerte adressen på fastlandet, noe som innebærer at man ved behov utover det som er tilgjengelig på Svalbard, må vende seg til sin respektive hjemkommune og benytte seg av tjenestetilbudet der. I bosettingene utenfor Longyearbyen, i henholdsvis Barentsburg, Hornsund og Ny-Ålesund, er det ikke fra norske myndigheters side lagt til rette for et offentlig tjenestetilbud. Her varierer det lokale tjenestetilbudet til innbyggerne, men felles er at de(n) respektive arbeidsgivere(n) legger til rette for tilbudet, enten selv eller ved å kjøpe tjenestene.

Denne systematikken har vært ansett som en hensiktsmessig måte å organisere svalbardsamfunnene på, og regjeringen vil fremdeles ikke åpne for at Longyearbyen eller andre lokalsamfunn skal bli livsløpssamfunn. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at det lave skattenivået på øygruppen nettopp reflekterer det tjenestetilbudet som er tilgjengelig. Som arbeidstaker på Svalbard betaler man 8 pst. «flat» skatt til staten (15,8 pst. inkludert folketrygdavgiften). Som innbygger i Longyearbyen betaler man ingen lokal skatt til Longyearbyen lokalstyre.⁷

11.3 Grunnloven

Grunnloven inneholder ingen bestemmelser som geografisk avgrenser mot anvendelse på Svalbard eller annen del av Norges territorium. Utgangspunktet er dermed at menneskerettighetene i Grunnloven gjelder fullt ut på Svalbard. Særlig relevante i sammenheng med konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er § 98 om forbud mot diskriminering, § 104 om barns rettigheter og § 109 om retten til utdanning. I tillegg følger det av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene, nedfelt i Grunnloven og bindende traktater.

11.4 Menneskerettsloven

Menneskerettsloven § 5 fastslår at de inkorporerte konvensjonene også gjelder for Svalbard. I forarbeidene vises det til at Norge ikke hadde tatt forbehold om dette ved ratifiseringen av de konvensjonene som ble foreslått inkorporert. Det ble da ansett som «naturlig at også loven gjelder på Svalbard».⁸ Dette betyr at rettighetene etter blant annet EMK, SP og ØSK gjelder for dem som bor på Svalbard på samme måte som på fastlandet.

⁷ St.meld. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.3.2.

⁸ Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) kapittel 12, merknadene til § 5.

11.5 Velferdslovgivning

Helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og sosialtjenesteloven er eksempler på lover som er viktige i gjennomføringen av forpliktelsene etter konvensjonen. Lovene hjemler rett til tjenester som stønad til livsopphold og brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Lovene unntar Svalbard fra sitt virkeområde, men med hjemmel til å fastsette forskrifter. Slike forskrifter er ikke fastsatt for disse lovene.

Et annet viktig eksempel er reglene om universell utforming og individuell tilrettelegging i likestillings- og diskrimineringsloven, som ikke gjelder på Svalbard (jf. § 3 andre ledd). Diskrimineringsforbudet og andre deler av loven gjelder derimot. Liknende begrensninger i anvendelsesområdet er tatt inn i forskrift om barnehage- og opplæringstilbudet på Svalbard fra 2022. I den kongelige resolusjonen som ligger til grunn for forskriften, peker departementet blant annet på at det er gjort unntak fra likestillings- og diskrimineringsloven, det lave skattenivået, og at det ikke er innreiseforbud etter utlendingsloven.⁹

Yrkestransportloven og tilretteleggingskravene etter loven gjelder heller ikke på Svalbard. Forskrift om universell utforming av lufthavner, og om funksjonshemmedes og bevegelsehemmedes rettigheter ved lufttransport, gjelder derimot flyvninger til og fra Svalbard lufthavn.

Arbeidsmiljøloven gjelder i kraft av svalbardloven § 3 som sier at lovene om «arbeidervern» skal gjelde på Svalbard «med de endringer som Kongen fastsetter av hensyn til de stedlige forhold». Også tilretteleggingsplikten etter arbeidsmiljøloven § 4-2 gjelder på Svalbard.

11.6 Utvalgets vurdering

Utvalget har vurdert hvilken betydning inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter vil få for funksjonshemmede som bor eller oppholder seg på Svalbard. Utgangspunktet er at norske myndigheter er folkerettslig forpliktet til å overholde de internasjonale avtaler Norge har inngått. Dette omfatter også Svalbard hvis det ikke tas forbehold ved ratifikasjonen. Norge tok ingen forbehold ved ratifikasjonen om territorial begrensning av konvensjonens anvendelsesområde. Statens forpliktelser etter konvensjonen gjelder uten særregler for enkelte deler av staten, slik som Svalbard.

Lovgivning som ikke gjelder på Svalbard

Norsk lovgivning av betydning for rettighetene til funksjonshemmede som ikke gjelder på Svalbard, reiser spørsmålet om motstrid og om krav kan fremmes på grunnlag av konvensjonen alene når konvensjonen er inkorporert.

Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) har i del I punkt 12.4 konkludert med at inkorporering vil få begrenset rettslig betydning. Dette er basert på at vi har lovgivning som gjennomfører rettighetene i konvensjonen, enten alene eller sammen med andre virkemidler. Dersom lovgivningen ikke gjelder på Svalbard, aktualiseres spørsmålet om eventuell direkte anvendelse av konvensjonens bestemmelser.

⁹ Se Kongelig resolusjon 17. juni 2022, saksnr. 22/3099, side 9.

Mange av rettighetene i konvensjonen dekkes av Grunnloven og konvensjoner inntatt i menneskerettsloven. Inkorporering vil ikke få selvstendig betydning for slike rettigheter siden de allerede gjelder på Svalbard. Utvalget er imidlertid ikke kjent med at for eksempel SP eller ØSK er blitt påberopt av personer bosatt på Svalbard, som selvstendig grunnlag for krav mot norske myndigheter.

For noen rettigheter er det derimot slik at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter har et selvstendig innhold som eventuelt kan rekke lenger enn Grunnloven og allerede inkorporerte konvensjoner. Utvalget vil i denne forbindelse særlig løfte frem artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering. Disse artiklene fastsetter positive forpliktelser for staten, og en viktig del av gjennomføringen er gjort i lovgivning. Disse lovbestemmelsene gjelder i de fleste tilfeller ikke på Svalbard.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har kritisert forskriften om barnehage- og opplæringstilbudet på Svalbard og det menneskerettslige grunnlaget for den. NIMs vurderinger har generell relevans for de spørsmålene utvalget vurderer her:

Departementet gir både i høringsnotatet og i den kongelige resolusjonen uttrykk for at Norges folkerettslige forpliktelser «i utgangspunktet» også gjelder på Svalbard. Samtidig gir departementet uttrykk for at «de særegne forholdene og rammebetingelsene på Svalbard [...] har konsekvenser for oppfyllelsen av menneskerettslige forpliktelser på øygruppa.» Departementet konkluderer med at det «innenfor Norges folkerettslige forpliktelser er rom for mer begrensede rettigheter og tilbud i Longyearbyen enn i Fastlands-Norge.» Det synes noe uklart for oss hvilke utgangspunkter departementet tar, og hva som er det rettslige grunnlaget for disse uttalelsene. Hovedvekten i argumentasjonen synes å ligge på de regulatoriske og politiske rammevilkårene, mer enn de geografiske og logistiske. Det synes ikke som departementet vurderer disse argumentene i relasjon til de menneskerettslige kravene, herunder hvorvidt de legitimerer begrensninger i barns grunnleggende rettigheter. Det er heller ikke, slik vi ser det, andre folkerettslige forpliktelser, som Svalbardtraktaten, som åpner for å innskrenke rettighetene.¹⁰

Vil konvensjonen kunne anvendes direkte på Svalbard?

Utgangspunktet er at det etter konvensjonens ordlyd ikke er grunnlag for å innfortolke en adgang til *geografiske begrensninger* i rettighetene. Konvensjonen gjelder hele staten og det er ikke tatt territoriale forbehold ved ratifikasjonen.

Det kan da bli spørsmål om konvensjonens bestemmelser etter inkorporering vil kunne anvendes som grunnlag for krav mot stat eller kommune også for de som bor eller oppholder seg på Svalbard.

Bestemmelsen må ha selvkraft for å kunne anvendes i domstolene som selvstendig grunnlag for en rettsavgjørelse. Om konvensjonsbestemmelsen er selvkraftig, vil avhenge av en tolkning hvor det er av betydning om den er klar, presis og ubetinget, eller om realisering av rettigheten er avhengig av nasjonal lovgivning eller andre tiltak fra statens myndigheter,

¹⁰ NIM: *Om barnehage- og skoletilbudet til barn bosatt i Longyearbyen og forholdet til menneskerettighetene*, brev til Stortingets utdannings- og forskningskomite den 27. august 2022.

og hvor det forutsettes at staten har en viss valgmulighet i gjennomføringen. Se del I punkt 12.5 om selvkraft.

Rettigheter i konvensjonen som innebærer *negative* forpliktelser for staten (dvs. at staten skal unnlate å gripe inn i en rettighet) og som har umiddelbar virkning, må etter utvalgets vurdering gjelde på Svalbard på lik linje som på fastlandet. For eksempel må ikke-diskriminering etter artikkel 5 nr. 1 og 2, tilgang til rettssystemet etter artikkel 13 og frihet og personlig sikkerhet (frihet fra tvang mm) etter artikkel 14, gjelde på Svalbard som på fastlandet. Slike rettigheter vil i utgangspunktet ha selvkraft. De samme rettighetene følger imidlertid allerede av norsk lov, eventuelt også av Grunnloven eller av konvensjoner inntatt i menneskerettsloven. Her vil altså inkorporering av konvensjonen ikke få rettslig betydning for Svalbard.

Når det gjelder statens *positive* forpliktelser (dvs. plikt til å iverksette tiltak), kan inkorporering derimot potensielt få betydning. Vi har som nevnt flere lover om tjenester og rettigheter som er særlig viktige for funksjonshemmede og som ikke gjelder på Svalbard. Slike tjenester kan være avgjørende for å realisere flere av rettighetene i konvensjonen, slik som retten til et selvstendig liv, til helse, til utdanning og til arbeid. Tjenestene er en del av statens gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene. Det kan også tenkes at det blir fremmet krav om personlig brukerstyrt assistanse (BPA) eller andre støttetjenester knyttet til bolig, utdanning, kulturtilbud osv. Krav om universell utforming eller individuell tilrettelegging kan også tenkes.

Slike krav kunne tenkes å baseres direkte på blant annet artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging, artikkel 9 om tilgjengelighet og/eller artikkel 19 om selvstendig liv. Disse forpliktelsene er gjenstand for progressiv gjennomføring og har bare selvkraft dersom staten ikke yter tjenester over et visst minstenivå (bestemmelsenes kjerneforpliktelser). Så langt det ikke er lovfestet noen særlig tilretteleggingsplikt som et krav vil kunne baseres på, og kravet ikke kan baseres på tilretteleggelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringslovens vern mot indirekte diskriminering, kan det derfor ikke utelukkes at inkorporering vil få betydning.

I Kongelig resolusjon av 17. juni 2022 (som ligger til grunn for forskrift om barnehage- og opplæringsstilbudet på Svalbard) heter det:

Norges folkerettslige forpliktelser gjelder også i utgangspunktet på Svalbard. Til tross for at mange høringsinstanser mener forslagene til begrensninger i tilbudet til barn og unge i Longyearbyen utfordrer disse forpliktelsene, vurderer departementet at de særegne forholdene og rammebetingelsene på Svalbard [...], har konsekvenser for oppfyllelsen av menneskerettslige forpliktelser på øygruppa. Dette gjelder spesielt for oppfyllelsen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og for vurderinger av om eventuell forskjellsbehandling er saklig og forholdsmessig, og dermed ikke-diskriminerende. Etter departementets vurdering innebærer de spesielle rammebetingelsene på Svalbard at ikke alle rettigheter kan kreves oppfylt på Svalbard eller i Longyearbyen. Dersom enkeltpersoner har behov for et tjenestetilbud ut over det som finnes i Longyearbyen, må den enkelte henvende seg til sin hjemkommune eller hjemfylkeskommune i Fastlands-Norge, eller til sitt eget hjemland dersom det er et annet enn Norge. Dette gjelder også på andre områder enn barnehage og skole. For eksempel er det gjort unntak for likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 om universell utforming og tilrettelegging på Svalbard. Dette betyr at reglene om universell utforming, individuell tilrettelegging i barnehage

og for elever og studenter, og aktivitetsplikt knyttet til funksjonsnedsettelse ikke gjelder på Svalbard. Unntaket er blant annet begrunnet i geografiske og klimamessige forhold, lite utbygd veinett, at Svalbard ikke er lagt opp som et livsløpssamfunn, at velferds- og rettighetslovgivningen ikke gjelder fullt ut, det lave skattenivået som reflekterer tjenestetilbudet som er tilgjengelig, og lik rett til adgang til Svalbard. Det er påpekt i forarbeidene til loven at mangelen på innreisebegrensning etter utlendingsloven er vanskelig å forene med en generell innføring av moderne rettighetslovgivning, jf. Prop.81 L (2016–2017).

Forholdsmessighetsvurderinger og de særegne forholdene på Svalbard

Utvalget har vurdert om de særegne forholdene og rammebetingelsene på Svalbard i konkrete tilfeller kan begrense statens forpliktelser ut fra forholdsmessighetsvurderinger. Utvalget viser til at myndighetenes forpliktelser etter diskrimineringsvernet, tilretteleggingsplikten, muligheter for fritt valg av bosted og andre forpliktelser etter konvensjonen, ikke gjelder i den utstrekning realisering av rettigheten krever tiltak som er uforholdsmessige. For eksempel gjelder konvensjonens diskrimineringsvern etter artikkel 5 ikke forskjellsbehandling som er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Det er først når forskjellsbehandlingen ikke kan forsvares, ikke har tilstrekkelig tungtveiende legitim begrunnelse, at det er tale om diskriminering (se del II punkt 5.1.2). Et annet eksempel er artikkel 19 om selvstendig liv, der myndighetene kan legge vekt på personellsituasjonen, prioriteringer og andre ressurs hensyn (se del II punkt 19.6.3).

Det er ingen tvil om at dagens situasjon med manglende lovgivning innebærer forskjellsbehandling av funksjonshemmede som ikke har samme mulighet til å oppholde seg og bo på Svalbard som andre. Dette gjelder enten man selv er funksjonshemmet, eller man har partner eller barn som er funksjonshemmet.

Utvalget mener likevel at de særlige forholdene på Svalbard som departementet nevner i sitatet i resolusjonen ovenfor, senker terskelen for når et krav om tilrettelegging eller en tjeneste må anses som uforholdsmessig for myndighetene.

Mindretallet (Fagernæs) har i sin dissens i del I kapittel 14 pekt på at det ved en inkorporering blir krevende å fastlegge hvor langt en slik begrensning strekker seg.



KAPITTEL 12

Betydningen av inkorporering

12.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter utvalget de rettslige konsekvensene av inkorporering i norsk lov, slik mandatet ber om. Ved inkorporering får konvensjonen, slik den er vedtatt og uten noen form for tilpasning, status som norsk lov. For de rettslige konsekvensene er det av betydning om den aktuelle bestemmelsen har selvkraft. Med rettslige konsekvenser menes her i hvilken grad inkorporering betyr utvidede rettigheter for funksjonshemmede og plikter for myndighetene. Det er også grunn til å trekke fram mer indirekte konsekvenser, slik som større gjennomslagskraft for konvensjonen i lovgivning og forvaltningspraksis. Særlige konsekvenser av inkorporering i menneskerettsloven, drøftes i del I kapittel 13.

Utvalget har i lys av mandatet fokusert på *lovgivning* som er relevant for gjennomføringen av Norges forpliktelser etter konvensjonen. Dette er imidlertid ikke hele bildet. Tvert imot er andre typer tiltak, som økonomiske støtteordninger, informasjon, statistikk, forskning, opplæring osv., vel så viktige – om ikke viktigere – for å gjennomføre konvensjonen.

12.2 Større gjennomslagskraft i politikk, lovgivning og rettsanvendelse

Generelt må det ventes at inkorporering vil føre til at funksjonshemmedes interesser i større grad vil være på den offentlige agendaen og dermed trolig få større gjennomslag. Utvalget ser grunn til å fremheve disse konsekvensene, selv om dette strengt tatt faller utenfor mandatet, som er å vurdere de rettslige konsekvensene.

Gjennom inkorporeringen vil konvensjonen kunne fungere som en samlet og lovfestet katalog over myndighetenes plikter for å sikre at funksjonshemmede får realisert sine menneskerettigheter på ulike områder. Informasjon om konvensjonen vil bli mer tilgjengelig, slik at jurister, saksbehandlere, politikere og andre får bedre kjennskap til konvensjonen. Det må også antas at konvensjonen i større grad vil bli trukket inn i relevante utdanninger som juss, administrasjon og helsefag.

Inkorporering og dermed status som norsk lov på linje med andre sammenlignbare menneskerettskonvensjoner, vil være et viktig signal om betydningen av funksjonshemmedes menneskerettigheter.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter får med inkorporering og eventuell forrang høyere status både rettslig og politisk. Konvensjonen kan bli oppfattet som mer forpliktende om den inkorporeres. Dette signalet kan gi konvensjonen og argumenter utledet fra konvensjonen større gjennomslagskraft både i politisk og juridisk argumentasjon. Det er grunn til å anta at konvensjonens bestemmelser av disse grunnene vil bli påberopt og anvendt oftere, og tillagt større vekt enn i dag i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse.

Det vil antakelig bli flere rettssaker der kravet er knyttet til rettigheter og plikter i konvensjonen. Flere slike domsavgjørelser vil bidra til å fastslå rekkevidden av bestemmelsene i konvensjonen, og kan skape presedens for fremtidige krav mot stat og kommune. Dette vil i seg selv gi mer effektiv gjennomføring av konvensjonen.

Inkorporering kan påvirke og motivere ny lovgivning og lovreformer. Konvensjonen har allerede hatt betydelig innvirkning på lovgivning av betydning for funksjonshemmede. Konvensjonen blir i økende grad trukket inn som argument og er bestemmende for lovreformer og konkret utforming av enkeltbestemmelser. Lovarbeid og reformer knyttet til brukerstyrt personlig assistanse, vergemålsloven og tvangshjemlene i psykisk helsevern er eksempler på dette. Vi ser en rettsutvikling i retning av større selvbestemmelse og flere eller utvidede lovfestede rettigheter for funksjonshemmede. Konvensjonen krever at dette arbeidet videreføres. Dette følger av kravet om progressiv gjennomføring av de positive forpliktelsene knyttet til økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i konvensjonen. Det er grunn til å tro at inkorporering vil gi konvensjonen større gjennomslagskraft i fremtidige lovarbeid.

Inkorporering må av de samme grunner antas å få betydning for kommunenes tjenesteyting. Kommunenes arbeid og virksomhet står sentralt i gjennomføringen av Norges samlede forpliktelser etter konvensjonen. Inkorporering gir et tydelig signal om at konvensjonen skal tillegges betydelig vekt. I den grad det er i tvil om en løsning, vil det være helt tydelig at lovgiver har ment at konvensjonen skal forplikte kommunene. En praktisk, men like viktig, konsekvens blir da at konvensjonen blir mer synlig, og dermed kanskje oftere blir påberopt overfor og anvendt av kommunene. Det vil da også kunne bli flere søksmål mot kommunene. Se nærmere i del I kapittel 9 om konvensjonens betydning for kommunene.

Utvalget mener at slike konsekvenser vil være vel så viktige som de rettslige konsekvensene i mer snever forstand, for å fremme inkludering og deltakelse og motvirke diskriminering av funksjonshemmede i samsvar med formålet med konvensjonen. Utvalget antar at dette vil gjelde generelt for alle artiklene i konvensjonen.

12.3 Rettsliggjøring

Et argument som anføres mot inkorporering, er at det vil føre til en forskyvning av maktbalansen mellom politiske myndigheter og domstolene eller internasjonale organer, gjennom fortolkning av menneskerettskonvensjoner i enkeltsaker. Dette omtales ofte som rettsliggjøring, ved at politiske spørsmål gjøres om til juss.

Dette har vært et av hovedargumentene mot inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og andre menneskerettskonvensjoner. Makt- og demokratiutredningen og den etterfølgende stortingsmeldingen ga uttrykk for en tilbakeholdenhet med hensyn til inkorporering og ikke minst inkorporering med forrang (NOU 2003: 19 kapittel 6 og St. Meld. nr. 17 (2004–2005) kapittel 6).

Makt- og demokratiutredningens konklusjon var at

[d]omstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut.¹

Rettsliggjøring og forskyvning av maktbalansen var et sentralt tema i de senere lovarbeidene om inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen. Forslagene om inkorporering fikk bred støtte av flertallet av høringsinstansene. Det er særlig Regjeringsadvokaten som har vært imot inkorporering.

Rettsliggjøring henger sammen med at mange konvensjonsbestemmelser er skjønnsmessige og gir rom for avveining. Inkorporering innebærer at domstolene etter omstendighetene må foreta avveining av motstridende hensyn og interesser i enkeltsaker. Fortolkning skjer også i internasjonale organer.

Et syn er at det er de folkevalgte som skal gjøre disse avveiningene og at domstolene bør vise tilbakeholdenhet og respekt for disse. Rettsliggjøring vil altså kunne skje på bekostning av demokratiet, der ressursbruk, prioriteringer og virkemidler bestemmes på grunnlag av politiske prosesser og ikke i enkeltsaker. Spørsmålet blir ikke hva som er en god, rettferdig, hensiktsmessig ordning, men hva konvensjonen krever.

Et motsatt syn er at noen grunnleggende resultater av avveiningene, typisk slik de er nedfelt i menneskerettighetene, skal respekteres av politiske myndigheter. Det er en oppgave for domstolene å påse at dette skjer.

12.4 Rettslige konsekvenser av inkorporering

Hva som menes med rettslige konsekvenser er ikke forklart i mandatet. Utvalget forstår dette snevert, som et spørsmål om inkorporering av konvensjonen vil gi rettigheter og plikter som kan håndheves ved søksmål for domstolene, og som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov.

Flertallets (Indreberg og Larsen) vurdering er at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter må antas å bli begrensede. Konvensjonen har ikke som mål å gi nye menneskerettigheter for funksjonshemmede, men å avklare innholdet i eksisterende rettigheter og særlig peke på hva statene må gjøre for at menneskerettighetene skal bli virkeliggjort for funksjonshemmede på lik linje med andre. På de fleste områder vil inkorporering ikke bety lovfesting av nye plikter.

¹ St. Meld. nr. 17 (2004–2005) kapittel 6.

Flertallet peker også på at det allerede foreligger rettslige mekanismer i norsk rett som skal sikre konvensjonen stor gjennomslagskraft, herunder Grunnloven § 92 og det alminnelige presumsjonsprinsippet. Prinsippet handler om at man legger til grunn at norsk rett er i overensstemmelse med folkeretten, og norske lovbestemmelser tolkes derfor så langt det er mulig slik at de er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser (se del I punkt 4.9.3). Konvensjonen er også relevant i tilknytning til rettskildene lovforarbeider og formålsbetraktninger. Dette er særlig tydelig når det vises til konvensjonen i lovforarbeidene. Konvensjonen er altså et tolkningsmoment når en skal finne frem til det nærmere innholdet av gjeldende lover og forskrifter. Forvaltningens skjønnsutøvelse skal også være innenfor rammene av konvensjonen.

Dette gjelder uavhengig av om konvensjonen blir inkorporert eller ikke. Det må legges til grunn at domstolene også etter inkorporering fortsatt vil fortolke norsk lov i samsvar med konvensjonen så langt det er mulig innenfor forsvarlig rettskildebruk.

Hvis lovgiver uttrykkelig har vurdert forholdet til konvensjonen og lagt en bestemt fortolkning av den til grunn, vil domstolene antakelig fortsatt være tilbakeholdne med å fra-vike lovgivers vilje og fortolkning, også etter inkorporering. Som det fremgår av utvalgets gjennomgang av de enkelte artiklene i utredningens del II, er forholdet til konvensjonen i de fleste tilfeller vurdert der dette er relevant.

En forutsetning for at inkorporering av konvensjonen skal få rettslig betydning utover dette, er at den har bestemmelser som anses som selvkraftige i norsk rett. Bestemmelsene vil da kunne påberopes overfor og anvendes av forvaltningsorganer og domstoler som grunnlag for rettigheter eller plikter, uten annen støtte eller forankring i norsk lov enn konvensjonsbestemmelsen. Slike krav kan tenkes å være rett til en tjeneste eller ytelse, ved at det kan gis en dom for gjennomføring, eller at et inngrep i selvbestemmelsen eller en forskjellsbehandling er konvensjonsstridig, og må opphøre.

Det kan ikke alltid gis noe entydig svar på om en konvensjonsbestemmelse er selvkraftig. Det må i stedet i den enkelte sak tas stilling til om den aktuelle bestemmelsen i konvensjonen kan påberopes og anvendes direkte i norsk rett på denne måten. Se nærmere i del I punkt 12.5 om selvkraft.

Flertallets (Indreberg og Larsen) vurdering er at det særlig vil være konvensjonsbestemmelsene som omhandler de grunnleggende sivile og politiske rettighetene og de negative forpliktelsene slik som ikke-diskriminering og frihet fra tvang, som vil ha selvkraft. Slike rettigheter følger imidlertid klart også av andre menneskerettskonvensjoner som allerede er inkorporert, og også av Grunnlovens menneskerettighetskatalog. Spørsmålet om selvkraft er mer usikkert når det gjelder de positive forpliktelsene som følger av konvensjonen. De mest vidtrekkende av disse forpliktelsene vil antakelig ikke ha selvkraft. Konvensjonen er også på de fleste områder godt dekket i mer presise nasjonale rettsregler, og det vil da uansett være de interne rettsreglene som vil bli anvendt av domstolene.

Mindretallet (Fagernæs) mener at det er større tvil enn det flertallet legger til grunn om hvilke konvensjonsbestemmelser som har selvkraft og viser til sin dissens i del I kapittel 14.

Flertallet bemerker for øvrig at det hører til sjeldenhetene at domstolene kan gi dom for at noen har krav på en tjeneste eller ytelse. Domstolene skal ikke sette seg i forvaltningens sted, men må eventuelt oppheve et forvaltningsvedtak dersom konvensjonen ikke er til-

strekkelig vurdert eller oppfylt. Forvaltningen vil da få en ny sjanse til å vurdere hvordan forpliktelsen i konvensjonen best kan gjennomføres.

Det er også et mer åpent spørsmål hvor langt domstolene kan avsi dom for ytelser etter konvensjonen, men forvaltningen vil uansett være forpliktet til å følge domstolenes oppfatning ved et eventuelt nytt vedtak. Se nærmere om mindretallets oppfatning i del I kapittel 14.

Ettersom det er staten som er pliktsubjekt etter konvensjonen, og dermed står ansvarlig for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene, er det i utgangspunktet bare staten som kan trekkes til ansvar etter inkorporeringsloven. Det følger imidlertid av Grunnloven § 92 at også kommunene er forpliktet av konvensjonen, og dette gjelder selvsagt også dersom den har stilling som lov. Dette betyr at konvensjonen som norsk lov binder både stat og kommune. Konvensjonen vil ikke kunne påberopes og anvendes direkte overfor private personer og virksomheter, uten hjemmel i annen norsk lov. Private er ikke pliktsubjekter etter konvensjonen.

For at inkorporering skal ha rettslige konsekvenser, må bestemmelsen også gi andre eller mer vidtrekkende rettigheter enn det som kan utledes av norsk lov. Flertallets overordnede vurdering er at konvensjonen i begrenset grad gir videre rettigheter enn det som allerede følger av norsk lov. Se nærmere i del I kapittel 10 om behov for lovendringer og i del II der hver artikkel i konvensjonen er gjennomgått.

Ut fra dette vil inkorporeringen måtte antas å få størst betydning i de tilfeller der forholdet til konvensjonen ikke er vurdert av lovgiver, og eventuelt der det heller ikke er fastsatt relevant lovgivning som gjennomfører den aktuelle bestemmelsen. Dette vil i tilfelle skyldes at lovgiver har oversett konvensjonens relevans, eventuelt at det har skjedd en etterfølgende rettsutvikling knyttet til fortolkning av konvensjonen som lovgiver ikke har tatt høyde for eller kunnet forutse. Slike «lakuner» kan tenkes, men vil etter flertallets vurdering være mindre sannsynlig.

Flertallet vil bemerke at konklusjonene er beheftet med usikkerhet. En usikkerhet er at det er en del uklarheter om fortolkningen av konvensjonen i dag. Disse uklarhetene vil ikke løses gjennom inkorporering. Det kan heller ikke utelukkes at konvensjonen i fremtiden vil bli fortolket slik at den gir sterkere rettigheter med påfølgende mer omfattende forpliktelser enn det som legges til grunn i dag. Men det bør nevnes at i dagens rettspraksis er domstolene som regel tilbakeholdne med å fravike lovgivers vurderinger av lovers konvensjonsmessighet og å legge avgjørende vekt på økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i menneskerettskonvensjoner.

Mindretallet viser til sin dissens i del I kapittel 14.

12.5 Selvkraft

Det er i lovforarbeider, rettspraksis og juridisk teori lagt til grunn at en konvensjonsbestemmelse må ha selvkraft for å kunne anvendes i domstolene som selvstendig grunnlag for en rettsavgjørelse. Dette betegnes også som «direkte anvendelighet» eller at

«bestemmelsen er anvendelig i seg selv»² (på engelsk «self-executing»). Om konvensjonsbestemmelsen er selvkraftig, vil avhenge av en tolkning.

Spørsmålet om selvkraft må vurderes konkret for hver enkelt artikkel og eventuelt de ulike delene av en artikkel.

12.5.1 Forarbeidene til gjeldende inkorporeringslover

Spørsmålet om selvkraft er omtalt i forarbeidene til inkorporeringslovene.

Det fremgår av forarbeidene til menneskerettsloven at den aktuelle konvensjonsbestemmelsen må være selvkraftig for å kunne anvendes direkte i norsk rett.³ Departementet viser til Menneskerettighetslovutvalgets redegjørelse for prinsippet om selvkraft i monistiske stater, der begrepet selvkraft forklares som

det forhold at traktaten eller en bestemt del av den er utformet slik at teksten som sådan er egnet til å bli umiddelbart anvendt av nasjonale myndigheter. Rettsanvendere skal være istand til å konkretisere de plikter og rettigheter traktatene skaper. Videre forutsettes det at lovgivning ikke er nødvendig før individuelle rettigheter kan utledes av traktatteksten.⁴

Både Menneskerettighetslovutvalget (NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*) og Menneskerettighetsutvalget (Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*) har vurderinger om i hvilken utstrekning visse bestemmelser i menneskerettighetskonvensjonene har selvkraft.

Menneskerettighetslovutvalget viser til at noen konvensjonsbestemmelser kan være så ubestemt utformet at de ikke kan anvendes direkte i domstolene:

Særlig ubestemte er bestemmelser som er utformet snarere som målsettinger enn som konkrete forpliktelser. Eksempelvis pålegger FN-konvensjonen 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art 12 statene å anerkjenne retten for enhver til å nyte den høyest oppnåelige grad av psykisk og fysisk helse, bl.a ved å ta de skritt som er nødvendige med sikte på å forebygge, behandle og kontrollere sykdommer. I en sak anlagt for nasjonale domstoler vil det ikke være enkelt å ta standpunkt til hvor langt den folkerettslige forpliktelse rekker, og om myndighetenes tiltak er i strid med eller i samsvar med bestemmelsen.

Et annet eksempel er FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art 23 (4) som pålegger statene å ta egnede skritt («appropriate steps») for å sikre likestilling mellom ektefeller. Det fremgår av forhistorien at bestemmelsen pga motstand fra flere stater ble utformet som en progressiv statsplikt som ikke skulle være direkte anvendelig, se Nowak (1989) s 445-449. Dessuten nevnes at FNs rasediskrimineringskonvensjon inneholder målsettingsbestemmelser, jf art 2 (1) som pålegger plikt til straks og med alle egnede midler å føre en politikk som avskaffer diskriminering, og art 7 om øyeblikkelige og

² Arnesen og Stenvik 2022 side 139–140.

³ Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) punkt 3.1 og punkt 8.4.

⁴ Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) punkt 3.1 jf. NOU 1993: 18 punkt 8.6.1.

effektive forholdsregler med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering.

Eksempelene foran viser at målsettingsbestemmelser ikke bare finnes i konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, selv om de er særlig fremtredende der.

Slike bestemmelser åpner for betydelige skjønnsmessige overveielser. Hvilke «skritt» som er «nødvendige» med sikte på f.eks å bekjempe sykdommer (jf foran om ØSK art 12), gir rom for vurderinger av hvor betydelige ressurser staten bør stille til disposisjon for dette formål, sammenholdt med andre viktige samfunnsoppgaver. Slike prioriterings spørsmål er av «politisk» karakter. Det kan anføres at dette ikke er rettsspørsmål, og at det heller ikke er naturlig at norske dommere skal sette seg til doms over myndighetenes budsjettpolitikk. Man kan heller ikke få dom for at en bevilgning bør stilles til disposisjon [...].

Her kan det riktignok bemerkes at selve vagheten ved målsettingsbestemmelser innebærer at de gir liten veiledning ved løsning av rettsspørsmål i enkelttilfelle. Dessuten er norske domstoler tilbakeholdende med å overprøve avveininger av «politisk» eller budsjettmessig art. Det er intet formål med innarbeidelse å endre rollefordelingen mellom de lovgivende og bevilgende myndigheter på den ene side og domstolene på den annen [...].⁵

Menneskerettighetslovutvalget uttalte videre at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

etter vanlig oppfatning i særlig grad krever bevilgninger og andre positive tiltak for å bli virkeliggjort. Siden landenes ressurser er ulike, er det vanskelig å formulere presise konvensjonsbestemmelser. Noen av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er derfor i betydelig grad utformet som målsettingsbestemmelser [...]. Det kan fastslås som en generell karakteristikk at de tildels har en lite håndfast utforming.⁶

Spørsmålet om selvkraft er også behandlet i forarbeidene til inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i 2003. I Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) pekes det på at det vil kunne variere hvor klare rettigheter som kan utledes av en konvensjonsbestemmelse. Ifølge departementet gir noen bestemmelser klare og presise rettigheter. Andre bestemmelser er mer formålspregede og vage, og åpner for flere mulige gjennomføringsmåter. Det ble ikke angitt hvilke bestemmelser i barnekonvensjonen som er selvkraftige eller ikke. Spørsmålet ble i stedet overlatt til domstolene.⁷

12.5.2 Rettspraksis

Høyesterett har berørt spørsmålet om selvkraft i noen avgjørelser.⁸ Kravet om at bestemmelsen må ha selvkraft ble lagt til grunn av Høyesterett i HR-2000-1533 (KRL-saken), der Høyesterett uttaler at

⁵ NOU 1993: 18 punkt 8.6.3.

⁶ NOU 1993: 18 punkt 8.7.1.

⁷ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 4.1.3.5.

⁸ Per 24. mars 2023 var det tale om fem avgjørelser, jf. Narvestad 2023 som refererer og drøfter disse på side 183 flg.

[V]ed den internrettslige anvendelse av konvensjoner som er inkorporert uten å være transformert til nasjonal lovtekst, må det tas stilling til om den aktuelle bestemmelse tar sikte på å gi den enkelte rettigheter, eller om den uttrykker et formål eller pålegger medlemsstatene å nå et bestemt mål eller en minimumsstandard. Direkte anvendelse forutsetter at bestemmelsen er utformet slik at den er egnet til å bli umiddelbart anvendt av de nasjonale myndigheter. Konvensjonens bestemmelser må kunne konkretiseres til rettigheter og plikter.⁹

Høyesterett har altså lagt til grunn at konvensjonsbestemmelsen må være egnet til å bli direkte anvendt av de nasjonale myndigheter. Bestemmelsen må kunne konkretiseres til rettigheter og plikter, uten at det er nødvendig med supplerende lovgivning. Rettspraksis gir likevel begrenset veiledning om den konkrete vurderingen av når en konvensjonsbestemmelse har selvkraft.

12.5.3 Særlig om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Kravet om at den aktuelle konvensjonsbestemmelsen skal ha selvkraft, kommer på spissen for de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i konvensjonen.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 4 nr. 2 gjelder statens gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og legger opp til at slike rettigheter kan gjennomføres gradvis såfremt ikke noe annet følger av folkeretten:

With regard to economic, social and cultural rights, each State Party undertakes to take measures to the maximum of its available resources and, where needed, within the framework of international cooperation, with a view to achieving progressively the full realization of these rights, without prejudice to those obligations contained in the present Convention that are immediately applicable according to international law.

På tilsvarende måte fastsetter ØSK artikkel 2 at konvensjonspartene forplikter seg til å sette alt inn på at de rettigheter som anerkjennes av konvensjon, gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler.

ØSK-komiteen har også uttalt seg om selvkraft. Den trekker særlig frem bestemmelsene om ikke-diskriminering, men også andre, blant annet om retten til å danne fagforeninger, til gratis og obligatorisk grunnskole og til vitenskapelig og kunstnerisk frihet, som bør kunne anvendes direkte:

there are a number of other provisions in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, including articles 3, 7(a)(i), 8, 10(3), 13(2)(a), 13(3), 13(4) and 15(3) which would seem to be capable of immediate application by judicial and other organs in many national legal systems. Any suggestion that the provisions indicated are inherently non-self-executing would seem to be difficult to sustain.¹⁰

⁹ Side 1015.

¹⁰ CESCR General Comment No. 3, avsnitt 5.

Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter kan med andre ord ha selvkraft, men det er ikke gitt noe generelt og entydig svar på hvilke bestemmelser dette gjelder. Konklusjonen må baseres på en konkret vurdering av den enkelte bestemmelse.

12.5.4 Grunnlovens menneskerettighetskatalog

Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter reiser spørsmål om den enkelte bestemmelse innebærer rettigheter eller om den i stedet må fortolkes som en plikt for myndighetene uten en korresponderende individrettighet. Diskusjon og rettspraksis om dette har en viss overføringsverdi til spørsmålet om selvkraft for inkorporerte menneskerettskonvensjoner.

I lovarbeidet var et av spørsmålene hvorvidt bestemmelsene skulle utformes som en rett for den enkelte, eller som en plikt for statens myndigheter. Her ble det vist til de aktuelle menneskerettskonvensjonene. For eksempel fikk Grunnloven § 109 første ledd første punktum, ordlyden «Enhver har rett til utdanning», for å gjøre det tydelig at retten til utdanning er en rettighet som skulle kunne påberopes for domstolene slik at «personer som mener de ikke får den rett de har krav på, kan reise søksmål mot den aktuelle myndighet».¹¹ Bestemmelsen om retten til arbeid ble derimot videreført i § 110 som en plikt for staten til å «legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring», en formulering som ble valgt for å tydeliggjøre at enkeltindivider ikke skulle kunne håndheve bestemmelsen ved hjelp av domstolene.¹²

Spørsmålet om selvkraft er også relevant for Grunnloven § 112 om rett til et sunt miljø, der første ledd første punktum har følgende ordlyd: «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares», mens tredje ledd sier at staten «skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger». Begrepet «grunnsetninger» viser her blant annet til retten til miljø som står i første ledd første punktum.

Høyesterett vurderte i HR-2020-2472-P (det såkalte klimasøksmålet) om Grunnloven § 112 gir individuelle rettigheter som kan gjøres gjeldende for domstolene. Bestemmelsen hadde også tidligere blitt påberopt overfor domstolene, og i noen av dommene blitt anvendt som et tolkningsprinsipp. I dommen heter det

Nokre grunnlovsføresegner, til dømes Grunnlova § 100 om ytringsfridom, gjev klart rettar som kan gjerast gjeldande for domstolane. Retten kan vera positiv og gje rettskrav på noko, eller negativ og gje fridom frå inngrep, for individ eller grupper. Slike rettar vil gjerne korrespondere med plikter for styresmaktene. Andre grunnlovsføresegner er reine «programerklæringar» som inneber plikter for styresmaktene, men som det ikkje kan utleiast konkrete rettar frå som kan prøvast for domstolane. Me finn også grunnlovsføresegner som inneheld mellomløyisingar. Desse gjev uttrykk for mellomløyisingar, der visse rettar kan prøvast for domstolane, men med meir omfattande plikter for styresmaktene. Kva slags grunnlovsbod ein står overfor, er avhengig av ei tolking. Her er det sentralt korleis føresegna er formulert med tanke på bindingsgrad og handheving.¹³

¹¹ Dokument 16 (2011–2012), punkt 37.5.2.1.

¹² Dokument 16 (2011–2012), punkt 38.2.1.

¹³ HR-2020-2472-P avsnitt 79.

Høyesterett slo fast at bestemmelsens ordlyd er utgangspunktet i vurderingen:

Grunnlovsføresegner skal i utgangspunktet tolkast på den same måten som andre lovreglar. Dei utmerker seg likevel ved at dei ofte er meir generelle og skjønsmessige enn føresegner i vanleg lov og forskrift. Ordlyden i grunnlovsbod gjev vanlegvis ikkje den fulle forståinga av karakteren til og rekkjevidda av føresegna. Grunnlovssjangeren er knapp og høgstemt, og kan med det i forma vera ganske ulik vanleg lov og andre skrivne normer. Den juridiske metoden er likevel i hovudsak den same. Ordlyden er utgangspunktet.¹⁴

Høyesteretts vurdering var at ordlyden åpner for «fleire tolkingar og gjev ikkje noko klart svar på om og eventuelt i kva for omfang føresegna gjev rettar som kan gjerast gjeldande for domstolane».¹⁵ Høyesterett la stor vekt på forhistorien og forarbeidene til Grunnloven § 112, og kom til at bestemmelsen bare i svært begrenset utstrekning gir borgerne individuelle rettigheter som de kunne få prøvet for domstolene, idet det klare utgangspunktet er at det er opp til de øvrige statsmakter å avgjøre hvilke miljøtiltak som skal settes i verk. I saker som har vært behandlet av Stortinget, måtte § 112 derfor forstås som en sikkerhetsventil hvor tersklene for å tilsidesette vedtaket er svært høy. Grunnloven § 112 kunne imidlertid påberopes direkte overfor domstolene når det gjelder miljøproblemer som lovgiver ikke har tatt stilling til.¹⁶

12.5.5 Juridisk teori

Forutsetningen om selvkraft legges også til grunn i juridisk teori.

I en bok om FNs barnekonvensjon fra 2008, legger Lucy Smith til grunn at selv om en konvensjon er gjort til en del av den nasjonale retten, kan det være artikler i den som ikke kan anvendes direkte av domstolene fordi de er vage eller gir relativt lite veiledning i konkrete tilfeller. En konvensjonsbestemmelse er ifølge Smith selvkraftig når den etter sitt innhold er egnet til å bli anvendt som selvstendig rettslig grunnlag ved tvister for domstoler eller andre myndigheter. En bestemmelse må være relativt konkret for at den skal kunne få direkte rettslig betydning. Barnekonvensjonen artikkel 12 om barnets rett til å uttale seg, er et eksempel på en selvkraftig bestemmelse. Andre artikler er bare rettet mot statsmyndighetene eller er så vage at de først får full virkning gjennom mer presis lovgivning. Det siste gjelder for eksempel artikkel 27 om retten til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling.¹⁷

Finn Arnesen og Hilde K. Ellingsen har vurdert spørsmålet om selvkraft i en rapport fra 2019 om inkorporering av ILOs kjernekonvensjoner. De slår fast at ikke alle konvensjonsbestemmelsene er utformet slik at de vil la seg anvende umiddelbart av nasjonale domstoler. ILO-konvensjon nr. 87 artiklene 2, 3 og 5 trekkes frem som eksempler på bestemmelser som er formulert som rettighetsbestemmelser som er tilstrekkelig klare, presise og ubetingete og som derfor vil ha selvkraft. Dette er forpliktelser knyttet til at staten ikke skal gjøre inngrep i organisasjonsfriheten (dvs. «negative forpliktelser»). Samtidig peker Arnesen og Ellingsen på andre bestemmelser som forutsetter særlige tiltak fra statens myndigheter, og som ikke gir rettigheter som kan påberopes direkte for domstolene. Det er blant annet

¹⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 84.

¹⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 91.

¹⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 138–145.

¹⁷ Høstmælingen mfl. 2008 side 21.

tilfellet for artikkel 3 og 4 i ILO-konvensjon nr. 98. Her heter det at det, hvis nødvendig, skal opprettes organer for å sikre respekten for organisasjonsretten, og iverksettes tiltak for å oppmuntre og fremme full utbygging og bruk av et frivillig forhandlingsapparat med sikte på regulering av arbeidsvilkår ved kollektive avtaler.¹⁸

Anders Narvestad drøfter spørsmålet om selvkraft i boka *Høyesterett og folkeretten* fra 2023. I temaet selvkraft møter vi ifølge Narvestad «en spenning mellom en effektiv, nasjonal håndheving av statens forpliktelser, og det heller å overlate et handlingsrom til nasjonale myndigheter».¹⁹ Han viser til høyesterettsavgjørelser der det har blitt lagt vekt på at den folkerettslige reguleringen må være såpass ubetinget og utfyllende at en anvendelse av den ikke oppleves avhengig av nærmere gjennomføringslovgivning.²⁰ Det er ifølge Narvestad likevel «bemerkelsesverdig» få avgjørelser der Høyesterett uttaler at det gjelder et krav om selvkraft eller har utbrodert hva som kan ligge i dette.²¹

Grensen mellom hvilke konvensjonsbestemmelser som anses som selvkraftige blir vurdert ulikt i forskjellige land.²² Lisa Waddington har i en komparativ analyse fra 2018 undersøkt konvensjonens rettslige status i et utvalg av stater. Et av spørsmålene var om bestemmelsene i konvensjonen hadde selvkraft etter nasjonal rett, omtalt som «direct effect»/«directly applicable» og definert som de tilfeller der «an individual can base a claim on the treaty, rather than on domestic law, and the court hearing the case can ensure the performance of the international obligation». Det ble funnet få klare eksempler på domsavgjørelser «in which the direct effect of the CRPD was considered, as opposed to simply being assumed or accepted».²³ Det ble med andre ord som hovedregel enten lagt til grunn at bestemmelsen hadde selvkraft, eller så ble spørsmålet om selvkraft ikke uttrykkelig vurdert nærmere.²⁴ Det vises for øvrig til opplysninger om dette i del I kapittel 6 om konvensjonens stilling i andre land.

12.5.6 Oppsummering

Utgangspunktet for den konkrete vurderingen av om en bestemmelse i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter har selvkraft, er bestemmelsens ordlyd. Videre vil komitéuttalelser og andre folkerettslige kilder være relevante. Spørsmålet om selvkraft er imidlertid et internrettslig spørsmål, der andre norske rettskilder også skal trekkes inn og tillegges stor vekt. Dette gjelder særlig dersom lovgiver har vurdert spørsmålet.

Selvkraft avhenger av om bestemmelsen etter folkeretten har umiddelbar virkning. Dersom statens forpliktelser ikke har umiddelbar virkning, men kan gjennomføres gradvis, taler dette for at bestemmelsen ikke er selvkraftig. Dette er likevel bare et utgangspunkt. Bestemmelsene krever uansett et visst minimum av oppfyllelse. Videre kan ikke den grad-

¹⁸ Arnesen og Ellingsen 2019 side 66.

¹⁹ Narvestad 2023 side 180.

²⁰ HR-2000-1533 (KRL) og HR-2011-476A, (Narvestad 2023 side 183–184).

²¹ Narvestad 2023 side 189.

²² Høstmælingen mfl 2008 side 21.

²³ Waddington 2018. Både monistiske og dualistiske stater ble vurdert.

²⁴ Her kan også nevnes at det fremgår av FNs Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, at bestemmelsene i konvensjonen bør tillegges selvkraft i nasjonal rett («it might be useful to include in the relevant law a clear indication that the provisions of the Convention are self-executing, that is, that they are intended to be directly enforceable before domestic courts and tribunals»). Videre forutsettes det at supplerende lovgivning ofte kan være nødvendig for å sikre tilstrekkelig gjennomføring.

vis oppfyllelsen skje på en diskriminerende måte. Både dette minstenivået og kravet om ikke-diskriminering, gjelder umiddelbart og har selvkraft.

Et annet avgjørende moment er om bestemmelsen ut fra sin ordlyd har en forpliktende karakter. Dersom bestemmelsen fastsetter en konkret forpliktelse og er presist utformet, taler dette for at den har selvkraft. Noen bestemmelser har i stedet mer karakter av målbestemmelser og fastsetter en plikt til å treffe tiltak for å nå målene. Slike bestemmelser kan åpne for betydelige skjønnsmessige overveielser og vurderinger av hvor betydelige ressurser som skal anvendes for å nå målet. Ressursmangel vil ofte sette grenser for full realisering av rettighetene. Myndighetenes ressursbruk innebærer et spørsmål om prioritering mellom ulike samfunnsoppgaver. Har bestemmelsen en slik karakter, taler dette for at bestemmelsen ikke er selvkraftig.

Bestemmelsen er ikke selvkraftig om supplerende nasjonal lovgivning er nødvendig før individuelle rettigheter kan utledes av bestemmelsen. Rettsanvenderen skal være i stand til å konkretisere de pliktene og rettighetene bestemmelsen skaper. Her skal en folkerettslig fortolkning av bestemmelsen legges til grunn, der komiteens uttalelser vil være en av flere rettskilder i tillegg til ordlyden. Jo mer detaljert og konkret forpliktelsen er meislet ut i bestemmelsen, jo mer taler dette for at bestemmelsen er selvkraftig.

Det vil ved vurderingen av selvkraft i konvensjonen ofte kunne skilles mellom plikten til å respektere rettighetene, det vil si unnlate å gripe inn i en rettighet («negative forpliktelser») og plikten til å sikre rettighetene, det vil si treffe positive tiltak for å ivareta rettighetene («positive forpliktelser»). De negative forpliktelsene er selvkraftige, mens det beror på en nærmere vurdering i hvilken grad de positive forpliktelser er selvkraftige. De fleste artiklene i konvensjonen har en blandet karakter ved at de har elementer av begge typer forpliktelser.

12.6 Vurderinger knyttet til noen artikler

Etter utvalgets vurdering er det noen artikler i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som særlig kan tenkes å få rettslige konsekvenser ved inkorporering. Dette er artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse, artikkel 14 om frihet og sikkerhet, artikkel 17 om personlig integritet, artikkel 18 om bevegelsesfrihet og artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering i samfunnet. Det er først og fremst i tilknytning til disse artiklene at utvalget har identifisert lovgivning som kan være utilstrekkelig eller i strid med konvensjonen. Rettighetene i disse artiklene er imidlertid bestemmende også for en rekke andre rettigheter konvensjonen omhandler, og som inkorporering dermed også kan få rettslig betydning for. Vurderingene i det følgende er basert på utvalgets gjennomgang av de enkelte artiklene i utredningens del II.

12.6.1 Artikkel 5 Ikke-diskriminering

Artikkel 5 regulerer ikke-diskrimineringsprinsippet. Utvalget gjør i del II nærmere rede for forpliktelsene etter artikkel 5 og den norske diskrimineringslovgivningen som gjennomfører forpliktelsene. Spørsmål som utvalget har vurdert i den sammenheng, er om konvensjonen krever endringer i håndhevingsreglene og om kravet om rimelig tilrettelegging er tilstrekkelig gjennomført i lovgivningen. Utvalget konkluderer med at det ikke er nødvendig å endre denne lovgivningen for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. Utfordringen ved gjennomføringen av diskrimineringsvernet etter artikkel 5 er etter utvalgets syn ikke

at diskrimineringslovgivningen må endres, men den faktiske diskrimineringen i strid med loven som funksjonshemmede opplever.

Utvalget legger til grunn at artikkel 5 nr. 1, hvor statene anerkjenner at alle er like for og etter loven, er en grunnleggende prinsippbestemmelse. Den er ikke gjenstand for progressiv gjennomføring, og har, så langt det er uttrykk for en negativ forpliktelse (plikt til ikke å diskriminere), selvkraft.

Bestemmelsen i nr. 2 fastsetter en plikt for staten til å ha lovgivning mot diskriminering og sikre effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering. Plikten i denne delen av bestemmelsen består i å ha en bestemt lovgivning og effektiv håndheving av den, og kan vanskelig sees å være selvkraftig i seg selv.

Det kan være mer uklart hvor langt artikkel 5 nr. 3 har selvkraft. Bestemmelsen pålegger staten å treffe alle hensiktsmessige tiltak («take all appropriate steps») for å sikre en rimelig tilrettelegging. Den fastsetter en positiv forpliktelse for staten, og forutsetter atskillig valgfrihet for myndighetene. Men rimelig tilrettelegging er samtidig helt sentralt for oppfyllelsen av konvensjonens formål, og bestemmelsen kan antakelig – iallfall et stykke på vei og i sammenheng med andre konvensjonsbestemmelser – anses som selvkraftig.

Utvalget mener at inkorporering uansett vil få begrenset praktisk betydning når det gjelder artikkel 5. Det er flere grunner til dette:

I norsk rett er det allerede lovfestet et diskrimineringsforbud. Forbudet inntatt i likestillings- og diskrimineringsloven er innenfor ordlyden i artikkel 5 og er utformet langs de samme linjene som trekkes opp av FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter i de generelle kommentarene. Forbudet skal fortolkes i samsvar med konvensjonen. Utvalget har i del II konkludert med at det ikke er nødvendig i lys av konvensjonen å endre likestillings- og diskrimineringsloven.

Alle menneskerettskonvensjonene som allerede er inkorporert i menneskerettsloven, har bestemmelser om ikke-diskriminering. Vi har også forbudet mot diskriminering i Grunnloven § 98. Dette tilsier at inkorporering av artikkel 5 nr. 1 og 2 også av denne grunn vil ha begrenset rettslig betydning.

Når det gjelder plikten til rimelig tilrettelegging i artikkel 5 nr. 3, vil inkorporering i utgangspunktet kunne få betydning dersom bestemmelsen anses å ha selvkraft. Dette følger av at man har valgt å gi norske regler om tilrettelegging på bestemte, angitte livsområder, i stedet for å gi en generell plikt til tilrettelegging på alle områder. Vi har regler om tilgjengelighet og tilrettelegging både i likestillings- og diskrimineringsloven og i transportlover, utdanningslover, arbeidsmiljøloven osv. Se nærmere i del II om artikkel 9. Det er etter dette bare i de situasjonene der likestillings- og diskrimineringslovens eller sektorlovgivningens krav om tilgjengelighet eller tilrettelegging ikke gjelder, at inkorporering kan tenkes å få betydning. Områder her kan for eksempel være butikker og kulturarrangementer. Krav om rimelig tilrettelegging etter konvensjonen vil også i utgangspunktet kunne påberopes på Svalbard, selv om de aktuelle lovbestemmelsene ikke gjelder der, se del I kapittel 11.

Særlig langt kan dette likevel neppe trekkes. Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) viser til at lovgiver ved flere anledninger har vurdert forholdet til konvensjonen og kommet til at lovgivningen er tilstrekkelig, inkludert begrensningene i virkeområde og forholdsmessighetsbegrensningen i den lovfestede plikten til universell utforming og individuell tilrettelegging. Utvalget viser også til at en viss plikt til individuell tilrettelegging innfortolkes

i forbudet mot indirekte diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 8, som må fortolkes i lys av artikkel 5 nr. 3.

Mindretallet (Fagernæs) viser til sin dissens i del I kapittel 14.

Ettersom det er staten som er pliktsubjekt etter konvensjonene, og dermed står ansvarlig for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene, kan disse heller ikke påberopes direkte overfor private (kommunen vil imidlertid være forpliktet, jf. Grunnloven § 92). Staten har en forpliktelse til å beskytte individene mot diskriminering fra andre. Det fremgår av konvensjonen artikkel 2 og 4 nr. 1 bokstav e at ikke-diskrimineringsprinsippet gjelder også overfor private. Det er likevel opp til staten å sikre dette vernet, og bestemmelsen kan dermed ikke påberopes direkte overfor private.

Det at loven skal fortolkes i lys av konvensjonen, vil imidlertid kunne få større betydning som følge av inkorporering. Utvalget viser her til del I punkt 12.2, der det antas at konvensjonen vil få større gjennomslagskraft ved inkorporering. Det er noen aspekter ved diskrimineringsvernet som særlig kan bli påvirket av konvensjonen. Utvalget vil her trekke frem saklighetsbegrensningen i likestillings- og diskrimineringsloven § 9, og retten til individuelle tilpasninger når det ikke er lovfestet en tilretteleggingsplikt, jf. §§ 20 til 23. Dette er aspekter ved diskrimineringsvernet som er basert på skjønnsmessige forholdsmessighetsvurderinger. En følge av større gjennomslagskraft for konvensjonen kan være at domstolene og forvaltningsorganene i disse vurderingene vil legge noe større vekt på konvensjonens formål og prinsipper.

Utvalget vil også vise til konvensjonens krav om at lovgivning må være i samsvar med prinsippet om ikke-diskriminering, jf. også artikkel 4 nr. 1 bokstav b. Dette må det tas hensyn til ved utarbeidelse av nye lover og ved revisjon av eldre lover. Utvalget har også konkludert med at det kan være grunn til en gjennomgang av noen eksisterende lover for å vurdere om de er diskriminerende overfor funksjonshemmede. Utvalget har her pekt på diagnosenære og andre vilkår for begrensning i funksjonshemmedes selvbestemmelse etter vergemålsloven, tvangshjemlene i psykisk helsevern, passloven og andre lover. Se del I punkt 10.4. Dette er en forpliktelse for staten allerede i dag, men som nevnt i punkt 12.2 kan konvensjonen få større gjennomslag ved inkorporering av konvensjonen.

12.6.2 Artikkel 9 Tilgjengelighet

Statens plikt etter artikkel 9 er å sikre funksjonshemmede tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon, kommunikasjon og andre tilbud og tjenester. Bestemmelsen fastsetter etter ordlyden en bred forpliktelse for staten, både med hensyn til virkeområde, hva slags tiltak som skal settes i verk og hva som utløser plikten. Samtidig er det uklarerheter med hensyn til hvor langt plikten rekker.

Vi har regler om universell utforming og individuell tilrettelegging både i likestillings- og diskrimineringsloven og i transportlover, utdanningslover, arbeidsmiljøloven osv. som gjennomfører kravet om tilgjengelighet. Plikten gjelder ikke generelt, men er begrenset til noen områder og ut fra forholdsmessighetsvurderinger. Utvalget kommer likevel til at det antakelig ikke er nødvendig med lovendringer for å oppfylle statens forpliktelser. Utvalget viser til fortolkningen av konvensjonen og vurderingene i del II, som denne konklusjonen baseres på. Staten må uansett fortsatt arbeide for å bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede på alle samfunnsområder.

Artikkel 9 er formulert som positive forpliktelser for staten. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å gjøre det mulig for funksjonshemmede å ha et selvstendig liv og delta fullt ut på alle livets områder. Etter ordlyden skal staten treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre funksjonshemmede tilgang på lik linje med andre til det fysiske miljøet, transport, informasjon mm. Bestemmelsen avgrenser ikke til offentlige bygninger og tjenester; statens plikt til å treffe tiltak gjelder også der private aktører tilbyr anlegg og tjenester for allmennheten. Forpliktelsene er altså etter ordlyden omfattende.

Et spørsmål er om artikkel 9 har umiddelbar virkning eller om forpliktelsene er gjenstand for progressiv gjennomføring. Ordlyden «treffe hensiktsmessige tiltak» («take appropriate measures») for å sikre tilgjengelighet, tyder på at forpliktelsene kan gjennomføres progressivt. Komiteen er ikke helt klar på dette. I *Nyusti and Takács v. Hungary* 2013 slo komiteen uten videre fast at manglende tilgjengelighet til minibanker i Ungarn, som var eldre enn statens ratifikasjon av konvensjonen, var i strid med artikkel 9, «thus applying an outcome rather than a process-oriented approach». Samtidig har den i noen nyere individklagesaker vist til progressiv gjennomføring, for eksempel i *Henley mot Australia* fra 2023.²⁵

I de generelle kommentarene til artikkel 9 synes komiteen å legge til grunn at tilgjengelighet kan gjennomføres progressivt:

States parties are obliged to ensure that persons with disabilities have access to the existing physical environment, transportation, information and communication and services open to the general public. However, as this obligation is to be implemented gradually, States parties should establish definite time frames and allocate adequate resources for the removal of existing barriers.²⁶

Komiteen har tilsvarende uttalt om artikkel 19 bokstav c om tilgjengelighet for funksjonshemmede på lik linje med andre til samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt, at forpliktelsen kan gjennomføres progressivt.²⁷ Denne bestemmelsen har sammenheng med artikkel 9.

Utvalget viser til at tilgjengelighet er et grunnleggende prinsipp som løftes frem i artikkel 3 og som i artikkel 5 knyttes til vernet mot diskriminering. Videre er tilgjengelighet en forutsetning for flere menneskerettigheter. I tillegg knytter komiteen manglende tilgjengelighet til diskrimineringsforbudet (som har umiddelbar virkning):

As a minimum, the following situations in which lack of accessibility has prevented a person with disabilities from accessing a service or facility open to the public should be considered as prohibited acts of disability-based discrimination:

- (a) Where the service or facility was established after relevant accessibility standards were introduced;
- (b) Where access could have been granted to the facility or service (when it came into existence) through reasonable accommodation.²⁸

²⁵ Bantekas mfl 2018 side 272.

²⁶ General Comments no. 2, avsnitt 24.

²⁷ General Comments no. 5, avsnitt 39.

²⁸ General Comments no. 2, avsnitt 31.

I den grad manglende tilgjengelighet er diskriminerende i strid med artikkel 5, vil plikten til å sikre tilgjengelighet ha umiddelbar virkning og ha selvkraft. Her må det særlig ses hen til artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging. Kravet om tilgjengelighet etter artikkel 9 kan, som en subsidiær løsning, sikres gjennom rimelig tilrettelegging. Det må også antas at bestemmelsen på linje med andre av konvensjonens bestemmelser, fastsetter et visst minstekrav som i prinsippet har umiddelbar virkning og anvendes direkte. Det skal imidlertid en del til for å kunne konkludere med at utforming og tilrettelegging er under dette minimumsnivået.²⁹ De norske reglene må antas å ligge godt over dette nivået.

Artikkel 9 er antakelig ellers ikke selvkraftig. Utvalget viser særlig til at forpliktelsen i hovedsak er gjenstand for progressiv gjennomføring. Videre kan artikkelen ikke anvendes uten nasjonale regler, jf. at både konvensjonen selv og komiteen viser til at staten må utarbeide nasjonale standarder som skal gi rettigheten innhold.

I lys av dette mener utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) at inkorporering av artikkel 9 vil få liten rettslig betydning i form av nye eller utvidede rettigheter som kan påberopes og anvendes i domstolene. Mindretallet (Fagernæs) er uenig med flertallet i at en inkorporering av artikkel 9 må antas å få liten rettslig betydning og viser til sin dissens i del I punkt 14.5.

Utvalget vil uansett bemerke at lovgivning om universell utforming og individuell tilrettelegging må fortolkes i lys av artikkel 9. Dette gjelder allerede i dag, men som nevnt i del I punkt 12.2 kan det få større gjennomslag ved inkorporering av konvensjonen. Når det gjelder plikten til universell utforming og individuell tilrettelegging på Svalbard, viser utvalget til utredningens del I kapittel 11.

12.6.3 Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse

Artikkel 12 fastsetter at funksjonshemmede har rett til å anerkjennes som personer i rettslig henseende (som rettssubjekt) og at de har rettslig handleevne på lik linje med andre. Bestemmelsen stiller krav om støtte til å utøve den rettslige handleevnen (beslutningsstøtte).

Utvalgets vurderinger her er basert på statens forpliktelser etter artikkel 12 og behovet for lovendringer som utvalget gjør nærmere rede for i del I kapittel 10 og i del II. Spørsmålet om rettslig handleevne og beslutningsstøtte reguleres i norsk rett i vergemålsloven. Utvalget har derfor særlig vurdert vergemålsloven opp mot konvensjonen. Utvalget kan ikke se at det er grunnlag for å fastslå at vergemålsloven krenker konvensjonen. Lovgivningen bør imidlertid gjennomgås. Utvalget viser her til det pågående lovarbeidet knyttet til vergemålsloven.

Vanskelighetene i gjennomføringen av artikkel 12 knytter seg til fortolkningen av konvensjonen. De viktigste spørsmålene som artikkel 12 reiser, er knyttet til fratakelse av rettslig handleevne, kravene til beslutningsstøtte, diagnose-, funksjons- og konsekvensbaserte tilnærminger til begrensninger i rettslig handleevne samt vergens rolle i sektorlovgivningen.

Artikkel 12 skal ifølge komiteen ha umiddelbar virkning:

²⁹ Slik departementet la til grunn ved ratifisering av ØSK i Ot prp. nr. 3 (1998–1999) merknadene til § 2 med videre henvisninger.

The right to equality before the law has long been recognized as a civil and political right, with roots in the International Covenant on Civil and Political Rights. Civil and political rights attach at the moment of ratification and States parties are required to take steps to immediately realize those rights. As such, the rights provided for in article 12 apply at the moment of ratification and are subject to immediate realization. The State obligation, provided for in article 12, paragraph 3, to provide access to support in the exercise of legal capacity is an obligation for the fulfilment of the civil and political right to equal recognition before the law. "Progressive realization" (art. 4, para. 2) does not apply to the provisions of article 12. Upon ratifying the Convention, States parties must immediately begin taking steps towards the realization of the rights provided for in article 12.³⁰

Artikkel 12 nr. 1 og nr. 2 må etter utvalgets vurdering ha umiddelbar virkning og ha selv-kraft. Utvalget viser til at bestemmelsene innebærer negative forpliktelser knyttet til konkrete sivile og politiske rettigheter.

Inkorporering av artikkel 12 nr. 1 og 2 vil likevel få begrenset rettslig betydning. Utvalget viser her til at reglene er ansett gjennomført i norsk rett allerede og at disse reglene skal fortolkes i samsvar med konvensjonen. Her må det også ses hen til Norges tolkningserklæring, se del I punkt 7.5.2. Noen positive forpliktelser etter artikkel 12 som gjelder rettsevne og rettslig handleevne, følger av retten til ikke-diskriminering og tilgjengelighet. Disse innebærer en viss plikt til å sette i verk tiltak. Disse elementene av artikkel 12 vil kunne ha selvkraft. Inkorporering vil likevel ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser, da slike forpliktelser allerede følger av norsk lov.

Staten har etter artikkel 12 nr. 3 en plikt til å treffe hensiktsmessige tiltak for å gi funksjons-hemmede tilgang til den støtte de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne. Selv om beslutningsstøtte er et tiltak for å realisere en sivil og politisk rettighet, antar utvalget likevel at bestemmelsen ikke har selvkraft. Ordlyden «treffe hensiktsmessige tiltak» trekker i retning av at bestemmelsen ikke kan påberopes og anvendes direkte. Støtten kan ikke realiseres uten nærmere tiltak fra myndighetene, og det trengs lovgivning for å sikre at det fungerer trygt og effektivt. Plikten til å treffe tiltak er generell og rommer en rekke ulike typer tiltak, fra uformell støtte til ordninger som er finansiert og organisert av myndighetene. Utover et minstekrav er det opp til staten å bestemme hvordan støtten skal gis.

Artikkel 12 nr. 3 om beslutningsstøtte er derfor etter utvalgets vurdering ikke tilstrekkelig klar og detaljert til å kunne anvendes direkte i domstolene i den forstand at de kan gi dom for krav om en bestemt type beslutningsstøtte alene i medhold av konvensjonen. Men det kan tenkes at domstolene vil anse et forvaltningsvedtak eller annen beslutning for å lide av en saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet dersom en part ikke har hatt beslutningsstøtte i en situasjon hvor det finnes å være påkrevd.

Utvalget antar at inkorporering av artikkel 12 nr. 3 om beslutningsstøtte uansett vil få liten rettslig betydning. Det viser her til at vi har lovregler som vergemålsloven og rettshjelpsloven, forvaltningens lovfestede veiledningsplikt og helsepersonells

³⁰ General Comment no. 1, avsnitt 30.

lovfestede plikt til å gi informasjon tilpasset den enkelte pasient, for å nevne noen former for beslutningsstøtte som følger av lov.

Artikkel 12 nr. 4 sier at staten skal «sikre at alle tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, har bestemmelser om hensiktsmessige og effektive beskyttelsesmekanismer». Mekanismene skal ivaretas i alle tiltak som gjelder rettslig handleevne. Ordlyden pålegger staten plikt til å treffe tiltak, men uten å fastsette hvilke tiltak. Dette kan tyde på at bestemmelsen kun fastsetter en plikt for staten, uten at bestemmelsen gir rettigheter som kan påberopes. Bestemmelsen angir imidlertid relativt konkrete krav som er knyttet til de tiltakene som staten velger å sette i verk, for eksempel at tiltakene skal gjelde kortest mulig tid, at de skal verne mot utilbørlig påvirkning, at de respekterer personen vilje og preferanser og at de «gjennomgås jevnlig av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans». Slike krav kan antakelig påberopes og anvendes direkte. Dersom det er truffet vedtak uten tilstrekkelige beskyttelsesmekanismer, vil de kunne settes til side som ugyldige, og etter omstendighetene kunne gi grunnlag for krav om erstatning. Norske prosessregler for forvaltningsvedtak og domsavgjørelser samt reglene i vergemålsloven om kontroll av verger, skal ivareta behovet for beskyttelsesmekanismer.

Inkorporering vil derfor neppe få rettslig betydning i den forstand at det vil skape nye rettigheter som kan påberopes og anvendes i domstolene. Konvensjonens krav om beskyttelsesmekanismer har likevel stor betydning og stiller strenge krav til lovgivning og praksis.

Artikkel 12 nr. 5 pålegger staten å treffe alle hensiktsmessige og effektive tiltak for å sikre like rettigheter knyttet til blant annet arv. I den grad kravene som oppstilles her gjelder forholdet mellom private, forutsetter bestemmelsen lovgivning, og er ikke selvkraftig. Dersom lovgivningen ikke oppfyller de krav som stilles her, og den funksjonshemmede dermed lider tap, vil det etter omstendighetene kunne vært aktuelt med erstatningsansvar for staten. Ellers vil en avgjørelse om fratakelse av rettslig handleevne i økonomiske forhold gripe inn i adgangen til å ta opp lån og å kontrollere egne økonomiske forhold. Er det ikke truffet slikt vedtak, gjelder disse rettighetene, og er etter utvalget syn selvkraftige. Inkorporering vil likevel ikke få rettslig betydning, siden slike regler allerede følger av det lovfestede diskrimineringsvernet.

12.6.4 Artikkel 14 Frihet og personlig sikkerhet

Artikkel 14 forplikter staten til å sikre alle funksjonshemmedes rett til frihet og sikkerhet på lik linje med andre. Artikkelen fastsetter et forbud mot ulovlig og vilkårlig frihetsberøvelse, og forbud mot at funksjonsnedsettelse kan rettferdiggjøre frihetsberøvelse. Artikkelen fastsetter også en plikt for staten til å sikre rettssikkerhetsgarantier ved frihetsberøvelse.

Utvalget har i del II vurdert om lovgivningen i helse- og omsorgssektoren er i samsvar med artikkel 14 eller om det er nødvendig med lovendringer for å unngå motstrid. Særlig er det frihetsberøvelse og tvang som kan være problematisk i lys av artikkel 14. Utvalget kommer til at det ikke er grunn til å fravike den forståelsen som er lagt til grunn for den norske tolkningserklæringen til artikkel 14 og artikkel 25, der staten legger til grunn at «konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier».

Artikkel 14 fastsetter negative forpliktelser som knyttes til ikke-diskrimineringsprinsippet og som gjelder vern av personens frihet. Bestemmelsen har umiddelbar virkning og er selvkraftig.

Utvalget mener at inkorporering av artikkel 14 likevel vil ha begrenset rettslig betydning. Forpliktelsene er gjennomført i norsk lov, særlig gjennom helselovene. Innhold og rekkevidde av disse lovene, vil ikke endres som følge av inkorporering. Disse skal allerede i dag fortolkes i samsvar med artikkel 14, med de føringer som følger av tolkningserklæringen.

Som nevnt i punkt 12.2 må det imidlertid antas at inkorporering vil gi konvensjonen større gjennomslagskraft. Dette må forventes å gi seg utslag i at selvbestemmelse og integritet tillegges stor vekt både i lovreformer, rettspraksis og forvaltningspraksis.

12.6.5 Artikkel 17 Vern om personlig integritet

I artikkel 17 slås det fast at alle funksjonshemmede har rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre.

Utvalget vurderer abortloven og steriliseringslovens begrensninger i funksjonshemmedes selvbestemmelsesrett i tilknytning til denne artikkelen. Det anser det ikke å være nødvendig at lovene umiddelbart endres for å unngå konvensjonsbrudd. Lovene er imidlertid innrettet på en måte som står i et klart spenningsforhold til konvensjonen og det grunnsynet denne bygger på, og bør endres.

Rettighetene i artikkel 17 er av en karakter som typisk er umiddelbart anvendelige og antakelig har selvkraft.

Det kan likevel vanskelig sees at inkorporering vil få konsekvenser for norsk rett. Utvalget viser til at bestemmelsen til dels overlapper med andre bestemmelser i konvensjonen, og at rettigheter av samme karakter allerede er inkorporert gjennom andre menneskerettskonvensjoner.

12.6.6 Artikkel 18 Statsborgerskap og bevegelsesfrihet

Artikkel 18 nr. 1 pålegger statene å anerkjenne funksjonshemmedes rett til bevegelsesfrihet, til å velge bosted og til et statsborgerskap på lik linje med andre. Bestemmelsen presiserer innholdet i denne rettigheten i nr. 1 bokstavene a til d, som fastsetter grunnleggende friheter og negative forpliktelser og som har umiddelbar virkning. Utvalget antar at disse vil ha selvkraft og vil kunne anvendes direkte av domstoler og offentlige myndigheter.

Det følger av artikkel 18 nr. 1 bokstav b at en person ikke på grunn av funksjonsnedsettelse kan fratras sin mulighet til å anskaffe, være i besittelse av og benytte dokumentasjon på statsborgerskap eller annen identifikasjon, som kan være nødvendige for å gjøre det lettere å utøve retten til å bevege seg fritt. Utvalget har vurdert passlovens og ID-kortlovens regler om nektelse og tilbaketrekning av pass eller reiseretten for ID-kort i lys av dette. Etter utvalgets vurdering er det antakelig i strid med konvensjonen å nekte eller trekke tilbake pass når dette er begrunnet i funksjonsnedsettelse. Det samme gjelder kravet om vergens samtykke for utstedelse av pass eller ID-kort.

Hvorvidt inkorporering vil få betydning vil avhenge av hvordan denne motstriden håndteres, se del I punkt 13.2 om motstrid og forrang. Dersom passloven eller ID-kortlovens bestemmelser må vike for artikkel 18, vil dette ikke gi økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, se del I punkt 17.2.

12.6.7 Artikkel 19 Selvstendig liv og deltakelse i samfunnet

Artikkel 19 fastsetter at staten anerkjenner lik rett for alle funksjonshemmede til å leve i samfunnet med valgmuligheter tilsvarende andres. Bestemmelsen fastsetter videre at staten skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å realisere denne retten fullt ut. Det gis en ikke uttømmende liste over hvilke tiltak som skal treffes. Men bestemmelsen fastsetter at staten skal sikre funksjonshemmedes selvbestemmelse på lik linje med andre med hensyn til bosted og boform med nødvendige støttetiltak i og utenfor hjemmet, herunder personlig assistanse, for å kunne leve og være inkludert i samfunnet, og at tjenester og tilbud til allmennheten også er tilgjengelige for funksjonshemmede.

Utvalget har i del II om artikkel 19 vurdert om helse- og omsorgslovgivningen ivaretar muligheten til valg av bosted og om reglene om brukerstyrt personlig assistanse er tilstrekkelige i lys av konvensjonens krav om tilgang til støttetjenester.

En særlig utfordring ved valg av bosted er knyttet til kommunens ressursituasjon og behovet for kostnadseffektive tjenester. Ett spørsmål er hvor langt myndighetene plikter å gå eksempelvis i å tilby tilrettelegging i form av støtte til ombygging eller liknende dersom den funksjonshemmede ønsker å bo i sin egen bolig. Den klare hovedregelen må være at tjenestemottakerne skal ha valgfrihet og at myndighetene skal sette i verk tiltak for å realisere denne valgfriheten. Artikkel 19 begrenser på denne måten kommunens handlefrihet, ved at kommunen i sin skjønnsutøvelse skal legge stor vekt på funksjonshemmedes selvbestemmelse og rett til individuell tilrettelegging. Kommunen må ha tungtveiende grunner dersom tjenestemottakerens ønsker ikke skal legges til grunn. Ressursituasjonen, herunder begrensninger i tilgang på personell, er et relevant moment. Utvalget konkluderer med at det ikke er nødvendig med lovendringer.

Muligheten til valg av bosted etter artikkel 19 bokstav a har ifølge komiteen umiddelbar virkning, mens bokstav b om individuelle støttetjenester og bokstav c om generelt tilgjengelige tjenester og tilbud kan gjennomføres progressivt.³¹ Dette er imidlertid et utgangspunkt som må nyanseres.

For å leve uavhengig og bli inkludert i samfunnet kreves gjennomføring av sivile og politiske rettigheter som for eksempel lik anerkjennelse i rettslig henseende, jf. artikkel 12, frihet fra tvang, jf. artikkel 14 og ikke-diskriminering, jf. artikkel 5. Disse sivile og politiske rettighetene kan ikke gjennomføres gradvis, men må gjennomføres med en gang. De har umiddelbar virkning og har i utgangspunktet selvkraft.

Valgfriheten etter artikkel 19 forutsetter også positive forpliktelser for myndighetene knyttet til nedbygging av institusjoner, støtteordninger og andre tiltak som skal bidra til å realisere retten til å leve i samfunnet på lik linje med andre. Disse økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i artikkel 19 inneholder en kjerne eller et minstenivå som staten må oppfylle umiddelbart. Bare utover denne kjernen kan staten gjennomføre forpliktelsene ved gradvis forbedret etterlevelse.

³¹ General Comment no. 5, avsnitt 39.

Dette kan oppsummeres med at de negative forpliktelsene etter artikkel 19 har umiddelbar virkning. Dette gjelder kravet om ikke-diskriminering. Det samme gjelder rettigheter knyttet til rettslig handleevne og frihet fra tvang. Når det gjelder de positive forpliktelsene, vil kravet om at det ytes tjenester over et visst minimumsnivå (kjerneforpliktelser), også ha umiddelbar virkning. Disse rettighetene vil kunne håndheves i domstolene uten annen støtte i nasjonal lovgivning. Utvalget antar at inkorporering for slike tilfeller ikke vil få rettslig betydning i form av nye rettigheter som ikke allerede følger av norsk rett. Utvalget viser her til diskrimineringsvernet i norsk rett og helse- og omsorgstjenesteloven, som gir kommunene plikt til å yte nødvendige og forsvarlige tjenester. Selvbestemmelsesretten og begrensninger i denne, har utvalget drøftet ovenfor i del I punkt 12.6.3 og 12.6.4 om artikkel 12 og 14.

Utover dette kan artikkel 19 gjennomføres progressivt. Forpliktelsene har ikke umiddelbar virkning, og kan ikke konkretiseres til rettigheter og plikter uten annen forankring eller støtte i supplerende nasjonal lovgivning. Dette elementet av artikkel 19 har derfor ikke selvkraft.

Inkorporering av artikkel 19 vil særlig kunne aktualisere krav knyttet til retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) generelt og da spesielt i tilknytning til mulighet til valg av bosted der den funksjonshemmede trenger individuelle støttetjenester for å kunne bo i eget hjem. Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig element i den norske gjennomføringen av artikkel 19.

Utvalgets vurdering er at inkorporering av artikkel 19 ikke vil gi utvidede rettigheter knyttet til brukerstyrt personlig assistanse eller andre kommunale tjenester som kan håndheves i domstolene. Inkorporering vil imidlertid kunne føre til at konvensjonen får større gjennomslagskraft i de konkrete vurderingene av hva slags tjenester som tilbys, slik at de funksjonshemmedes selvbestemmelse blir tillagt større vekt. Dette vil få konsekvenser for kommunenes skjønnsutøvelse og det kommunale selvstyret, se del I kapittel 9.

Mindretallet (Fagernæs) viser til sin dissens i del I punkt 14.5.



KAPITTEL 13

Inkorporering i menneskerettsloven

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere om konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter bør inkorporeres i menneskerettsloven. Det skal analysere konsekvensene av de ulike alternativene for inkorporering og redegjøre for forskjellene mellom inkorporering gjennom menneskerettsloven og inkorporering gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Disse spørsmålene vurderes i dette kapitlet.

13.1 Menneskerettsloven

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett inkorporerer flere av de sentrale menneskerettskonvensjonene og har som formål å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, jf. § 1. Korttittelen på loven er menneskerettsloven. Dette betyr ikke at dette er den eneste loven som innarbeider menneskerettighetskonvensjoner i norsk lovgivning.

Rasediskrimineringskonvensjonen er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven § 5. Finnmarksloven § 3 og sameloven § 1-1 fastsetter at lovene gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. En del andre lover fastsetter helt generelt at de gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig, se særlig straffeprosessloven § 4, tvisteloven § 1-2 og straffeloven § 2.

Ellers kan man merke seg at Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter er sterkt inspirert av menneskerettskonvensjonene, og at den generelle bestemmelsen i Grunnloven § 92 pålegger myndighetene å etterleve menneskerettskonvensjonene. Men bestemmelsen forstås slik at motstridende norsk lov går foran dersom konvensjonene ikke er inkorporert.¹

Da menneskerettsloven ble vedtatt i 1999 var det Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) som ble inkorporert. Senere ble også FNs barnekonvensjon (2003) og FNs kvinnekongresskonvensjon (2009), tatt

¹ Se nærmere i del I punkt 4.8.3.

inn i loven. De tilleggsprotokollene til konvensjonene som Norge har ratifisert, er også inkorporert der. Når det tales om konvensjonene i menneskerettsloven i det følgende, omfatter det også de protokollene som er inkorporert der.

Disse konvensjonene gjelder som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge, jf. menneskerettsloven § 2. Loven fastsetter også at bestemmelser i de inkorporerte konvensjonene skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning ved en eventuell motstrid, jf. forrangsregelen i § 3.

13.2 Forrang

13.2.1 Forrangsregelen i § 3

Inkorporering av konvensjonen vil bety at konvensjonen blir gjeldende som norsk lov. At en konvensjon blir inkorporert, medfører ikke i seg selv at den går foran annen nasjonal lovgivning. Dersom konvensjonen inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven, skal en eventuell motstrid mellom konvensjonen og annen norsk lovgivning løses ut fra alminnelige norske tolkningsprinsipper. Ofte vil konvensjonen gis forrang, blant annet fordi det skal klare holdepunkter til for å legge til grunn at lovgiver har ment å tilsidesette folkerettslige forpliktelser, men det vil bero på en nærmere vurdering.

Dersom konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven, vil derimot forrangsregelen i § 3 gjelde. Forrang betyr at bestemmelser i konvensjonen ved motstrid skal «gå foran bestemmelser i annen lovgivning». At bestemmelser i konvensjonen skal «gå foran» betyr at slike bestemmelser i tilfelle normkollisjon skal anvendes fullt ut, mens andre bestemmelser må vike så langt det er nødvendig.²

For at bruk av forrangsregelen skal være aktuelt, må den aktuelle bestemmelsen i konvensjonen være selvkraftig, og det må foreligge en motstrid mellom konvensjonsbestemmelsen og norsk rett som ikke lar seg løse ved å tolke den norske loven slik at motstrid unngås. Se om selvkraft i del I punkt 12.5.

13.2.2 Motstrid mellom konvensjonen og norsk lov

Forrangsregelen kommer bare til anvendelse dersom det foreligger motstrid mellom en inkorporert konvensjonsbestemmelse og norsk rett.

Hvorvidt det foreligger motstrid, beror på en fortolkning av både konvensjonsbestemmelsen og den aktuelle lovbestemmelsen. Forrangsregelen kommer bare til anvendelse der reglene ikke lar seg fortolke slik at motstrid unngås. Se nærmere i del I punkt 7.2 om hvordan motstridssituasjoner skal løses.

Forarbeidene til menneskerettsloven sier ikke noe videre om hva som anses som «motstrid». Utvalget mener det er hensiktsmessig å gå noe nærmere inn på hvilke motstridstilfeller som kan oppstå mellom konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og norsk rett, siden dette har innvirkning på hvilken rettslig betydning forrangsregelen vil ha. Etter utvalgets syn vil det bare unntaksvis oppstå motstrid i den forstand at reglene er

² Arnesen og Stenvik 2015 side 135.

uforenlige. En vanligere situasjon vil være at reglene utfyller hverandre, eller at en regel går lenger enn en annen regel i å verne en bestemt interesse.

Klarest motstrid finner man hvis én regel påbyr noe mens en annen regel forbyr det samme. Da er reglene uforenlige, og begge reglene kan ikke overholdes samtidig. Det er vanskelig å tenke seg eksempler på dette i forholdet mellom konvensjonen og norsk rett.

En mildere form for motstrid finner man hvis én regel forbyr noe mens en annen regel tillater (men ikke påbyr) det samme. Her kan man tenke seg eksempler i forholdet mellom konvensjonen og norsk rett. Dersom man for eksempel mener at konvensjonen innebærer et absolutt forbud mot fratakelse av rettslig handleevne, vil en slik situasjon oppstå: Norsk rett tillater fratakelse av rettslig handleevne på visse vilkår (men påbyr det ikke), mens konvensjonen forutsetningsvis forbyr det. Her kunne man i prinsippet innvende at reglene ikke er uforenlige, siden man i et slikt tilfelle kan overholde begge regler ved å etterleve forbudet. I praksis vil man likevel snakke om motstrid i slike tilfeller, og det er her forrangsregelen vil ha størst rettslig betydning. Hvis konvensjonen forstås slik at den forbyr noe som norsk rett tillater, vil forrangsregelen innebære at konvensjonen går foran. Det er vanskeligere å se for seg den motsatte situasjonen, altså at norsk rett forbyr noe som konvensjonen tillater. Skulle en slik situasjon oppstå, er det ikke uten videre klart at et internrettslig forbud må vike.

Et liknende motstridstilfelle oppstår hvis én regel påbyr noe mens en annen regel bare tillater det samme. Slike tilfeller kan oppstå i forholdet mellom konvensjonen og norsk rett. Som rettighetsbestemmelser vil reglene i konvensjonen ofte innebære en form for påbud for offentlige myndigheter, slik knyttet til statens sikreplikt – plikten til å foreta aktive tiltak for å sikre en rettighet. Hvis norsk rett tillater et tiltak mens konvensjonen påbyr tiltaket, oppstår det motstrid. I likhet med tilfellet ovenfor kan man innvende at reglene i så fall ikke er uforenlige, siden både tillatelsesregelen og påbudsregelen kan overholdes ved å etterleve påbudet. Det er likevel naturlig å snakke om motstrid, blant annet hvis et påbud innebærer at myndighetenes rom for skjønnsutøvelse begrenses eller bortfaller.

Det er likevel langt mer praktisk at det oppstår spenninger eller uoverensstemmelser i form av at regler av samme karakter verner de samme verdiene, men at en regel kan gå lenger enn en annen regel gjennom et mer omfattende vern, strengere rettssikkerhetsgarantier, krav til skjønnsutøvelsen, e.l. Her vil det i mindre grad være nærliggende å snakke om motstrid, siden det heller handler om at reglene vil utfylle hverandre – at norsk rett må tolkes i lys av konvensjonen. Dette vil falle utenfor forrangsregelen i menneskerettsloven, siden det er en rettsvirkning som gjelder for bindende menneskerettigheter uavhengig av hvilken status disse er gitt i norsk rett. Grunnloven § 92 og det alminnelige presumsjonsprinsippet sikrer allerede dette. I praksis kan det her oppstå utfordrende rettslige spørsmål knyttet til hvor langt man i et konkret tilfelle skal gå i å tolke norsk rett i samsvar med konvensjonen, men det er utfordringer som i liten grad påvirkes av om konvensjonen gis forrang eller ikke.

Dette kan også teoretiseres videre, uten at det fremstår hensiktsmessig i denne sammenhengen. Hovedpoenget nå er at det gir liten veiledning for rettsanvendelsen å snakke om «motstrid» som et entydig begrep. Konsekvensene av inkorporering kan bare bli synlige hvis man har en klar oppfatning av hvilke ulike motstridstilfeller som kan oppstå og hvordan en forrangsregel vil bidra til en løsning av disse. Når menneskerettsloven § 3 sier at menneskerettskonvensjoner skal gis forrang nettopp ved «motstrid», omfattes i prinsippet alle varianter av manglende samsvar, men rent rettslig vil forrangsbestemmelsen være viktigst i tilfeller av ren motstrid som ikke kan bortfortolkes eller løses ved etterlevelse av begge regler. Det mest praktiske vil likevel være tilfeller hvor reglene utfyller hverandre, og her vil samsvar oppnås gjennom alminnelige tolkningsprinsipper.

I del II har utvalget vurdert hvordan de enkelte artiklene i konvensjonen skal fortolkes. Det fremgår der at konvensjonen reiser en rekke tolknings spørsmål, men at de fleste potensielle motstridstilfeller kan løses gjennom tolkning.

13.2.3 Rettslige konsekvenser av å gi konvensjonen forrang

Utvalgets flertalls (Indreberg og Larsen) vurdering er at forrangsregelen vil få begrenset rettslig betydning – i form av rettigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene og som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov – ved en eventuell inkorporering av konvensjonen i menneskerettsloven. Dette begrunnes og nyanseres i det følgende.

I forarbeidene til menneskerettsloven ble det uttalt at forrangsregelen normalt ikke vil ha betydning for avgjørelsen av rettsspørsmål i tilknytning til de inkorporerte konvensjonene:

For det første vil norsk lovgivning vanligvis være i samsvar med de folkerettslige forpliktelser Norge har etter menneskerettskonvensjonene. For det andre vil domstolene og andre rettsanvendere så langt som mulig tolke norsk lov slik at det ikke oppstår motstrid med konvensjoner Norge er bundet av. Konvensjonene vil være viktige momenter ved lovtolkingen, og det vil – også etter inkorporasjonen – være en presumsjon for at lover skal forstås på en slik måte at konvensjonenes krav blir oppfylt. Videre må man huske at etter inkorporasjonen, vil de inkorporerte konvensjonene ha lovs kraft. Også uten en forrangsbestemmelse vil de dermed, som følge av de alminnelige prinsippene som anvendes ved kollisjon mellom lover (nyere lov går foran eldre lov, og spesiell lov går foran generell lov) etter omstendighetene kunne gå foran motstridende lovgivning. Det antas derfor at det i første rekke vil være i de tilfellene hvor en nyere lov måtte stride mot en av de inkorporerte konvensjonene, at en forrangsbestemmelse vil kunne ha betydning.³

Det samme vil etter flertallets syn måtte legges til grunn ved en eventuell inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven. Flertallet vil her trekke frem noen forhold som særlig gjelder for denne konvensjonen og som fører til at betydningen av forrangsregelen blir begrenset:

Motstrid

Det må legges til grunn at forrangsprinsippet bare vil få anvendelse dersom det er motstrid mellom en norsk lovbestemmelse og en bestemmelse i konvensjonen som ikke kan løses gjennom å tolke den norske regelen i tråd med konvensjonen. Som omtalt i punkt 13.2.2 er tilfeller av ren motstrid, der konvensjonen forbyr noe norsk lov påbyr eller omvendt, lite aktuelt. Mer praktisk er at det oppstår spørsmål om forbud eller påbud i konvensjonen går lenger enn norsk lov. Det kan for eksempel oppstå spørsmål om norske lovregler om plikt til tilrettelegging, tilgjengelighet, muligheten til å bo i egen bolig, beslutningsstøtte osv. går tilstrekkelig langt.

Som nevnt kommer forrangsregelen bare til anvendelse dersom den aktuelle konvensjonsbestemmelsen har selvkraft. Det vil særlig være de grunnleggende sivile og politiske rettighetene og de «negative forpliktelsene», slik som ikke-diskriminering og frihet fra tvang,

³ Ot. prp. nr. 3 (1998–1999) punkt 8.4.

som vil ha selvkraft. Slike rettigheter har imidlertid i hovedsak allerede forrang gjennom inkorporeringen av EMK og SP og Grunnlovens menneskerettighetskatalog. Spørsmålet om selvkraft er mer usikkert når det gjelder de «positive forpliktelsene» som følger av konvensjonen. De mest vidtrekkende av disse forpliktelsene vil antakelig ikke ha selvkraft. Dette betyr at forrangsregelen i mange tilfeller ikke vil ha relevans.

Et annet forhold er at motstrid som regel vil kunne unngås gjennom vektlegging av konvensjonen som en rettskildefaktor i fortolkningen av den aktuelle lovbestemmelsen. Domstolene og andre rettsanvendere tolker så langt det er mulig norsk lov slik at det ikke oppstår motstrid med konvensjoner Norge er bundet av. Det følger av utvalgets vurderinger i del II at de fleste potensielle motstridstilfeller kan løses gjennom tolkning.

Her må det tas i betraktning at uttalelsene fra FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter ikke uten videre kan tillegges avgjørende vekt som uttrykk for hvordan konvensjonen skal fortolkes. Selv om den norske lovbestemmelsen avviker fra den forståelsen av konvensjonen som komiteen har lagt til grunn, trenger dette ikke å bety at det er tale om motstrid mellom loven og konvensjonen. Hvilke forpliktelser som skal innfortolkes i en konvensjonsbestemmelse og hvilken vekt komiteens uttalelser skal tillegges i den forbindelse, må avgjøres etter en konkret vurdering. Se nærmere i del I punkt 7.4.4 og de konkrete vurderingene i del II.

Lovgiverviljen

Videre må det antas at domstolene fortsatt vil legge stor vekt på om lovgiver har vurdert forholdet til konvensjonen og gitt uttrykk for hvordan den aktuelle konvensjonsbestemmelsen forstås.

Lovgivers vilje har kommet tydeligst til uttrykk i Norges tolkningserklæringer til artikkel 12 om fratakelse av rettslig handleevne og artikkel 14 og 25 om tvangshjemler i helse- og omsorgssektoren. Utvalgets vurdering er at tolkningserklæringene og den fortolkningen av konvensjonen de er basert på, fortsatt bør legges til grunn i domstolene slik Høyesterett gjorde i HR-2016-2591-A. Inkorporering og eventuell forrang vil ikke endre på dette.

Vurderingen av forholdet til konvensjonen kan også fremgå på andre måter. Som regel inneholder forarbeidene til nye lover eller lovendringer som har betydning for funksjonshemmede, en slik vurdering. Utvalget har i del II referert en rekke slike lovproposisjoner. Det bør stå uttrykkelig i lovproposisjonen at forholdet til konvensjonen er vurdert og hvilken fortolkning av konvensjonen loven er basert på, dersom dette skal tillegges vekt. Antakelser om hva lovgiver har vurdert eller ville vurdert når det gjelder forholdet til konvensjonen (som en slags «hypotetisk lovgivervilje»), kan etter utvalgets vurdering ikke være tilstrekkelig til å fravike det som følger av en fortolkning av konvensjonen i tråd med folkerettslige kilder for traktattolkning.

Er det etter tolkningsprosessen likevel motstrid, skal den håndteres ved at konvensjonen gis forrang hvis den er inkorporert i menneskerettsloven. Siden forrangsregelen selv har lovs trinnhøyde, kan dette unngås ved at lovgiverne samtidig med inkorporeringen eller senere vedtar et unntak. Det må fremgå av unntaket at den aktuelle lovbestemmelsen skal gjelde selv om den kan tenkes å stride mot konvensjonen. Vi har ingen eksempler på det etter vedtakelsen av menneskerettsloven.

I forbindelse med konvensjonen om rettigheter for funksjonshemmede, har det vært reist spørsmål om hvordan de norske tolkningserklæringene til artikkel 12, 14 og 25 vil bli

behandlet ved inkorporering i menneskerettsloven. Utvalget mener tolkningserklæringene er forenlige med konvensjonen, slik at det ikke oppstår et spørsmål om håndtering av motstrid. Men dersom man anser dette for usikkert, kan det eventuelt lovfestes ved inkorporeringen at konvensjonen skal forstås i overensstemmelse med erklæringene.

Et argument for inkorporering med forrang er at konvensjonen vil gjelde og gå foran også der lovgivningen utilsiktet er i strid med konvensjonen. Selv om det i prinsippet er mulig å identifisere og vurdere mulige motstridstilfeller i arbeidet med inkorporeringsloven eller sektorlover, er det i praksis vanskelig eller kanskje umulig å sikre at ingen motstridstilfeller blir oversett. Det kan også oppstå nye motstridstilfeller som følge av rettsutviklingen knyttet til fortolkningen av konvensjonen.

Større gjennomslagskraft

Utvalget har her drøftet de rettslige konsekvensene av å gi konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter forrang, i form av rettigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov.

Det må i tillegg antas at forrangsprinsippet vil kunne gi konvensjonen større gjennomslagskraft enn ved «vanlig» inkorporasjon uten forrang, se del I punkt 12.2 om slike virkninger. Dette vil ikke bare være en følge av lovgivers signal om konvensjonens rettslige status. Det vil også kunne påvirke den rettslige argumentasjonen, der en tar utgangspunkt i folkeretten og ikke i intern rett. Det er grunn til å tro at dette vil kunne føre til større vekt og gjennomslag for konvensjonen.

Utvalget vil for øvrig peke på at flere av innspillene fra organisasjonene som representerer de funksjonshemmede, dreier seg om kommunens skjønnsutøvelse ved ytelse av tjenester som anføres å være i strid med eller ikke oppfyller kravene etter konvensjonen. I den grad en slik praksis måtte bunne i at konvensjonen ikke anses forpliktende ved skjønnsutøvelsen, vil inkorporering, uansett om konvensjonen får forrang eller ikke, endre det, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd siste punktum (se del I kapittel 9 om konvensjonens betydning for kommunene).

Mindretallets oppfatning

Mindretallet (Fagernæs) er av den oppfatning at en forrangsregel vil få større betydning enn det flertallet legger til grunn og har drøftet dette i sin dissens i del I kapitel 14.

13.3 Bakgrunnen for gjeldende inkorporeringer i menneskerettsloven

Menneskerettsloven inkorporerer som nevnt et utvalg av konvensjoner. Begrunnelsene for at disse, og ikke færre eller flere, er inkorporert i menneskerettsloven, følger tre hovedlinjer: 1) at inkorporering av konvensjonen ideologisk sett er viktig, 2) konvensjonens art og 3) vurderinger av de rettslige konsekvensene av inkorporeringen, inkludert spørsmålet

om rettsliggjøring.⁴ Argumentene mot å ta inn flere konvensjoner har særlig vært knyttet til sistnevnte. Rettsliggjøring aktualiseres særlig når det er tale om forrang fordi dette klart forutsetter at domstolene kan sette en lov til side under henvisning til en inkorporert konvensjon.

Da menneskerettsloven ble vedtatt i 1999, ble det lagt til grunn en foreløpig restriktiv linje med hvilke konvensjoner som skulle inkorporeres. Inkorporering i menneskerettsloven ble basert på hvilke konvensjoner som en mente utgjorde grunnstammen i menneskerettskonvensjonene. Dette var ifølge Menneskerettighetsutvalget og departementet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).⁵

Stortinget justerte denne avgrensningen ved å anmode om at også barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen skulle inkorporeres. Flertallet i Justiskomiteen mente at disse konvensjonene hørte til grunnstammen i det internasjonale menneskerettsvernet. Det viste blant annet til at barnekonvensjonen inneholder et bredere spekter av vern og rettigheter enn de konvensjonene som allerede var foreslått inkorporert. Og videre:

For at konvensjonen skal bli underlagt eit meir konkret og forpliktande innhald på alle område i barn og unge sitt liv, må konvensjonen kunne nyttast som rettskjelde, slik at norske domstolar, gjennom sine avgjersler kan skape presedens i forhold til borns rettstryggleik.

Komiteen mente at de samme hensynene gjør seg gjeldende for kvinnediskrimineringskonvensjonen.⁶

I stortingsmeldingen om makt og demokrati, St. meld. nr. 17 (2004–2005) punkt 3.8, står det at det er «Regjeringens oppfatning at en forrangsregel bør reserveres for helt spesielle tilfeller, slik praksis har vært i Norge». Dette begrunnes generelt med at «regulering som omfatter vurdering av samfunnsordninger mer generelt, i større grad må være omfattet av det nasjonalpolitiske styringsrom enn regulering som direkte berører individer».

Før stortingsmeldingen ble lagt frem i 2005, var barnekonvensjonen blitt inkorporert i menneskerettsloven (2003). Kvinnediskrimineringskonvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven i ettertid (2009).⁷

Departementet viste i proposisjonen om inkorporering av barnekonvensjonen til at barnekonvensjonen gjelder en særlig utsatt og sårbar gruppe, som har behov for et ekstra sterkt vern. Det ble også lagt vekt på at inkorporering ville gi en helhetlig fremstilling av barns rettigheter. Det ble videre vist til at dersom konvensjonen ikke ble inkorporert, kunne det oppstå en situasjon der konvensjonen ved motstrid ville måtte vike for en inkorporert konvensjon og at dette ikke vil være i samsvar med folkeretten som likestiller alle konvensjoner.⁸

⁴ Disse forarbeidene er NOU 1993: 18 kapittel 8 og Ot. prp. nr. 3 (1998–1999) kapittel 7 om menneskerettsloven, Ot. prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 4.3.3 om inkorporering av barnekonvensjonen, Ot. prp. nr. 33 (2004–2005) punkt 8.6.4 og 8.8.3 om inkorporering av rasediskrimineringskonvensjonen, og Ot. prp. nr. 35 (2004–2005) punkt 11.8 og 11.9 og Ot. prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 6.2.3 om inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen. Inkorporering av menneskerettigheter var et tema også i Makt- og demokratiutredningen, jf. NOU 2003:19 kapittel 6 og St. meld. nr. 17 (2004–2005) kapittel 3.

⁵ NOU 1993: 18 kapittel 8 og punkt 12.2 og Ot. prp. nr. 3 (1998–1999) kapittel 7.

⁶ Innst. O. nr. 51 (1998–1999).

⁷ Ot. prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 4.3.3 og Ot. prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 7.3.

⁸ Ot. prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 4.3.3.

Da kvinnediskrimineringskonvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven, ble det i forarbeidene vist til at konvensjonen har en helt sentral plass blant menneskerettskonvensjonene og at konvensjonen gjelder omtrent halve befolkningen og på mange vis kan sammenliknes med barnekonvensjonen.⁹ Når det gjaldt inkorporering i menneskerettsloven, konkluderte departementet bredt med at argumentene som talte for, veide tyngre enn motargumentene. I tillegg til det sterke signalet nasjonalt og internasjonalt som inkorporering med forrang ville gi, ville også bevisstheten om likestillingsspørsmål og kvinners rettigheter bli styrket. Departementet mente videre at balansen mellom Stortinget og domstolene ikke ville bli endret i vesentlig grad.¹⁰

13.4 Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som en av FNs kjernekonvensjoner

FN har stått i en særstilling i arbeidet med fremveksten av dagens menneskerettigheter. Ideen om menneskerettigheter strekker seg helt tilbake til naturretten og dens tankegang om normer felles for alle mennesker uavhengig av tid, sted og status. Menneskerettighetene slik vi kjenner dem i dag, oppsto i kjølvannet av andre verdenskrig. Det var begått alvorlige overgrep mot minoriteter og sivilbefolkningen under krigen. Ved krigens slutt i 1945 var det en felles bevissthet og enighet om at historien aldri måtte gjenta seg. FN ble da opprettet for å sikre mekanismer for å hindre dette. I 1945 ble FN-pakten vedtatt. Pakten stadfester grunnleggende regler for internasjonal politikk og er et av de viktigste dokumentene i folkeretten.

I 1948 vedtok FN Verdenserklæringen om menneskerettigheter. Den anses som et grunndokument i det internasjonale arbeidet for menneskerettigheter. Verdenserklæringen var ment å danne grunnlag for en felles internasjonal avtale om menneskerettigheter. Men det politiske skillet mellom de vestlige og kommunistiske statene under den kalde krigen førte både til at arbeidet med en slik internasjonal avtale ble forsinket, og til at man endte opp med to konvensjoner istedenfor én: FNs konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Både SP og ØSK ble vedtatt i 1966 og trådte i kraft i 1976.

I dag anses ni FN-konvensjoner som kjernekonvensjoner: SP, ØSK, rasediskrimineringskonvensjonen (1965), kvinnediskrimineringskonvensjonen (1979), torturkonvensjonen (1984), barnekonvensjonen (1989), konvensjonen om rettigheter for migrantarbeidere (1990), konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning (2006) og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (2006).

FN-konvensjonene som er vedtatt i tillegg til SP og ØSK er ikke hovedsakelig ment å skape nye rettigheter, men å sikre rettighetene til grupper som har møtt på større hindringer i å få realisert sine rettigheter. For eksempel er likestilling et prinsipp i alle menneskerettskonvensjonene, men til tross for dette undertrykkes funksjonshemmede fortsatt over hele verden, og en egen konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter ble derfor sett på som nødvendig. Dette fremgår av konvensjonens fortale, der det vises til de andre kjernekonvensjonene og til at funksjonshemmedes menneskerettigheter likevel krenkes verden over, jf. særlig bokstav d og k. Konvensjonen skal bidra til at også funksjonshemmede

⁹ Ot.prp.nr. 93 (2008–2009) punkt 6.2.3.

¹⁰ Ot.prp.nr. 93 (2008–2009) punkt 7.3.

personer får sine menneskerettigheter oppfylt.¹¹ Dette var også bakgrunnen for kvinne-diskrimineringskonvensjonen.

Etter vedtakelsen av Verdenserklæringen og i påvente av de rettslig bindende menneskerettskonvensjonene, ble Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen vedtatt (EMK). På samme måte som Verdenserklæringen utgjør EMK et grundokument for menneskerettsarbeidet, men begrenset til Europa. Den inneholder hovedsakelig sivile og politiske rettigheter, og korresponderer i stor grad med rettighetene i SP som senere ble vedtatt av FN. EMK har oppnådd en særstilling i europeisk og norsk menneskerettsarbeid. Dette skyldes i stor grad den posisjonen EMKs overvåkningsorgan, Den Europeiske Menneskerettsdomstol (EMD), har. EMD er det eneste av menneskerettskonvensjonenes håndhevingsorganer som har kompetanse til å avsi avgjørelser som er bindende for medlemsstatene.

Selv om EMK har oppnådd status som en viktig menneskerettskilde i Europa og EMD er det menneskerettsorganet som i størst grad har påvirket nasjonal rett i regionen, står også FN-konvensjonene sentralt. Som nevnt utdyper og tilpasser de kjernekonvensjonene i FN som er kommet til i tillegg til SP og ØSK beskyttelsen for mennesker som er spesielt utsatt for menneskerettsbrudd. Det er ikke tilfeldig at de konvensjonene som er inkorporert i menneskerettsloven utover EMK, alle er blant FNs kjernekonvensjoner.

13.5 Bør konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven?

Regjeringen har besluttet at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter skal inkorporeres i norsk lov. Det praktiske da er at det skjer enten i likestillings- og diskrimineringsloven eller i menneskerettsloven. Spørsmålet er hvilken av disse lovene konvensjonen bør inkorporeres i.

Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) mener at konvensjonen bør inkorporeres i menneskerettsloven. Dette begrunnes i det følgende.

Hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien om politisk og rettslig status til konvensjonen som dette vil gi. Formell status på linje med EMK og de fleste av FNs kjernekonvensjoner som er sentrale i norsk sammenheng, vil gi et viktig signal om betydningen av funksjonshemmedes menneskerettigheter. Som en følge av dette vil konvensjonen trolig få større politisk og rettslig gjennomslagskraft. Det er grunn til å anta at konvensjonens bestemmelser vil bli påberopt og anvendt oftere og tillagt større vekt enn i dag i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse. Dette vil i og for seg gjelde også ved inkorporering i likestillings- og diskrimineringsloven (se del I punkt 12.2), men må antas å slå enda sterkere ut ved inkorporering i menneskerettsloven.

Den rettslige forskjellen mellom de to lovene er at inkorporering i menneskerettsloven vil bety at forrangsregelen kommer til anvendelse. Argumentene knyttet til rettsliggjøring (se del I punkt 12.3), kan fremmes med større kraft ved inkorporering i menneskerettsloven, fordi forrang betyr større mulighet for at en norsk lov kan bli satt til side. Siden konvensjonen fastsetter positive forpliktelser for staten, kan inkorporering i menneskerettsloven dermed, etter omstendighetene, innebære at domstolene overprøver politiske avgjørelser

¹¹ FN-sambandets hjemmeside: Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (fn.no)

om prioritering av ressurser. Et argument mot dette er da at slike prioriteringer bør foretas av valgte politiske organer, ikke domstolene.

Eventuelle konsekvenser av forrangsbestemmelsen bør etter flertallets vurdering likevel avdramatiseres. Flertallet viser til fremstillingen foran (del I punkt 13.2.4), der det fremgår at forrangsregelen antakelig vil få begrenset rettslig betydning. Det som potensielt kan få de største konsekvensene er ikke forrangen, men selve inkorporeringen, dvs. det at konvensjonen skal gjelde som norsk lov. Flertallet antar imidlertid at også inkorporeringen vil få begrenset rettslig betydning i form av rettigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene, og som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov (se del I punkt 12.4). Flertallet ser ikke at konvensjonen i så måte skulle skille seg vesentlig fra flere av de konvensjonene som allerede er inkorporert i menneskerettsloven. Erfaringen er da også at ØSK og andre konvensjoner med positive forpliktelser, ikke har fått store konsekvenser for samfunnets prioriteringer.

Flertallet anser det som naturlig at FNs kjernekonvensjoner likebehandles i norsk rett såfremt det ikke er gode grunner til ulik behandling. I fortalen til konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter vises det til Verdenserklæringen og de nevnte FN-konvensjonene, som del av bakgrunnen og begrunnelsen for statenes forpliktelser etter konvensjonen. Konvensjonen inngår altså i et helhetlig menneskerettslig vern.

Det fremstår i dag som vilkårlig hvilke av FNs kjernekonvensjoner som er tatt inn i menneskerettsloven og hvilke som ikke er det. Det er vanskelig å begrunne manglende inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven, i lys av de begrunnelsene som er gitt i forarbeidene til inkorporeringslovene til barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen. Da kvinnediskrimineringskonvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven, ble det vist til at konvensjonen gjelder omtrent halve befolkningen og på mange vis kan sammenliknes med barnekonvensjonen.¹² Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter gjelder riktignok en noe mer begrenset persongruppe enn disse konvensjonene, men det kan ikke være et relevant argument. Begrunnelsene som ble gitt for å inkorporere dem, har ellers samme gyldighet for konvensjonen. Inkorporering er ideologisk sett like viktig for konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som for disse andre konvensjonene. At konvensjonen skulle være av en slik art at den ikke er like sentral eller like egnet til å inkorporeres med forrang som for eksempel ØSK, barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen, er på samme måte vanskelig å forsvare. Slik som disse konvensjonene gjelder konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter grunnleggende rettigheter på mange eller alle samfunnsområder, inkludert økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter med positive forpliktelser for staten og som ikke nødvendigvis har selvkraft.

Utvalgets mindretall (Fagernæs) mener at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter ikke bør inkorporeres i menneskerettsloven. Han viser til sin dissens i del I kapittel 14.

13.6 Betydning for andre konvensjoner

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere hvilke konsekvenser det kan få for gjennomføringen av andre menneskerettighetsforpliktelser dersom konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter tas inn i menneskerettsloven.

¹² Ot. prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 6.2.3.

Inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven, vil reise spørsmål om også andre konvensjoner bør inkorporeres på samme måte. Særlig aktuell er FNs rasediskrimineringskonvensjon, som nå er inkorporert i likestillings- og diskrimineringsloven. Argumentene for å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven, har samme gyldighet for rasediskrimineringskonvensjonen. Med konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og eventuelt rasediskrimineringskonvensjonen inntatt i menneskerettsloven, i tillegg til de konvensjonene som allerede er inntatt, synes menneskerettsvernet å være godt dekket i loven.

Andre konvensjoner som er ratifisert, men ikke inkorporert, er blant annet Den reviderte europeiske sosialpakt, FNs konvensjon mot tortur og ILO-konvensjon nr. 87 og 98 om organisasjonsfrihet og streikerett og nr. 169 om urfolks rettigheter.

Hvorvidt det er ønskelig å inkorporere noen av disse konvensjonene eller andre konvensjoner i menneskerettsloven, tar utvalget ikke stilling til. Men det fremgår av fremstillingen her at dette ikke på samme måte som for rasediskrimineringskonvensjonen, er en logisk konsekvens av å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Disse konvensjonene er av en annen karakter slik at argumentene for inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som utvalget har lagt til grunn, ikke vil ha samme gyldighet. Blant annet har disse konvensjonene ikke et likestillingsformål og bestemmelsene er i mindre grad selvkraftige.



KAPITTEL 14

Mindretallets oppfatning

14.1 Inkorporering

Utvalget vurderer i del I punkt 12.4 hvilke konsekvenser inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter vil få. Flertallet (Indreberg og Larsen) mener at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter må antas å bli begrensede.

Jeg er ikke enig med flertallet i at konvensjonen bør inkorporeres i norsk rett. Og jeg er særlig uenig i at den bør inkorporeres med forrang slik at den ved motstrid går foran norske lover.

Jeg har riktignok forståelse for ønsket fra de organisasjonene som har møtt for utvalget, om å få inkorporert konvensjonen med forrang for å oppnå likhet med andre konvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven. Flertallet har også godt beskrevet dette behovet og hva som kan oppnås ved en inkorporering av konvensjonen både rettslig og faktisk. Når jeg likevel ikke kan følge flertallet, skyldes det at konvensjonen etter min oppfatning ikke oppfyller de krav vi bør stille til regler som skal gjelde som norsk lov. Arbeidet for bedring av funksjonshemmedes rettigheter bør rette seg mot endringer i norsk lovgivning, som kan utformes klarere, mer presist og mer fleksibelt ved behov for endring. Etterlevelsen må også antas å bli større.

Etter min mening er det ikke riktig at inkorporering bare vil få begrenset virkning, slik flertallet legger til grunn. Flertallet viser særlig til at konvensjonen har rettslig betydning for rettsanvendelsen og skjønnsutøvelsen også i dag gjennom Grunnloven § 92 og presumsjonsprinsippet. Det vil si prinsippet om at norske lovbestemmelser så langt som mulig skal tolkes slik at de er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Men Grunnloven § 92 er ingen inkorporasjonsbestemmelse, og presumsjonsprinsippet er en tolkningsregel og ikke en norm som løser konflikter mellom rettskilder. Gjennomslagskraften overfor motstridende rettskilder blir større både faktisk og rettslig hvis konvensjonen gjøres til en del av norsk lov gjennom en inkorporering, og den vil få større virkning for kommunene. Særlig vil dette gjelde dersom den inkorporeres med forrang. Men under enhver omstendighet skaper en inkorporering større rettslig usikkerhet om rekkevidden av rettigheter og statens plikter.

Det er min oppfatning at flertallet undervurderer den rettslige tvilen som vil oppstå ved en inkorporasjon.

14.1.1 Tre grunner til ikke å inkorporere konvensjonen

Det er tre grunner (som jeg vil utdype i punktene nedenfor) til at jeg mener at konvensjonen ikke bør inkorporeres.

For det første: Konvensjonen inneholder et stort antall rettsregler som det er vanskelig å bedømme rekkevidden av. Jeg mener dessuten at det på mange punkter er større tvil ved forståelsen av bestemmelsene enn det flertallet konkluderer med. Dette vil gi grunnlag for krevende uenigheter, tvister og rettsaker. Konvensjonen oppfyller ikke de kravene vi bør sette til norsk lovgivning.

For det andre: FN-komiteen har en offensiv og dynamisk tolkningsstil. Den tolker mange av rettighetene og statens plikter i konvensjonen svært langt.

For det tredje: Mange av konvensjonsbestemmelsene pålegger, i større grad enn andre inkorporerte konvensjoner, langtrekkende handlingsplikter som vil kunne ha stor betydning for kommunenes økonomi og mulighetene for prioritering mellom viktige formål. Ressursfordeling overføres derfor fra de politiske myndighetene til rettsorganene.

14.1.2 Konvensjonens ordlyd og karakter

Mange av rettighetene i konvensjonen er formulert i absolutte vendinger. Det gis sjelden anvisning på at anvendelsesområde er begrenset, eller at rettighetene på nærmere vilkår kan begrenses. Etter alminnelig folkerettsforståelse er det ordlyden som er utgangspunkt for tolkningen. Og for tolkning av FN-konvensjoner er det ofte få kilder utover ordlyden og FN-komiteenes uttalelser.

Det følger av artikkel 4 nr. 2 at statene har plikt til å treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut uten at dette skal berøre forpliktelser som umiddelbart kommer til anvendelse. Mange av denne typen rettigheter i konvensjonen fremstår etter ordlyden i den enkelte artikkel likevel uten begrensninger, slik at det blir uklart hvor langt rettsregelen strekker seg. Og det også uklart om et land som Norge kan gis stor skjønnsmyndighet etter denne bestemmelsen.

Et annet vanskelig tolkningsspørsmål er om den aktuelle rettigheten krever umiddelbar gjennomføring, eller om den kan oppfylles over tid. På dette punktet gir ordlyden ofte liten veiledning.

Det skaper også tolkningsproblemer at konvensjonen er utformet slik at det tidvis angis at individene har en bestemt frihet eller rettighet, mens det andre steder angis at staten skal bekrefte, erkjenne, sikre eller anerkjenne at noen har en rett. Det er ikke uten videre klart om, og i så fall hvordan, konvensjonens bruk av de ulike formuleringene påvirker innholdet i statens handlingsplikter.

14.1.3 FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter

I del I punkt 7.4 i utvalgets utredning er det en gjennomgang av FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter sitt mandat, sammensetning, arbeid og uttalelser. Utvalget peker her på en rekke svakheter ved komiteens tolkninger av konvensjonen. Blant annet viser

vi til at den må sies å ha en relativt snever kildebruk, og at den hovedsakelig viser til kilder som er utarbeidet av komiteen selv.

Komiteens fortolkning av konvensjonen

Et gjennomgående trekk er at komiteen strekker ordlyden i konvensjonen svært langt, og at det ofte ikke framgår om rettigheten skal forstås absolutt eller undergis begrensninger gjennom vurderinger av forholdsmessighet. I utredningen er det en rekke eksempler på dette. Dessuten er komiteen i stor grad konkluderende istedenfor begrunnende. Det gjør det vanskelig å forstå hvilke kilder som ligger til grunn for tolkningsresultatet. Etter min oppfatning legger den også gjennomgående overdreven vekt på de interessene konvensjonen skal ivareta.

Det er mange eksempler på komiteens vidtgående tolkninger. Til illustrasjon her nevner jeg her noen eksempler:

Da konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013, ble det avgitt to tolkningserklæringer til artikkel 12 og 14, jf. 25 om forståelsen av innholdet i konvensjonen. Tolkningsuttalelsene er gitt for å klargjøre Norges forståelse av innholdet i konvensjonsforpliktelsene. Artikkel 12 gjelder spørsmålet om fratakelse av rettslig handleevne og vergemål – og artikkel 14 og 25 gjelder psykiske lidelser og tvungen omsorg.

Komiteens syn er at funksjonsnedsettelse aldri kan gi grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne. Komiteens begrunnelse synes å være at fratakelse som skyldes eller har sammenheng med funksjonsnedsettelsen, er diskriminerende og i strid med konvensjonen. Det er en sikker og entydig praksis fra komiteen, som har lagt dette til grunn i de generelle kommentarene til artikkel 12 og i sine anbefalinger til Norge og andre stater.

I den norske tolkningserklæringen heter det blant annet:

Norge erklærer videre dets forståelse av at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungen vergemål der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer.

Når det gjelder psykisk helsevern, er komiteens standpunkt at artikkel 14 og andre artikler i konvensjonen setter et forbud mot enhver tvang og frihetsberøvelse som direkte eller indirekte er begrunnet i funksjonsnedsettelsen.

I den norske tolkningserklæringen heter det blant annet:

Norge erklærer videre som sin forståelse at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.

I de avsluttende merknadene til Norges første rapport uttaler komiteen at den er bekymret for tolkningserklæringene Norge har avgitt under artikkel 12, artikkel 14 og 25. Komiteen anbefaler Norge å vurdere å trekke tolkningserklæringene tilbake.

I Meld. St. 39 (2015-2016) om individklageordninger vises det i punkt 8.9 til at komiteens tolkninger av artikkel 9, 12, 14 og 15 fremstår som vidtrekkende sammenlignet med

ordlyden i konvensjonen, og at komiteen ikke tar hensyn til statspartenes tolkning av konvensjonen og heller ikke til de uheldige konsekvensene som dens tolkninger vil få i praksis. Konklusjonen er:

Komiteens nåværende sammensetning og arbeids- og tolkningsmetode anses ikke egnet til å sikre en betryggende behandling av individklagesaker.

Danmark har tiltrådt individklageordningen under konvensjonen. I forbindelse med et forslag om å inkorporere konvensjonen i dansk rett uttalte Social- og ældreminister Astrid Krag 17. mai 2021 i Folketinget blant annet:

Hvad viser komitéens praksis os så? Praksis viser bl.a., at risikoen for en forskydning af magt fra Folketinget til domstolene er reel. Et godt eksempel herpå er en sag mod Danmark fra 2018. Her fandt komitéen, at danske myndigheds afslag på familiesammenføring var udtryk for indirekte forskelsbehandling af personer med handicap. Højesteret havde forinden afsagt dom i sagen, hvor det blev fundet, at klager ved afslag på familiesammenføring ikke var blevet udsat for forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's handicapkonvention. Regeringen erklærede sig dermed uenig i komitéens anvendelse af konventionen.

I artikkelen «Betydningen i norsk rett av FN-komiteenes uttalelser i individuelle klagesaker» i *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2017 side 169 skriver Arnfinn Bårdsen (norsk dommer i Den europeiske menneskerettsdomstol):

Komiteen for beskyttelse av rettigheter til mennesker med nedsatt funksjons- evne har så langt fulgt en tilnærming til tolkingen av konvensjonen, gjennom sine General Comments og i individuelle klagesaker, som ikke ser ut til å ha vunnet en mer alminnelig tilslutning. Komiteen har vært kritisert blant annet for overdreven vektlegging av særinteresser, for en konfronterende stil og dårlig rolleforståelse. Høyesterett har omtalt deler av tolkningsmaterialet i tilknytning til konvensjonen som «fragmentarisk, flertydig og i noen grad også motstridende» [HR-2016-1286]. Når man fra norsk side nå har valgt ikke å anerkjenne den individuelle klageretten under denne konvensjonen, ligger forklaringen ikke minst i mangel på tillit til komiteen, basert på dens arbeids- måte og tilnærming til konvensjonstolkningen. Disse forholdene er, uten tvil, egnet til å påvirke komiteens autoritet i negativ retning.

Betydningen i norsk rett

Vi har i utredningen en bredere gjennomgang av hvilken vekt komiteuttalelser fra FN-organene er gitt i norsk rettspraksis og i forarbeider. At uttalelser fra komiteen i utgangspunktet skal tillegges stor vekt ved tolkning av den folkerettslige bestemmelsen, synes å være et riktig utgangspunkt selv om det øvrige rettskildematerialet kan lede til en annen konklusjon. Men på bakgrunn av at det er få andre kilder enn konvensjonens ordlyd og komiteuttalelser, vil det som følge av komiteens offensive og dynamiske tolkningsstil, bli vanskelig å forutsi hva vi innfører som norsk lov ved inkorporering.

At det kan være uklart hva som følger av konvensjonen og komiteens tolkninger av den, fremgår av dommen HR-2016-2591-A. Saken gjaldt fratakelse av en psykiatrisk pasients rettslige handleevne i økonomiske forhold. Det ble i saken anført at artikkel 12 var til hinder for et slikt vedtak. Høyesterett synes å mene at det var uklart om konvensjonen oppstil-

ler et absolutt forbud, men at komiteens standpunkt i alle fall står i motstrid til Norges tolkningserklæring. Det ble da ikke ansett nødvendig å avklare rettsstillingen nærmere fordi lovgiverviljen var klar og uansett ville slå gjennom overfor konvensjonen i et tilfelle av motstrid.

Ved inkorporering blir rettskildebildet et annet, og det oppstår større tvil om hvordan konflikten mellom eldre norsk rett og en senere inkorporasjon av konvensjonen skal løses. I enda høyere grad vil dette være tilfelle dersom konvensjonen inkorporeres med forrang. Denne uklarheten vil gjelde ved både reglene om fratakelse av rettslig handleevne og reglene om tvungen omsorg.

Etter min oppfatning bør en eventuell inkorporeringslov direkte angi at konvensjonen skal gjelde som norsk lov i den utstrekning den er i samsvar med de erklæringene som Norge har avgitt. Men det vil likevel stadig være uklart om de vilkårene norsk lovgivning setter for fratakelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg i en konkret sak, står seg overfor den inkorporerte konvensjonen.

Aslak Syse drøfter i boken *Psykisk helsevernloven med kommentar 2016* side 469 om muligheten for tvangshandling som en «siste mulighet» innen psykisk helsevern:

Det er godt mulig at komiteen vil fortsette sin valgte og vidtrekkende («radikale») tolkningspraksis. Da er det liten grunn til å tillegge uttalelsene større vekt enn som utfordrende og spennende innspill, men folkerettslig ikke-bindende, fra et internasjonalt ekspertorgan til den enkelte stats forståelse av egen lovgivning.

Det oppstår tolkningstvil ved en lang rekke bestemmelser i lovgivningen som på ulike måter har direkte eller indirekte sammenheng med en funksjonsnedsettelse. Slike vilkår kan være diskriminerende i strid med artikkel 5, artikkel 12 om lik anerkjennelse i rettslig henseende og artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet. Som noen eksempler kan vises til: Diagnosekrav og funksjonstester i vergemålsloven § 20 og § 22, tvisteloven § 2-2 fjerde ledd og § 3-6 andre ledd første punktum, steriliseringsloven §§ 2 og 3, abortloven § 2, pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd og psykisk helsevernloven § 3-3 nr. 3.

Utvalget trekker ingen konklusjon om forholdet mellom konvensjonen og enkelte av disse bestemmelsene, men viser til andre utvalgsrapporter og pågående lovarbeid. Men usikkerheten ved hvor langt konvensjonen strekker seg, blir ikke mindre av at andre utvalg skal foreta vurderingen.

Samlet vurdering av punkt 14.1.2 og 14.1.3

Det er ordlyden i konvensjonen og komiteens forståelse av den som er de viktigste kildene i konvensjonstolkningen. Som nevnt i punkt 14.1.2, er mange av enkeltbestemmelsene i konvensjonen etter sin ordlyd svært langtrekkende, uten at det gis anvisning på at rekkevidden kan begrenses. Når konvensjonen dessuten skal tolkes av en komite som heller utvider enn begrenser rettighetene, må eventuelle innskrenkninger oppstilles på et svært fritt grunnlag. Dette skaper betydelig rettslig uklarhet, og gir grunnlag for mange ulike oppfatninger om rekkevidden av konvensjonen, slik det også har fremgått av våre møter med organisasjonene.

14.1.4 Konvensjonens handlingsplikter

På en rekke punkter krever konvensjonen at myndighetene foretar tilrettelegging, investeringer eller handlinger (i utredningen omtalt som positive forpliktelser) for at konvensjonens rettigheter kan bli effektive. I større grad enn andre konvensjoner som er inkorporert med forrang, følger det slike konkrete forpliktelser av konvensjonen.

Ved bruk av ressurser vil det alltid være en konkurranse mellom ulike formål. Det er min oppfatning at de politiske myndighetene er mer egnet til å prioritere ressursbruken enn en domstol som skal tolke en rettighetsbestemmelse i en konkret sak basert på et vagt rettskildemessig grunnlag. Den generelle virkningen av en avgjørelse vil heller ikke alltid bli godt nok presentert for domstolene.

Enkelte av rettighetene er av en slik art at de krever innsats fra helse- og omsorgspersonell. På grunn av demografiske forhold med en aldrende befolkning og færre mennesker som kan arbeide i helse- og omsorgssektoren, bør vi være varsomme med å inkorporere rettigheter som det er vanskelig å bedømme rekkevidden av. Norske rettighetslover kan på en mer fleksibel måte enn inkorporerte konvensjonsbestemmelser, tilpasses de utfordringene sektoren står overfor. De kan formuleres klarere og med større presisjon – og kan lettere endres hvis det oppstår behov for det.

Det er mange av artiklene i konvensjonen som krever tilrettelegging, personell og investeringer. Jeg skal her bare nevne to av artiklene som illustrasjoner på de tolkningsspørsmålene som oppstår for flere av dem.

Artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering

Artikkel 19 bokstav a fastsetter at funksjonshemmede skal kunne velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på linje med andre og ikke må bo i en bestemt boform. Komiteen understreker at den funksjonshemmede skal ha en reell og ubeskåret mulighet til å velge mellom ulike boalternativ, inkludert å bo hjemme med de tjenestene dette måtte kreve, i stedet for å måtte bo på institusjon. Komiteen legger til grunn at institusjoner – enten de er store eller små – ikke er uavhengige boformer siden de medfører at man mister personlige valg og autonomi. All videre utbygging eller bygging av nye institusjoner er ifølge komiteen uforenlig med plikten til å respektere rettighetene funksjonshemmede har etter artikkel 19.

Utviklingen kan imidlertid skape behov for en annen anvendelse av ressurser og personell enn vi tenker oss i dag, slik Helsepersonellkommisjonen er inne på (NOU 2023: 4 punkt 11.7):

Tjenesteyting i hjemmet kan bli personellintensivt blant annet fordi slik tjenesteyting kan medføre behov for et høyt antall ansatte per pasient eller bruker. Dette kan legge beslag på personellressurser i et slikt omfang at muligheten for likeverdige tjenester til andre pasienter og brukere begrenses. Det kan også vanskeliggjøre mulighetene for å etablere stabile arbeidsmiljøer og gjør det vanskelig å ivareta nødvendig faglig kvalitet.

Helsepersonellkommisjonen vurderer at det fra et personellperspektiv kan være mer hensiktsmessig å yte tjenester til disse pasientene og brukerne i omsorgsboliger eller andre større enheter som gir mulighet til bedre ressursutnyttelse. Enheter på en viss størrelse og der det er flere brukere eller

pasienter vil gi stordriftsfordeler og kunne minske det totale behovet for personell. Samtidig vil slike enheter kunne være mer attraktive og stabile arbeidsplasser fordi bedre muligheter for samarbeid styrker grunnlaget for faglig støtte, kompetanseutvikling og trivsel. Stabilitet og faglighet kommer i sin tur pasientene til gode ved at den totale kvaliteten i tjenesteytingen styrkes.»

Jeg ser at denne uttalelsen fra Helsepersonellkommissjonen er tatt opp i et skriftlig spørsmål i Stortinget, og at helseministeren i et svar av 21. februar 2023 har sagt seg uenig i den som følge av at konvensjonen er ratifisert. Men ikke desto mindre er dette en illustrasjon av at færre hender i arbeid i helse- og omsorgssektoren og flere eldre kan påvirke oppfatningen av hvor langt rettigheter skal strekke seg. I så fall er det viktig at det foreligger et rettslig handlingsrom for ny lovgivning.

Staten skal etter artikkel 19 bokstav b sikre at funksjonshemmede har tilgang til ulike støttetjenester i eget hjem og i særskilte boformer, blant annet den personlige bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.

Komiteen uttaler i de generelle kommentarene at individualiserte støttetjenester må anses som en rettighet, og ikke som helsehjelp, sosial omsorg eller veldedighet. Komiteen viser også til at funksjonshemmede skal kunne velge tjenester og tjenestetilbydere ut fra egne behov og personlige preferanser. Den individualiserte støtten bør være så fleksibel at den kan tilpasses brukerens behov og ikke omvendt. Ut fra dette må staten sikre at det finnes tilstrekkelig mange kvalifiserte fagpersoner som kan finne praktiske løsninger på hindringene for et selvstendig liv i samfunnet i samsvar med den enkeltes behov og preferanser.

En rekke bestemmelser i norsk lovgivning er relevante for gjennomføring av forpliktelsene etter artikkel 19. Helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, sosialtjenesteloven og lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet pålegger kommunene plikter og fastsetter rett til ulike ytelser og tjenester. Helselovgivningen regulerer retten til helsehjelp.

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd at borgerne har rett til «nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen». Selv om en person har et rettskrav på nødvendige helse- og omsorgstjenester, betyr ikke det at vedkommende i utgangspunktet har krav på en bestemt type tjeneste fra kommunen. Dersom en pasient eller bruker har krav på nødvendige helse- eller omsorgstjenester, er det kommunen som må vurdere og i utgangspunktet beslutte hva slags hjelp som skal tilbys ut fra de tilbudene og ressursene kommunen har. En kommune kan altså fatte vedtak om tilbud om helsetjenester i hjemmet, fremfor tildeling av plass i institusjon, om det vurderes som et forsvarlig tilbud.

Flertallets syn er at omfanget av støttetjenester i konvensjonen er positive forpliktelser som kan gjennomføres progressivt og hvor staten har et visst handlingsrom, jf. artikkel 4 nr. 2. På bakgrunn av artikkelens ordlyd og komiteens forståelse av den, er jeg i tvil om begrensningene i artikkel 4 nr. 2 om gradvis gjennomføring kan gi grunnlag for konklusjonen. Det er også et spørsmål om artikkelen i det hele tatt kan få noen betydning for et ressurssterkt land som Norge.

Det er derfor min oppfatning at det rommet for kommunalt skjønn som følger av norsk lovgivning – er langt mer vidtfaende enn det som følger av konvensjonen. Selv om de

norske reglene er basert på en mulig tolkning av konvensjonen, er jeg i tvil om det er den riktige tolkning. En inkorporasjon forsterker konvensjonens gjennomslagskraft overfor den norske lovgivningen og vil i større grad være formende for tolkningen.

Tilsvarende betraktninger gjør seg gjeldende for rekkevidden av reglene om brukerstyrt assistanse. En individuell rett til brukerstyrt personlig assistanse følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d; personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse.

Også her er det et spørsmål om de begrensninger som er i selve ordningen, og det skjønn som kommunen utøver ved tildelingen, ligger innenfor det handlingsrom som kommunen har etter konvensjonen.

Artikkel 9 Tilgjengelighet

Også reglene i artikkel 9 om tilgjengelighet reiser vanskelige grensespørsmål. Denne artikkelen fastsetter at staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede får tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon, kommunikasjon og andre tilbud og tjenester. Dette gjelder bygninger, veier, transport og andre innendørs og utendørs tilbud, blant annet skoler, boliger, helsetjenestenes lokaler, og arbeidsplasser. I gjennomgangen av Norges statsrapport om gjennomføringen av artikkel 9 anbefalte komiteen at universell utforming måtte sikres også på arbeidsplasser der allmennheten ikke har tilgang. Andre uttalelser fra komiteen tyder også på at boliger og arbeidsplasser som ikke er åpne for allmennheten, skal være tilgjengelige, dvs. at kravet om tilgjengelighet gjelder generelt.

I norsk rett er retten til tilgjengelighet gjennomført i likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 om universell utforming og individuell tilrettelegging, i tillegg til sektorlovgivning på en rekke områder.

De norske lovreglene om universell utforming og individuell tilrettelegging gjelder ikke generelt, men er begrenset til noen områder. Plikten til universell utforming gjelder i utgangspunktet bare nye – og ikke eksisterende – bygg og løsninger. Som alternativ gjelder en plikt til individuell tilrettelegging. Det kan likevel gjøres unntak både fra plikten til å sikre universell utforming og rimelig tilrettelegging dersom det vil innebære en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Komiteen har derimot understreket at manglende gjennomføring ikke kan begrunnes i at plikten er byrdefull.

Flertallet i utvalget har konkludert med at plikten til tilrettelegging og universell utforming kan begrenses ut fra konkrete forholdsmissighetsbetraktninger. Jeg er i tvil om dette er en holdbar konklusjon. Den står etter min oppfatning i en viss motstrid både til ordlyden og komiteens tolkning. Konvensjonen må derfor antas å gi et langt mer begrenset handlingsrom for myndighetene enn det som følger av tolkningen av de norske reglene.

Spørsmål av denne karakter oppstår ved tolkningen av flere av artiklene i konvensjonen som inneholder rettigheter som krever ressurser, for eksempel artikkel 24 om utdanning, artikkel 27 om arbeid og sysselsetting og artikkel 30 om deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelse og idrett.

Svalbard

Utvalget drøfter i kapittel 11 hvilken betydning inkorporering av konvensjonen vil få for funksjonshemmede på Svalbard. Bakgrunnen for at Svalbard vurderes særskilt, er at norsk lovgivning av betydning for rettighetene til funksjonshemmede ikke gjelder på Svalbard.

Etter konvensjonens ordlyd er det ikke grunnlag for å innfortolke geografiske begrensninger i rettighetene. Konvensjonen gjelder hele staten og det er ikke tatt territoriale forbehold ved ratifikasjonen.

Rettigheter i konvensjonen som innebærer negative forpliktelser for staten og som har umiddelbar virkning, må etter utvalgets vurdering gjelde på Svalbard på lik linje som på fastlandet. For eksempel må ikke-diskriminering etter artikkel 5 nr. 1 og 2, tilgang til rettssystemet etter artikkel 13 og frihet og personlig sikkerhet etter artikkel 14 gjelde på Svalbard.

Inkorporering vil derimot kunne få betydning for statens positive forpliktelser, for eksempel krav om brukerstyrt personlig assistanse (BPA) eller krav om universell utforming eller individuell tilrettelegging.

Dagens situasjon med manglende lovgivning innebærer forskjellsbehandling av funksjonshemmede som ikke har samme mulighet til å oppholde seg og bo på Svalbard som andre. Dette gjelder enten man selv er funksjonshemmet, eller man har partner eller barn som er funksjonshemmet.

Utvalget mener at de særlige forholdene på Svalbard senker terskelen for når et krav om tilrettelegging eller en tjeneste må anses som uforholdsmessig for myndighetene. Jeg er enig i dette som et utgangspunkt, men ved en inkorporasjon blir det krevende å fastlegge hvor langt en slik begrensning strekker seg.

14.1.5 Konklusjon

De tre grunnene jeg har vist til i innledningen, medfører at det er vanskelig å forutsi hva som blir konsekvensene av en inkorporering av konvensjonen. En inkorporasjon vil lede til en rettslig uklarhet på viktige områder og kan også føre til for vidtgående rettslig bindinger på kommunen.

Det er derfor min oppfatning at den rettstilstanden vi har i dag, med en ratifisert konvensjon som har betydning for norsk rett gjennom presumsjonsprinsippet og Grunnloven § 92, bør videreføres.

Med unntak av Finland har ingen andre nordiske land inkorporert konvensjonen i nasjonal rett. Folketinget i Danmark behandlet i juni 2021 et forslag om å inkorporere konvensjonen. Det ble forkastet med 69 mot 26 stemmer. Social- og ældreminister Astrid Krag uttalte 17. mai 2021 i Folketinget:

Som borger kan man allerede i dag påberåbe sig konventionerne direkte ved domstolene eller andre myndigheder. En inkorporering vil ikke ændre på det. Samtidig skal vi sikre os, at dansk politik forbliver politik, som alene vedtages her i salen. Regeringen støtter derfor intentionen bag forslaget, men vi kan ikke støtte selve forslaget.

14.2 Inkorporering med forrang

Flertallet (Indreberg og Larsen) foreslår i del I punkt 13.5 at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter inkorporeres i menneskerettsloven med forrang.

Siden min konklusjon er at konvensjonen ikke bør inkorporeres, følger standpunktet til forrang av seg selv. De begrunnelsene jeg har gitt for ikke å inkorporere konvensjonen, får vesentlig større vekt hvis det er tale om en inkorporering med forrang. Da skal konvensjonen i tilfelle av motstrid gå foran de norske reglene. Dessuten er det grunn til å tro at det har betydning for tolkningen at utgangspunktet skal tas i folkeretten.

Norsk lovgivning er et resultat av utvalgsarbeid, høringer og politisk debatt hvor rekkevidde, virkemidler, ressursbruk og prioriteringer er vurdert i lovgivningsprosessen. Gis konvensjonen forrang, vil domstolenes tolkninger av konvensjonen, hvor særpreg ved den enkelte sak lett blir dominerende, kunne sette til side den rettstilstand som følger av den ganske omfattende norske lovgivningsprosessen. Ved en inkorporering uten forrang vil det være et større rom for å avveie de norske reglene mot det som antas å følge av konvensjonen.

I tillegg til den begrunnelsen som er nevnt ovenfor, hviler min uenighet med flertallet på et mer generelt og grunnleggende rettslig hovedsyn. Dette understøttes etter min mening av de utfordringene velferdsstaten står overfor i fremtiden. Vi bør på grunn av utviklingen være varsomme med å innføre rettigheter som det er vanskelig å endre.

Mitt generelle syn er at vi i Norge har gått for langt med å inkorporere konvensjoner med forrang. Da menneskerettsloven ble vedtatt, var vurderingen at man burde begrense seg til å inkorporere de tre hovedkonvensjonene, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Dette er konvensjoner som gjelder for alle mennesker. Det ble lagt vekt på at det kunne være vanskelig å forsvare hvorfor noen, men ikke andre, sentrale menneskerettskonvensjoner skulle være med. Det ble vist til at en inkorporering bare av de tre mest sentrale konvensjonene ville stille alle andre konvensjoner likt. Valget bygget på en vurdering av deres generelle anvendelsesområde, karakteren av bestemmelsene og den rettslige kvaliteten til de FN-organene som tolker konvensjonene.

Senere ble også FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon tatt inn i loven med en annen vektlegging i begrunnelsene.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er av en annen karakter enn de konvensjonene som er inkorporert til nå. Selv om mange av bestemmelsene er av generell karakter, inneholder den i langt større grad konkrete og spesifikke rettigheter og plikter for myndighetene som etter ordlyden strekker seg svært langt – så langt at Norge måtte reservere seg mot den naturlige forståelsen av helt sentrale bestemmelser i konvensjonen allerede ved ratifisering. Konvensjonen skal dessuten i første rekke tolkes av en komite som har de dynamiske særtrekk som jeg har beskrevet i punkt 14.1.3.

Konvensjonen inneholder også i høyere grad enn de andre inkorporerte konvensjonene som er inkorporert med forrang, konkrete handlingsplikter som etter komiteens uttalelser til flere av artiklene skal være uavhengige av hvilke ressurser de vil kreve å gjennomføre. Og i den grad bestemmelsene åpner for å ta hensyn til ressursbruk, synes det som skjønnsrommet skal være svært smalt. Det blir derfor domstolene – og ikke de politiske myndighetene – som må ta standpunkt til hvilken skjønnsadgang kommunene vil ha. Hva

som blir konsekvensene over tid av en inkorporering med forrang, er det derfor som nevnt vanskelig å forutsi.

Jeg legger også vekt på at de politiske myndighetene i fremtiden vil ha små muligheter til å endre en rettsstilstand som er skapt ved domstolenes tolkning av konvensjoner som er gitt forrang. Rettslig sett er det riktignok adgang til å gi nye lover som skal gå foran reglene i menneskerettsloven, men rent faktisk vil det av både symbolske og politiske grunner være vanskelig å se for seg at det kan skje. Rettsavgjørelser basert på de omfattende og langt-rekkende rettighetene i konvensjonen, støttet av dynamisk fortolkning av komiteen i FN, vil derfor være vanskelige å endre for de politiske myndighetene dersom det i fremtiden skulle sees som nødvendig.

Samlet sett er min generelle tilnærming at vi ikke bør fortsette med å inkorporere konvensjoner med forrang. Inkorporasjon med forrang – og i særlig grad konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter – innebærer at domstolene i større grad får en oppgave som bør tilligge de politiske myndighetene, som har helt andre forutsetninger og muligheter til å foreta helhetlige vurderinger. Etter min oppfatning er Makt- og demokratiutredningens konklusjon (NOU 2003: 19 kapittel 6), ytterligere styrket i de senere årene:

Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut.

Vi har nå et stort antall regler som skal ha forrang foran norsk lovgivning, og det vurderes om også nye konvensjoner skal tas inn i menneskerettsloven. Hver ny konvensjon som innføres med forrang, åpner argumentasjon for å innføre også andre konvensjoner på samme måte. Dette er etter mitt syn en uheldig lovgivningspolitikk som ikke bør fortsette. Norge er det eneste land i Norden med unntak av Finland som inkorporerer konvensjoner med forrang.

14.3 Subsidiær anbefaling

Regjeringen har i sin tiltredelsesplattform fra 2021 (Hurdalsplattformen) slått fast at den vil inkorporere konvensjonen i norsk lov. Jeg har i min dissens gitt uttrykk for et annet standpunkt. Men siden det er bestemt at konvensjonen skal inkorporeres, vil min subsidiære anbefaling være å inkorporere konvensjonen i likestillings- og diskrimineringsloven.

Norge har ved ratifikasjonen avgitt tolkningserklæringer til artikkel 12,14 og 25. Statens forståelse er at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål, og at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker. Vilåret er at dette er nødvendig som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer/rettssikkerhetsgarantier.

Utvalget understreker i merknadene til inkorporeringsloven at den forståelsen som uttrykkes i tolkningserklæringene bør legges til grunn av domstolene. Jeg mener at en eventuell inkorporeringslov bør ha en direkte henvisning til tolkningserklæringene, som for eksempel:

Konvensjonen gjelder som norsk lov i den utstrekning den er i samsvar med de erklæringene som Norge har avgitt til De forente nasjoner om forståelsen av innholdet i artikkel 12 og i artikkel 14 og 25.



KAPITTEL 15

Forslag til lovendringer

15.1 Endringer i menneskerettsloven

Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) foreslår at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter inkorporeres i menneskerettsloven (se del I punkt 13.5). Disse medlemmer fremmer følgende lovforslag:

I lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gjøres følgende endringer:

§ 2 får et nytt punkt nr. 6 som skal lyde:

6. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Det tas inn følgende nye vedlegg til loven:

12. Convention on the Rights of Persons with Disabilities

13. Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

15.2 Endringer i passloven

Utvalget foreslår endringer i passloven (se del II punkt 18.4). Utvalget fremmer følgende lovforslag (endringer i kursiv):

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven) gjøres følgende endringer:

§ 4 andre ledd skal lyde:

Pass kan i særlige tilfeller utstedes til person som nevnt i første ledd uten samtykke dersom det er fare for personens liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig.

§ 4 tredje ledd oppheves

§ 5 tredje ledd bokstav d oppheves

§ 5 tredje ledd bokstav e blir ny bokstav d, osv.

15.3 Endringer i ID-kortloven

Utvalget foreslår endringer i ID-kortloven (se del II punkt 18.4). Utvalget fremmer følgende lovforslag (endringer i kursiv):

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) skal § 4 første ledd første punktum lyde:

For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige under 18 *år kreves samtykke fra verge.*



KAPITTEL 16

Merknader til de enkelte bestemmelsene

16.1 Menneskerettsloven § 2 nr. 6

Bestemmelsen betyr at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter får status som norsk lov. Konvensjonen skal gjelde som norsk lov på de autentiske språk og fortolkes under hensyn til sin internasjonale opprinnelse. Se del I kapittel 7 om tolkning av konvensjonen.

I Norges tolkningserklæringer til artikkel 12 og artikkel 14 og 25 erklærer staten som sin forståelse at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål og at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker. Vilkåret er at dette er nødvendig som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer/ rettsikkerhetsgarantier.

Erklæringene om at det er tale om en siste utvei må has for øye ved anvendelsen av vergemålsloven § 22 om fratakelse av rettslig handleevne og ved anvendelsen av tvangshjemlene i psykisk helsevernloven og annen helse- og omsorgslovgivning.

Tolkingserklæringene i norsk språkdrakt er tatt inn i proposisjonen om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen (Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4 og 4.2.6). Den engelske offisielle teksten *Norway's Declaration upon ratification* fra 3. juni 2013, fremgår av United Nations Treaty Collection på FNs hjemmeside. Utvalget gjør rede for innholdet i tolkingserklæringene i del II om artikkel 12 og 14. Det fremgår av del I punkt 7.5 at flertallet mener at den forståelsen som uttrykkes i tolkingserklæringene bør legges til grunn i domstolene. Mindretallet mener at en eventuell inkorporeringslov bør inneholde en henvisning til tolkingserklæringene.

Selv om konvensjonen gjelder som norsk lov, må den aktuelle konvensjonsbestemmelsen ha selvkraft for å kunne anvendes direkte i domstolene som selvstendig grunnlag for en rettsavgjørelse som gir den enkelte rettigheter. At en bestemmelse er selvkraftig, vil si at den er utformet slik at teksten som sådan er egnet til å bli umiddelbart anvendt av nasjonale myndigheter. Rettsanvendere skal være i stand til å konkretisere den rettigheten bestemmelsen skaper, og det skal ikke være nødvendig med lovgivning før en individuell rettighet kan utledes av konvensjonen ordlyd. Spørsmålet om selvkraft kan ikke alltid

besvares generelt, men må vurderes konkret i hver sak og for hver enkelt artikkel og eventuelt de ulike delene av artikkelen. Se nærmere om selvkraft i del I punkt 12.5 og 12.6.

Inkorporering av konvensjonen i menneskerettsloven innebærer også at forrangsregelen i § 3 vil gjelde. Forrang betyr at bestemmelser i konvensjonen ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. At en konvensjonsbestemmelse skal «gå foran» betyr at slike bestemmelser i tilfelle normkollisjon skal anvendes fullt ut, mens andre regler må vike så langt det er nødvendig.

For at en norsk lovbestemmelse skal kunne settes til side og konvensjonsbestemmelsen anvendes i stedet, må to vilkår være oppfylt:

For det første må den aktuelle konvensjonsbestemmelsen være selvkraftig. Se nærmere om selvkraft ovenfor og i del I punkt 12.5 og 12.6.

For det andre må det foreligge en motstrid mellom konvensjonsbestemmelsen og norsk lov som ikke kan løses ved å tolke norsk lov slik at motstrid unngås. Hvorvidt det foreligger motstrid, beror på en fortolkning av både konvensjonsbestemmelsen og den aktuelle lovbestemmelsen. I tilfeller hvor det er tvil om hvordan konvensjonen skal forstås, må domstolen foreta en selvstendig tolkning av den. I del II har utvalget vurdert hvordan de enkelte artiklene i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter skal fortolkes. Det fremgår der at konvensjonen reiser en rekke tolkningsspørsmål, men at de fleste potensielle motstridstilfeller kan løses gjennom tolkning og ved å anvende norsk lov i tråd med konvensjonen. Se nærmere om motstrid i del I punkt 13.2.3.

16.2 Passloven § 4 andre ledd og § 5

Forslaget til lovendring går ut på å oppheve det generelle kravet om vergens samtykke ved utstedelse av pass til personer som er fratatt rettslig handleevne. Det blir da bare hvis begrensningen i rettslig handleevne også gjelder søknad om pass, at søknader må fremsettes eller godkjennes av vergen. Vergens nektelse av å samtykke i utstedelse av pass må da være saklig begrunnet, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Det må tas i betraktning at innskrenking av rettslig handleevne bare kan skje som en siste utvei, jf. Norges tolkningserklæring til artikkel 12.

Dersom fratakelsen omfatter andre forhold enn søknad om pass, kan personen søke på egne vegne uten vergens samtykke. Reglene krever i tillegg personlig oppmøte av den som skal ha pass. Se nærmere i del II punkt 18.4.2.

Videre foreslås det å oppheve regelen i gjeldende § 5 tredje ledd bokstav d, som sier at utstedelse av pass kan nektes dersom «søkeren er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet». Endringen betyr at pass heller ikke lenger vil kunne trekkes tilbake av samme grunn med hjemmel i §7 første ledd bokstav b.

Begrensning i reiseadgang skal i stedet, dersom det er strengt nødvendig, kobles til fratakelse av rettslig handleevne slik at avgjørelsen treffes av en domstol og det angis konkret hvilke begrensninger som kan gjøres i reiseadgangen.

Se nærmere i del II punkt 18.4.3.

16.3 ID-kortloven § 4 første ledd

Lovendringen opphever det generelle kravet om vergens samtykke ved utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett. Se merknadene til passloven i del I punkt 16.2.



KAPITTEL 17

Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet vurderes de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets lovforslag. Utvalget har fått bistand fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i vurderingen.

17.1 Inkorporering i menneskerettsloven

Utvalgets flertall (Indreberg og Larsen) foreslår i del I punkt 13.5 at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter inkorporeres i menneskerettsloven.

Flertallets vurdering er at inkorporering i begrenset grad vil medføre at det lovfestes rettigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene og som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov. Videre vil forrangsregelen i menneskerettsloven få begrenset rettslig betydning, utover konsekvensene av selve inkorporeringen og den signalverdien inkorporering i menneskerettsloven vil innebære.

Inkorporering vil ikke innebærer nye forpliktelser idet stat og kommune allerede er forpliktet til å etterleve konvensjonen. Det antas også å være lite sannsynlig at det oppstår tilfeller av motstrid mellom norsk lov og konvensjonens bestemmelser. Det er i hovedsak ikke nødvendig med lovendringer som følge av konvensjonen, se del I kapittel 10 om behovet for lovendringer. Videre kan de fleste potensielle motstridstilfeller løses gjennom tolkning eller ved å anvende loven i tråd med konvensjonen. Som en konsekvens av dette kan det antas at inkorporering i menneskerettsloven ikke vil gi økte kostnader av betydning for stat eller kommune. Se del I kapittel 12 om betydningen av inkorporering og punkt 13.2.4 om betydningen av forrang, der disse konklusjonene begrunnes nærmere.

Ved inkorporering er det imidlertid grunn til å anta at konvensjonens bestemmelser vil bli påberopt og anvendt oftere, og tillagt større vekt enn i dag – i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse. Som følge av dette må det antas at inkorporering vil føre til flere rettssaker mot stat og kommune der kravet er knyttet til rettigheter i konvensjonen. Dette skaper ikke i seg selv nye forpliktelser, men kan gi merarbeid og økte saksomkostninger for myndighetene og være en driver i rettsutviklingen. Rettssaker der internasjonale rettskilder står sentralt, blir gjerne større, dyrere og noe mindre forutsigbare enn andre. Det er vanskelig å anslå omfanget på den økte ressursbruken i domstolene. Det mest sannsynlige er at økt sakstilfang blir såpass begrenset at det kan håndteres innenfor dagens ressursbruk.

Utvalget antar også at inkorporering generelt vil kunne føre til at funksjonshemmedes interesser i større grad vil være på den offentlige agendaen og dermed trolig få større gjennomslag. Dette vil gi mer effektiv gjennomføring av forpliktelsene i konvensjonen, som igjen vil kunne fremme større selvstendighet, deltakelse i samfunnet og livskvalitet for funksjonshemmede. Dersom flere funksjonshemmede tar utdanning og blir yrkesaktive, vil dette være en samfunnsøkonomisk gevinst.

Flertallet mener på denne bakgrunn at de økonomiske og administrative merkostnadene for stat og kommune som følger av inkorporering, ikke vil være betydelige.

Konklusjonene er imidlertid beheftet med usikkerhet. En del av usikkerheten er knyttet til at det er flere uklårheter knyttet til fortolkningen av konvensjonen i dag. Det kan heller ikke utelukkes at konvensjonen i fremtiden vil bli fortolket slik at den gir sterkere rettigheter med påfølgende mer omfattende forpliktelser enn det som legges til grunn i dag. I dagens rettspraksis er imidlertid domstolene som regel tilbakeholdne med å fravike lovgivers vurderinger av lovers konvensjonsmessighet og å legge avgjørende vekt på økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i menneskerettskonvensjoner.

Det har ikke vært mulig å gi tallfestede anslag over de økonomiske og administrative konsekvensene for stat og kommune, eller de samfunnsøkonomiske konsekvensene. Identifisering av virkninger krever at man kan underbygge at det er en sannsynlig sammenheng mellom leddene i virkningskjeden («årsaks-virkningsforholdet»),¹ for eksempel om man kan underbygge at inkorporering vil føre til endring i rettspraksis eller om det kan sannsynliggjøres at inkorporering fører til praksisendring i kommunene eller innføring av nye tiltak som igjen har nytte- og kostnadsvirkninger for berørte grupper. Det vil imidlertid sjelden være mulig å slå fast nøyaktig hvor sterk sammenhengen er. Det er ikke mulig å anslå hvilke endringer det eventuelt er tale om eller å tallfeste konsekvensene av endringene.

Realisering av nyttevirkinger krever at det skjer endringer som påvirker de funksjonshemmedes situasjon, for eksempel endringer som påvirker arbeidsevne eller livskvalitet. Som nevnt antar flertallet at det vil være nyttevirkinger av inkorporeringen, og spesielt ved inkorporering i menneskerettsloven, på grunn av den økte synligheten og rettslige statusen til konvensjonen. Men det er utfordrende å finne en sikker årsak-virkning-sammenheng.

Her kan det nevnes at det i forarbeidene til gjeldende inkorporeringslover ble lagt til grunn at lovendringene neppe ville gi noen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Konsekvensene ble ikke tallfestet.² Utvalget er ikke kjent med andre land som har tallfestet de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å inkorporere konvensjonen, jf. utvalgets gjennomgang av andre lands rett i del I kapittel 6.

Utvalgets mindretall (Fagernæs) har i sin dissens i kapittel 14 redegjort for den rettslige tvil han mener oppstår ved en inkorporering. På dette punktet er det stor forskjell mellom flertall og mindretall. Han er imidlertid enig i at det er vanskelig å gi tallfestede anslag over økte økonomiske og administrative konsekvenser for stat og kommune. Størrelsen av disse – som etter hans syn kan bli svært betydelige – vil avhenge av hvordan domstolene vil tolke konvensjonen etter en inkorporering.

17.2 Endringer i passloven og ID-kortloven

Utvalget foreslår i del I punkt 10.6 og del II om artikkel 18, å oppheve de generelle bestemmelsene i passloven og ID-kortloven om at vergen må samtykke til utstedelse av pass eller ID-kort med reiserett for personer som er fratatt rettslig handleevne. Videre foreslås å

¹ Se DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser, kapittel 3.3 om hvordan man identifiserer og beskriver virkninger, inkludert identifisering av årsaksforhold.

² Ot. prp. nr. 3 (1998–1999) punkt 11.2, Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) kapittel 9, Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) kapittel 12 og Ot.prp.nr. 93 (2008–2009) kapittel 8.

opphøve passmyndighetenes adgang til å nekte å utstede pass og ID-kort med reiserett til søkere som er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet.

Det følger av utvalgets forslag at eventuelle begrensninger i retten til å reise til utlandet på grunn av manglende evne til å ta vare på seg selv, hvis det anses strengt nødvendig, i stedet skje må i form av fratakelse av rettslig handleevne på dette området etter reglene i vergemålsloven. Beslutningen treffes da av domstolene og skal tilpasses behovet i den enkelte sak ut fra minste inngreps prinsipp.

Utvalget er ikke kjent med hvor mange saker dette vil berøre, men antar det er få. Allerede i dag må presumsjonsprinsippet tilsi at vilkårene i passloven og ID-kortloven fortolkes og anvendes svært strengt. Det samme følger av EMK protokoll 4 artikkel 2 og SP artikkel 12, som allerede er inkorporert. Vergens nektelse av å samtykke i utstedelse av pass og politiets eventuelle nektelse av utstedelse av pass må være saklig begrunnet, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Det må tas i betraktning ved anvendelse av dagens regler at innskrenking av rettslig handleevne – som dette i realiteten er – bare kan skje som en siste utvei, jf. Norges tolkningserklæring til artikkel 12. Det er likevel mulig at lovendringene vil føre til at personer som er fratatt rettslig handleevne eller faller inn under beskrivelsen av dem som kan nektes pass eller ID-kort med reiserett, lettere vil kunne reise ut av riket. Dersom de som reiser får problemer med å ta vare på seg selv, kan det medføre velferdstap eller lidelse for dem, og økt arbeid eller kostnader for utenrikstjenesten. I slike tilfeller vil man imidlertid kunne hindre nye tilsvarende reiser gjennom fratakelse av rettslig handleevne dersom det anses nødvendig.

I underkant av 0,5 prosent av vergemålene har elementer av fratakelse av rettslig handleevne. I 2021 utgjorde dette 296 personer.³ Etter dagens pass- og ID-kortlov må alle disse ha samtykke av vergen for å kunne søke pass, uavhengig av om dette inngår i beslutningen om fratakelse av rettslig handleevne. Hvor mange av disse som etter reformen vil ha en uttrykkelig begrensning av reiseretten i vedtak om fratakelse av rettslig handleevne, er det ikke mulig for utvalget å fastslå.

En indikasjon på antallet som berøres av forslaget om å oppheve adgangen til å avslå pass eller id-kort med reiserett for søkere som er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet, kan være at politidistriktene i 2019 avslo åtte søknader om pass på dette grunnlaget.⁴

Siden antallet som vil berøres av endringsforslagene er så lavt, vil også de samlede konsekvensene bli marginale.

Reformen antas først og fremst å ha en oppside, idet dagens regler skaper usikkerhet om reisemulighet for personer som er fratatt rettslig handleevne eller kan tenkes å falle inn under de beskrivelsene loven oppstiller, og risiko for uberettigede begrensninger i utøvelsen av den grunnleggende retten til å bevege seg fritt, også ved å reise ut av riket. Reformen vil gi bedre rettssikkerhet og større forutsigbarhet. Reformen vil også fjerne det stigma som dagens passlov og ID-kortlov kan medføre.

³ Sivilrettsforvaltningens årsmelding 2022.

⁴ <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2019/04/16/politiet-avslo-naer-250-passoknader/>



LITTERATURLISTE

FN-komitéen for funksjonshemmedes rettigheter (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)

A/72/55

Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities - 13th through 16th sessions (2015-2016), General Assembly Official Record, Seventy-second session, Supplement No. 55 (A/72/55), 2017

CRPD/C/5

Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies (2022)

Komiteens anbefalinger til Norge 2019

Concluding observations on the initial report of Norway, 7. mai 2019

Komiteens anbefalinger til Storbritannia 2017

Concluding observations on the initial report of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 3. oktober 2017.

Komiteens anbefalinger til Spania 2011

Concluding observations on the initial report of Spain, 19. oktober 2011.

General Comment no. 1

Article 12: Equal recognition before the law, 11. april 2014

General Comment no. 2

Article 9: Accessibility, 11. april 2014

General Comment no. 3

Article 6: Women and girls with disabilities, 26. august 2016

General Comment no. 4

Article 24: Right to inclusive education, 26. august 2016

General Comment no. 5

Article 19: Right to independent living, 31. august 2017

General Comment no. 6

Article 5: Equality and non-discrimination, 9. mars 2018

General Comment no. 7

Article 4.3 and 33.3: Participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 21. september 2018

General Comment no. 8

Article 27: Work and Employment, 9. september 2022

Guidelines on article 14

Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, vedtatt på CRPD-komiteens 14. sesjon i september 2015, vedlegg til A/72/55

Andre menneskerettsorganer

A/HRC/10/48

Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-general, Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2009.

CCPR/CGC/35

International Covenant on Civil and Political Rights, General comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person) CCPR/CGC/35, 16. desember 2014

CESCR General Comment No. 3

The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Adopted at the Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 14 December 1990 (Contained in Document E/1991/23)

FNs barnekomité 2018

Concluding Observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6

International Law Commission 2011

Guide to Practice on Reservations to Treaties, 2011

Artikler, bøker og rapporter

Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019

Første CRPD-rapportering fra sivilt samfunn i Norge, *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 2019*

Andenæs og Bjørge 2011

Mads Andenæs og Eirik Bjørge: «Norske domstoler og utviklingen av menneskerettene», i *Jussens Venner* vol. 46, 2011, side 251–286

Arnesen og Ellingsen 2019

Finn Arnesen og Hilde K. Ellingsen: *ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven*, utredning avgitt til LO, 2019

Arnesen og Stenvik 2015

Finn Arnesen og Are Stenvik: *Internasjonalisering og juridisk metode. Særlig om EØS-rettens betydning i Norge*, 2015

Backer 2005

Inge Lorange Backer: «Om Høyesteretts forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon», 23 *Nordic Journal of Human Rights*, 2005, side 425–432

Bantekas mfl 2018

Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein og Dimitris Anastasiou (red.): *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2018

Barneombudet 2023

Barneombudet: *Innspill til FNs barnekomité sine spørsmål til staten i forbindelse med Norges 7. rapportering til komiteen den 23 og 24. mai 2023*.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2021

CRPD – veiledning til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 23. juni 2021

Broderick og Ferri 2019

Andrea Broderick og Delia Ferri: *International and European Disability Law and Policy*, Cambridge University Press 2019

Bøhn 2023

Anders Bøhn: *Domstolloven. Lovkommentar*, Juridika, Universitetsforlaget, ajour per 2. mai 2023

Bårdsen 2000

Arnfinn Bårdsen: «Gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle konvensjonsbaserte menneskerettigheter i nasjonal rett sammenlignet med gjennomføring av sivile og politiske», i *Jussens Venner* 2000 side 61-73

Bårdsen 2017

Arnfinn Bårdsen: «Betydningen i norsk rett av FN-komiteenes uttalelser i individuelle klagesaker», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 02-03/2017 side 160-187

Dahlberg 2022

Jørgen Dahlberg: «ECT uten samtykke og uten lov – rettsutvikling og kritikk av dagens praksis». I Henriette Sinding Aasen og Marianne Klungland Bahus (Red.), *Menneskerettigheter i helse- og omsorgssektoren*, 2022 side 153–186

Ellingsdalen og Skree 2014

Mette Ellingsdalen og Liv Skree: «Hvor blir det av paradigmeskiftet i Norge? Menneskerettighetsutviklingen siden 2006», *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 2014 side 270–276

Emberland 2022

Marius Emberland: «Betydningen av praksis fra FNs menneskerettighetskomiteer», *Lov og rett*, 2022 side 542-544

Frode Elgesem 2013

Frode Elgesem: *Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett – En juridisk analyse*, avgitt til Utenriksdepartementet 3. juni 2013

Gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester.

Arbeidsgruppe med representanter fra KS, Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, rapport 2021

Greenfield 2020

Nathalie Greenfield: *Protecting Abortion, Respecting Disability: Moving Beyond "Fetal Impairment" Grounds in the Treaty Bodies*, Oxford Human Rights Hub, Jul 29, 2020

Halvorsen 2016

Marit Halvorsen: «Lovregler om samtykke til helsehjelp». I Reidun Førde, Morten Kjelland og Ulf Stridbeck (Red.), *Cand.mag., cand.med., cand.jur., cand.alt. Festskrift til Aslak Syse*, 2016

Harborg 2011

Henning Harborg: *Valgfri protokoll til ØSK – mulige virkninger av tilslutning*, avgitt til Utenriksdepartementet 16. september 2011

Hellerslia 2018

Thom Arne Hellerslia: «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», i *Jussens Venner*, 2018 vol. 53 side 71–111

Høstmælingen 2012

Njål Høstmælingen: *Internasjonale menneskerettigheter*, Oslo 2012

Høstmælingen mfl 2008

Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*, Oslo 2008

Kalvatn 2021

Eivind Kalvatn: *Vergemålsloven i historiske trekk sett i lys av CRPD og folkeretten*, foredrag 4. november 2021

Keller og Grover 2012

Helen Keller og Leena Grover: *General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy*, Published online by Cambridge University Press: 5 May 2012

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, veileder 2020

Kravik mfl. 2023

Andreas Motzfeldt Kravik, Stian Øby Johansen og Audun Lunnan Hjort: *Folkerettslig metode*, Oslo 2023

Larsen 2015

Kjetil Mujezinovic Larsen: *Konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*, utredning avgitt til Utenriksdepartementet 28. juli 2015

Larsen 2021-1

Kjetil Mujezinovic Larsen: *Hvilke rammer oppstiller FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) for nasjonale ordninger for brukerstyrt personlig assistanse (BPA)?*, utredning avgitt til Uloba 8. mars 2021

Larsen 2021-2

Kjetil Mujezinovic Larsen: *Utvalgte rettslige virkninger ved inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov*, utredning avgitt til Uloba 13 august 2021

Larsen 2022

Kjetil Mujezinovic Larsen: *Skisse til ny lov om beslutningsstøtte*, 16. september 2022

LDO 2015

CRPD 2015. Ombudets rapport til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne - et supplement til Norges første periodiske rapport

LDO 2021

Likestillings- og diskrimineringsombudet: *Retten til selvbestemmelse. Fra vergemål til beslutningsstøtte*, 2021

LDO 2022

Likestillings- og diskrimineringsombudet: *Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet: Ombudets gjennomgang av saker om helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming*, 2022

LDO 2023

Inkorporering av CRPD Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis, 7. desember 2023

Lid 2022

Inger Marie Lid: «Ableisme på norsk – om diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse», *Nytt norsk tidsskrift* nr. 3, 2022

Narvestad 2023

Anders Narvestad: *Høyesterett og folkeretten*, Oslo 2023

NIM 2022-1

Norges institusjon for menneskerettigheter: *Inkorporering av CRPD i norsk rett. Særlig om CRPD artikkel 12 og 14*, 21. mars 2022

NIM 2022-2

Norges institusjon for menneskerettigheter: *Kommuner og menneskerettigheter*, 24 november 2021, oppdatert 29. april 2022

NIM 2022-3

Norges institusjon for menneskerettigheter: *Funksjonshemmedes yringsfrihet – åtte utfordringer*, 2022

NIM 2023

Norges institusjon for menneskerettigheter: Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger. Kilder, tolkning, metode, 2023

NIM og LDO 2021

Norges institusjon for menneskerettigheter og Likestillings- og diskrimineringsombudet: *Inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)*, brev til Stortinget 2. mars 2021

Samtykkeutvalgets rapport 2023

Bedre beslutninger, bedre behandling, rapport 15. juni 2023

Sandberg 2020

Kirsten Sandberg: «Storkammeravgjørelsene om barnevern» i Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, Vol. 18, utg. 2 side 148–159, 2020

Skarstad 2019

Kjersti Skarstad: *Funksjonshemmedes menneskerettigheter*, Universitetsforlaget, Oslo 2019

Schei mfl 2023

Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H.P. Reusch og Toril M. Øie: *Twisteloven. Lovkommentarer*, Juridika, Universitetsforlaget, à jour per 1. mars 2023

Skoghøy 2003

Jens Edvin Skoghøy: «Norske domstolars lovkontroll i forhold til inkorporerte menneskerettskonvensjoner», i *Lov og rett*, 2003 side 337–354

Skoghøy 2011

Jens Edvin Skoghøy: «Dynamisk tolking i internasjonale domstoler som fenomen, problem og effektivitetsgaranti», i *Lov og rett*, vol. 50, 9, 2011, side 511–530

Syse 2016

Aslak Syse: *Psykisk helsevernloven med kommentarer*, Oslo 2016

Sørensen 2016

Christian Børge Sørensen: «Barnevern og menneskerettighetene», vedlegg til NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*, side 306–360

Ulfstein 2012

Geir Ulfstein: «Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer», i *Lov og rett*, 2012, side 552–570

Ulfstein 2016

Geir Ulfstein: «Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis», i *Lov og rett* 2016 side 395–404

Unge funksjonshemmede 2021

Universell utforming av grunnskolen. Hvor er vi i 2021?, rapport 2021

Waddington 2018

Lisa Waddington: «The Domestication of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Domestic Legal Status of the CRPD and Relevance for Court Judgments», i Lisa Waddington og Anna Lawson (red.): *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts*, Oxford University Press, 2018

Norske offentlige dokumenter**Dokument 16 (2011–2012)**

Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Innst.O.nr.51 (1998–1999)

Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Innst. 267 S (2020–2021)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen til Dokument 8:3 S (2020–2021)

Innst. 219 L (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

Meld. St. 32 (2015–2016)

Svalbard

Meld. St. 39 (2015–2016)

Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne

Meld. St 8 (2022–2023)

Menneskerettar for personar med utviklingshemming – Det handlar om å bli høyrte og sett

Norges statsrapport 2015

Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Norway's report, 2 July 2015

NOU 1993: 18

Lovgivning om menneskerettigheter

NOU 2001: 22

Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer

NOU 2003: 19

Makt og demokrati

NOU 2005: 8

Likeverd og tilgjengelighet – Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.

NOU 2009: 14

Et helhetlig diskrimineringsvern – Diskrimineringslov-utvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK

NOU 2011: 9

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet – Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern

NOU 2014: 10

Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern

NOU 2016: 16

Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.

NOU 2016: 17

På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming:

NOU 2019: 14

Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten

NOU 2019: 23

Ny opplæringslov

NOU 2020: 5

Likhet for loven (rettshjelpsloven)

NOU 2021: 11

Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

NOU 2022: 21

Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten

NOU 2023: 4

Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste

NOU 2023: 13

På høy tid. Realisering av funksjonshindredes rettigheter

NOU 2023: 20

Tegnspråk for livet. Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk

NOU 2023: 29

Abort i Norge— Ny lov og bedre tjenester

Ot. prp. nr. 3 (1998–1999)

Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Ot.prp. nr. 11 (1988–1989)

Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykiatriloven),

Ot. prp. nr. 61 (1996–1997)

Om lov om pass (passloven)

Ot. prp. nr.45 (2002–2003)

Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)

Ot. prp. nr. 33 (2004–2005)

Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)

Ot. prp. nr. 35 (2004–2005)

Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov)

Ot.prp.nr.90 (2004–2005)

Om lov om endringer i menneskerettslova (inkorporasjon av protokoll nr. 13 og 14 til den europeiske menneskerettskonvensjon)

Ot.prp.nr. 44 (2007–2008)

Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Ot.prp.nr. 93 (2008–2009)

Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)

Ot.prp.nr.110 (2008–2009)

Om lov om vergemål

Prop. 91 L (2010–2011)

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Prop. 106 S (2011–2012)

Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Prop. 88 L (2012–2013)

Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Prop. 30 LS (2013–2014)

Samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon og endringer i menneskerettsloven

Prop. 86 L (2013–2014)

Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)

Prop. 66 L (2014–2015)

Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven)

Prop. 81 L (2016–2017)

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Prop. 169 L (2016–2017)

Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre).

Prop. 133 L (2020–2021)

Ny barnevernslov

Prop. 132 L (2021–2022)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Prop. 141 L (2021–2022)

Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

Prop. 45 L (2022–2023)

Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

Prop. 57 L (2022–2023)

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Prop. 124 L (2022–2023)

Endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)

Prop. 126 L (2022–2023)

Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)

Representantforslag 3 S (2020–2021)

fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Solfrid Lerbrekk, Nicholas Wilkinson, Lars Haltbrekken, Mona Fagerås, Kari Elisabeth Kaski og Freddy André Øvstegård, Dokument 8:3 S (2020–2021)

Representantforslag 17 S (2023–2024)

fra stortingsrepresentantene Kathy Lie, Freddy André Øvstegård og Cato Brunvand Ellingsen, Dokument 8:17 S (2023–2024)

Rundskriv G-45/99

Justis- og politidepartementet: Menneskerettsloven, 31. mai 1999

St.meld. nr. 17 (2004–2005)

Makt og demokrati

St.meld. nr. 35 (2007–2008)

Mål og mening – ein heilskapleg norsk språkpolitikk

St.meld. nr. 22 (2008–2009)

Svalbard

Danske rapporter og publikasjoner

Betænkning 1546 (2014)

Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet: *Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet*, Betænkning nr. 1546, København 2014

Forslag til folketingsbeslutning om inkorporering af FN's handicapkonvention i dansk ret, 2021

Beslutningsforslag nr. B 238

Utgitt av:

Utvalg oppnevnt av Kultur- og likestillingsdepartementet for å utrede inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i norsk lov.

Bestilling av publikasjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: V-1046

Design og ombrekking: Konsis AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

01/2024 – opplag 200

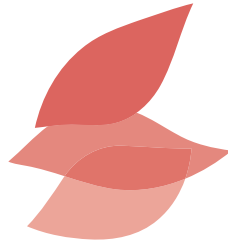


Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter

Inkorporering i menneskerettsloven

Del II Artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov





FORKORTELSER

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (FNs kvinnediskrimineringskonvensjon)
CERD	Convention on the Elimination of Racial Discrimination (FNs rasediskrimineringskonvensjon)
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities (FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter)
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
HR	Norges Høyesterett
ICJ	International Court of Justice (Den internasjonale domstol i Haag)
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
NIM	Norges institusjon for menneskerettigheter
Rt	Norsk Retstidende
SP	International Covenant on Civil and Political rights (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter)
ØSK	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter)



OVERORDNET

INNHALDSFORTEGNELSE

Del I Inkorporering og behovet for lovendringer (publisert separat)

Del II Artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov

Artikkel 1 Formål	17
Artikkel 2 Definisjoner	18
Artikkel 3 Generelle prinsipper	19
Artikkel 4 Generelle forpliktelser	22
Artikkel 5 Likhet og ikke-diskriminering	27
Artikkel 6 Kvinner med funksjonsnedsettelse	39
Artikkel 7 Barn med funksjonsnedsettelse	45
Artikkel 8 Bevisstgjøring	51
Artikkel 9 Tilgjengelighet	61
Artikkel 10 Retten til liv	79
Artikkel 11 Risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner	83
Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse	87
Artikkel 13 Tilgang til rettssystemet	129
Artikkel 14 Rett til frihet og personlig sikkerhet	143
Artikkel 15 Frihet fra tortur	165
Artikkel 16 Frihet fra utnyttning, vold og misbruk	173
Artikkel 17 Vern om personlig integritet	179
Artikkel 18 Statsborgerskap og bevegelsesfrihet	191
Artikkel 19 Selvstendig liv og inkludering i samfunnet	199
Artikkel 20 Personlig mobilitet	229
Artikkel 21 Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon	233
Artikkel 22 Respekt for privatlivet	237
Artikkel 23 Respekt for hjemmet og familien	241
Artikkel 24 Utdanning	249
Artikkel 25 Helse	261
Artikkel 26 Habilitering og rehabilitering	269
Artikkel 27 Arbeid og sysselsetting	273
Artikkel 28 Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse	281
Artikkel 29 Deltakelse i det politiske og offentlige liv	285
Artikkel 30 Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelse og idrett	293



INNHold

Del II Artikkene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov

Artikkel 1 Formål	17
Artikkel 2 Definisjoner	18
Artikkel 3 Generelle prinsipper	19
Artikkel 4 Generelle forpliktelser	22
Artikkel 5 Likhhet og ikke-diskriminering	27
5.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	27
5.1.1 Likhhet for og etter loven	27
5.1.2 Diskrimineringsforbud	29
5.1.3 Rimelig tilrettelegging	31
5.1.4 Positiv særbehandling	33
5.2 Norges gjennomføring	33
5.2.1 Ratifikasjonen	33
5.2.2 Norges statsrapport	33
5.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	33
5.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	33
5.3 Norsk lovgivning	35
5.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	37
Artikkel 6 Kvinner med funksjonsnedsettelse	39
6.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	39
6.2 Norges gjennomføring	40
6.2.1 Ratifikasjonen	40
6.2.2 Norges statsrapport	40
6.2.3 Alternativ rapport fra sivilsamfunnet	41
6.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	41
6.3 Norsk lovgivning	42
6.4 Situasjonsbeskrivelse	42
6.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	43

Artikkel 7 Barn med funksjonsnedsettelse	45
7.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	45
7.2 Norges gjennomføring	47
7.3 Situasjonsbeskrivelse	49
7.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	49
Artikkel 8 Bevisstgjøring.....	51
8.1 Forpliktelser etter konvensjonen.....	51
8.2 Norges gjennomføring	52
8.2.1 Ratifikasjonen.....	52
8.2.2 Norges statsrapport	52
8.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	53
8.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	53
8.3 Utvalgets generelle vurdering av behovet for lovendringer	53
8.4 Særlig om abort av fostre som har en funksjonsnedsettelse	54
8.4.1 Norsk lovgivning	55
8.4.2 Komiteens uttalelser.....	56
8.4.3 Utvalgets vurdering av om konvensjonen krever at lovens regler om selektiv abort oppheves	58
Artikkel 9 Tilgjengelighet.....	61
9.1 Innledning.....	61
9.2 Forpliktelsene etter konvensjonen	61
9.2.1 Hva som skal være tilgjengelig	61
9.2.2 Hva slags tiltak som skal settes i verk.....	63
9.2.3 Sammenhengen mellom tilgjengelighet og rimelig tilrettelegging.....	65
9.3 Norges gjennomføring	66
9.3.1 Ratifikasjonen.....	66
9.3.2 Norges statsrapport	67
9.3.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	67
9.3.4 Komiteens anbefalinger til Norge	67
9.4 Situasjonsbeskrivelse	69
9.5 Norsk lovgivning om universell utforming og individuell tilrettelegging	70
9.5.1 Likestillings- og diskrimineringsloven.....	70
9.5.2 Sektorlovene.....	72
9.6 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	74
9.6.1 Umiddelbar virkning og progressiv gjennomføring.....	74
9.6.2 Plikt til å sikre tilgjengelighet	75
9.6.3 Forholdsmessighetsbegrensningene	76
Artikkel 10 Retten til liv	79
10.1 Forpliktelser etter konvensjonen.....	79
10.2 Norges gjennomføring	80
10.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	80
Artikkel 11 Risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner	83
11.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	83
11.2 Norges gjennomføring	84
11.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	84

Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse	87
12.1 Innledning.....	87
12.2 Forpliktelsene etter konvensjonen	88
12.2.1 Rettsevne	88
12.2.2 Rettslig handleevne	89
12.2.3 Beslutningsstøtte	90
12.2.4 Beskyttelsesmekanismer	92
12.2.5 Forpliktelsesens karakter.....	94
12.3 Norges gjennomføring	95
12.3.1 Ratifikasjonen og tolkningserklæringen.....	95
12.3.2 Norges statsrapport	96
12.3.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	96
12.3.4 Komiteens anbefalinger til Norge	97
12.4 Situasjonsbeskrivelse	98
12.5 Norsk lovgivning – vergemålsloven	98
12.5.1 Bakgrunn og revisjon av loven	99
12.5.2 Alminnelig vergemål	100
12.5.3 Hva vergemålet kan omfatte	100
12.5.4 Utøvelsen av vergemålet.....	101
12.5.5 Fratakelse av rettslig handleevne – tvungent vergemål.....	101
12.5.6 Selvbestemmelse	102
12.5.7 Beskyttelsesmekanismer	105
12.6 Behovet for endringer i vergemålsloven	106
12.6.1 Innledning	106
12.6.2 Tillater konvensjonen fratakelse av rettslig handleevne?.....	107
12.6.3 Vilkårene for vergemål og fratakelse av rettslig handleevne	110
12.6.4 Vergemål som beslutningsstøtte	115
12.7 Vergemålets betydning etter andre lover.....	119
12.8 Andre rettsområder	121
12.8.1 Helse- og omsorgslovgivningen	121
12.8.2 Domstolsloven	121
12.8.3 Strafferettslig ansvar mv.....	121
12.8.4 Samtykke til seksuelle handlinger.....	125
Artikkel 13 Tilgang til rettssystemet	129
13.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	129
13.2 Norges gjennomføring	132
13.2.1 Ratifikasjonen	132
13.2.2 Norges statsrapport	132
13.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	132
13.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	132
13.3 Norsk lovgivning	133
13.4 Tvisteloven – prosessdyktighet	133
13.4.1 Problemstillingen	133
13.4.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	134
13.5 Domstoloven – vilkår for å opptre som meddommer	135
13.5.1 Problemstillingen	135
13.5.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	138
13.6 Rettshjelploven – retten til fri rettshjelp	139
13.6.1 Problemstillingen	139
13.6.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	141

Artikkel 14 Rett til frihet og personlig sikkerhet	143
14.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	143
14.1.1 Innledning	143
14.1.2 Personlig frihet og sikkerhet	144
14.1.3 Frihetsberøvelse.....	144
14.1.4 Rettsikkerhetsgarantier ved frihetsberøvelse	146
14.2 Norges gjennomføring	146
14.2.1 Ratifikasjonen	146
14.2.2 Tolkningserklæringen	146
14.2.3 Norges statsrapport	147
14.2.4 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	148
14.2.5 Komiteens anbefalinger til Norge	148
14.3 Innspill til utvalget.....	150
14.4 Norsk lovgivning om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren.....	150
14.4.1 Lovbestemmelser som åpner for bruk av tvang	150
14.4.2 Lovforslag og -endringer der forholdet til konvensjonen er vurdert	152
14.5 Utvalgets vurderinger av behovet for lovendring.....	156
14.5.1 Problemstillingen	156
14.5.2 Konvensjonens ordlyd og kontekst, statenes forståelse og kollisjon med andre rettigheter	157
14.5.3 Andre lovutvalgs vurdering av spørsmålet.....	159
14.5.4 Behandling av spørsmålet i juridisk litteratur	159
14.5.5 Andre internasjonale regler som staten er bundet av.....	160
14.5.6 Utvalgets konklusjon om adgangen til å videreføre tvangs- hjemler i norsk rett	162
Artikkel 15 Frihet fra tortur.....	165
15.1 Innledning	165
15.2 Forpliktelsene etter konvensjonen	165
15.3 Norges gjennomføring	166
15.3.1 Ratifikasjonen.....	166
15.3.2 Norges statsrapport	166
15.3.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	166
15.3.4 Komiteens anbefalinger til Norge	167
15.4 Norsk lovgivning om elektrokonvulsiv terapi (ECT)	168
15.4.1 Gjeldende rett.....	168
15.4.2 Pågående lovarbeid	169
15.5 Utvalgets vurderinger av behovet for lovendringer knyttet til bruk av ECT	170
Artikkel 16 Frihet fra utnyttning, vold og misbruk.....	173
16.1 Forpliktelser etter konvensjonen.....	173
16.2 Norges gjennomføring	174
16.2.1 Ratifikasjonen	174
16.2.2 Norges statsrapport	174
16.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	175
16.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	175
16.3 Utvalgets vurderinger av behovet for lovendringer	177
Artikkel 17 Vern om personlig integritet	179
17.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	179
17.2 Norges gjennomføring	180
17.2.1 Ratifikasjonen	180

17.2.2	Norges statsrapport	180
17.2.3	Alternativ rapport fra sivilt samfunn	180
17.2.4	Komiteens anbefalinger til Norge	180
17.3	Norsk lovgivning	181
17.4	Utvalgets generelle vurdering av behovet for lovendringer	181
17.5	Sterilisering og abort	182
17.5.1	Begrensninger i selvbestemmelsesretten	182
17.5.2	Abortloven	182
17.5.3	Steriliseringsloven.....	183
17.5.4	Utvalgets vurdering av behovet for å endre steriliserings- loven og abortloven.....	185
Artikkel 18 Statsborgerskap og bevegelsesfrihet		191
18.1	Forpliktelsene etter konvensjonen	192
18.2	Norges gjennomføring	193
18.3	Norsk lovgivning – passloven og ID-kortloven	193
18.4	Utvalgets vurdering av behovet for endringer i passloven og ID-kortloven ...	195
18.4.1	Forholdet til konvensjonen.....	195
18.4.2	Kravet om vergens samtykke der søkeren er fratatt rettslig handleevne	196
18.4.3	Funksjonsnedsettelse som passhindring.....	197
Artikkel 19 Selvstendig liv og inkludering i samfunnet		199
19.1	Forpliktelsene etter konvensjonen	199
19.1.1	Selvstendig liv og inkludering i samfunnet	200
19.1.2	Valg av bosted (bokstav a)	201
19.1.3	Støttetjenester og personlig bistand (bokstav b).....	201
19.1.4	Tilgjengelige tjenester og tilbud (bokstav c)	203
19.1.5	Forpliktelsenenes karakter.....	203
19.2	Norges gjennomføring	205
19.2.1	Ratifikasjonen	205
19.2.2	Norges statsrapport	206
19.2.3	Alternativ rapport fra sivilt samfunn	206
19.2.4	Komiteens anbefalinger til Norge	206
19.3	Norsk lovgivning	208
19.3.1	Oversikt	208
19.3.2	Kommunen skal tilby nødvendige og forsvarlige tjenester	208
19.3.3	Selvbestemmelse og individuell tilrettelegging.....	210
19.4	Situasjonsbeskrivelse	211
19.5	Utvalgets generelle vurdering av behovet for lovendringer	213
19.6	Valg av bosted	213
19.6.1	Norsk lovgivning.....	214
19.6.2	Mer om komiteens uttalelser om retten til å velge bosted	215
19.6.3	Samlokalisering og kommunens ressurser og tilgang til personell....	217
19.6.4	Utvalgets vurdering av kommunenes handlingsrom etter konvensjonen	220
19.6.5	Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	221
19.7	Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	222
19.7.1	Lovregulering.....	222
19.7.2	Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer	226

Artikkel 20 Personlig mobilitet	229
Artikkel 21 Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon.....	233
21.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	233
21.2 Norges gjennomføring	234
21.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	235
Artikkel 22 Respekt for privatlivet	237
22.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	237
22.2 Norges gjennomføring	238
22.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	238
Artikkel 23 Respekt for hjemmet og familien	241
23.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	241
23.2 Norges gjennomføring	242
23.2.1 Ratifikasjonen	242
23.2.2 Norges statsrapport	243
23.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	243
23.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	243
23.3 Norsk lovgivning – barnevernsloven	244
23.4 Utvalgets vurdering av behovet for å endre barnevernsloven	245
23.4.1 Behov for lovendring	245
23.4.2 Utvalgets konklusjon	246
Artikkel 24 Utdanning	249
24.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	249
24.2 Norges gjennomføring	253
24.3 Norsk lovgivning	255
24.3.1 Likestillings- og diskrimineringsloven.....	255
24.3.2 Utdanningslovene.....	255
24.3.3 Åndsverkloven	256
24.4 Situasjonsbeskrivelse	257
24.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	258
Artikkel 25 Helse	261
25.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	261
25.2 Norges gjennomføring	263
25.3 Norsk lovgivning	264
25.3.1 Rett til nødvendig helsehjelp	264
25.3.2 Krav om samtykke	264
25.3.3 Helsehjelp uten samtykke.....	264
25.3.4 Sterilisering og abort uten samtykke.....	265
25.4 Situasjonsbeskrivelse	265
25.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	265
25.5.1 Rimelig tilrettelegging (artikkel 5 nr. 3).....	265
25.5.2 Tilgjengelighet (artikkel 9).....	266
25.5.3 Beslutningsstøtte (artikkel 12 nr. 3).....	266
25.5.4 Samtykkekompetanse og tvang (artikkel 14).....	266
25.5.5 Sterilisering og abort (artikkel 6, 12, 14, 15, 17, 23 mm).....	266

Artikkel 26 Habilitering og rehabilitering.....	269
26.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	269
26.2 Norges gjennomføring	270
26.3 Norsk lovgivning	270
26.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	271
Artikkel 27 Arbeid og sysselsetting	273
27.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	273
27.2 Norges gjennomføring	275
27.3 Norsk lovgivning	276
27.3.1 Likestillings- og diskrimineringsloven.....	276
27.3.2 Arbeidsmiljøloven	277
27.3.3 Helse- og omsorgstjenesteloven.....	278
27.4 Situasjonsbeskrivelse	278
27.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	278
Artikkel 28 Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse	281
28.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	281
28.2 Norges gjennomføring	282
28.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	283
Artikkel 29 Deltakelse i det politiske og offentlige liv	285
29.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	285
29.2 Norges gjennomføring	287
29.3 Norsk lovgivning	288
29.3.1 Stemmeretten	288
29.3.2 Ny valglov	288
29.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer.....	290
Artikkel 30 Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelse og idrett	293
30.1 Forpliktelsene etter konvensjonen	293
30.2 Norges gjennomføring	295
30.2.1 Ratifikasjonen	295
30.2.2 Norges statsrapport	295
30.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn	295
30.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge	296
30.3 Norsk lovgivning	296
30.4 Utvalgets vurdering av behov for lovendringer	296



ARTIKLENE 1 TIL 4

Generelle bestemmelser

Artiklene 1 til 4 fastsetter konvensjonens formål, definisjoner, generelle prinsipper og generelle forpliktelser. Disse bestemmelsene fastsetter ikke plikter og rettigheter som kan påberopes uavhengig av andre regler i konvensjonen eller i norsk rett. Inkorporering av artikkel 1 til 4 vil derfor ikke ha rettslig betydning. Bestemmelsene angir imidlertid viktige tolkningsmomenter for å fastslå rekkevidden av de konkrete bestemmelsene i artikkel 5 til 30.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har i sine anbefalinger til Norge i tilknytning til disse artiklene blant annet pekt på at konvensjonen ikke er inkorporert og at den menneskerettslige tilnærmingen til funksjonshemming ikke er gjennomført fullt ut i norsk lovgivning.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLES 1-4

5. The Committee is concerned about:

- (a) The fact that the Convention has not been incorporated into national law and there is no comprehensive strategy or action plan for the implementation of the Convention, with timelines and budgets, developed in consultation with organizations of persons with disabilities;
- (b) The interpretative declarations made on articles 12, 14 and 25 of the Convention;
- (c) The fact that the State party has not yet ratified the Optional Protocol to the Convention;
- (d) The slow progress in replacing the medical model of disability with the human rights model of disability;

(e) The differences between the services offered by the different municipalities to persons with disabilities;

(f) The lack of sustainable financial support for organizations of persons with disabilities.

6. The Committee recommends that the State party:

(a) Incorporate the Convention into national law, revise its legislation in line with the Convention and develop a comprehensive strategy and action plan with transparent and sustainable financial resources for the implementation of the Convention, with clear timelines, in close, meaningful and fully accessible consultation with organizations of persons with disabilities;

(b) Consider withdrawing its interpretative declarations on articles 12, 14 and 25 of the Convention;

(c) Ratify the Optional Protocol to the Convention;

(d) Adopt the human rights model of disability in all regulations relating to the assessment of disability, in accordance with the criteria and principles provided in articles 1 to 3 of the Convention;

(e) Take all measures necessary to reduce the differences between the services offered by the different municipalities to persons with disabilities through national regulations, standards and guidelines;

(f) Provide sustainable financial support for organizations of persons with disabilities.

Artikkel 1 Formål

Formålet med konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er å fremme, verne om og sikre funksjonshemmede full og likeverdig realisering av sine menneskerettigheter, og å fremme respekt for deres iboende verdighet.

ARTICLE 1 PURPOSE

The purpose of the present Convention is to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity.

Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.

Begrepene funksjonshemmede og funksjonsnedsettelse («persons with disabilities», «impairment») er forklart i artikkel 1 andre ledd. Dette behandles i utredningen del I punkt 5.4, og berøres ikke nærmere her.

For det første skal funksjonshemmede ha full og likeverdig rett til å realisere sine menneskerettigheter. Menneskerettighetene gjelder uavhengig av ferdigheter og egenskaper. Konvensjonen er basert på erkjennelsen av at full realisering av rettighetene må ta høyde for at forskjeller mellom mennesker krever ulike tiltak. Like formelle muligheter er ikke tilstrekkelig for at funksjonshemmede skal kunne utnytte rettighetene. Like rettigheter kan kreve tilrettelegging og andre særlige tiltak rettet mot funksjonshemmede.

For det andre hviler konvensjonen på prinsippet om alle menneskers likeverd, som er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 1, som sier at alle er født med samme menneskeverd.

For det tredje er det et formål å bygge ned hindringer i samfunnet som særlig rammer funksjonshemmede. Slike hindringer kan være fysiske, sosial, rettslige, tekniske eller organisatoriske.

Konvensjonen skal fremme, verne og sikre («promote, protect and ensure») disse målene. Dette skal få tydelig frem de proaktive elementene i statens forpliktelser og at målet er å oppnå fulle reelle rettigheter (resultatlikhet).¹

¹ Bantekas mfl 2018 side 49.

Artikkel 2 Definisjoner

Artikkel 2 definerer noen sentrale begrep i konvensjonen.

Kommunikasjon omfatter blant annet språk, teksting, punktskrift, taktil kommunikasjon, storskrift, tilgjengelige multimedia, så vel som skrift, lyd, lettlest språk, opplesning, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, inkludert tilgjengelig informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

ARTICLE 2 DEFINITIONS

For the purposes of the present Convention:

“Communication” includes languages, display of text, Braille, tactile communication, large print, accessible multimedia as well as written, audio, plain-language, human-reader and augmentative and alternative modes, means and formats of communication, including accessible information and communication technology;

“Language” includes spoken and signed languages and other forms of non spoken languages;

“Discrimination on the basis of disability” means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation;

“Reasonable accommodation” means necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms;

“Universal design” means the design of products, environments, programmes and services to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. “Universal design” shall not exclude assistive devices for particular groups of persons with disabilities where this is needed.

Språk omfatter talespråk og tegnspråk og andre former for ikke-verbal kommunikasjon,

Med *diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse* («on the basis of disability») menes enhver forskjellsbehandling, utelukkelse eller innskrenkning på grunn av funksjonsnedsettelse som har som formål eller virkning å begrense eller oppheve anerkjennelsen,

nytelsen eller utøvelsen, på lik linje med andre, av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller et hvilket som helst annet område. Se nærmere om diskriminering under artikkel 5.

Rimelig tilrettelegging («reasonable accommodation») forstås som en plikt til nødvendig tilrettelegging med mindre dette er uforholdsmessig eller urimelig byrdefullt. Manglende tilrettelegging anses som diskriminering. Se nærmere under utvalgets drøftelse av artikkel 5.

Universell utforming forklares som utformingen av produkter, det fysiske miljø, programvare eller tjenester slik at disse kan benyttes av alle, uten behov for ytterligere tilpasning. Universell utforming er i konvensjonen ellers bare direkte regulert i artikkel 4 nr. 1 bokstav f som en generell forpliktelse til forskning og utvikling av varer, tjenester, utstyr og anlegg. Universell utforming er likevel et sentralt prinsipp i statenes gjennomføring av konvensjonen. Dette gjelder særlig pliktene knyttet til tilgjengelighet. Se nærmere i del II om artikkel 9.

Artikkel 3 Generelle prinsipper

Artikkel 3 fastsetter generelle prinsipper som konvensjonen er basert på. Prinsippene har en indre sammenheng og er på ulike måter nedfelt i de konkrete bestemmelsene i artikkel 5 til 30. Fastsetting av slike generelle prinsipper er et særtrekk ved konvensjonen. Formålet er å gi statene veiledning i gjennomføringen av forpliktelsene i konvensjonen.²

I det følgende gis en oversikt over prinsippene.³

Respekt for menneskers iboende verdighet, individuelle selvstendighet – herunder frihet til å treffe egne valg, og uavhengighet

Alle menneskers iboende verdighet ligger til grunn for menneskerettighetene. Dette er presisert i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 1.

Likestillings- og diskrimineringsombudet forklarer prinsippet om selvbestemmelse slik i rapporten *Retten til selvbestemmelse. Fra vergemål til beslutningsstøtte* (2021):

Prinsippet om selvbestemmelse handler dypest sett om at alle mennesker skal bli behandlet som individer med en egen vilje, og ligger derfor i kjernen av hva menneskeverd og menneskerettighetene handler om.

Selvbestemmelse er uttrykkelig foreskrevet i CRPD art. 3 a) som et generelt prinsipp om individuell selvstendighet med rett til å treffe egne valg [...]. At det er et generelt prinsipp, betyr at alle enkeltrettigheter i konvensjonen skal tolkes i lys av forpliktelsen om selvbestemmelse. Beskyttelse av selvbestemmelse er dermed også nødvendig for å kunne beskytte andre menneskerettigheter, og de andre rettighetene er også nødvendige for å støtte opp om selvbestemmelse. Retten til ytringsfrihet, til privatliv, til helse, til å være likestilt på arbeidsmarkedet (f.eks. ha valgmuligheter), til å delta i samfunnet og til å kunne velge hvor og med hvem man vil bo, kan ikke oppfylles uten at personens selvbestemmelse respekteres. Begrensninger på selvbestemmelse kan for eksempel gi negative helsemessige konsekvenser i form av apati og

² Bantekas mfl 2018 side 884-85.

³ Skarstad 2019 side 48-53 gir en overordnet beskrivelse av prinsippene. Se også Bantekas mfl 2018 side 84 flg.

depresjon, mens høyere grad av selvbestemmelse er forbudt med bedre helse og selvtilfredshet.

Likeledes er det slik at det å være hovedaktøren i sitt eget liv og bestemme selv styrkes av god helse, å delta i samfunnet, gjennom å ytre seg, og å være likestilt på arbeidsmarkedet. Et godt bomiljø og gode boliger er viktig for å kunne greie seg mest mulig selv og for å fremme aktiv deltakelse i samfunnet. Videre er individtilpassede helse- og omsorgstjenester viktig for å støtte opp om den enkeltes selvbestemmelse og samfunnsdeltakelse.⁴

Ikke-diskriminering

Dette er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp, som er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 2 og i alle andre menneskerettskonvensjoner, se blant annet SP artikkel 2 nr. 1 og 26, ØSK artikkel 2 nr. 2 og EMK artikkel 14.

Diskriminering er definert i konvensjonen artikkel 2. Artikkel 5 slår fast retten til likhet og ikke-diskriminering for funksjonshemmede. Staten har etter artikkel 4 nr. 1 bokstav b en generell forpliktelse til å treffe alle hensiktsmessige tiltak, inkludert lovgivning, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering. Se nærmere om ikke-diskriminering i del II om artikkel 5.

ARTICLE 3 GENERAL PRINCIPLES

The principles of the present Convention shall be:

- (a) Respect for inherent dignity, individual autonomy including the freedom to make one's own choices, and independence of persons;
- (b) Non-discrimination;
- (c) Full and effective participation and inclusion in society;
- (d) Respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity;
- (e) Equality of opportunity;
- (f) Accessibility;
- (g) Equality between men and women;
- (h) Respect for the evolving capacities of children with disabilities and respect for the right of children with disabilities to preserve their identities.

⁴ LDO 2021-1 side 14.

Deltakelse og inkludering i samfunnet

Dette er et prinsipp som bygger på funksjonshemmedes konkrete erfaringer med å bli holdt utenfor utdanning, arbeidslivet, kulturlivet og andre arenaer. Deltakelse og inkludering er nødvendig for at funksjonshemmede skal kunne utvikle seg, trives og oppnå sitt potensiale. Deltakelse og inkludering er også en måte å styrke selvbestemmelsen på. Inkludering er særlig viktig i sammenheng med artikkel 19 om retten til et selvstendig liv. Se del II omtalen av artikkel 19, der dette forklares nærmere.

Respekt for forskjeller og aksept av funksjonshemmede som en del av det menneskelige mangfold og av menneskeheten

Dette henger sammen med forståelsen av hva funksjonshemming er. En funksjonshemmet person skal ikke ses på og behandles som et avvik fra en såkalt normal person. Alle skal verdsettes for den de er. Dette prinsippet reflekterer paradigmeskiftet som konvensjonen innebærer. Se nærmere del I punkt 5.1.2 om den menneskerettslige forståelsen av funksjonshemming og del II om artikkel 1.

Like muligheter

Funksjonshemmede skal ha de samme mulighetene til å nyte godt av menneskerettighetene som andre. Dette sikter ikke bare til formelle muligheter. Like viktig er å sikre at funksjonshemmede får like *reelle* muligheter. Ved å fjerne individuelle og generelle barrierer gjennom tilrettelegging, tilgjengelighet og andre ikke-diskrimineringsiltak, vil reell likestilling oppnås. Dette skal gjennomføres både på et generelt plan, for eksempel gjennom universell utforming, og på et individuelt plan for eksempel ved personlig assistanse. Prinsippet om like muligheter er reflektert i de enkelte artiklene som fastsetter negative forpliktelser for staten til å oppheve diskriminerende lover og praksis, og positive forpliktelser til å gjennomføre aktive tiltak som skal gi funksjonshemmede faktisk oppnåelse av menneskerettighetene.

Tilgjengelighet

For å sikre like muligheter og reell oppnåelse av menneskerettighetene må staten/ myndighetene sørge for tilgjengelighet. Dette omfatter ikke bare fravær av fysiske barrierer, men også for eksempel informasjon. Se nærmere del II omtalen av artikkel 9.

Likestilling mellom menn og kvinner

Funksjonshemmede kvinner er særlig utsatt for menneskerettsbrudd. Funksjonsnedsettelsen og deres kjønn er karaktertrekk som hver for seg og sammen gjør at de kan oppleve diskriminering. Artikkel 6 presiserer derfor funksjonshemmede kvinners menneskerettsvern, med særlig vekt på vernet mot sammensatt diskriminering.

Respekt for utviklingsmulighetene til funksjonshemmede barn og respekt for deres rett til å bevare sin identitet

Funksjonshemmede barn er også særlig utsatt for menneskerettsbrudd. Artikkel 7 presiserer derfor statens plikt til å sikre barns rettigheter og til å legge vekt på barnets beste som et grunnleggende hensyn.

Artikkel 3 fastsetter ikke forpliktelser som kan påberopes uavhengig av andre regler i konvensjonen eller i norsk rett. Prinsippene har likevel betydning for rettsanvendelsen. For det første skal alle rettighetene og pliktene i konvensjonen fortolkes i lys av disse prinsippene. Konvensjonens øvrige artikler er på ulike måter utslag av prinsippene. I noen artikler er dette tydelig, som for eksempel i artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse, artikkel 6 om kvinner og artikkel 7 om barn. For det andre skal også norske lover fortolkes i lys av prinsippene i artikkel 3, i samsvar med presumsjonsprinsippet. I tillegg kan det også nevnes at liknende prinsipper allerede ligger til grunn for en rekke norske lover, som for eksempel likestillings- og diskrimineringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, arbeidsmiljøloven og barneloven. Prinsippene tillegges vekt i fortolkningen av disse lovene, enten i samsvar med lovens formål eller forarbeider eller som reelle hensyn.

Artikkel 4 Generelle forpliktelser

Artikkel 4 slår fast generelle forpliktelser som påhviler staten. Artikkelen skal veilede staten i gjennomføringen av rettighetene.⁵ Det kan ikke utledes korresponderende rettigheter av disse forpliktelsene alene. I utgangspunktet vil forpliktelsene derfor ikke påvirkes av inkorporering. Konvensjonens konkrete rettigheter må imidlertid fortolkes i lys av disse forpliktelsene. Utvalget gir her en oversikt over forpliktelsene.

ARTICLE 4 GENERAL OBLIGATIONS

1. States Parties undertake to ensure and promote the full realization of all human rights and fundamental freedoms for all persons with disabilities without discrimination of any kind on the basis of disability. To this end, States Parties undertake:

(a) To adopt all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention;

(b) To take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices that constitute discrimination against persons with disabilities;

(c) To take into account the protection and promotion of the human rights of persons with disabilities in all policies and programmes;

(d) To refrain from engaging in any act or practice that is inconsistent with the present Convention and to ensure that public authorities and institutions act in conformity with the present Convention;

⁵ Bantekas mfl 2018 side 107.

(e) To take all appropriate measures to eliminate discrimination on the basis of disability by any person, organization or private enterprise;

(f) To undertake or promote research and development of universally designed goods, services, equipment and facilities, as defined in article 2 of the present Convention, which should require the minimum possible adaptation and the least cost to meet the specific needs of a person with disabilities, to promote their availability and use, and to promote universal design in the development of standards and guidelines;

(g) To undertake or promote research and development of, and to promote the availability and use of new technologies, including information and communications technologies, mobility aids, devices and assistive technologies, suitable for persons with disabilities, giving priority to technologies at an affordable cost;

(h) To provide accessible information to persons with disabilities about mobility aids, devices and assistive technologies, including new technologies, as well as other forms of assistance, support services and facilities;

(i) To promote the training of professionals and staff working with persons with disabilities in the rights recognized in the present Convention so as to better provide the assistance and services guaranteed by those rights.

2. With regard to economic, social and cultural rights, each State Party undertakes to take measures to the maximum of its available resources and, where needed, within the framework of international cooperation, with a view to achieving progressively the full realization of these rights, without prejudice to those obligations contained in the present Convention that are immediately applicable according to international law.

3. In the development and implementation of legislation and policies to implement the present Convention, and in other decision-making processes concerning issues relating to persons with disabilities, States Parties shall closely consult with and actively involve persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations.

4. Nothing in the present Convention shall affect any provisions which are more conducive to the realization of the rights of persons with disabilities and which may be contained in the law of a State Party or international law in force for that State. There shall be no restriction upon or derogation from any of the human rights and fundamental freedoms recognized or existing in any State Party to the present Convention pursuant to law, conventions, regulation or custom on the pretext that the present Convention does not recognize such rights or freedoms or that it recognizes them to a lesser extent.

5. The provisions of the present Convention shall extend to all parts of federal States without any limitations or exceptions.

Statens plikt til å iverksette tiltak for å realisere rettighetene

Etter artikkel 4 nr. 1 er staten forpliktet til å sikre og å fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for funksjonshemmede uten diskriminering. I bokstav a til i, listes opp tiltak som staten skal iverksette. Staten skal treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i konvensjonen (bokstav a). Staten skal også endre eller oppheve lover, forskrifter mm. som er diskriminerende (bokstav b). Videre skal staten treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller private foretak diskriminerer funksjonshemmede (bokstav e). Staten skal også blant annet iverksette og fremme forskning på og utvikling av varer, tjenester, utstyr og anlegg som er universelt utformet (bokstav f).

Progressiv gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Artikkel 4 nr. 2 sier at staten skal treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid, uten at dette berører forpliktelsene i konvensjonen som i henhold til folkeretten har umiddelbar virkning.

Det følger av denne bestemmelsen at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er gjenstand for progressiv gjennomføring. Dette må forstås i lys av ØSK artikkel 2 nr. 2:

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

Full realisering av rettighetene kan bare gjennomføres på sikt, avhengig av statens ressurser. Staten skal bruke maksimum av sine tilgjengelige ressurser til en gradvis gjennomføring. Planer og tiltak skal likevel settes i gang umiddelbart eller innen en rimelig kort tidsperiode.⁶

Samtidig forutsetter konvensjonen at det er forpliktelser i konvensjonen som har umiddelbar virkning, også blant de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene. FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har her pekt på ikke-diskriminering, rimelig tilrettelegging og gratis utdanning.⁷

Konvensjonen gir med dette uttrykk for en anerkjennelse og videreføring av skillet mellom sivile og politiske rettigheter på den ene siden, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den andre siden. Konvensjonen har rettigheter av begge typer, uten at det alltid kan skilles klart mellom disse. Videre omhandler de fleste artiklene begge typer rettigheter, for eksempel ved at artikkelen fastsetter et krav om ikke-diskriminering samtidig som staten skal sette i verk aktive tiltak for å sikre reell oppnåelse av rettigheten.

⁶ General Comment no. 5 avsnitt 41.

⁷ Bantekas 2018 mfl side 132 med henvisning til komiteens uttalelser og til CESCR General Comment No. 3.

De funksjonshemmedes organisasjoner skal trekkes inn i arbeidet med å utforme lover og politikk

Artikkel 4 nr. 3 sier at staten skal trekke inn og rådføre seg inngående med funksjonshemmede, gjennom de organisasjonene som representerer dem, i arbeidet med å utvikle og gjennomføre lovgivning og politikk som gjelder spørsmål knyttet til funksjonshemmede. Denne forpliktelsen er sentral. Under konvensjonsforhandlingene kom viktigheten av deltagelse til uttrykk med slagordet «Nothing about us without us».

Bestemmelser som i større grad kan bidra til å virkeliggjøre rettighetene

Artikkel 4 nr. 4 slår fast at konvensjonen ikke skal berøre andre bestemmelser i nasjonal eller internasjonal rett som i større grad kan bidra til å virkeliggjøre rettighetene. Dette betyr at ingen innskrenkninger i rettighetene til funksjonshemmede skal begrunnes i konvensjonen. Ingen innskrenkning i eller avvikelse fra rettigheter i norsk lov, overenskomst, forskrift eller sedvane, skal begrunnes i at konvensjonen ikke anerkjenner slike rettigheter eller anerkjenner dem i mindre utstrekning. For eksempel kan staten ha tjenestetilbud som går lenger enn det som er nødvendig etter konvensjonen. Et annet eksempel er diskrimineringslovgivning som gir et sterkere eller mer omfattende diskrimineringsvern enn det som følger av artikkel 5. I slike tilfeller er det ikke tale om motstrid og konvensjonens regler skal ikke legges til grunn foran de nasjonale reglene. Konvensjonen gir derimot ingen anvisning på løsning i de situasjonene der det må foretas en avveining mellom ulike rettigheter, slik som for eksempel retten til høyest mulig helsestandard og retten til selvbestemmelse.

Alle deler av en forbundsstat

Artikkel 4 nr. 5 sier at konvensjonens bestemmelser skal gjelde i alle deler av en forbundsstat, uten begrensninger eller unntak. Denne har ikke relevans for Norge.



ARTIKKEL 5

Likhet og ikke-diskriminering

Artikkel 5 gjelder statens plikt til å sikre retten til likhet og ikke-diskriminering for funksjonshemmede i lovgivningen, ved å forby diskriminering og ved rimelig tilrettelegging. Dette gjelder på alle livsområder. Ikke-diskriminering er et av de generelle prinsippene i konvensjonen, jf. artikkel 3 bokstav b. Staten har etter artikkel 4 nr. 1 bokstav b en generell forpliktelse til å treffe alle hensiktsmessige tiltak, inkludert lovgivning, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering.

Ikke-diskriminering er et generelt menneskerettslig prinsipp jf. blant annet Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 2, SP artikkel 2, ØSK artikkel 2 nr. 2 og EMK artikkel 14. Den generelle retten til rimelig tilrettelegging i artikkel 5 nr. 3, er imidlertid et særtrekk ved konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som ikke gjenfinnes i andre konvensjoner.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har i sine generelle kommentarer *No 6, Article 5: Equality and non-discrimination, 9 March 2018*, forklart nærmere hva som menes med diskriminering og i hva slags situasjoner diskrimineringsvernet kan påberopes.

5.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

5.1.1 Likhet for og etter loven

Artikkel 5 nr. 1 slår fast at alle er like for og etter loven, og at alle har rett til den samme beskyttelsen og den samme fordelingen av loven. Det presiseres at denne rettigheten gjelder uten noen form for diskriminering. En tilsvarende bestemmelse er inntatt i SP artikkel 26.

At alle er like for og etter loven forklares slik av komiteen i de generelle kommentarene:

“Equality under the law” is unique to the Convention. It refers to the possibility to engage in legal relationships. While equality before the law refers to the right to be protected by the law, equality under the law refers to the right to use the law for personal benefit. Persons with disabilities have the right to be effectively protected and to positively engage. The law itself shall guarantee the substantive equality of all those within a given jurisdiction. Thus, the

recognition that all persons with disabilities are equal under the law means that there should be no laws that allow for specific denial, restriction or limitation of the rights of persons with disabilities, and that disability should be mainstreamed in all legislation and policies.¹

ARTICLE 5 EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION

1. States Parties recognize that all persons are equal before and under the law and are entitled without any discrimination to the equal protection and equal benefit of the law.
2. States Parties shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds.
3. In order to promote equality and eliminate discrimination, States Parties shall take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided.
4. Specific measures which are necessary to accelerate or achieve de facto equality of persons with disabilities shall not be considered discrimination under the terms of the present Convention.

At alle har rett til den samme beskyttelsen og den samme fordelen av loven forklares slik av komiteen:

The phrase “equal protection of the law” is well known in international human rights treaty law and is used to demand that national legislatures refrain from maintaining or establishing discrimination against persons with disabilities when enacting laws and policies. [...] the term “equal benefit of the law” is used, meaning that States parties must eliminate barriers to gaining access to all of the protections of the law and the benefits of equal access to the law and justice to assert rights.²

Denne bestemmelsen stiller krav til justissektoren. Lover skal utformes slik at de ikke i seg selv diskriminerer funksjonshemmede, jf. den generelle plikten i artikkel 4 nr. 1 b til å oppheve eller endre alle diskriminerende lover. Også prosessen i sivile saker og straffesaker omfattes av artikkel 5 nr. 1. Se utvalgets vurdering under artikkel 13 om tilgang til rettssystemet.

¹ General Comments no. 6 avsnitt 14.

² General Comments no. 6 avsnitt 16.

5.1.2 Diskrimineringsforbud

Det følger av artikkel 5 nr. 2 at staten skal forby enhver form for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse og sikre funksjonshemmede lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering, uansett grunn.

Ut fra konvensjonens fortale og komiteens generelle kommentarer til artikkel 5, som viser til andre FN-konvensjoner³, synes det klart at konvensjonen bygger på samme diskrimineringsbegrep som andre menneskerettskonvensjoner, særlig rasediskrimineringskonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen. Det finnes imidlertid ingen felles definisjon.

Diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse er definert i artikkel 2:

“Discrimination on the basis of disability” means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation;

Dette omfatter alle former for diskriminering som har sammenheng med funksjonsnedsettelse. Komiteen viser til fire hovedformer for diskriminering: Direkte diskriminering, indirekte diskriminering (både aktive handlinger og unnlatelser), nektelse av rimelig tilrettelegging og trakassering:

(a) “Direct discrimination” occurs when, in a similar situation, persons with disabilities are treated less favourably than other persons because of a different personal status in a similar situation for a reason related to a prohibited ground. Direct discrimination includes detrimental acts or omissions based on prohibited grounds where there is no comparable similar situation. The motive or intention of the discriminating party is not relevant to a determination of whether discrimination has occurred. For example, a State school that refuses to admit a child with disabilities in order not to change the scholastic programmes does so just because of his or her disability and is an example of direct discrimination;

(b) “Indirect discrimination” means that laws, policies or practices appear neutral at face value but have a disproportionate negative impact on a person with a disability. It occurs when an opportunity that appears accessible in reality excludes certain persons owing to the fact that their status does not allow them to benefit from the opportunity itself. For example, if a school does not provide books in Easy-Read format, it would indirectly discriminate against persons with intellectual disabilities, who, although technically allowed to attend the school, would in fact need to attend another. Similarly, if a candidate with restricted mobility had a job interview on a second floor office in a building without an elevator, although allowed to sit the interview, the situation puts him/her in an unequal position;

³ Fortalen bokstav d og General Comments no. 6, avsnitt 5.

(c) "Denial of reasonable accommodation", according to article 2 of the Convention, constitutes discrimination if the necessary and appropriate modification and adjustments (that do not impose a "disproportionate or undue burden") are denied and are needed to ensure the equal enjoyment or exercise of a human right or fundamental freedom. Not accepting an accompanying person or refusing to otherwise accommodate a person with a disability are examples of denial of reasonable accommodation;

(d) "Harassment" is a form of discrimination when unwanted conduct related to disability or other prohibited grounds takes place with the purpose or effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment. It can happen through actions or words that have the effect of perpetuating the difference and oppression of persons with disabilities. Particular attention should be paid to persons with disabilities living in segregated places, such as residential institutions, special schools or psychiatric hospitals, where this type of discrimination is more likely to occur and is by nature invisible, and so not likely to be punished. "Bullying" and its online form, cyberbullying and cyberhate, also constitute particularly violent and harmful forms of hate crimes. Other examples include (disability-based) violence in all its appearances, such as rape, abuse and exploitation, hate-crime and beatings.⁴

Diskrimineringen kan knyttes til funksjonsnedsettelse alene, eller til flere andre grunnlag, som for eksempel alder eller kjønn. Diskriminering på flere grunnlag betyr at en person diskrimineres både fordi hun er funksjonshemmet og fordi hun for eksempel er jente. Det kan også være et samvirke mellom disse diskrimineringsgrunnlagene. Dette kalles også sammensatt, multipl eller interseksjonell diskriminering. Funksjonshemmede kan være særlig utsatte for slik diskriminering. Rettighetene til kvinner og barn er derfor presisert i artikkel 6 og 7. Diskriminering på flere grunnlag nevnes særlig i artikkel 6 om kvinner med funksjonsnedsettelse.

Det er tale om diskriminering enten den skjer på grunn av faktisk funksjonsnedsettelse, eller tidligere, fremtidig eller antatt funksjonsnedsettelse. Det samme gjelder dersom noen diskrimineres på grunn av andres nedsatte funksjonsevne, for eksempel barn eller partner.⁵

Retten til ikke-diskriminering er autonom, i den forstand at retten gjelder også på områder som ikke er særlig regulert i konvensjonen. Prinsippet gjelder alle livs- og samfunnsområder, ikke kun definerte sektorer.

Staten skal sørge for effektiv håndheving og reelle muligheter for de som mener seg diskriminert til å bringe klager om brudd på diskrimineringsvernet frem for domstoler eller andre egnede organer («legal remedies and sanctions»)⁶.

Konvensjonens diskrimineringsbegrep må avgrenses mot forskjellsbehandling som er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Det menneskerettslige diskrimineringsbegrepet gjelder kun forskjellsbehandling som mangler saklig grunn, ikke er nødvendig og ikke er forholdsmessig. Det er først når forskjellsbehandlingen ikke kan

⁴ General Comments No. 6, avsnitt 18.

⁵ General Comments No. 6 avsnitt 20.

⁶ General Comments No. 6 avsnitt 22.

forsvares, ikke har en tilstrekkelig tungtveiende legitim begrunnelse, at det er tale om diskriminering. Dette må legges til grunn selv om verken konvensjonens ordlyd eller komiteens generelle kommentarer til artikkel 5 nevner et slikt forbehold.⁷

Plikten til å forby diskriminering og sørge for lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering har umiddelbar virkning.

5.1.3 Rimelig tilrettelegging

Artikkel 5 nr. 3 sier at staten skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre en rimelig tilrettelegging («reasonable accommodation»). I artikkel 2 er rimelig tilrettelegging definert som

necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms.

Å bli nektet rimelig tilrettelegging regnes som diskriminering, jf. artikkel 2. Plikten til rimelig tilrettelegging gjelder alle livs- og samfunnsområder, ikke kun definerte sektorer. Plikten er likevel trukket frem i konvensjonen i tilknytning til enkelte artikler, jf. artikkel 14 nr. 2 om frihet og personlig sikkerhet, artikkel 24 nr. 2 bokstav c og nr. 5 om utdanning og artikkel 27 nr. 1 bokstav i om arbeid.

Komiteen har i sine generelle kommentarer til artikkel 5 gitt noen eksempler på hva som menes med rimelig tilrettelegging:

Examples of reasonable accommodations include making existing facilities and information accessible to the individual with a disability; modifying equipment; reorganizing activities; rescheduling work; adjusting curricula learning materials and teaching strategies; adjusting medical procedures; or enabling access to support personnel without disproportionate or undue burden.⁸

Rimelig tilrettelegging må påberopes av den som har behov for det. Plikten er reaktiv, i den forstand at den oppstår i situasjonen, eventuelt etter at den er påberopt av den som trenger tilrettelegging. Dette i motsetning til plikten til å treffe hensiktsmessig tiltak for å sikre tilgjengelighet på lik linje med andre etter artikkel 9. Her gjelder plikten tilrettelegging for en ubestemt gruppe funksjonshemmede og det er en proaktiv plikt i den forstand at tilgjengelighet skal bygges inn i bygninger og systemer i forkant. Plikten til rimelig tilrettelegging er sekundær i forhold til kravet om tilgjengelighet. Plikt til tilrettelegging inntreer først når generell tilgjengelighet ikke kan oppnås ved å fjerne eller redusere barrierene som den funksjonshemmede møter.⁹

Plikten til rimelig tilrettelegging har to elementer. For det første skal tilretteleggingen være nødvendig og hensiktsmessig, dvs. at den skal være egnet og tilstrekkelig til å fjerne de barrierene som er i veien for full utøvelse av en rettighet («necessary and appropriate modification and adjustments»). I dette ligger også at tilretteleggingen må være lovlig og praktisk

⁷ Dette ble lagt til grunn da Norge ratifiserte konvensjonen, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.1.

⁸ General Comments no. 6 avsnitt 23.

⁹ General Comments no. 6 avsnitt 24.

gjennomførbar. For det andre gjelder plikten bare så langt den ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde for pliktsubjektet («disproportionate or undue burden»):

“Reasonable accommodation” is a single term, and “reasonable” should not be misunderstood as an exception clause; the concept of “reasonableness” should not act as a distinct qualifier or modifier to the duty. It is not a means by which the costs of accommodation or the availability of resources can be assessed – this occurs at a later stage, when the “disproportionate or undue burden” assessment is undertaken. Rather, the reasonableness of an accommodation is a reference to its relevance, appropriateness and effectiveness for the person with a disability. An accommodation is reasonable, therefore, if it achieves the purpose (or purposes) for which it is being made, and is tailored to meet the requirements of the person with a disability.¹⁰

De viktigste faktorene i vurderingen er en avveining av kostnader knyttet til tilretteleggingen og betydningen for den funksjonshemmede (og andre funksjonshemmede) med hensyn til utøvelse av en rettighet, for eksempel utdanning eller arbeid. Dette forstås slik at kostnader knyttet til tilretteleggingen avgrenser plikten. Kostnadene må vurderes i forhold til den aktuelle virksomhetens ressurser, inkludert virksomhetens karakter, størrelse og økonomiske situasjon.¹¹

Hvordan tilretteleggingen skal gjennomføres i hvert tilfelle, må ifølge komiteen baseres på en konkret vurdering og en dialog mellom den funksjonshemmede og pliktsubjektet, for eksempel en utdanningsinstitusjon:

A case-by-case approach based on consultations with the relevant body charged with reasonable accommodation and the person concerned is therefore required. Potential factors to be considered include financial costs, resources available (including public subsidies), the size of the accommodating party (in its entirety), the effect of the modification on the institution or the enterprise, third-party benefits, negative impacts on other persons and reasonable health and safety requirements. Regarding the State party as a whole and the private sector entities, overall assets rather than just the resources of a unit or department within an organizational structure must be considered.¹²

Et særlig spørsmål er om også plikten til rimelig tilrettelegging etter artikkel 5 nr. 3 har umiddelbar virkning. Komiteen legger dette til grunn i sine generelle kommentarer.¹³ Det er imidlertid stilt spørsmål i juridisk teori om plikten i stedet kan gjennomføres progressivt. Noen utviklingsland har reservert seg mot artikkel 5 nr. 3 med henvisning til at plikten blir for ressurskrevende å gjennomføre.¹⁴

Utvalget antar at plikten til tilrettelegging har umiddelbar virkning. Utvalget viser til at ikke-diskrimineringsprinsippet generelt har umiddelbar virkning. Samtidig skal manglende tilrettelegging i strid med artikkel 5 nr. 3 anses som diskriminering, jf. artikkel 2. Og videre at tilretteleggingen er subsidiær og skal reparere eller kompensere for manglende tilgjengelighet etter artikkel 9, som derimot kan gjennomføres progressivt. Ressurshensyn må i

¹⁰ General Comments no. 6 avsnitt 25. Se også Bantekas mfl 2018 side 80–82.

¹¹ Se nærmere i Broderick og Ferri 2019 side 111–114.

¹² General Comments no. 6 avsnitt 26 bokstav e.

¹³ General Comments no. 6 avsnitt 23.

¹⁴ Bantekas mfl 2018 side 166.

stedet vektlegges i vurderingen av om tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde.

Mindretallet (Fagernæs) viser til sin dissens i del I kapittel 14 om artikkel 9 og forholdsmessighet.

5.1.4 Positiv særbehandling

Artikkel 5 nr. 4 avgrenser diskrimineringsforbudet mot positiv særbehandling, ved å slå fast at særlige tiltak som er nødvendige for å framskynde eller oppnå faktisk likhet for funksjonshemmede, ikke skal anses som diskriminering.

Bestemmelsen nyanserer definisjonen i artikkel 2 og fastsetter ikke noen plikt til positiv særbehandling.

5.2 Norges gjennomføring

5.2.1 Ratifikasjonen

Da Norge ratifiserte konvensjonen ble pliktene etter artikkel 5 ansett som oppfylt i norsk rett. Det ble vist til den dagjeldende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (som i 2017 ble erstattet av likestillings- og diskrimineringsloven) med diskrimineringsforbud og plikt til tilrettelegging, og til reglene om generell og individuell tilrettelegging og bistand i sektorlovene.¹⁵

5.2.2 Norges statsrapport

Norge viste i sin statsrapport i 2015 til diskrimineringsvernet etter Grunnloven § 98 og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

5.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I den alternative rapporten fra sivilt samfunn ble det anbefalt å utvide Diskrimineringsnemndas sanksjonsmuligheter til å kunne ilegge oppreisning i saker utover diskriminering i arbeidslivet, og å utvide nemndas sanksjonsmuligheter til å kunne ilegge erstatning i flere saker.¹⁶

5.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

I gjennomgangen av Norges statsrapport om gjennomføringen av artikkel 5, etterlyste komiteen en uttrykkelig beskyttelse mot diskriminering på flere grunnlag. Komiteen anbefalte også mer effektiv håndheving av diskrimineringsvernet ved at Diskrimineringsnemnda

¹⁵ Prop. 106 S (2011-2012) punkt 4.2.1.

¹⁶ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019 avsnitt 11-16. Rapporten er basert på lovendringene i 2018 da nemnda fikk sanksjonsmyndighet, jf. Prop.80 L (2016-2017).

skulle få utvidet myndighet til å sanksjonere brudd på loven. Komiteen mente også at diskrimineringsvernet eksplisitt bør gjelde utdanning.¹⁷

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 5

7. The Committee is concerned that:

(a) There is a lack of effective legislation and mechanisms to address multiple and intersectional forms of discrimination against persons with disabilities, especially against persons with disabilities belonging to ethnic minorities;

(b) There is poor access to legal aid in discrimination cases;

(c) The Equality and Anti-Discrimination Tribunal has limited powers to grant restitution and compensation;

(d) Persons with disabilities with a Sami background and children with disabilities from families with an immigrant background have poor access to public services due to communication problems, cultural differences and poor knowledge of the welfare system;

(e) There is no specific research on the living conditions of persons with disabilities belonging to national minorities, including Roma and Tater or Romani communities.

8. The Committee, in line with its general comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, recommends that the State party:

(a) Adopt the legal and other measures necessary to provide for explicit protection from multiple and intersectional forms of discrimination based on age, disability, national origin, sex, gender, ethnicity and migratory status, and for effective sanctions against perpetrators;

(b) Take effective measures to provide legal aid in all discrimination cases and increase the resources of the Equality and Anti-Discrimination Ombud to enable it to assist persons with disabilities in filing complaints to the Equality and AntiDiscrimination tribunal, including in cases of multiple and intersectional discrimination;

¹⁷ Komiteens anbefalinger til Norge 2019, avsnitt 38 bokstav a.

(c) Amend the Equality and Anti-Discrimination Act to expand the range of remedies available to complainants in disability-related discrimination cases before the Equality and Anti-Discrimination Tribunal;

(d) Carry out awareness-raising campaigns and provide training to inform indigenous persons with disabilities, persons with disabilities from ethnic minorities and immigrants with disabilities of their rights and how to access them;

(e) Conduct a study on the living conditions of persons with disabilities belonging to minorities, such as the Roma and Tater or Romani communities, in order to design and adopt appropriate legislative, administrative and practical steps to address inequality and discrimination.

5.3 Norsk lovgivning

Grunnloven § 98 slår fast at alle er like for loven, og at ingen må utsettes for usaklig uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av «kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse».

Forbudet gjelder generelt på alle livs- og samfunnsområder, og gjelder uttrykkelig både direkte og indirekte diskriminering, jf. § 7 og § 8. Diskrimineringsforbudet gjelder både eksisterende, antatt, tidligere eller fremtidig funksjonsnedsettelse, jf. § 6 andre ledd. Videre gjelder forbudet også hvis en person blir diskriminert på grunn av sin tilknytning til en person med funksjonsnedsettelse, og diskrimineringen skjer på grunn av funksjonsnedsettelsen, jf. § 6 tredje ledd.

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder diskriminerende *handlinger*. Loven gjelder også unnlatelser, for eksempel manglende tilrettelegging. Trakassering på grunn av noens funksjonsnedsettelse er forbudt etter § 13. Loven gjelder ellers ikke ytringer, men diskriminerende ytringer er forbudt etter straffeloven § 185.

Diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven er avgrenset i § 9, som sier at forskjellsbehandling ikke er i strid med diskrimineringsforbudet når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

Rekkevidden av § 9 ble vurdert i en kjennelse fra Høyesterett som gjaldt en advokat som hadde gjort gjeldende at det måtte tas hensyn til hans dysleksi ved salærfastsettingen i en straffesak, nærmere bestemt ved vurderingen av hva som er rimelig og nødvendig tidsbruk i den enkelte sak (HR-2022-350-A). Han anførte blant annet at salærforskriften måtte tolkes utvidende for å unngå indirekte diskriminering av advokater med dysleksi, i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 8. Høyesterett bemerket at konvensjonen ikke innebærer en mer vidtrekkende plikt til å ta hensyn til funksjonsnedsettelse ved salærberegningen enn det som følger av likestillings- og

diskrimineringsloven. Forskjellsbehandlingen var ikke uforholdsmessig inngripende. En viss økning i tidsbruken vil ikke nødvendigvis føre til at salæret settes ned, og advokater med dysleksi stenges ikke ute fra noen del av advokatmarkedet. De vil videre ofte ikke stilles dårligere enn advokater som har begrenset erfaring, eller som av andre årsaker enn funksjonsnedsettelse er mindre effektive enn flertallet. Muligheten til å bruke hjelpemidler kunne trekkes inn i vurderingen, med henvisning til folketrygdens stønadsordninger.

Adgang til positiv særbehandling er lovfestet i likestillings- og diskrimineringsloven § 11. Rekkevidden av dette unntaket fra hovedregelen i § 6 må fortolkes i samsvar med konvensjonen.

Rett til rimelig tilrettelegging er lovfestet i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22, i loven kalt «rett til individuell tilrettelegging». Reglene fastsetter en tilretteleggingsrett i tilknytning til kommunale barnehage- og helse- og omsorgstjenester, og for elever, studenter, arbeidssøkere og arbeidstakere. Disse bestemmelsene er plassert i loven i samme kapittel som, men etter, bestemmelsene om universell utforming. Dette viser at retten til individuell tilrettelegging er sekundær i forhold til reglene om universell utforming. Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for funksjonshemmede, kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

Det følger av § 12 at brudd på plikten etter disse bestemmelsene er ulovlig diskriminering. Retten til individuell tilrettelegging etter likestillings- og diskrimineringsloven og det korresponderende diskrimineringsforbudet gjelder dermed noen avgrensede tjenester og situasjoner. Diskrimineringsforbudet i relasjon til tilrettelegging er uttømmende regulert, slik at manglende tilrettelegging som faller utenfor anvendelsesområdet til disse bestemmelsene, heller ikke er i strid med lovens diskrimineringsforbud.

En viss plikt til individuell tilrettelegging innfortolkes imidlertid også i forbudet mot indirekte diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 8. Dette følger av at diskrimineringsvernet innebærer en generell plikt til å ta individuelle hensyn, og en viss plikt til å iverksette aktive tiltak og tilrettelegge for å sikre reell likebehandling.¹⁸

I tillegg har vi sektorlovgivning som stiller krav om tilrettelegging (tilpasning) på bestemte samfunnsområder. Eksempler er opplæringsloven § 9A-7, universitet- og høyskoleloven § 4-3 c og arbeidsmiljøloven § 4-2. Ved siden av lovgivning som stiller uttrykkelige krav om tilrettelegging finnes en rekke lover der behov for tilrettelegging skal innfortolkes. Dette gjelder for eksempel helsepersonellovens krav om forsvarlig helsehjelp (§ 4). Pasientens særlige behov og situasjon skal alltid tas i betraktning ved ytelse av helsehjelp.

Diskrimineringsvernet i likestillings- og diskrimineringsloven og enkelte andre lover håndheves av Diskrimineringsnemnda, jf. diskrimineringsombudsloven kapittel 1 og 3. Brudd på diskrimineringslovgivningen kan også tas til domstolene.

Diskriminering i strid med likestillings- og diskrimineringsloven er erstatningsbetingende, jf. § 38. Oppreisning og erstatning fastsettes av domstolene. Nemnda kan treffe vedtak om oppreisning i arbeidsforhold og ved arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere. Det samme gjelder dersom innklagede ikke gjør gjeldende annet enn manglende betalingsevne eller andre åpenbart uholdbare

¹⁸ Prop. 81 L (2016–2017) punkt 12.2.3.3 og Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 9.6.3.3. Se også HR-2022-350-A og Norges statsrapport 2015 avsnitt 35.

innsigelser, jf. diskrimineringsombudsloven § 12. Nemnda kan også fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg om å etterkomme loven, jf. diskrimineringsombudsloven § 13.

5.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utvalget kan ikke se at likestillings- og diskrimineringsloven må endres som følge av konvensjonen.

Komiteen etterlyste i 2019 en uttrykkelig beskyttelse mot diskriminering på flere grunnlag. Det er ut fra lovens ordlyd og klare uttalelser i forarbeidene, ingen tvil om at diskriminering på flere grunnlag omfattes av diskrimineringsvernet i norsk rett.

Utfordringen ved gjennomføringen av diskrimineringsvernet etter artikkel 5 er etter utvalgets syn ikke at diskrimineringslovgivningen må endres, men den faktiske diskrimineringen i strid med loven som funksjonshemmede opplever. Situasjonsbeskrivelsene som utvalget viser til under drøftelsene av de andre artiklene i konvensjonen, tyder på at funksjonshemmede utsettes for diskriminering i strid med artikkel 5.

Komiteen anbefalte mer effektiv håndheving av diskrimineringsvernet ved at Diskrimineringsnemnda skulle få utvidet myndighet til å sanksjonere brudd på loven. Dette må etter utvalgets vurdering leses som en anbefaling til staten og ikke en uttalelse om at en lovendring er nødvendig for å oppfylle forpliktelsene. Utvalget finner ikke grunnlag for å hevde at det er nødvendig å gi nemnda utvidet myndighet for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. Forholdet til konvensjonen og andre internasjonale forpliktelser og målet om mer effektiv gjennomføring, var bakgrunnen for diskrimineringsombudsloven som ga nemnda sanksjonsmuligheter.¹⁹ Nemnda er et forvaltningsorgan og ikke en domstol. Nemndas hovedoppgave er å vurdere forholdet til loven og fatte vedtak om lovens diskrimineringsforbud er brutt. Nemndas håndheving er et lavterskeltilbud for de som mener seg diskriminert, som gir raskere og enklere saksbehandling enn i domstolene. De som krever erstatning eller oppreisning, må som hovedregel gå til domstolene. Nemndas myndighet er avgrenset til enklere saker av hensyn til rettssikkerheten for de som hevdes å ha diskriminert.

Kravet om rimelig tilrettelegging i artikkel 5 nr. 3 reiser noen spørsmål. I norsk lov er dette gjennomført på ulike måter, men uten en uttrykkelig rett til rimelig tilrettelegging på alle områder. Kravet er lovfestet i likestillings- og diskrimineringslovens og sektorlovgivningens regler om individuell tilrettelegging. En viss plikt til individuell tilrettelegging skal også innfortolkes i forbudet mot indirekte diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 8, som må fortolkes i lys av artikkel 5 nr. 3. Lovgiver har ved flere anledninger vurdert forholdet til konvensjonen og kommet til at lovgivningen er tilstrekkelig, inkludert begrensningene i virkeområde og forholdsmessighetsbegrensningen i den lovfestede plikten til universell utforming og individuell tilrettelegging. Se også del II om artikkel 9.

¹⁹ Se Prop. 80 L (2016–2017) kapittel 5 og 10.



ARTIKKEL 6

Kvinner med funksjonsnedsettelse

6.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

I konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 6 anerkjenner partene at funksjonshemmede kvinner og jenter opplever diskriminering på flere grunnlag. Staten er forpliktet til å treffe tiltak for å sikre at funksjonshemmede kvinner og jenter kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.

Ved gjennomføring av rettighetene i konvensjonen, skal staten være bevisst på at kvinner og jenter utsettes for diskriminering på flere grunnlag og treffe tiltak for å hindre dette. Med diskriminering på flere grunnlag menes diskriminering både fordi de er jenter eller kvinner og fordi de er funksjonshemmede. Det kan også være et samvirke mellom disse diskrimineringsgrunnlagene, dvs. diskriminering på flere grunnlag. Dette kalles også sammensatt, multipl eller interseksjonell diskriminering. Diskriminering på flere grunnlag gjør funksjonshemmede kvinner og jenter særlig utsatte.

Kvinnens reproduktive og seksuelle helse er temaer som er relevante for artikkel 6. Utvalget behandler spørsmål knyttet blant annet til abort og sterilisering under artikkel 17 om personlig integritet og artikkel 8 om bevisstgjøring.

I rapporten fra komiteen for funksjonshemmedes rettigheter etter dens 13–16. sesjon er det gitt en kort oversikt over komiteens anbefalinger til statene. Noen av aspektene komiteen er særlig bekymret for, er at nasjonale virkemidler og tiltak for likestilling sjelden inkluderer et perspektiv om funksjonshemming, mangel på tiltak for å bekjempe diskriminering både på grunn av kjønn og funksjonsnedsettelse på tvers av livsområder, skadelige stereotypier som hindrer kvinner i å utøve sine rettigheter og mangel på tiltak for å hindre vold mot kvinner.¹

¹ A/72/55 avsnitt 21.

ARTICLE 6 WOMEN WITH DISABILITIES

1. States Parties recognize that women and girls with disabilities are subject to multiple discrimination, and in this regard shall take measures to ensure the full and equal enjoyment by them of all human rights and fundamental freedoms.

2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure the full development, advancement and empowerment of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of the human rights and fundamental freedoms set out in the present Convention.

Kvinner og jenter har også et særlig vern etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon fra 1979, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Denne konvensjonen bygger på en erkjennelse av at kvinner møter særlige utfordringer sammenliknet med menn. Konvensjonen skal beskytte kvinners rettigheter og forsterke likestillingsbestemmelsene i andre menneskerettskonvensjoner.

6.2 Norges gjennomføring

6.2.1 Ratifikasjonen

I Prop. S 106 (2011–2012) er det ikke reist noen problemstillinger opp mot konvensjonens artikkel 6. Det ble altså vurdert slik at det ikke var nødvendig å gjøre noen lovendringer på tidspunktet for ratifisering av konvensjonen som følge av forpliktelsene under artikkel 6.

6.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter fremheves at Norge jevnlig kåres internasjonalt til et av verdens mest likestilte land. Kvinner deltar i arbeidslivet omtrent i like stor grad som menn. Videre at «[!]ovbeskyttelse, gode velferdsordninger og et allment akseptert verdigrunnlag om at ingen skal diskrimineres på grunn av kjønn bidrar til reell likestilling».²

Det fremgår av statsrapporten at myndighetene har ansvar for å samle, systematisere og utvikle kunnskap om levekår og livssituasjon for funksjonshemmede. Funksjonshemmede kvinner hadde jevnt over en lavere tilknytning til arbeidsmarkedet enn funksjonshemmede menn. Rundt 60 prosent av funksjonshemmede kvinner i arbeidslivet arbeidet deltid, mens det tilsvarende tallet for funksjonshemmede menn var rundt 25 prosent. Mødre til barn med funksjonsnedsettelse arbeidet mer deltid enn andre mødre, og mer deltid enn fedre i samme situasjon.³

² Norges statsrapport 2015 avsnitt 37.

³ Norges statsrapport 2015 avsnitt 37–39.

6.2.3 Alternativ rapport fra sivilsamfunnet

I den alternative rapporten fra sivilsamfunnet (2019) uttrykkes bekymring for at det i Norge mangler statistikk om funksjonshemmede kvinner, fordi det sjelden inkluderes et kjønnsperspektiv i forskning om funksjonshemmede og det er mangel på forskning om diskriminering på flere grunnlag.⁴

I rapporten anbefales at funksjonshemmede kvinner inkluderes ved virkemidler og tiltak som har til formål å styrke kvinners stilling og at problemstillinger som angår funksjonshemmede kvinner gis særlig oppmerksomhet i forskning og statistikk.⁵

6.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen er blant annet bekymret over at funksjonshemmede kvinner opplever sammensatte former for diskriminering, og at det mangler lovgivning og andre tiltak for å forebygge og bekjempe ulike former for diskriminering.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 6

9. The Committee is concerned that:

(a) Women with disabilities face multiple and intersectional forms of discrimination and that there is a lack of measures to prevent and combat different forms of discrimination;

(b) Women with disabilities are less likely to be in full-time employment than men with disabilities;

(c) A gender perspective is not included in disability studies and the rights of women and girls with disabilities are missing from gender equality and disability agendas.

⁴ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019 avsnitt 17.

⁵ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019 avsnitt 17–20 med tilhørende anbefalinger.

10. In line with its general comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities and in view of targets 5.1, 5.2 and 5.5 of the Sustainable Development Goals, the Committee recommends that the State party strengthen measures to address multiple and intersectional forms of discrimination against women and girls with disabilities and that it, in particular:

(a) Implement effective legal, policy and practical measures to address multiple and intersectional forms of discrimination;

(b) Take specific measures to promote full-time employment opportunities in the public and private sectors for women with disabilities, including by improving their access to education, skills development and lifelong learning, with the active involvement of employers;

(c) Mainstream a gender perspective into disability studies and include the rights of women and girls with disabilities in gender equality and disability agendas.

6.3 Norsk lovgivning

Konvensjonens artikkel 6 gjelder kvinner og jenters situasjon generelt på alle livsområder, og derfor kan en rekke nasjonale lovbestemmelser være relevante. Kjernen i forpliktelsene er likevel å hindre at kvinner og jenter med funksjonsnedsettelse utsettes for diskriminering på flere grunnlag.

Sentralt i norsk lovgivning er derfor det generelle forbudet mot diskriminering som er inntatt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Forbudet omfatter både diskriminering på grunnlag av «kjønn» og «funksjonsnedsettelse». I første ledd første punktum nevnes uttrykkelig at diskriminering på flere grunnlag («kombinasjoner av disse grunnlag») er forbudt. Dette viser at lovgiver er bevisst på risikoen for slik diskriminering, og gjennom utformingen av loven søker å forhindre det.

FNs kvinnekombinasjonskonvensjon er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og gjelder derfor som norsk lov.

6.4 Situasjonsbeskrivelse

Funksjonshemmede kvinner har lavere yrkesdeltakelse enn andre, noe som ble nevnt både i Norges statsrapport og i den alternative rapporten fra sivilt samfunn. I Norges statsrapport fra 2015 refereres det til Arbeidskraftundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå, som viste at funksjonshemmede kvinner jevnt over hadde en lavere tilknytning til arbeidsmarkedet enn funksjonshemmede menn. Rundt 60 prosent av funksjonshemmede kvinner i arbeidslivet arbeidet deltid, sammenliknet arbeidet rundt 25 prosent av menn med funksjonsnedsettelse deltid. Forskning fra NTNU Samfunnsforskning viste videre at mødre til barn med funksjonsnedsettelse arbeidet mer deltid enn andre mødre, og mer deltid enn fedre i samme situasjon.⁶

⁶ Norges statsrapport 2015 avsnitt 37–39.

Kvinnehelseutvalget ble bedt om å gi en kunnskapsoversikt over kvinners helse og kjønnsforskjeller i helse. Utvalget skriver i NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*, at funksjonsnedsettelse er en forskjellsskapende dimensjon, som i samspill med kjønn påvirker helsen. Det finnes ifølge utvalget lite norsk forskning om helsen til kvinner med funksjonsnedsettelse, og det er derfor ikke mulig å gi et helhetlig bilde av deres helsetilstand. Norsk og internasjonal forskning viser at funksjonshemmede kvinner møter særskilte utfordringer, og er mer utsatt for noen helseutfordringer enn kvinner generelt. Blant funksjonshemmede kvinner opplever nesten en av tre betydelige psykiske vansker, mens en av fire funksjonshemmede menn rapporterer om det samme. Funksjonshemmede kvinner er særlig utsatt for overgrep som finner sted innenfor ulike institusjoner, blant annet helseinstitusjoner.⁷

FFO oppsummer Kvinnehelseutvalgets rapport slik:

Den sørgelige sannheten er at kvinner med funksjonsnedsettelse taper dobbelt: I tillegg til å ha en dårligere helse enn sine medsøstre, opplever en lavere livskvalitet og mulighet for deltakelse. Flere står utenfor arbeidslivet og mottar uføretrygd eller AAP, og med det følger dårligere økonomi. Andelen kvinner med psykiske vansker er langt større blant funksjonshemmede enn for kvinner ellers. Og enda mer alvorlig er det at kvinner med funksjonsnedsettelser er særlig utsatt for vold, trusler og overgrep.⁸

6.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Artikkel 6 påbyr at utfordringer for kvinner og jenter med funksjonsnedsettelse tas i betraktning ved utøvelse av de øvrige rettighetene i konvensjonen og at staten treffer tiltak for å sikre full realisering av kvinner og jenters menneskerettigheter.

Det er hovedsakelig forpliktelser som statene må ta skritt for å realisere over tid, samtidig som ikke-diskriminering er et eksempel på en umiddelbar forpliktelse. I norsk rett gjelder regler og prinsipper om likebehandling av kvinner allerede gjennom FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og norske lovregler.

Situasjonsbeskrivelsen i punkt 6.4 viser at det er nødvendig å gjøre flere tiltak for å motvirke ikke-diskriminering av funksjonshemmede kvinner. Men utvalget kan ikke se at det er nødvendig å gjøre lovendringer for å imøtekomme forpliktelsene under artikkel 6.

⁷ NOU 2023: 5 punkt 1.2 og 6.6 med referanser til forskning og undersøkelser.

⁸ FFO: *Funksjonshemmede kvinner taper dobbelt*, artikkel på hjemmeside 8. mars 2023.



ARTIKKEL 7

Barn med funksjonsnedsettelse

7.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Artikkel 7 gjelder funksjonshemmede barn. Bestemmelsen er basert på en erkjennelse av at funksjonshemmede barn er særlig utsatte for overgrep, manglende skolegang og andre menneskerettsbrudd. Bestemmelsen må leses i lys av artikkel 3 bokstav h som slår fast prinsippet om respekt for utviklingsmulighetene til funksjonshemmede barn og respekt for deres rett til å bevare sin identitet.

En person regnes som et barn frem til fylte 18 år.

ARTICLE 7 CHILDREN WITH DISABILITIES

1. States Parties shall take all necessary measures to ensure the full enjoyment by children with disabilities of all human rights and fundamental freedoms on an equal basis with other children.
2. In all actions concerning children with disabilities, the best interests of the child shall be a primary consideration.
3. States Parties shall ensure that children with disabilities have the right to express their views freely on all matters affecting them, their views being given due weight in accordance with their age and maturity, on an equal basis with other children, and to be provided with disability and age-appropriate assistance to realize that right.

Funksjonshemmede barn omfattes av FNs konvensjon om barnets rettigheter fra 1989 (barnekonvensjonen), som er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Barnekonvensjonen slår fast alle barns menneskerettigheter. Samtidig er det fastsatt særlige forpliktelser i artikkel 23 overfor funksjonshemmede barn, der det står at funksjonshemmede barn har særlige behov og rett til særlig omsorg. Plikten etter barnekonvensjonen til særlige tiltak for realisering av rettighetene for funksjonshemmede barn, gjelder innenfor rammen av de ressursene som er til rådighet. Den skal gis gratis der dette er mulig.

Artikkel 7 nr. 1 går lenger enn barnekonvensjonen ved at den krever at staten treffer *alle* nødvendige tiltak for å sikre at barn med funksjonsnedsettelser fullt ut kan nyte godt av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre barn. Dette gjelder rettigheter på alle livsområder, som for eksempel rett til utdanning, å bo sammen med familien sin og å delta i fritidsaktiviteter. Tiltakene skal sikre at funksjonshemmede barn nyter godt av rettighetene på lik linje med andre barn.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører funksjonshemmede barn, jf. artikkel 7 nr. 2. Barnets beste som grunnleggende hensyn er også nedfelt i barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1. FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har uttalt seg om barnets beste blant annet i de generelle kommentarene til artikkel 24 om utdanning:

The concept of best interests is aimed at ensuring the full and effective enjoyment by the child of all human rights and the child's holistic development. Any determination of the best interests of a child with a disability must consider the child's own views and individual identity, the preservation of the family, care, protection and safety of the child, any particular vulnerability, and the child's right to health and education. The Convention on the Rights of the Child affirms that the best interests of the child must be the basis on which education policies and provisions are determined.¹

Artikkel 7 nr. 3 fastsetter funksjonshemmede barns rett til å bli hørt – til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører dem. Bestemmelsen slår fast at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet på lik linje med andre barn, og at barn har krav på hjelp tilpasset deres funksjonsnedsettelse og alder for å kunne utøve denne rettigheten.² Bestemmelsen gjelder alle barn og går etter ordlyden dermed lenger enn retten til å uttrykke sine synspunkter etter barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1, som bare gjelder barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter («capable of forming his or her own views»). Dette er neppe en reell forskjell.

Artikkel 7 henger sammen med konvensjonens øvrige artikler. Her kan særlig nevnes artikkel 19 om selvstendig liv og deltakelse i samfunnet. Manglende tilgjengelighet og assistanse kan bety institusjonalisering av funksjonshemmede barn, slik at de ikke får samme muligheter som andre til å bo sammen med familien sin:

The right to living independently in the community is intimately linked with the right to family for children and parents with disabilities (art. 23). The absence of community-based support and services may create financial pressures and constraints for the family of persons with disabilities; the rights enshrined in article 23 are essential to prevent children from being taken away from their families and being institutionalized, as well as to support families in community living.³

¹ General comment no. 4 avsnitt 47. Barnets beste er også omtalt i General comment no. 6 avsnitt 38.

² Retten til å bli hørt er omtalt av komiteen i General comment no. 6 avsnitt 38.

³ General comment no. 5 avsnitt 87.

Funksjonshemmede barn må også sikres for eksempel inkluderende utdanning jf. artikkel 24⁴ og mulighet til å delta i sosiale aktiviteter med andre barn jf. artikkel 30.⁵ Artikkel 9 om tilgjengelighet har særlig betydning for realisering av disse rettighetene.

7.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport til komiteen i 2015 er det gjort rede for blant annet Grunnloven § 104 om barnets beste og barns rett til å bli hørt. Annen lovgivning som omtales, er regler i pasient- og brukerrettighetsloven som særlig gjelder barn, og reglene om brukerstyrt personlig assistanse.

I sivilsamfunnets alternative rapport fremheves blant annet barnets beste, som er særlig relevant når det gjelder lovgivning.

Komiteen anbefalte at prinsippet om barnets beste tas inn i all lovgivning som særlig berører barn. Den anbefalte også blant annet tiltak mot institusjonalisering av funksjonshemmede barn, og at funksjonshemmede barn får rett til å bli tatt vare på av sine foreldre, alternativt at de får omsorg innen storfamilien eller familiebasert omsorg i lokalsamfunnet. Komiteen påpekte at det ikke var likeverdig tilgang til behandling, omsorg og andre muligheter for funksjonshemmede barn med innvandrer- eller flyktningforeldre, med samisk bakgrunn eller tilhørende nasjonale minoriteter, og anbefalte å ta hensyn til alle funksjonshemmede barn i lovgivning og andre tiltak, ut fra prinsippet om like muligheter og inkludering i samfunnet.

⁴ General comment no. 4 avsnitt 47.

⁵ General Comment no. 2 avsnitt 46.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 7

11. The Committee is concerned about:

(a) The insufficient recognition of the principle of the best interests of the child in the Education Act, beyond the chapter on the school environment and bullying, and in the Patients' and Users' Rights Act;

(b) The institutionalization of children with disabilities;

(c) The unequal access to treatment, care and other opportunities for children with disabilities with migrant or refugee parents, children with disabilities with a Sami background, and children with disabilities belonging to national minorities, including the Roma and Tater or Romani communities;

(d) The lack of accessible mechanisms to ensure that children with disabilities enjoy their right to be heard, to have their views taken into account on matters affecting them, particularly in education, beyond the issue of the school environment and bullying, and to participate in decision-making processes affecting their lives, with respect for their evolving capacities; and the lack of accessible complaint mechanisms for children with disabilities.

12. The Committee recommends that the State party:

(a) Incorporate the principle of the best interests of the child into all legislation and judicial and administrative decision-making procedures affecting children, including the Education Act, beyond its chapter on the school environment and bullying, and the Patients' and Users' Rights Act;

(b) Take measures to guarantee the right of children with disabilities to be cared for by their parents, in alternative care within the wider family or within the community in a family setting;

(c) Take all children with disabilities into account in legislation, policies and measures under the principle of equal opportunity and community inclusion, paying particular attention to children with disabilities with migrant or refugee parents, children with disabilities with a Sami background and children with disabilities belonging to national minorities, including the Roma and Tater or Romani communities;

(d) Promote comprehensive strategies and accessible mechanisms for the full and effective participation of children with disabilities in decision-making processes affecting their lives, guaranteeing their right to have their views taken into account on matters affecting them, particularly in education, beyond the issue of the school environment and bullying, respecting their evolving capacities and ensuring that they have access to accessible and child-friendly complaint mechanisms.

7.3 Situasjonsbeskrivelse

Barneombudet har gitt innspill til FNs barnekomités spørsmål til staten i forbindelse med Norges 7. rapportering til barnekomiteen den 23 og 24. mai 2023. Ombudet kommenterte følgende forhold av særlig betydning for funksjonshemmede barn:

- store kommunale forskjeller i tjenestene til barn med funksjonsnedsettelse som fører til at mange barn ikke får hjelpen de trenger
- mangelfull universell utforming av skolebygg som fører til at mange barn med funksjonsnedsettelse ikke har tilgang til nærskolen, eller har dårlig læringsmiljø
- manglende universell utforming av læremidler som fører til at barn med funksjonsnedsettelse ikke får tilgang til nødvendige læremidler i skolen
- manglende eller utilstrekkelig inkluderende opplæring og spesialpedagogisk støtte
- økende antall barn med utviklingshemming som bor hele eller deler av tiden utenfor familien, i barnebolig, avlastning eller i annen institusjon

7.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utvalgets vurdering er at artikkel 7 ikke krever lovendringer.

Prinsippet om barnets beste og barnets rett til å bli hørt er fastsatt i Grunnloven § 104, som har samme anvendelsesområde som artikkel 7.

Prinsippet om barnets beste er også lovfestet i barneloven og barnevernsloven. Lovfesting av prinsippet i pasient- og brukerrettighetsloven og annen sektorlovgivning slik sivilsamfunnet foreslår i sin alternative rapport og komiteen anbefaler, er etter utvalgets vurdering ikke nødvendig.

Lovgivningen om tilgjengelighet, tilrettelegging og assistanse er viktige elementer i statens gjennomføring av forpliktelsene. Men praktiseringen av reglene er avgjørende. Manglende inkludering av funksjonshemmede barn når det gjelder bosted, utdanning, fritidsaktiviteter mm, kan være i strid med artikkel 7. Utvalget vil særlig nevne at institusjonalisering av barn også kan støte an mot artikkel 19, som fastsetter at funksjonshemmede på lik linje med andre skal ha mulighet til å velge bosted. Utvalget har imidlertid ikke undersøkt hvordan praksis er på dette punktet. Se for øvrig vurderingene i del II knyttet til artikkel 19 om selvstendig liv.

Når det gjelder omsorgsovertakelse etter barnevernsloven vises det til utvalgets vurderinger i del II om artikkel 23 om respekt for hjemmet og familien. Utdanning og fritidsaktiviteter er vurdert i tilknytning til artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging.



ARTIKKEL 8

Bevisstgjøring

8.1 Forpliktelser etter konvensjonen

Etter artikkel 8 skal staten treffe øyeblikkelige, effektive og hensiktsmessige tiltak for å øke bevisstheten om funksjonshemmede, fremme respekten for deres rettigheter og verdighet, bekjempe stereotyper, fordommer og skadelig praksis, og å øke bevisstheten om hva funksjonshemmede er i stand til å gjøre og hva de kan bidra med.

ARTICLE 8 AWARENESS-RAISING

1. States Parties undertake to adopt immediate, effective and appropriate measures:

(a) To raise awareness throughout society, including at the family level, regarding persons with disabilities, and to foster respect for the rights and dignity of persons with disabilities;

(b) To combat stereotypes, prejudices and harmful practices relating to persons with disabilities, including those based on sex and age, in all areas of life;

(c) To promote awareness of the capabilities and contributions of persons with disabilities.

2. Measures to this end include:

- (a) Initiating and maintaining effective public awareness campaigns designed:
 - (i) To nurture receptiveness to the rights of persons with disabilities;
 - (ii) To promote positive perceptions and greater social awareness towards persons with disabilities;
 - (iii) To promote recognition of the skills, merits and abilities of persons with disabilities, and of their contributions to the workplace and the labour market;
- (b) Fostering at all levels of the education system, including in all children from an early age, an attitude of respect for the rights of persons with disabilities;
- (c) Encouraging all organs of the media to portray persons with disabilities in a manner consistent with the purpose of the present Convention;
- (d) Promoting awareness-training programmes regarding persons with disabilities and the rights of persons with disabilities.

8.2 Norges gjennomføring

8.2.1 Ratifikasjonen

I Prop. 106 S (2011-2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen uttales at forpliktelsene som følger av bestemmelsen er gjennomført i norsk rett og praksis gjennom den dagjeldende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som påla alle offentlige myndigheter en plikt til å arbeide for å fremme likestilling og likeverd.¹ Også Likestillings- og diskrimineringsombudets mandat om å fremme reell likestilling uavhengig av funksjonsevne, ble trukket fram. Det samme ble driftsstøtten som ytes til funksjonshemmedes organisasjoner.

8.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter omtales ulike tiltak og virkemidler som har til formål å skape bevisstgjøring og brukermedvirkning for å nå målet om et likestilt samfunn, herunder hvilke institusjoner som har ansvar for dette arbeidet.²

¹ Prop. 106 S (2011-2012) punkt 4.2.2.

² Norges statsrapport 2015 avsnitt 46-54.

8.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I sivilsamfunnets alternative rapport til komiteen kritiseres mangel på statlige holdningskampanjer, mangel på kunnskap i befolkningen om funksjonshemmedes menneskerettigheter og at medias fremstilling av funksjonshemmede ofte er basert på stereotyper og fordomsfullt språk.³

8.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen er i sine avsluttende merknader og anbefalinger til Norge bekymret over forekomsten av negative stereotyper, fordommer og språk om funksjonshemmede. Komiteen er også bekymret over mangelen på helhetlige og innovative offentlige bevisstgjøringsprogrammer om rettighetene til funksjonshemmede. Komiteen anbefaler at det utvikles bevisstgjørings- og utdanningsprogrammer for å bekjempe fordommer og stereotyper. Det signaliseres ikke behov for endring av norsk lov.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 8

13. The Committee is concerned about the persistence of negative stereotypes, prejudices and language concerning persons with disabilities. It is also concerned about the lack of comprehensive and innovative awareness-raising programmes on the rights of persons with disabilities.

14. The Committee recommends that the State party, in collaboration with organizations of persons with disabilities, develop and implement innovative public awareness-raising and education programmes for the media, public officials, judges and lawyers, the police, social workers and the general public, with the aim of raising awareness and promoting the human rights model of disability and addressing negative stereotypes, prejudices and language concerning persons with disabilities in society, including on the grounds of sexual orientation and gender identity.

8.3 Utvalgets generelle vurdering av behovet for lovendringer

Forpliktelsene under artikkel 8 krever at staten har, og arbeider videre med å utvikle, tiltak for å øke bevisstheten om og respekten for funksjonshemmede. Komiteen har som sin anbefaling til Norge pekt på at det bør gjøres mer for å utvikle bevisstgjørings- og utdanningsprogrammer for å bekjempe fordommer og stereotyper.

Artikkel 8 må leses som en forpliktelse til å sikre økt bevissthet om konvensjonens formål om likeverd og full realisering av menneskerettigheter for funksjonshemmede. Bestem-

³ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019 avsnitt 26–29.

melsen må ses i lys av paradigmeskiftet som konvensjonen søker å oppnå. Økt bevisstgjøring, kunnskap og arbeid for å motvirke stigma og negative holdninger er nødvendige forutsetninger for dette arbeidet.⁴

Forpliktelsene under denne bestemmelsen er viktige fordi det er nødvendig for konvensjonens gjennomslagskraft at funksjonshemmede og samfunnet generelt er kjent med konvensjonens formål og innhold.

Et representantforslag til Stortinget 12. oktober 2023 gjelder endring av begrepsbruk i norsk lovverk i tråd med konvensjonen (17 S (2023–2024)). Det foreslås et vedtak om å be regjeringen foreta en lovgjennomgang med formål om å avskaffe språkbruk som beskriver funksjonshemmede eller personer med en funksjonsnedsettelse med utdaterte, diskriminerende og stigmatiserende begreper, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer for å sikre dette.

Forslagsstillerne viser til at det i lovgivningen fremdeles brukes begreper som sinnssyk og åndssvak. Et eksempel er skadeserstatningsloven § 1-3 om «sinnssykes ansvar». Det er ikke forslagsstillerne intensjon at lovenes innhold skal endres. Men hvilket språk som anvendes i lovene vil «i seg selv kunne bidra til å opprettholde fordommer, stigmatisering og diskriminering». Ifølge forslagsstillerne krever artikkel 4 og 8 at slike bestemmelser endres. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 4. januar 2024.

Utvalget mener at en gjennomgang av språkbruken i lovgivningen slik som foreslått, vil være et tiltak som kan bidra til å fremme respekten for funksjonshemmede. Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at norsk lovgivning på grunn av språkbruken alene, er i strid med konvensjonen. Utvalget går ellers ikke nærmere inn på dette.

Det er ett konkret spørsmål som utvalget har vurdert nærmere under artikkel 8. Problemstillingen er om abortlovens regler om utvidet adgang til abort ved stor fare for alvorlig sykdom hos barnet, må endres eller oppheves for å være i samsvar med konvensjonen.

8.4 Særlig om abort av fostre som har en funksjonsnedsettelse

Utvalget legger til grunn at det ufødte liv ikke er beskyttet under konvensjonen. I Norges statsrapport heter det om dette:

Norge legger til grunn at retten til liv etter CRPD artikkel 10 starter ved fødsel. Reglene om svangerskapsavbrudd er derfor ikke omfattet av konvensjonen.⁵

Dette er begrunnet i at konvensjonsteksten ikke sier noe uttrykkelig om rettigheter før fødsel eller har regler om svangerskapsavbrudd. Ved konvensjonsforhandlingene i Ad Hoc-komiteen ble spørsmålet om selektiv abort på grunnlag av funksjonsnedsettelse bevisst ikke tatt stilling til.⁶

⁴ Bantekas mfl 2018 side 236–237.

⁵ Norges statsrapport 2015, avsnitt 71.

⁶ Bantekas mfl 2018 side 300.

Komiteen har likevel berørt problemstillingen om selektiv abort i noen spredte uttalelser. Den har vist til artikkel 4 (generelle forpliktelser), artikkel 5 (forbud mot diskriminering) og artikkel 8 (bevisstgjøring). Komiteen kritiserer regler om selektiv abort med grunnlag i at det kan oppfattes som stigmatiserende og diskriminerende at staten har denne type lovregler.

Det følger av dette at spørsmålet om konvensjonen krever endring av den norske abortlovens adgang til selektiv abort, kunne vært drøftet under flere artikler. Utvalget velger å gjøre det her, i tilknytning til artikkel 8.

8.4.1 Norsk lovgivning

I abortloven § 2 reguleres når svangerskapsavbrudd kan skje og på hvilke vilkår. Utgangspunktet er at kvinnen kan ta den endelige avgjørelsen om svangerskapsavbrudd hvis inngrepet kan skje før utgangen av «tolvte svangerskapsuke» og «tungtveiende medisinske grunner ikke taler mot det», jf. § 2 andre ledd.

Av § 2 tredje ledd bokstav c følger en utvidet adgang til abort etter utgangen av tolvte svangerskapsuke etter tillatelse fra en nemnd⁷ når: «det er stor fare for at barnet kan få alvorlig sykdom, som følge av arvelige anlegg, sykdom eller skadelige påvirkninger under svangerskapet.»

I Helsedirektoratets veileder I-2019-9001 uttales følgende om bestemmelsen:

Kravet om «stor fare for» innebærer en bedømmelse av risikoen for at barnet skal få sykdom eller skade, enten det skyldes arvelig anlegg eller sykdom, eller skadelig påvirkning under svangerskapet. Risikoen må være større enn forventet i den vanlige befolkningen. Det kan ikke angis noen fast grense for hvor sterkt forøket risikoen skal være.

Med «alvorlig sykdom» siktes det først og fremst til alvorlige sykdomstilfeller hvor behandlingsmulighetene er små.

Dersom eventuell risiko for alvorlig sykdom eller utviklingsavvik kan påvises eller utelukkes ved hjelp av fosterdiagnostikk, bør kvinnen henvises til utredning ved en virksomhet som er godkjent for å utføre slike undersøkelser. Resultatet av utredningen bør foreligge før nemnda fatter vedtak. Dersom utredningen viser at det er risiko for alvorlig sykdom eller utviklingsavvik, bør nemnda legge vekt på dette.

I andre tilfeller som omfattes av § 2 tredje ledd bokstav c skal avgjørelsen baseres på nemndas vurdering av innhentede opplysninger i saken. Den antatte sykdomstilstanden skal aldri alene utgjøre vurderingsgrunnlaget.

Når nemnda vurderer om det skal gis tillatelse til svangerskapsavbrudd med grunnlag i fare for sykdom hos fosteret, skal det tas hensyn til kvinnens samlede situasjon, herunder hennes muligheter til å dra tilfredsstillende omsorg for barnet. Det skal legges vesentlig vekt på hvordan kvinnen selv bedømmer sin situasjon, jf. § 6 fjerde ledd.

⁷ Se abortloven §§ 7 og 8 om nemnda og dens saksbehandling. Nemnda er sammensatt av to leger, jf. § 7 andre ledd.

Nemndas avgjørelse må videre bygge på en skjønnsmessig vurdering av sykdommens alvorlighetsgrad. Den må også vurdere om risikoen for at den skal inntreffe er så stor at hensynet til denne faren er overveiende, sammenlignet med betenkeligheten ved et svangerskapsavbrudd.

8.4.2 Komiteens uttalelser

Offisiell kommentar til Menneskerettighetskomiteen

Menneskerettskomiteen fremla i 2015 et utkast til generell kommentar om retten til liv.⁸ Som en del av utkastet foreslo menneskerettskomiteen at SP skal tolkes slik at det skal være adgang til svangerskapsavbrudd når fosteret «suffers from a fatal impairment».⁹ I sitt innspill til dette utkastet skrev komiteen for funksjonshemmedes rettigheter at en regel som åpner for abort som direkte er knyttet til funksjonsnedsettelse hos fosteret, er i strid med konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Komiteen viste til artikkel 4, 5 og 8.¹⁰

Komiteens anbefalinger til andre land

Komiteen har ikke kommet med noen direkte anbefalinger til Norge om å fjerne lovregelen som gjelder selektiv abort, men den har gitt tilbakemeldinger til andre stater som har tilsvarende lovgivning på dette punktet. Utvalget har ikke en full oversikt over hvilke stater som har blitt kritisert for å ha samme type lovgivning, men gir her noen eksempler.

Storbritannia har lovgivning som åpner for abort dersom fosteret har en «fetal deficiency»¹¹. Komiteen uttrykte i sine tilbakemeldinger til staten bekymring for «the perceptions in society that stigmatize persons with disabilities as living a life of less value than that of others and about the termination of pregnancy at any stage on the basis of fetal impairment.»¹² Med grunnlag i dette anbefalte komiteen endring av abortloven. Komiteen uttaler at kvinners reproduktive og seksuelle selvbestemmelsesrett må ivaretas på andre måter enn ved å åpne for slik selektiv abort med grunnlag i funksjonsnedsettelse.

Spania har på dette området lignende lovgivning som Norge og Storbritannia. Spanias lovgivning åpner for fri abort frem til uke 14, med åpning for abort frem til uke 22 dersom fosteret har «risk of serious anomalies in the foetus» og etter uke 22 når det er risiko for at «an extremely serious and incurable illness is detected in the foetus»¹³. Komiteen anbefaler at Spania fjerner lovhjemlene som åpner for selektiv abort med grunnlag i funksjonsnedsettelse.¹⁴

I nær sammenheng med regler som gir adgang til abort når fosteret har en form for funksjonsnedsettelse, er regler som åpner for å teste ufødt foster for nærmere angitte funksjonshemminger. Komiteen har, for eksempel i tilbakemeldinger til Frankrikes stats-

⁸ Draft General Comment no. 36.

⁹ Menneskerettskomiteen, *Draft General Comment no. 36, Article 6 Right to Life, International Covenant on Civil and Political Rights*, avsnitt 9.

¹⁰ Komiteen, *Comments on the Draft General Comment No36 of the Human Rights Committee*. Se «Inputs received» under Menneskerettskomiteens General comment:

¹¹ Komiteens anbefalinger til Storbritannia 2017, avsnitt 12–13.

¹² Komiteens anbefalinger til Storbritannia 2017, avsnitt 12–13.

¹³ Komiteens anbefalinger til Spania 2011, avsnitt 17–18.

¹⁴ Komiteens anbefalinger til Spania 2011, avsnitt 17–18.

rapport, kritisert at den nasjonale lovgivningen åpner for test av fosteret med sikte på å oppdage ulike funksjonsnedsettelse. Komiteen kritiserer at Frankrike gir tilgang til testing av fostre med sikte på å oppdage trisomi-21 (Downs syndrom) og autisme. Den anbefaler Frankrike å iverksette nye strategier for å eliminere negative stereotyper som devaluerer funksjonshemmede.¹⁵

I Norge er en lignende test, NIPT («non invasiv prenatal test») tilgjengelig. Den norske testen er utarbeidet for å oppdage trisomi-21 (Downs syndrom), som Frankrike kritiseres for av komiteen. I tillegg er den norske testen ment å avdekke trisomi-18 (Edwards syndrom) og trisomi-13 (Patau syndrom).¹⁶

Andre internasjonale menneskerettslige forpliktelser

FNs menneskerettskomité berører kvinners rett til abort i sin generelle kommentar om retten til liv. I utkastet antydte menneskerettskomiteen som nevnt at det bør være adgang abort, som ett av flere grunnlag, «when the foetus suffers from fatal impairment». I den endelige versjonen er dette erstattet med «where the pregnancy is not viable».¹⁷ Menneskerettskomitéens standpunkt til selektiv abort er likevel noe uklart. I saken *Mellet mot Irland* måtte klageren reise til et annet land for å lovlig kunne ta abort. Fosteret hadde en alvorlig sykdom. I den saken fant komiteen at dette innebar brudd på forbudet mot grusom, inhuman og nedverdiggende behandling for kvinnen.¹⁸

EMD har gitt uttrykk for at det kan være i strid med kvinnens rett til privatliv å la interessene til det ufødte liv gå foran hennes interesser.¹⁹

Det er flere eksempler på at CEDAW-komiteen, som overvåker kvinnediskrimineringskonvensjonen, har tolket konvensjonen slik at fundamentale prinsipper som ikke-diskriminering og likhet tilsier at en gravid kvinnes rettighet skal gis prioritet over ufødt livs interesser.²⁰ Et eksempel er saken *L.C mot Peru* hvor CEDAW-komiteen fant at en kvinnes rett til ikke-diskriminering og rett til helse var krenket da hun på grunn av graviditet fikk en operasjon utsatt til etter fødsel, selv om det medførte stor risiko for hennes fysiske og psykiske helse.²¹ CEDAW-komiteen har også uttrykt bekymring for at kvinners rett til liv og rett til helse krenkes som følge av restriktive abortlover.²²

Litteratur

I Bantekas' fremstilling argumenteres for at et forbud mot å tillate abort på grunnlag av funksjonsnedsettelse kan kollidere andre rettigheter. Forfatteren mener at det står i et motsetningsforhold til internasjonale menneskerettigheter å forby selektiv abort, jf. den praksis fra menneskerettskomiteen og CEDAW som er nevnt over. Å fortolke konvensjonen

¹⁵ Komiteens anbefalinger til Frankrike 2021, avsnitt 17–18.

¹⁶ Helsenorge.no 7. juni 2023.

¹⁷ Menneskerettskomiteen (2018), General Comment no. 36 Article 6 Right to Life, avsnitt 8.

¹⁸ Menneskerettskomiteen, *Mellet v Ireland* (2016) UN Doc. CCPR/C/116/D/2324/2013.

¹⁹ For eksempel *Vo v. France*, saksnr. 53924/00 (2004) avsnitt 65 og 80, EMD, A, B og C mot Irland, saksnr. 25579/05, avsnitt 237 og 238, og EMD, *R.R mot Polen*, saksnr. 27617/04

²⁰ Center for reproductive rights. Hentet 7. juni 2023.

²¹ CEDAW-Komiteen, *L.C mot Peru*, U.N. Doc. CEDAW/C/50/D/22/2009 (2011).

²² Se CEDAW-Komiteen, Concluding Observations to: Belize, avsnitt 56, U.N. DOC. A/54/38/Rev. 1, GAOR, 54th Sess., Supp. No. 38 (1999); Chile, avsnitt 228, U.N. Doc. A/54/38/Rev. 1, GAOR, 54th Sess., Supp. No. 38 (1999); Colombia, avsnitt 393, U.N. Doc. A/54/38/Rev. 1, GAOR, 54th Sess., Supp. No. 38 (1999); Dominican Republic, avsnitt 337, U.N. Doc. A/53/38/Rev.1, GAOR, 53rd Sess., Supp. No. 38 (1998); Paraguay, avsnitt 131, U.N. Doc. A/51/38, GAOR 51st Sess., Supp. No. 38 (1996).

om funksjonshemmedes rettigheter slik at retten til abort må begrenses, vil derfor være i strid med den någjeldende tolkningen av andre internasjonale menneskerettigheter.

Forfatteren argumenter for at det også vil være i uoverensstemmelse med øvrige deler av konvensjonen å legge til grunn en slik fortolkning. Et av hovedformålene som fremheves under konvensjonen, er å styrke den enkeltes autonomi, jf. artikkel 12 og tilgang til abort er i kjernen av kvinners autonomi.²³

8.4.3 Utvalgets vurdering av om konvensjonen krever at lovens regler om selektiv abort oppheves

Utvalget har vurdert om lovhjemmelen i norsk rett som gir utvidet adgang til abort med grunnlag i at fosteret har en «alvorlig sykdom» må oppheves eller endres for å være i samsvar med konvensjonen.

Konvensjonen sier ikke noe direkte om vern av ufødt liv eller om adgang til abort, og utvalget mener på samme måte som det er lagt til grunn i proposisjonen om ratifikasjon av konvensjonen, at ufødt liv ikke er vernet. Ettersom problemstillingen ikke er berørt, har nok flere medlemsland ment at konvensjonen ikke legger føringer for nasjonale lovregler om abort, herunder der barnet vil ha en alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelse.²⁴

Komiteen har ment at lovregler som åpner for abort med grunnlag i funksjonsnedsettelse kan oppfattes stigmatiserende og diskriminerende overfor funksjonshemmede, uavhengig av om det ufødte liv er vernet under konvensjonen. Komiteen uttalte dette i høringsuttalelse til menneskerettskomitéen, og har kritisert flere stater for slike regler i forbindelse med behandlingen av deres periodiske rapporter.

Komiteens syn er altså forankret i bestemmelsene om partenes generelle forpliktelser etter konvensjonen (artikkel 4), likhet og ikke-diskriminering (artikkel 5) og bevisstgjøring (artikkel 8). Slik utvalget ser det, gir ikke disse generelle bestemmelsene tilstrekkelig støtte til å konkludere med at utvidet adgang til svangerskapsavbrudd ved stor fare for alvorlig sykdom hos barnet er konvensjonsstridig. Utvalget kan heller ikke se at andre rettskilder underbygger et slikt standpunkt.

Tvert imot vil det å innskrenke rettigheter til abort i lys av konvensjonen kunne gi opphav til kollisjoner med andre grunnleggende menneskerettigheter. Det gjelder blant annet retten til helse og retten til liv, samt rettigheter som gjelder kvinners autonomi og privatliv.

Dersom konvensjonen kan tolkes slik at den forbyr abort ved alvorlig sykdom («foetal impairment-grounds») går konvensjonen tilsynelatende også lengre enn andre internasjonale menneskerettsforpliktelser. Verken menneskerettskomiteen eller Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har fortolket de respektive konvensjonene EMK og SP slik at retten til liv verner om det ufødte liv. Utvalget har heller ikke funnet eksempler på at EMD har ment at selektiv abort kan innebære diskriminering.²⁵ FNs menneskerettskomité synes riktig nok å ha imøtekommet komiteen for funksjonshemmedes rettigheter noe ved endringen i utkastet til sin General Comment no. 36, men den aktuelle teksten kan ikke

²³ Bantekas mfl 2018 side 162-164.

²⁴ Se Norges statsrapport 2015 om artikkel 10, avsnitt 71.

²⁵ For eksempel i avgjørelsen R.R mot Polen (2011) omtalt ovenfor.

leses slik at statene krenker noen rettighet om den tilbyr utvidet adgang til abort i andre tilfeller enn der fosteret ikke er levedyktig «viable».

Utvalget kan følgelig ikke se at konvensjonen krever en endring av abortloven § 2 c. Det er ikke tilstrekkelig forankring i artikkel 8 eller øvrige konvensjonsbestemmelser, til å sette til side den norske lovregelen om selektiv abort.

Det pågår på nåværende tidspunkt et lovarbeid i nasjonal rett. Abortutvalget foreslår i NOU 2023: 29 en ny abortlov. De nærmere vurderingene må foretas i oppfølgingen av Abortutvalgets forslag.



ARTIKKEL 9

Tilgjengelighet

9.1 Innledning

Tilgjengelighet er slått fast som et generelt prinsipp i artikkel 3 bokstav f. Artikkel 9 om tilgjengelighet slår fast at staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede får tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon, kommunikasjon og andre tilbud og tjenester. Konvensjonen fremhever i fortalen bokstav v betydningen av tilgjengelighet i vid forstand, både når det gjelder fysiske, økonomiske, kulturelle og sosiale forhold. Målet er at funksjonshemmede skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder.

Prinsippet om tilgjengelighet er forankret i og utledet av de grunnleggende menneskerettsinstrumentene vedtatt i FN, men det er først i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter at statens plikter for å sørge for tilgjengelighet for funksjonshemmede på lik linje med andre, er slått fast uttrykkelig.

Tilgjengelighet har nær sammenheng med og er en forutsetning for realisering av en rekke rettigheter som er omhandlet i konvensjonen, særlig artikkel 13 om tilgang til retts-systemet, artikkel 19 om selvstendig liv og deltakelse i samfunnet, artikkel 21 om tilgang til informasjon, artikkel 24 om utdanning, artikkel 25 om helse og artikkel 27 om arbeid.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har i sine generelle kommentar No 2, *Article 9: Accessibility* fra 2014, beskrevet nærmere i hvilke situasjoner plikten til å sikre tilgjengelighet gjelder, sammenhengen med konvensjonens andre bestemmelser og ulike måter plikten kan eller bør gjennomføres på.

9.2 Forpliktelsene etter konvensjonen

9.2.1 Hva som skal være tilgjengelig

Artikkel 9 nr. 1 første punktum angir på hvilke områder kravet om tilgjengelighet gjelder:

- det fysiske miljøet
- transport

- informasjon og kommunikasjon, inkludert IKT
- andre tilbud og tjenester som er åpne for eller som tilbys allmenheten

Dette konkretiseres nærmere i andre punktum, som sier at tiltakene blant annet skal gjelde for bygninger, veier, transport og andre innendørs og utendørs tilbud, inkludert skoler, boliger, helsetjenestens lokaler og arbeidsplasser, og for informasjon, kommunikasjon og andre tjenester, herunder elektroniske tjenester og nødtjenester.

Staten plikter å treffe tiltak for å sikre tilgjengelighet både i private og offentlige virksomheter. Om arbeidsplassen eller nettstedet er i privat eller offentlig sektor skal altså ikke være avgjørende. Noen begrensninger følger imidlertid av kriteriet åpent for allmenheten i artikkel 9 nr. 2 bokstav b om private virksomheter.

Kravet om tilgjengelighet gjelder overalt – både innendørs og utendørs fasiliteter, og både i byer og i distrikter.

Plikten etter artikkel 9 gjelder etter ordlyden for både nye og eksisterende bygninger, løsninger, produkter mm. For eksempel skal det sikres tilgang til historiske bygninger og steder. Komiteen har likevel trukket et skille mellom nye og eksisterende bygninger mm, og synes å legge til grunn at alle nye bygg skal være universelt utformet mens eksisterende bygg skal være tilgjengelige dersom de er åpne for allmenheten:

A clear distinction should be drawn between the obligation to ensure access to all newly designed, built or produced objects, infrastructure, goods, products and services and the obligation to remove barriers and ensure access to the existing physical environment and existing transportation, information and communication, and services open to the general public. [...] All new objects, infrastructure, facilities, goods, products and services have to be designed in a way that makes them fully accessible for persons with disabilities, in accordance with the principles of universal design. States parties are obliged to ensure that persons with disabilities have access to the existing physical environment, transportation, information and communication and services open to the general public.¹

ARTICLE 9 ACCESSIBILITY

1. To enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life, States Parties shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas. These measures, which shall include the identification and elimination of obstacles and barriers to accessibility, shall apply to, inter alia:

¹ General Comments no. 2, avsnitt 24. Se også Bantekas mfl 2018 side 271.

(a) Buildings, roads, transportation and other indoor and outdoor facilities, including schools, housing, medical facilities and workplaces;

(b) Information, communications and other services, including electronic services and emergency services.

2. States Parties shall also take appropriate measures:

(a) To develop, promulgate and monitor the implementation of minimum standards and guidelines for the accessibility of facilities and services open or provided to the public;

(b) To ensure that private entities that offer facilities and services which are open or provided to the public take into account all aspects of accessibility for persons with disabilities;

(c) To provide training for stakeholders on accessibility issues facing persons with disabilities;

(d) To provide in buildings and other facilities open to the public signage in Braille and in easy to read and understand forms;

(e) To provide forms of live assistance and intermediaries, including guides, readers and professional sign language interpreters, to facilitate accessibility to buildings and other facilities open to the public;

(f) To promote other appropriate forms of assistance and support to persons with disabilities to ensure their access to information;

(g) To promote access for persons with disabilities to new information and communications technologies and systems, including the Internet;

(h) To promote the design, development, production and distribution of accessible information and communications technologies and systems at an early stage, so that these technologies and systems become accessible at minimum cost.

9.2.2 Hva slags tiltak som skal settes i verk

Tilgjengelighet fordrer at det settes i verk tiltak for å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten, jf. artikkel 9 nr. 1 andre punktum.

Statens forpliktelser etter artikkel 9 kan og skal oppfylles gjennom ulike typer tiltak, der lovgivning bare er ett av flere virkemidler. Komiteen uttaler i sine generelle kommentarer til artikkel 9 at staten skal innarbeide krav om tilgjengelighet i lovgivningen: «States parties are obliged to adopt, promulgate and monitor national accessibility standards», og videre at «accessibility should be encompassed in general and specific laws on equal opportunities, equality and participation in the context of the prohibition of disability-based discrimination».²

² General Comments no. 2, avsnitt 28 og 29.

Artikkel 9 nr. 2 bokstav a til h lister opp tiltak som staten skal sette i verk for å fremme tilgjengelighet, for eksempel at staten skal sikre at private foretak som tilbyr anlegg og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, tar hensyn til alle aspekter ved tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Tilgjengelighet kan sikres gjennom felles løsninger som gir tilgjengelighet for alle, alternativt som særlige løsninger for funksjonshemmede. Hva som konkret skal gjøres for å fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten, gir konvensjonen og de generelle kommentarene begrenset veiledning om. Hensiktsmessige tiltak kan være alt fra generell tilgjengelighet for alle gjennom universell utforming, eller alternativt særlige tiltak som å sette inn heis og fjerne dørterskler i en bygning, til å sørge for tegnspråktolker, skilt i punktskrift eller tilbud om assistanse.

Universell utforming er etter konvensjonen en av flere mulige måter å sikre tilgjengelighet på. Universell utforming defineres i artikkel 2 som

the design of products, environments, programmes and services to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. "Universal design" shall not exclude assistive devices for particular groups of persons with disabilities where this is needed.

Selv om konvensjonen ikke fastsetter plikt til å sørge for universell utforming, skal dette, ut fra konvensjonens ordlyd og formål, anses som det mest hensiktsmessige tiltaket. Dette følger også av komiteens kommentarer til artikkel 9, som knytter kravet til nye bygg, produkter osv.:

The strict application of universal design to all new goods, products, facilities, technologies and services should ensure full, equal and unrestricted access for all potential consumers, including persons with disabilities, in a way that takes full account of their inherent dignity and diversity. It should contribute to the creation of an unrestricted chain of movement for an individual from one space to another, including movement inside particular spaces, with no barriers. Persons with disabilities and other users should be able to move in barrier-free streets, enter accessible low-floor vehicles, access information and communication, and enter and move inside universally designed buildings, using technical aids and live assistance where necessary. The application of universal design does not automatically eliminate the need for technical aids. Its application to a building from the initial design stage helps to make construction much less costly: making a building accessible from the outset might not increase the total cost of construction at all in many cases, or only minimally in some cases. On the other hand, the cost of subsequent adaptations in order to make a building accessible may be considerable in some cases, especially with regard to certain historical buildings. While the initial application of universal design is more economical, the potential cost of subsequent removal of barriers may not be used as an excuse to avoid the obligation to remove barriers to accessibility gradually. Accessibility of information and communication, including ICT, should also be achieved from the outset because subsequent adaptations to the Internet and ICT may increase costs. It is therefore more economical to incorporate mandatory ICT accessibility features from the earliest stages of design and production.³

³ General Comments no. 2, avsnitt 15.

I artikkel 4 nr. 1 bokstav f pålegges staten å iverksette eller fremme forskning på og utvikling av universelt utformede varer, tjenester, utstyr og anlegg

which should require the minimum possible adaptation and the least cost to meet the specific needs of a person with disabilities, to promote their availability and use, and to promote universal design in the development of standards and guidelines.

9.2.3 Sammenhengen mellom tilgjengelighet og rimelig tilrettelegging

Komiteen forklarer sammenhengen mellom tilgjengelighet etter artikkel 9 og rimelig tilrettelegging etter artikkel 5 nr. 3 slik:

Reasonable accommodation duties are different from accessibility duties. Both aim to guarantee accessibility, but the duty to provide accessibility through universal design or assistive technologies is an *ex ante* duty, whereas the duty to provide reasonable accommodation is an *ex nunc* duty:

(a) As an *ex ante* duty, accessibility must be built into systems and processes without regard to the need of a particular person with a disability, for example, to have access to a building, a service or a product, on an equal basis with others. States parties must set accessibility standards that are developed and adopted in consultation with organizations of persons with disabilities, consistent with article 4 (3) of the Convention. The duty of accessibility is a proactive, systemic duty;⁴

Tilgjengelighet er med andre ord ifølge komiteen en *proaktiv* forpliktelse, som gjelder overfor grupper og som skal være på plass i forkant, før behovet oppstår og uten at det må kreves av den enkelte. Rimelig tilrettelegging er derimot en *reaktiv* forpliktelse overfor det enkelte individ, som må kreves av den funksjonshemmede og som skal vurderes i den konkrete, aktuelle situasjonen.

Behovet for og retten til rimelig tilrettelegging er ifølge komiteen subsidiær og oppstår i de tilfeller der tiltak for tilgjengelighet ikke er tilstrekkelig for å sikre den funksjonshemmede tilgang:

25. Accessibility is related to groups, whereas reasonable accommodation is related to individuals. This means that the duty to provide accessibility is an *ex ante* duty. States parties therefore have the duty to provide accessibility before receiving an individual request to enter or use a place or service. States parties need to set accessibility standards, which must be adopted in consultation with organizations of persons with disabilities, and they need to be specified for service-providers, builders and other relevant stakeholders. Accessibility standards must be broad and standardized. In the case of individuals who have rare impairments that were not taken into account when the accessibility standards were developed or who do not use the modes, methods or means offered to achieve accessibility (not reading Braille, for example), even the application of accessibility standards may not be sufficient to ensure them access. In such cases, reasonable accommodation may apply. In accordance

⁴ General Comments no. 6, avsnitt 24.

with the Convention, States parties are not allowed to use austerity measures as an excuse to avoid ensuring gradual accessibility for persons with disabilities. The obligation to implement accessibility is unconditional, i.e. the entity obliged to provide accessibility may not excuse the omission to do so by referring to the burden of providing access for persons with disabilities. The duty of reasonable accommodation, contrarily, exists only if implementation constitutes no undue burden on the entity.

26. The duty to provide reasonable accommodation is an *ex nunc* duty, which means that it is enforceable from the moment an individual with an impairment needs it in a given situation, for example, workplace or school, in order to enjoy her or his rights on an equal basis in a particular context. Here, accessibility standards can be an indicator, but may not be taken as prescriptive. Reasonable accommodation can be used as a means of ensuring accessibility for an individual with a disability in a particular situation. Reasonable accommodation seeks to achieve individual justice in the sense that non-discrimination or equality is assured, taking the dignity, autonomy and choices of the individual into account. Thus, a person with a rare impairment might ask for accommodation that falls outside the scope of any accessibility standard.⁵

9.3 Norges gjennomføring

9.3.1 Ratifikasjonen

Da Norge ratifiserte konvensjonen ble det lagt til grunn at norsk rett oppfylte kravene i artikkel 9:

Departementets vurdering er at norsk rett anses for å tilfredsstillende de krav som følger av konvensjonens artikkel 9. Det er vedtatt en rekke lover og forskrifter som sikrer at personer med funksjonsnedsettelse, på lik linje med andre, får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon og andre tilbud og tjenester som tilbys allmennheten. Nasjonal rett om sikring av tilgjengelighet går i mange tilfeller lenger enn det konvensjonen pålegger.

[...]

Samlet sett har Norge kommet langt i arbeidet med å lovfeste tilgjengelighet. Lovendringer anses ikke nødvendig for å ratifisere konvensjonen når det gjelder tilgjengelighetsbestemmelsene.⁶

Departementet viste særlig til diskriminerings- og tilgjengelighetslovens diskrimineringsforbud, plikt til universell utforming og plikt til individuell tilrettelegging. Det ble også vist til krav om universell utforming og tilretteleggingsplikter etter sektorlovgivningen (arbeid, utdanning, helselovene, plan- og bygningslovgivningen, transportsektoren, valgloven mm).

Ikke alle høringsinstanser var enige med departementet i at den norske lovgivningen var tilfredsstillende:

⁵ General Comments no. 2, avsnitt 25 og 26.

⁶ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.3.2.

Enkelte høringsinstanser har hevdet at konvensjonen pålegger statene en plikt til å vedta regler om rettskrav på tilrettelagt tilgang til varer og tjenester. Det må legges til grunn at statene har en viss skjønnsmargin når det gjelder å gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonen. Konvensjonen vil derfor ikke innebære at regler om tilgjengelighet må utformes som et rettskrav på tilrettelagt tilgang til varer og tjenester. I norsk sammenheng sikres tilgangen til varer og tjenester i dag ved regler om generell og individuell tilgjengelighet, hjelpemidler og velferdsordninger.⁷

Departementet var heller ikke enig med de høringsinstansene som mente at konvensjonen krever ytterligere forpliktelser til å sørge for tilgjengelighet til IKT på arbeidsplassen enn det som fulgte av lovens tilretteleggingsplikt og NAVs stønader til hjelpemidler.

9.3.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport til komiteen ble det vist til ulike tiltak for å fremme tilgjengelighet til bygninger, arbeidsplasser, IKT, utendørs anlegg, transportmidler mm. Når det gjelder lovgivning, ble det vist til likestillings- og diskrimineringslovens regler om individuell tilrettelegging og universell utforming. Det ble også vist til reglene om universell utforming i plan- og bygningsloven.

9.3.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I den alternative rapporten fra sivilt samfunn ble det anbefalt å vedta forskrifter med forpliktende tidsfrister for universell utforming av eksisterende bygg og transportmidler. En annen anbefaling var å lovfeste tilgangen til varer, tjenester, informasjon og kommunikasjon og digitale tjenester på alle samfunnsområder.

9.3.4 Komiteens anbefalinger til Norge

I gjennomgangen i 2019 av Norges statsrapport om gjennomføringen av artikkel 9, anbefalte komiteen tiltak for å sikre universell utforming på områder som ikke dekkes av norsk lovgivning. Staten anbefales å fastsette frister for universell utforming av eksisterende bygninger. Videre anbefales å gjennomføre tiltak, inkludert lovgivning, for å sikre tilgjengelighet til varer og tjenester, og for å sikre at universell utforming oppnås på alle arbeidsplasser, inkludert de som ikke er åpne for allmennheten. Komiteen anbefalte også at forskriften om universell utforming av IKT-løsninger endres slik at alle foretak som betjener allmennheten, skal tilby individuelt tilrettede tjenester etter behov.

⁷ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.3.2.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 9

15. The Committee is concerned that:

(a) The Planning and Building Act does not establish deadlines or a budget for implementing the universal design principle for existing buildings and modes of transport, and that the action plan for universal design for 2015–2019 also lacks clear deadlines for implementation;

(b) The Equality and Anti-Discrimination Act does not contain any specific provisions on access to goods, services and information and does not cover workplaces that are not accessed by the general public

(c) There is no law governing universal access to goods and services, including information and communication services, for persons with disabilities who cannot use selfservice options, and the regulations on the universal design of information and communications technology (ICT) are limited to enterprises aimed at the general public;

(d) There are no specific and effective measures or sanctions in relation to the implementation of all legislation that provides for access to the built environment and information and communication services, including ICT systems.

16. In the light of article 9 of the Convention and the Committee's general comment No. 2 (2014) on accessibility, the Committee recommends that the State party, in its efforts to meet Sustainable Development Goal 9 and targets 11.2 and 11.7:

(a) Remove all existing barriers preventing access to buildings and services open to the public, such as transportation and information and communication services, including by promoting the universal design of goods and services, and the use of Braille, captioning, sign language interpretation, and Easy Read and other alternative formats and modes of communication to facilitate full accessibility for persons with disabilities;

(b) Introduce regulations to set deadlines and concrete measures with earmarked funding for the universal design of existing buildings, prioritizing primary and secondary schools, and modes of transport in the action plan for universal design 2015– 2019;

(c) Take legislative and practical measures to guarantee access to goods and services, including information and communication services, for persons with disabilities who cannot use self-service options, and ensure that the implementation of the universal design principle also applies to workplaces that are not accessed by the general public;

(d) Revise the regulations on the universal design of ICT by introducing a requirement for all enterprises that serve the general public to provide individualized services to persons with disabilities when necessary, so as to ensure the accessibility of information and communication services, including ICT;

(e) Take specific and effective measures and establish sanctions relating to the implementation of all legislation that provide for access to the built environment and information and communication services, including ICT systems.

9.4 Situasjonsbeskrivelse

Likestillings- og mangfoldsutvalget konkluderte i NOU 2023: 13 med at det er langt igjen til Norge er et fullt universelt utformet samfunn, selv om det jobbes med mange tiltak. Fraværet av universelt utformede tjenester, varer, fysiske omgivelser, informasjon og teknologi fremstår som en av barrierene for at funksjonshemmede er likestilte og kan få realisert sine menneskerettigheter. Mange funksjonshemmede får ikke tilgang til informasjon, varer, tjenester og teknologiske løsninger fordi de ikke får den bistand de trenger, eller fordi tilbudet og tjenesten ikke er tilpasset godt nok. Dette rammer også deres ytringsfrihet, da mange ikke får tilgang til aktuelle ytringsarenaer. Uforholdsmessighetsvurderinger er ifølge utvalget en stor utfordring i arbeidet med å få på plass universelt utformede løsninger i eksisterende bygg og uteområder.⁸

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) utga i 2022 en rapport om funksjonshemmedes ytringsfrihet.⁹ En av utfordringene NIM påpeker er mangelfull fysisk tilgang til ytringsarenaer. NIM har gjennomført en undersøkelse som viser at manglende universell utforming og manglende individuell tilrettelegging av ytringsarenaer, for eksempel debatter, kulturarrangementer og lignende, gjør at flere av informantene ikke har mulighet til å delta. Lite universell utforming av lokaler, manglende tilgang på teleslynge eller tolketjenester, og manglende anledning til å ta med seg assistenter, bidrar til dette. Også kollektivtransport ble løftet fram som en utfordring. Flere informanter fortalte at de møter utfordringer med å komme seg til og fra arrangementer.

Unge funksjonshemmede utarbeidet i 2021 en rapport om universell utforming av grunnskolen. Rapporten baserte seg på en spørreundersøkelse der 35 prosent av skolene oppgir at de anser at de er universelt utformet, 55 prosent anså at de er tilgjengelige og 8 prosent anså at de ikke er tilgjengelige. Det er en betydelig forskjell mellom nye og eldre skolebygg. Unge funksjonshemmede anbefaler blant annet at det settes tidsfrister for universell utforming av skolebygg, og kommunene må forpliktes til å følge tiltakene i veikart for skole.¹⁰

⁸ NOU 2023: 13 punkt 4.4.

⁹ NIM 2022-3.

¹⁰ Unge funksjonshemmede 2021.

9.5 Norsk lovgivning om universell utforming og individuell tilrettelegging

Likestillings- og diskrimineringsloven og flere sektorlover har regler om universell utforming og individuell tilrettelegging.

9.5.1 Likestillings- og diskrimineringsloven

Universell utforming

Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18 har regler om universell utforming. Den generelle plikten til universell utforming slås fast i § 17 første til tredje ledd:

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, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Plikten gjelder ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a. effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse
- b. om virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art
- c. kostnadene ved tilretteleggingen
- d. virksomhetens ressurser
- e. sikkerhetshensyn
- f. vernehensyn

Prinsippet om universell utforming forklares slik i forarbeidene til bestemmelsen:

Målgruppen for regelen om universell utforming er flest mulig. Dette betyr at det skal tas høyde for ulike brukerforutsetninger og behov for tilrettelegging som kan oppstå som en følge av sensoriske, fysiske, psykososiale og kognitive eller intellektuelle funksjonsnedsettelse. Det avgjørende for om tilretteleggingsplikten inntreffer er om det er mulig, ved en fysisk tilrettelegging av omgivelsene, å imøtekomme de aktuelle brukerforutsetningene. Kravet om tilrettelegging for flest mulig innebærer en erkjennelse av at det vil ikke være mulig å ivareta alle brukerforutsetningene gjennom fysisk tilrettelegging.¹¹

Universell utforming av IKT-løsninger er særlig regulert i § 18 med tilhørende forskrifter, der første ledd har følgende ordlyd:

¹¹ Prop. 81 L (2016–2017) merknadene til § 17 i kapittel 30.

Offentlige og private virksomheter har plikt til universell utforming av hovedløsninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot eller stilt til rådighet for brukere, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

I likestillings- og diskrimineringsloven kobles manglende tilgjengelighet til diskriminering, jf. § 12 som sier at manglende universell utforming i strid med §§ 17 og 18, også er i strid med diskrimineringsforbudet.

Individuell tilrettelegging

Reglene om universell utforming må ses i lys av plikten til individuell tilrettelegging i §§ 20 til 22, som fastsetter en rett til «egnet individuell tilrettelegging» på enkelte områder. Brudd på denne plikten regnes som diskriminering, jf. § 12.

Likestillings- og diskrimineringslovens tilretteleggingsplikt gjelder for kommunale barnehagetilbud og for kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter. Tjenester som kan ha varig karakter er for eksempel helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse, plass i institusjon eller avlastningstiltak. Loven fastsetter også en plikt til individuell tilrettelegging i utdanningssektoren. Elever og studenter har rett til tilrettelegging med hensyn til lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Loven fastsetter i tillegg en tilretteleggingsplikt overfor arbeidssøkere og arbeidstakere

Retten til individuell tilrettelegging gjelder så fremt tilretteleggingen ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Denne begrensningen skal ses som en sikkerhetsventil og må ikke tolkes for vidt. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for funksjonshemmede, kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Oppstillingen av relevante hensyn er ikke uttømmende. Det skal ikke foretas en tradisjonell «kostnad-nytte vurdering». I utgangspunktet må man akseptere at individuell tilrettelegging medfører økte kostnader. Det må også tas med i vurderingen om andre kan ha nytte av tiltakene i form av bedret tilgjengelighet og om offentlige støtteordninger vil dekke deler av kostnadene

En viss plikt til individuell tilrettelegging innfortolkes også i forbudet mot indirekte diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 8. Dette følger av at diskrimineringsvernet innebærer en generell plikt til å ta individuelle hensyn, og en viss plikt til å iverksette aktive tiltak og tilrettelegge for å sikre reell likebehandling.¹²

Reglene om rett til individuell tilrettelegging er basert på at plikten til generell tilrettelegging ikke kan ta høyde for alle individuelle forskjeller. Plikten til generell tilrettelegging kan heller ikke alltid imøtekomme alle former for funksjonsnedsettelse.¹³ Den primære plikten er generell tilgjengelighet gjennom universell utforming. Der dette ikke er gjennomført eller ikke sikrer tilgjengelighet for enkeltpersoner, gjelder det en plikt overfor den enkelte til å tilrettelegge for eksempel ved bruk av teleslynge, kontrastmarkering på trapper, elektronisk døråpner eller installering av heis.

¹² Prop. 81 L (2016–2017) punkt 12.2.3.3 og Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 9.6.3.3. Se også HR-2022-350-A og Norges statsrapport avsnitt 35.

¹³ Prop. 81 L (2016–2017) merknadene til § 20.

I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringslovens regler om individuell tilrettelegging vises det til både artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging og artikkel 9 om tilgjengelighet.¹⁴ Skillet mellom proaktive og reaktive tiltak slik komiteen mener konvensjonen skal fortolkes, fremgår ikke av de norske reglene. De norske reglene om individuell tilrettelegging synes derimot å favne både tilgjengelighet i form av særløsninger som for eksempel egen heis, og konkret tilrettelegging som må etterspørres av den funksjonshemmede.

9.5.2 Sektorlovene

Den generelle plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven overlapper med ulike sektorregelverk og standarder. Det finnes en rekke lov- og forskriftsbestemmelser i ulike sektorer som stiller krav til universell utforming. I sektorlovgivningen er det også fastsatt ulike tilretteleggingsplikter på flere områder. Utvalget gjør her rede for noen av disse reglene. Fremstillingen angir ikke uttømmende alle reglene som finnes. I tillegg finnes det en rekke standarder for universell utforming på ulike områder, blant annet for uteområder og arbeidsplasser.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven setter krav til universell utforming ved gjennomføring av bygnings tiltak. Kravet omfatter både planløsning og andre forhold som påvirker brukbarheten av byggverket, for eksempel lysforhold, lydforhold og inne- og utemiljø. Kravet gjelder byggverk for publikum og arbeidsbygning, samt boliger.

Det følger av lovens formålsbestemmelse § 1-1 femte ledd at

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. For boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet.

Alle byggeprosjekter som er søknadspliktige overfor plan- og bygningsmyndighetene skal være universelt utformet, jf. § 29-3. De konkrete kravene til universell utforming er fastsatt i byggt teknisk forskrift. Det følger av disse reglene at kravet om universell utforming bare gjelder eksisterende bygg når disse endres vesentlig ved ombygning ol.

Utdanningslovene

Universitets- og høyskoleloven sier at universitetets/høyskolens styre skal sørge for at institusjonens alminnelige funksjoner er universelt utformet, jf. § 4-3 andre ledd. Dette omfatter de fysiske omgivelsene, informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT), inkludert det digitale læringsmiljøet. Plikten gjelder ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen.

Universell utforming er ikke nevnt i opplæringsloven. Men det følger av § 8-1 at alle elever i grunnskolen uansett funksjonsnivå, skal kunne gå på skolen og ferdes på hele skolens område. Selv om universell utforming heller ikke er nevnt direkte i barnehageloven, skal barnehagene utformes slik at det blir tatt hensyn til at barn har ulike funksjonsnivå. Krav til universell utforming følger av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

¹⁴ Prop. 81 L (2016–2017) punkt 23.3.

Særlige tilretteleggingsregler

Utdanningslovene, arbeidsmiljøloven og helse- og omsorgstjenestelovgivningen har fastsatt tilretteleggingsplikter som supplerer tilretteleggingsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven. For eksempel står det i arbeidsmiljøloven § 4-2 at i utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger. Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 sier blant annet at kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud og gis et verdig tjenestetilbud. Andre eksempler er barnehageloven § 2 tredje ledd og opplæringsloven § 1-3.

Transportsektoren

Transportsektoren er et viktig område for funksjonshemmedes mobilitet og mulighet til å leve et selvstendig liv. Det er en rekke lover og forskrifter som fastsetter ulike krav om universell utforming eller tilrettelegging for buss, tog og fly.¹⁵

Et eksempel er jernbanepassasjerrettighetsforskriften, som gjennomfører EUs forordning nr. 1371/2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser. Et av formålene med forordningen er beskyttelse av og hjelp til funksjonshemmede, jf. artikkel 1 bokstav d. Kapittel V fastsetter funksjonshemmedes rett til transport, informasjon, tilgjengelighet og assistanse.

Et annet eksempel er forskrift om busspassasjerrettigheter, som gjennomfører EUs forordning (EU) nr. 181/2011 i norsk rett. Forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport mv. krever at nye busser med mer enn 23 passasjerplasser som skal gå i rute i Norge, skal være tilgjengelig for bevegelsehemmede, eller universelt utformet.

Forskrift om universell utforming av lufthavner, og om funksjonshemmedes og bevegelsehemmedes rettigheter ved lufttransport, har regler om universell utforming i §§ 4 flg. Kravene til universell utforming i forskriften regnes som presiserende bestemmelser til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det stilles ikke krav om universell utforming av eksisterende bygg og anlegg ved lufthavner (med unntak av ombordstigningsløsninger). Lufthavnoperatører plikter likevel å kartlegge om eksisterende bygg og anlegg er utformet i tråd med kravene i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. På grunnlag av kartleggingen skal det utarbeides en plan for å sikre universell utforming. Luftfartstilsynet bestemmer når planen skal være ferdigstilt. Krav til universell utforming ved bygging av nye lufthavner, og ved fysiske endringer av eksisterende lufthavner, reguleres av byggtekniske forskrifter gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Kravet til universell utforming fastlegges likevel i noen tilfeller gjennom konsesjonsbehandling etter luftfartsloven.

Her kan også nevnes tilrettelagt transport (TT) som er et tilbud om alternativ transport for dem som ikke kan bruke kollektivtransport på grunn av funksjonsnedsettelse eller sykdom. Det er imidlertid ingen lovfestet individuell rett til TT-tjenester.

¹⁵ Se oversikt over relevante lov- og forskriftsfestede krav for busstransport, togtransport og infrastruktur i den nettbaserte veilederen Mobilitet for alle Universell utforming i busstransport, togtransport og infrastruktur, som er utarbeidet av Universell Utforming AS og finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

EUs tilgjengelighetsdirektiv

Tilgjengelighetsdirektivet har som mål å gi funksjonshemmede lik tilgang til produkter og tjenester i EU.¹⁶ Direktivet skal bidra til at medlemslandene har en felles tilnærming til implementering av konvensjonen knyttet til produkter og tjenester. Direktivet skal sørge for felles regulering av krav til tilgjengelighet og skal bidra til å gi mer forutsigbare rettigheter for funksjonshemmede. Direktivet gjelder for visse opplistede produkter og tjenester som blant annet datamaskinvare (som for eksempel stasjonære PCer, laptop, nettbrett og Windows), betalingsterminaler, forbrukerterminalutstyr (for eksempel smarttelefoner) og elektroniske kommunikasjonstjenester. Både private og offentlige virksomheter må følge kravene. Direktivet skal etter planen tre i kraft for Norge i 2025.

Anskaffelsesloven § 5

Et annet lovfestet virkemiddel er anskaffelsesloven § 5, som fastsetter at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter.

9.6 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Statens plikt etter artikkel 9 er å sikre funksjonshemmede tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon, kommunikasjon og andre tilbud og tjenester. Staten må fortsatt arbeide for å bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede på alle samfunnsområder. Utvalget mener imidlertid at det ikke er nødvendig med lovendringer for å gjennomføre forpliktelsene. Dette begrunnes og nyanseres nærmere i det følgende.

9.6.1 Umiddelbar virkning og progressiv gjennomføring

Den norske gjennomføringen er basert på at artikkel 9 åpner for progressiv gjennomføring og at det må kunne skilles mellom nye og eksisterende løsninger. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven uttales det at kravene kan gjennomføres gradvis, og at det er opp til statene å vurdere hvilke tiltak som er rimelige og forholdsmessige.¹⁷

I de generelle kommentarene til artikkel 9, synes komiteen å legge til grunn at generell tilgjengelighet kan gjennomføres progressivt:

States parties are obliged to ensure that persons with disabilities have access to the existing physical environment, transportation, information and communication and services open to the general public. However, as this obligation is to be implemented gradually, States parties should establish definite time frames and allocate adequate resources for the removal of existing barriers.¹⁸

Komiteen har i en av sine tidlige uttalelser, Nyusti og Takács mot Ungarn fra 2013 tolket artikkel 9 slik at det gjelder et krav om full tilgjengelighet umiddelbart etter ikrafttredelse.

¹⁶ Directive 2019/882 of 17 April 2019 on the accessibility requirements for products and services.

¹⁷ Prop. 81 L (2016–2017) punkt 23.3.

¹⁸ General Comments no. 2, avsnitt 24. Se nærmere i Broderick og Ferry 2019 side 148–149.

Men i nyere individklagesaker har komiteen vist til progressiv gjennomføring, slik som for eksempel *Henley mot Australia* fra 2023. Se også del I punkt 12.6.2 og 7.4.3.

I den grad manglende tilgjengelighet er diskriminerende i strid med artikkel 5, vil plikten til å sikre tilgjengelighet derimot ha umiddelbar virkning og ha selvkraft. Her må det særlig ses hen til artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging. Kravet om tilgjengelighet etter artikkel 9 kan, som en subsidiær løsning, sikres gjennom rimelig tilrettelegging. Det må også antas at bestemmelsen på linje med andre av konvensjonens bestemmelser, fastsetter et visst minstekrav som i prinsippet har umiddelbar virkning og anvendes direkte. Det skal imidlertid en del til for å kunne konkludere med at utforming og tilrettelegging er under dette minimumsnivået. De norske reglene må antas å ligge godt over dette nivået.

9.6.2 Plikt til å sikre tilgjengelighet

De norske lovreglene som fastsetter en plikt til universell utforming og individuell tilrettelegging gjelder ikke generelt, men er begrenset på flere måter. Dette gjelder blant annet avgrensningene til «hovedløsninger» og mot «uforholdsmessig byrde» i likestillings- og diskrimineringsloven. Disse begrensningene følger ikke av artikkel 9. Plikten til universell utforming av IKT har også flere begrensninger som ikke finnes igjen i artikkel 9, jf. blant annet forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger som etter § 2 bare gjelder «nettløsninger, herunder digitale læremidler, og automater». Definisjonen av universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 andre ledd er heller ikke sammenfallende med definisjonen i artikkel 2. En konsekvens av dette er blant annet at kravet om universell utforming etter de norske reglene ikke gjelder for de fleste arbeidsplasser (se også del II under artikkel 27 om arbeid). Det trekkes også et skille i lovgivningen mellom nye og eksisterende bygg/løsninger.

Staten har vurdert forholdet til konvensjonen og lagt til grunn at reglene om universell utforming (sammen med reglene om individuell tilrettelegging, bestemmelser i sektorlovgivningen som skal sikre tilgjengelighet og andre typer tiltak), oppfyller kravene etter artikkel 9.¹⁹ Her kan også nevnes EUs tilgjengelighetsdirektiv, som skal sikre tilgjengelighet til en rekke produkter og tjenester som ikke omfattes av gjeldende regler.

Utvalget mener at statens syn er basert på en forsvarlig fortolkning av konvensjonen. Utvalget har ikke identifisert konkrete lovgivningsbehov.

Utvalget antar at konvensjonen må forstås slik at alle nye bygg, løsninger osv. må være tilgjengelige, mens for eksisterende gjelder dette bare de som er åpne for allmenheten, slik komiteen synes å legge til grunn i de generelle kommentarene til artikkel 9.²⁰

Utvalget viser også til at konvensjonen ikke fastsetter *hvordan* tilgjengelighet skal sikres. Universell utforming er ett av flere tiltak for å sikre tilgjengelighet. Universell utforming er imidlertid det tiltaket som er mest i samsvar med konvensjonens formål om integrering og lik deltakelse i samfunnet. Det følger av dette at universell utforming bør være den primære løsningen, mens individuelle og eventuelt reaktive tiltak bør være sekundære. Komiteen har derfor i sine anbefalinger fremhevet universell utforming som den primære løsningen. En kan ikke slutte fra dette at staten har en generell plikt til å lovfeste universell

¹⁹ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.3.2 og Norges statsrapport 2015 avsnitt 24 og 56 flg.

²⁰ General Comments no. 2, avsnitt 24.

utforming på alle områder. Komiteens uttalelser om universell utforming må forstås som anbefalinger for den videre progressive gjennomføringen av forpliktelsene etter artikkel 9.

Likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming er i lys av dette bare ett av flere virkemidler for å oppfylle forpliktelsene. Det må også ses hen til at begrepet universell utforming ikke er definert likt i norsk lov og i konvensjonen. Inger Marie Lid har uttalt om dette:

Universell utforming er en strategi, en juridisk term, et menneskerettighetsbegrep og en politisk mekanisme for å fremme likestilling. Plan- og bygningsloven har en forskrift som konkretiserer universell utforming innenfor bygg og uterom (TEK 17). Denne forskriften utgjør en minstestandard, men er ikke isolert i samsvar med formålsparagrafen i likestilling- og diskrimineringsloven og CRPD. Menneskerettsdimensjonen ved strategien universell utforming svekkes dersom denne forskriften blir fortolket som universell utforming i praksis.²¹

Selv om utvalget ikke foreslår noen lovendringer knyttet til universell utforming, vil utvalget presisere at staten fortsatt må arbeide for universell utforming på andre måter. Staten har en umiddelbar og generell plikt til å ha planer og å arbeide aktivt for å oppnå universell utforming. Utvalget viser her til at myndighetene arbeider systematisk for å fremme kunnskap og stille krav om universell utforming. Sentrale områder er bygg og anlegg, planlegging og uteområder, transport og IKT.²² Staten har satt i verk en rekke typer tiltak, i tillegg til lovgivning. Statlige virksomheter som blant andre Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet, Direktoratet for byggkvalitet og Husbanken forvalter virkemidler som skal fremme universell utforming innenfor sine områder.

9.6.3 Forholdsmessighetsbegrensningene

Plikten i til universell utforming og individuell tilrettelegging etter likestillings- og diskrimineringsloven gjelder bare så langt tiltakene ikke innebærer en «uforholdsmessig byrde» for virksomheten. Plan- og bygningslovens krav til universell utforming er operasjonalisert i konkrete byggtekniske krav og gjelder ikke eksisterende bygg (såfremt det ikke er tale om ombygning el.). I praksis vil også dette avgrense mot uforholdsmessige plikter. Også retten til individuelle tilpasninger som følger av forbudet mot indirekte diskriminering, er basert på forholdsmessighetsvurderinger.

Det er uklart etter konvensjonen i hvilken grad det i nasjonal rett kan tas hensyn til byrde eller kostnader knyttet til tiltak for å sikre tilgjengelighet. Dette gjelder særlig eksisterende bygninger og løsninger. Endringer og justeringer i etterkant vil gjerne være mye dyrere enn om tilgjengeligheten bygges inn i løsningen fra start. Gode grunner tilsier derfor et skille mellom nye og eksisterende løsninger.

Komiteen har uttalt i de generelle kommentarene at «States parties are not allowed to use austerity measures as an excuse to avoid ensuring gradual accessibility for persons with disabilities». Komiteen sier videre at manglende gjennomføring ikke kan begrunnes i at plikten er for byrdefull:

The obligation to implement accessibility is unconditional, i.e. the entity obliged to provide accessibility may not excuse the omission to do so by referring

²¹ Lid 2022 side 233.

²² Norges statsrapport 2015, avsnitt 56.

to the burden of providing access for persons with disabilities. The duty of reasonable accommodation, contrarily, exists only if implementation constitutes no undue burden on the entity.²³

Kjetil M. Larsen har i sin rapport fra 2015 uttalt at uforholdsmessighetsbegrensningen er tvilsom i lys av komiteens uttalelse.²⁴ Bantekas mfl 2018 mener at dette er et uklart spørsmål og at denne uttalelsen står i motsetning til komiteens øvrige uttalelser om at artikkel 9 kan gjennomføres progressivt.²⁵

Sammenhengen med rimelig tilrettelegging kan tolkes som en erkjennelse av at tilgjengelighet etter artikkel 9 gjennom proaktive tiltak som universell utforming eller særløsninger, ikke alltid er mulig og derfor kan ha noen begrensninger. Retten til rimelig tilrettelegging gjelder bare dersom dette ikke innebærer utilbørlig eller uforholdsmessig byrde. Komiteen påpeker at når tilgjengelighet ikke er mulig, kan rimelig tilrettelegging sikre den enkelte tilgang.²⁶

Her kan også nevnes EUs tilgjengelighetsdirektiv, som er ment å gjennomføre konvensjonen, og som ikke innebærer noe absolutt eller generelt krav om tilgjengelighet. Direktivet gjelder bare bestemte produkter og tjenester, og bare virksomheter av en viss størrelse. Det er videre fastsatt unntak i artikkel 14 dersom kravene til tilgjengelighet innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Utvalget mener at de norske reglene som begrenser virksomhetenes plikt til universell utforming og individuell tilrettelegging ut fra konkrete forholdsmessighetsvurderinger, ikke er i strid med statens forpliktelser. Utvalget viser til at tiltakene i artikkel 9 kan gjennomføres gradvis og på ulike måter.

Likestillings- og diskrimineringslovens regler kan ikke vurderes isolert. Det er statens generelle plikt til å sikre tilgjengelighet, eventuelt gjennom rimelig tilrettelegging, som gjelder umiddelbart og som staten ikke kan unnlate å oppfylle med henvisning til for eksempel kostnadene knyttet til dette. Her må det også skilles mellom nye og eksisterende bygg og løsninger, der forholdsmessighetsbegrensningen ikke kan tillegges samme vekt for nye bygg og løsninger. En annen sak er at forholdsmessighetsbegrensningene i de norske lovbestemmelsene må fortolkes i lys av artikkel 9, noe som i konkrete saker vil bety at listen for hva som regnes som uforholdsmessig, ikke må legges for lavt. Utvalgets mindretall (Fagernæs) viser til sin dissens i del I punkt 14.

Retten til tilgjengelighet må uansett være absolutt der tilgjengelighet er nødvendig for å utøve andre grunnleggende rettigheter. For eksempel kan det ikke være rom for begrensninger ved utøvelse av stemmeretten eller opptreden som part i en tvist for domstolene. Staten må sette i verk tiltak for å sikre tilgjengelighet for så mange som mulig. Og dersom for eksempel rettsbygningen eller stemmelokalet ikke er tilgjengelig på grunn av funksjonsnedsettelsen, må den enkelte som en siste løsning sikres tilgang gjennom rimelig tilrettelegging.

²³ General Comments no. 2, avsnitt 25.

²⁴ Larsen 2015 side 42.

²⁵ Bantekas mfl 2018 side 260–261 og side 271–272

²⁶ General Comments no. 2, avsnitt 25.



ARTIKKEL 10

Retten til liv

10.1 Forpliktelser etter konvensjonen

Artikkel 10 bekrefter ethvert menneskes rett til livet og forplikter partene til å treffe alle nødvendige tiltak for at funksjonshemmede skal kunne nyte godt av denne rettigheten på lik linje med andre.

ARTICLE 10 RIGHT TO LIFE

States Parties reaffirm that every human being has the inherent right to life and shall take all necessary measures to ensure its effective enjoyment by persons with disabilities on an equal basis with others.

Retten til liv er en grunnleggende menneskerettighet som er inntatt i en rekke menneskerettskonvensjoner, blant annet EMK artikkel 2 og SP artikkel 6.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har utgitt en rapport (2017) fra sin 13.-16. sesjon, hvor den har gitt en oversikt over sine oppfatninger og anbefalinger til medlemsstatene knyttet til ulike bestemmelser i konvensjonen. Når det gjelder artikkel 10, fremhever komiteen at den er bekymret for skadelig praksis som truer livet til funksjonshemmede, som for eksempel angrep på personer med albinisme, rituelle drap, drap av nyfødte funksjonshemmede barn og bruk av funksjonshemmede barn i forbindelse med handel av organer fra mennesker.¹

Et spørsmål som naturlig reises under denne bestemmelsen, er om konvensjonen artikkel 10 omfatter beskyttelse av det ufødte liv, slik at regler om abort vil være omfattet. Utvalget legger til grunn at det ufødte liv ikke er beskyttet under retten til liv. Se om dette også i del II om artikkel 8, der utvalget drøfter abortlovens regler om selektiv abort.

¹ A/72/55, avsnitt 29–30.

10.2 Norges gjennomføring

Artikkel 10 er ikke berørt i Prop. 106 S (2011–2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen. Det vil si at det ikke ble ansett nødvendig å gjøre noen lovendringer med grunnlag i konvensjonsforpliktelsene i artikkel 10 før ratifisering.

I Norges statsrapport er det fremhevet at retten til liv er beskyttet i Grunnloven § 93 første ledd første punktum og i annen norsk lovgivning. Det klargjøres uttrykkelig at

Norge legger til grunn at retten til liv etter CRPD artikkel 10 starter ved fødsel. Reglene om svangerskapsavbrudd er derfor ikke omfattet av konvensjonen.²

I sivilsamfunnets alternative rapport er det trukket frem noen punkter relatert til retten til liv. Det uttrykkes bekymring for at gjennomsnittlig levealder for personer diagnostisert med «psykose» eller «schizofreni» er omtrent 20 år kortere enn for resten av befolkningen.³ I tillegg uttrykkes bekymring for at «nyfødte barn som har tilstander som er definert som livstruende eller livbegrensende (trisomi 13 og 18), nektes helsehjelp uten at det foretas en individuell vurdering».⁴

Komiteen har ingen merknader eller anbefalinger knyttet til retten til liv i sine avsluttende merknader til Norge.

10.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Verken ved ratifisering av konvensjonen, i komiteens anbefalinger til Norge eller i sivilsamfunnets alternative rapport er det reist problemstillinger som gjelder behov for lovendring for å ivareta forpliktelsene under retten til liv under artikkel 10. I rapporten fra sivilsamfunnet uttrykkes alvorlige bekymringer om situasjonen for enkelte grupper i Norge. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å undersøke den faktiske situasjonen nærmere eller foreslå andre tiltak enn lovendring.

Retten til liv er en grunnleggende menneskerettighet som forplikter staten til å avstå fra å krenke denne retten og til å beskytte borgerne mot å få rettigheten krenket av andre i samfunnet. Positive forpliktelser kan inkludere tiltak for å sikre helsetjenester og for eksempel tiltak for å hindre selvmord. Dette er forpliktelser som er gjelder umiddelbart.

Retten til liv er, som nevnt, vernet under andre menneskerettskonvensjoner, som EMK artikkel 2 og SP artikkel 6. Disse er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Retten til liv for ethvert menneske er ellers beskyttet i Grunnloven § 93 første ledd første punktum.

Utvalget kan ikke se at det er nødvendig å endre norsk lovgivning for å ivareta forpliktelsene under konvensjonens artikkel 10.

² Norges statsrapport 2015, avsnitt 71.

³ Alternativ rapport fra sivilsamfunn 2019, avsnitt 40.

⁴ Alternativ rapport fra sivilsamfunn 2019, avsnitt 41.



ARTIKKEL 11

Risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner

11.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Staten skal etter artikkel 11 treffe alle nødvendige tiltak for å sikre funksjonshemmede beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner, inkludert væpnede konflikter, humanitære nødsituasjoner og naturkatastrofer. Statens forpliktelser gjelder ikke bare *under* en krise, men også beredskapsplanlegging i *forkant*.

ARTICLE 11 SITUATIONS OF RISK AND HUMANITARIAN EMERGENCIES

States Parties shall take, in accordance with their obligations under international law, including international humanitarian law and international human rights law, all necessary measures to ensure the protection and safety of persons with disabilities in situations of risk, including situations of armed conflict, humanitarian emergencies and the occurrence of natural disasters.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at funksjonshemmede i krig- og krisesituasjoner ofte glemmes, overses og også forfølges eller utsettes for overgrep. Henvisningen til folkeretten viser at det ikke er tale om nye internasjonale forpliktelser. Poenget med bestemmelsen er at beskyttelse og sikkerhet for funksjonshemmede krever særlige tiltak.

Konvensjonen har ingen unntakshjemmel for krisesituasjoner. Dette er det samme som gjelder under for eksempel ØSK, mens for eksempel EMK artikkel 15 tillater visse fravikelser i krisesituasjoner.

En liknende bestemmelse som artikkel 11 gjenfinnes i barnekonvensjonen artikkel 38 nr. 4, som gjelder væpnede konflikter. Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter gjelder alle slags kriser og risikosituasjoner.

11.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport gjøres det rede for de alminnelige prinsippene ved samfunns-sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Oppfølging av særlig sårbare grupper er angitt som en kritisk samfunnsfunksjon. Særlig sårbare grupper kan ifølge rapporten for eksempel være funksjonshemmede.

Sivilsamfunnets alternative rapport peker blant annet på svake eller manglende beredskapsplaner, evakueringsutstyr og nødmeldingstjenester.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter anbefaler blant annet forbedring av nødmeldingstjenester og beredskapsplaner.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 11

17. The Committee is concerned about the disproportionate impact of situations of risk and humanitarian emergencies on persons with disabilities, and about the lack of comprehensive disaster risk reduction policies that include persons with disabilities and their representative organizations in their planning, implementation and monitoring processes.

18. The Committee recommends that the State party, in accordance with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, through active consultations with the representative organizations of persons with disabilities:

(a) Develop an emergency information and warning system that is fully available, free and accessible throughout the State party for all persons with disabilities regardless of the type of impairment;

(b) Adopt a comprehensive disaster risk reduction strategy that guarantees accessibility for and the inclusion of persons with disabilities in all situations of risk.

11.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Statens forpliktelser etter artikkel 11 har umiddelbar virkning. Staten skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre beskyttelse og sikkerhet, uten at bestemmelsen angir hva slags tiltak som må treffes. Bestemmelsen er en presisering av at beskyttelse av funksjonshemmede i krisesituasjoner krever særlige tiltak. Dette må staten ta høyde for i planlegging og utarbeidelsen av beredskapsplaner, utvikling av nødmeldingstjenester osv.

Artikkel 11 krever ikke lovendringer.



ARTIKKEL 12

Lik rettslig anerkjennelse

12.1 Innledning

I artikkel 12 bekrefter statene at funksjonshemmede har rett til å anerkjennes som personer i rettslig henseende (som rettssubjekt) og anerkjenner at de har rettslig handleevne («legal capacity») på lik linje med andre. Bestemmelsen stiller krav om støtte til å utøve den rettslige handleevnen (beslutningsstøtte). Særlig reiser bestemmelsen spørsmål om statens adgang til å frata eller begrense funksjonshemmedes rettslige handleevne.

I den norske oversettelsen av konvensjonen har artikkel 12 fått tittelen «Likhhet for loven». Denne tittelen er ikke dekkende. Det er artikkel 5 som er den generelle bestemmelsen om likhet for loven, mens artikkel 12 dreier seg om lik rettslig anerkjennelse (anerkjennelse i rettslig henseende, inkludert rettslig handleevne og beslutningsstøtte).

Bestemmelsen er basert på den generelle retten til å bli anerkjent som rettssubjekt. Retten fremgår av Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 6 og SP artikkel 16, som fastsetter alle menneskers rett til lik rettslig anerkjennelse. Bortsett fra kvinne-diskrimineringskonvensjonen artikkel 15 nr. 2, er det likevel bare konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som uttrykkelig regulerer «legal capacity» – rettslig handleevne.

Bestemmelsen er et utslag av de generelle prinsippene i artikkel 3. Særlig viktig her er bokstav a om respekt for menneskers iboende verdighet, personlige autonomi – herunder frihet til å treffe egne valg – og uavhengighet, og bokstav b om ikke-diskriminering. Spørsmål knyttet til rettslig handleevne er aktuell for funksjonshemmede som anses å ha behov for bistand fra andre for å kunne ta avgjørelser av betydning for sitt eget liv.

Artikkel 12 er en nøkkelbestemmelse som henger nært sammen med flere av de andre bestemmelsene i konvensjonen, siden retten til å ta beslutninger om personlige forhold og økonomi, eventuelt med beslutningsstøtte, påvirker muligheten for reell oppnåelse av et selvstendig liv, og retten til høyest oppnåelig helsestandard, arbeid, utdanning, familieliv, privatliv osv. Artikkel 5 om ikke-diskriminering er en sentral bestemmelse for å forstå hva som ligger i retten til å utøve rettslig handleevne på lik linje med andre. Det er også en særlig sammenheng mellom artikkel 12 og artikkel 14 om frihet, som setter grenser for bruk av tvang mot funksjonshemmede i helse- og omsorgssektoren. Se nærmere om tvang i del II om artikkel 14.

Komiteen for rettigheter for funksjonshemmedes rettigheter har i *General Comment No 1, Article 12: Equal recognition before the law*, 11. april 2014, gjort rede for hva den mener er statens forpliktelser etter artikkel 12.

Spørsmålet om rettslig handleevne og beslutningsstøtte reguleres i norsk rett i vergemålsloven. Utvalget har derfor særlig vurdert vergemålsloven opp mot konvensjonen.

12.2 Forpliktelsene etter konvensjonen

12.2.1 Rettsevne

I artikkel 12 nr. 1 bekrefter statene funksjonshemmedes rett til overalt å anerkjennes som en person i rettslig henseende («the right to recognition everywhere as persons before the law»). Dette betyr at funksjonshemmede på lik linje med andre har juridiske rettigheter og plikter, med rett til et fødselsnummer, å eie, å ha pass, å bli saksøkt osv. Se også under artikkel 13 om tilgang til rettssystemet og under artikkel 18 om retten til å få pass.

ARTICLE 12 EQUAL RECOGNITION BEFORE THE LAW

1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.
2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.
3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.
4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.
5. Subject to the provisions of this article, States Parties shall take all appropriate and effective measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property.

12.2.2 Rettslig handleevne

Artikkel 12 nr. 2 oppstiller et krav om anerkjennelse av at funksjonshemmede har rettslig handleevne på lik linje med andre, på alle livets områder.

Et spørsmål er hva denne rettslige handleevnen omfatter. Begrepet kan forklares på følgende måte: «the capacity to hold a right and the capacity to act and exercise a right, including capacity to sue based on such right».¹ Ordlyden «all aspects of life» tilsier at det å ha rettslig handleevne i alle spørsmål av økonomisk, rettslig eller helse- eller omsorgsmessig karakter, er omfattet. Rettslig handleevne handler konkret om å kunne foreta rettslig bindende disposisjoner, typisk ved avtaler, testament, søksmål mv.²

I forlengelsen av dette må man vurdere hva som ligger i uttrykket «on an equal basis with others». Som et minimum kreves at funksjonshemmede ikke skal diskrimineres i spørsmål om rettslig handleevne. Staten plikter ikke bare å unnlate å diskriminere, men skal også sikre funksjonshemmede støtte slik at de også reelt kan utøve sin rettslige handleevne jf. artikkel 12 nr. 3.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter mener at ordninger som innebærer at det tas beslutninger på vegne av en funksjonshemmet person («substituted decision-making regimes») er uforenlig med konvensjonen, og at slike ordninger skal erstattes av beslutningsstøtte («supported decision-making»): Statenes plikter er nærmere omtalt slik i de generelle kommentarene til artikkel 12:

26 [...] States parties must “review the laws allowing for guardianship and trusteeship, and take action to develop laws and policies to replace regimes of substitute decision-making by supported decision-making, which respects the person’s autonomy, will and preferences”.

27. Substitute decision-making regimes can take many different forms, including plenary guardianship, judicial interdiction and partial guardianship. However, these regimes have certain common characteristics: they can be defined as systems where (i) legal capacity is removed from a person, even if this is in respect of a single decision; (ii) a substitute decision-maker can be appointed by someone other than the person concerned, and this can be done against his or her will; and (iii) any decision made by a substitute decision-maker is based on what is believed to be in the objective “best interests” of the person concerned, as opposed to being based on the person’s own will and preferences.

28. States parties’ obligation to replace substitute decision-making regimes by supported decision-making requires both the abolition of substitute decision-making regimes and the development of supported decision-making alternatives. The development of supported decision-making systems in parallel with the maintenance of substitute decision-making regimes is not sufficient to comply with article 12 of the Convention.³

¹ Bantekas mfl 2018 side 351.

² Se også LDO 2021 side 17.

³ General Comment no. 1, avsnitt 26 til 28.

Et sentralt spørsmål er om konvensjonen artikkel 12, slik disse sitatene tyder på, innebærer at nasjonal lovgivning som kan innebære begrensning eller fratakelse av funksjonshemmedes rettslige handleevne, er konvensjonsstridig. Å frata eller begrense noens rettslige handleevne betyr at andre kan treffe beslutninger på deres vegne, og at personen det gjelder, ikke selv kan ta slike beslutninger.

Fratakelse av rettslig handleevne begrunnes gjerne i personens funksjonsnedsettelse – ut fra diagnose, ut fra resultatet av personens uheldige beslutninger eller ut fra en vurdering av personens intellektuelle eller mentale evne til å gjøre vurderinger og forstå konsekvensene av beslutningene som tas. Komiteen mener at ingen av disse begrunnelsene kan legitimere fratakelse av rettslig handleevne:

where a person is considered to have impaired decision-making skills, often because of a cognitive or psychosocial disability, his or her legal capacity to make a particular decision is consequently removed. This is decided simply on the basis of the diagnosis of an impairment (status approach), or where a person makes a decision that is considered to have negative consequences (outcome approach), or where a person's decision-making skills are considered to be deficient (functional approach). The functional approach attempts to assess mental capacity and deny legal capacity accordingly. It is often based on whether a person can understand the nature and consequences of a decision and/or whether he or she can use or weigh the relevant information.⁴

Hvordan konvensjonen skal fortolkes i spørsmålet om adgang til fratakelse av rettslig handleevne, kan ikke betraktes som avklart. Spørsmålet har stått sentralt i den politiske og rettslige diskusjonen om gjennomføringen av konvensjonen i Norge. Komiteens uttalelser er omstridt. Fortolkningen er, som komiteen selv påpeker, heller ikke i samsvar med de aller fleste lands statspraksis. Fortolkningen er også omdiskutert i juridisk teori. Se utvalgets vurderinger i del I punkt 8.2 og del II punkt 12.6.2.

Artikkel 12 nr. 5 pålegger staten å treffe tiltak for sikre funksjonshemmedes rett til å eie og arve eiendom, kontrollere sine økonomiske forhold og ha tilgang til banklån og andre former for kreditt og ikke vilkårlig bli fratatt sin eiendom, på lik linje med andre. Det vesentlige med bestemmelsen «er å klargjøre at funksjonshemmede ikke skal utsettes for inngrep i sin eiendomsrett på en diskriminerende måte, samt at retten til støtte også omfatter støtte til selv å forvalte sin eiendom.»⁵

12.2.3 Beslutningsstøtte

I artikkel 12 nr. 3 heter det at staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å gi funksjonshemmede tilgang til den støtte de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne.

Staten har plikt til å innføre systemer for beslutningsstøtte for å bistå mennesker i å utøve sin rettslige handleevne. Å gi støtte er fundamentalt sett noe annet enn å bestemme over en person. Dette understrekes av begrepet utøvelse («exercising») som er et aktivt handleverb: Det er den funksjonshemmede som skal kunne utøve sin rettslige handleevne. Det er

⁴ General Comment no. 1, avsnitt 15.

⁵ LDO 2021 side 21.

verdt å merke seg at komiteen ikke avgrensner mot de situasjonene der behovet for støtte er 100 prosent, slik at beslutningene i praksis tas fullt ut av en annen enn personen selv.⁶

Støtten skal ivareta prinsippene om selvbestemmelse og ikke-diskriminering. Ordlyden «on an equal basis with others» rammer så vel direkte som indirekte former for diskriminerende inngrep i retten til rettslig handleevne. Det følger videre av artikkel 5 nr. 3 at staten skal sikre rimelig tilrettelegging. Bestemmelsen betyr derfor også at staten – innenfor det som må anses rimelig og forholdsmessig – må sikre tilrettelegging for at funksjonshemmede kan utøve sin rettslige handleevne. Rekkevidden av tilretteleggingsplikten må vurderes i sammenheng med plikten til å gi beslutningsstøtte.

Beslutningsstøtten skal være individuelt tilpasset ut fra den enkeltes behov og situasjon.⁷ Støtten skal være frivillig å benytte seg av. Støtten skal baseres på den funksjonshemmedes vilje og preferanser, og ikke hva som vurderes å være personens «objective best interests».⁸ Komiteen fremholder at individuell autonomi og rettslig handleevne skal respekteres i alle situasjoner, inkludert i krisesituasjoner.⁹

Konvensjonen sier ellers ikke noe om hva slags støtte som skal gis.

Komiteen forklarer nærmere i de generelle kommentarene hva den mener ligger i kravet om beslutningsstøtte:

“Support” is a broad term that encompasses both informal and formal support arrangements, of varying types and intensity. For example, persons with disabilities may choose one or more trusted support persons to assist them in exercising their legal capacity for certain types of decisions, or may call on other forms of support, such as peer support, advocacy (including self-advocacy support), or assistance with communication. Support to persons with disabilities in the exercise of their legal capacity might include measures relating to universal design and accessibility — for example, requiring private and public actors, such as banks and financial institutions, to provide information in an understandable format or to provide professional sign language interpretation — in order to enable persons with disabilities to perform the legal acts required to open a bank account, conclude contracts or conduct other social transactions. Support can also constitute the development and recognition of diverse, non-conventional methods of communication, especially for those who use non-verbal forms of communication to express their will and preferences.¹⁰

Støtten kan ifølge komiteen ikke baseres på vurderinger av en persons mentale eller intellektuelle kapasitet (funksjonstest):

The provision of support to exercise legal capacity should not hinge on mental capacity assessments; new, non-discriminatory indicators of support needs are required in the provision of support to exercise legal capacity.¹¹

⁶ Dette kommenteres i Bantekas mfl 2018 side 365.

⁷ Jf. artikkel 12 nr. 4 andre punktum og General Comment no. 1, avsnitt 18.

⁸ Artikkel 12 nr. 4 og General Comment no. 1, avsnitt 29 bokstav b.

⁹ General Comment no. 1, avsnitt 18.

¹⁰ General Comment no. 1, avsnitt 17.

¹¹ General Comment no. 1, avsnitt 29 bokstav i.

Det at en funksjonshemmet får beslutningsstøtte kan ifølge komiteen ikke brukes som begrunnelse for å begrense andre rettigheter slik som rett til å stemme, gifte seg, samtykke til seksuelle handlinger osv.¹²

Fremtidsfullmakter fremheves av komiteen som en viktig form for støtte som kan gjøre det mulig for funksjonshemmede å uttrykke sin vilje og preferanse når de ikke lenger er i stand til å kunne uttrykke sine ønsker. Komiteen fremhever at støtte bør gis slik at personer som ønsker det, kan få laget en fremtidsfullmakt:

For many persons with disabilities, the ability to plan in advance is an important form of support, whereby they can state their will and preferences which should be followed at a time when they may not be in a position to communicate their wishes to others. All persons with disabilities have the right to engage in advance planning and should be given the opportunity to do so on an equal basis with others. States parties can provide various forms of advance planning mechanisms to accommodate various preferences, but all the options should be non-discriminatory. Support should be provided to a person, where desired, to complete an advance planning process. The point at which an advance directive enters into force (and ceases to have effect) should be decided by the person and included in the text of the directive; it should not be based on an assessment that the person lacks mental capacity.¹³

12.2.4 Beskyttelsesmekanismer

Artikkel 12 nr. 4 krever at alle tiltak knyttet til utøvelse av rettslig handleevne skal ha beskyttelsesmekanismer («effective safeguards») for å hindre misbruk.

Interessekonflikt eller utilbørlig påvirkning

Staten skal sikre at tiltakene ikke innebærer noen interessekonflikt eller utilbørlig påvirkning. Komiteen påpeker at de som er avhengige av støtte fra andre, er særlig utsatte for utilbørlig påvirkning:

All people risk being subject to “undue influence”, yet this may be exacerbated for those who rely on the support of others to make decisions. Undue influence is characterized as occurring, where the quality of the interaction between the support person and the person being supported includes signs of fear, aggression, threat, deception or manipulation. Safeguards for the exercise of legal capacity must include protection against undue influence; however, the protection must respect the rights, will and preferences of the person, including the right to take risks and make mistakes [...].¹⁴

Tiltakene skal være individtilpassede og proporsjonale, og gjelde i kortest mulig tidsrom. Tiltakene skal gjennomgås jevnlig av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans. Støtten som gis må altså være underlagt effektive sikkerhetsmekanismer.

¹² General Comment no. 1, avsnitt 19 bokstav f.

¹³ General Comment no. 1, avsnitt 17.

¹⁴ General Comment no. 1, avsnitt 20.

Vilje og preferanser

Staten skal sikre at tiltakene respekterer vedkommende persons vilje og preferanser. Dette reiser spørsmål om hva som er personens «vilje og preferanser» i konvensjonens forstand, og hvordan en i en del tilfeller skal kunne bringe på det rene hva som er personens vilje og preferanser. Vilje er ikke et entydig begrep, og verken konvensjonen eller komiteen bidrar til avklaringer. Justis- og beredskapsdepartementet har i forarbeidene til vergemålsloven drøftet begrepet nærmere:

Internasjonalt synes den rådende tolkningen av konvensjonens ordlyd å være at «vilje» beskriver personens mer langsiktige mål og ønsker for eget liv, basert på egne verdier, tro og holdninger, slik dette fremgår av atferd og uttrykte synspunkter, mens begrepet «preferanser» viser til hva personen foretrekker i en konkret situasjon der det skal foretas valg mellom ulike alternativer, altså mer kortsiktige viljesuttrykk. Preferansene vil ofte være farget av de samme faktorer som viljen, men kan etter forholdene også stå i motstrid til den. Det kan for eksempel tenkes at personens langsiktige vilje er å beholde leiligheten sin og en ordnet økonomi, mens personens preferanse i øyeblikket er å delta i et nettspill for å forsøke å vinne tilbake midler som nettopp er tapt.¹⁵

Komiteen presiserer at «the protection must respect the rights, will and preferences of the person, including the right to take risks and make mistakes».¹⁶ Funksjonshemmede skal med andre ord ifølge komiteen ha samme rett som andre til å gjøre dårlige eller skadelige valg.

Noen ganger kan det være vanskelig å finne ut hva som er en persons vilje og preferanser, fordi personen ikke er i stand til å gi uttrykk for sin mening, for eksempel på grunn av koma eller sterk demens. En fremtidsfullmakt vil som nevnt kunne løse dette. Men en slik fullmakt forutsetter at behovet for bistand kan forutsies og forberedes.

Et annet problem, som er nevnt i sitatet ovenfor, er at personens vilje kan være i strid med personens preferanser. En person med livstruende anoreksi vil for eksempel ha en klar preferanse for å ikke spise, selv om personen ikke egentlig har et ønske om å dø.¹⁷

Forholdet til andre menneskerettigheter

Et spørsmål, som heller ikke kommenteres av komiteen, er forholdet til andre menneskerettigheter. Artikkel 12 nr. 4 sier at tiltakene skal respektere personens rettigheter. Å legge til grunn en persons vilje og preferanser kan imidlertid i noen tilfeller true personens andre rettigheter. For eksempel kan økonomiske disposisjoner føre til at personen mister boligen og livsgrunnlaget sitt, og dermed true retten til en tilfredsstillende levestandard, jf. artikkel 28. Et annet eksempel er valg som får konsekvenser for egen helse og for helsehjelp, som kan komme i konflikt med statens plikt til å sikre retten til å nyte høyest oppnåelig helsestandard, jf. artikkel 25. Se nærmere i del II under artikkel 14 om samtykkekompetanse og tvang.

¹⁵ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.6.1.

¹⁶ General Comment no. 1, avsnitt 22.

¹⁷ Bantekas mfl 2018 side 369 drøfter denne problemstillingen, men uten å ta stilling til hvordan konflikter mellom vilje og preferanser bør løses.

I forarbeidene til loven som endret vergemålsloven våren 2023 (vergemål som frivillig støttetiltak mv.), slår departementet fast at konvensjonens bestemmelse om beskyttelsesmekanismer setter krav og vesentlige rammer for statens lovgivning. Sammenhengen mellom de ulike numrene i artikkel 12 forklares nærmere:

Uavhengig av i hvilken grad den enkelte kan nyttiggjøre seg av beslutningsstøtte, stiller CRPD krav til staten. For det første har staten en forpliktelse til å søke å sikre konvensjonens ikke-diskrimineringsformål, jf. CRPDs fortale, samt artikkel 1, 2, 3 og 5 og artikkel 12 nr. 2, jf. formuleringen «on an equal basis with others». Dernest er det et hovedformål med konvensjonen å sørge for at personer med funksjonsnedsettelse får realisert sine menneskerettigheter. Konvensjonen peker blant annet på retten til liv (artikkel 10), retten til ikke å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling (artikkel 15) og retten til helse (artikkel 25). Dersom retten til ikke-diskriminering og overholdelse av øvrige rettigheter som følger av konvensjonen, i den enkelte saken bare kan skje gjennom å gjøre begrensninger i personens rettslige handleevne, synes artikkel 12 nr. 4 å gi en viss veiledning i hvordan disse i utgangspunktet motstridende interessene skal balanseres på en konvensjonslojal måte. Med utgangspunkt i artikkel 12 nr. 4 skal statspartene for det første sette inn tiltak («measures») for å sikre utøvelsen av rettslig handleevne. Videre skal staten «provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law» som følge av slike tiltak. Tiltakene skal være nøye tilpasset («tailored to the person's circumstances»), og de skal settes inn for så kort tid som mulig («apply for the shortest time possible»). I norsk rett er dette ofte formulert som det minste middels prinsipp. Tiltakene skal videre sikre mot «undue influence», være «free of conflict of interest» og være «proportional». Sikkerhetsmekanismene skal her som ellers «respect the rights, will and preferences of the person». En adgang til å begrense den rettslige handleevnen innebærer derfor ingen rett til å se bort fra personens rettigheter, vilje og preferanser.

Samlet sett setter artikkel 12 nr. 4 vesentlige rammer for statenes lovgivning. Det er naturlig å forstå konvensjonen slik at de omfattende sikkerhetsmekanismene og begrensningene i nr. 4 ikke minst er viktige der personen i liten grad kan utøve sin rettslige handleevne selv, og heller ikke i særlig grad kan nyttiggjøre seg beslutningsstøtte.¹⁸

12.2.5 Forpliktelsen karakter

Staten har etter artikkel 12 både negative og positive forpliktelser.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter presiserer at forpliktelsene ikke er gjenstand for progressiv gjennomføring. Dette gjelder også statens positive forpliktelser knyttet til beslutningsstøtte etter artikkel 12 nr. 3:

The right to equality before the law has long been recognized as a civil and political right, with roots in the International Covenant on Civil and Political Rights. Civil and political rights attach at the moment of ratification and States parties are required to take steps to immediately realize those rights. As such, the rights provided for in article 12 apply at the moment of ratification and

¹⁸ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

are subject to immediate realization. The State obligation, provided for in article 12, paragraph 3, to provide access to support in the exercise of legal capacity is an obligation for the fulfilment of the civil and political right to equal recognition before the law. "Progressive realization" (art. 4, para. 2) does not apply to the provisions of article 12. Upon ratifying the Convention, States parties must immediately begin taking steps towards the realization of the rights provided for in article 12. Those steps must be deliberate, well-planned and include consultation with and meaningful participation of people with disabilities and their organizations.¹⁹

Selv om komiteen uttaler at det ikke er en gradvis gjennomføring, beskriver den en plikt til å umiddelbart å ta skritt for å få på plass system for beslutningsstøtte, altså ikke en umiddelbar resultatforpliktelse.

12.3 Norges gjennomføring

For Norges gjennomføring av artikkel 12 er det særlig vergemålsordningen som er relevant. Utvalget har derfor valgt å konsentrere sine vurderinger av norsk lovgivning til vergemålsloven. Det er dette regelverket som har vært mest diskutert rettslig og politisk i sammenheng med artikkel 12. Se likevel del II punkt 12.7 og 12.8 der utvalget gjør rede for annen lovgivning som også kan være relevant.

12.3.1 Ratifikasjonen og tolkningserklæringen

I stortingsproposisjon om ratifikasjon av konvensjonen ble det lagt til grunn at dagjeldende vergemålslovgivning, lov 28. november 1898 om Umyndiggjørelse (umyndiggjørelsesloven) og lov 22. april 1927 nr. 03 om vergemål for umyndige (vergemålsloven) var i strid med artikkel 12. Hovedgrunnen var at vergemålet ikke var tilstrekkelig individuelt tilpasset, og at det ikke forelå gode nok rettssikkerhetsmekanismer knyttet til vergemål. Det var imidlertid vedtatt en ny vergemålslov i 2010 med individtilpasset vergemål. Hovedformen for vergemål etter den nye vergemålsloven var vergemål uten fratakelse av rettslig handleevne, men loven inneholdt også en begrenset adgang til fratakelse av rettslig handleevne. Videre inneholdt den mulighet til å opprette fremtidsfullmakt og styrkede rettsikkerhetsgarantier. Loven trådte i kraft i 2013, altså før ratifikasjonen i 2014.²⁰

Vurderingen var i samsvar med Barne- og likestillingsdepartementets vurdering i 2008 da diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble vedtatt. Departementet la i lovproposisjonen til grunn at artikkel 12 gir uttrykk for en «støttemodell» og at oppnevning av verge kan være et nødvendig og hensiktsmessig støttetiltak «dersom behovet for støtte er 100 %».²¹

For å klargjøre at Norge ville oppfylle kravene i artikkel 12 ved bruk av en vergemålsordning med individtilpasset vergemål, ble det ved ratifikasjonen avgitt en tolkningserklæring med følgende ordlyd:

Norge anerkjenner at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre i alle sammenhenger. Norge anerkjenner

¹⁹ General Comment no. 1, avsnitt 30.

²⁰ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4.

²¹ Ot. prp 44 (2007–2008) punkt 5.2.4.

også forpliktelsene til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne mottar den støtte og bistand de trenger for å utøve sin rettslige handleevne. Norge erklærer videre dets forståelse av at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål der slike tiltak er nødvendige som en siste utvei, og er underlagt kontrollmekanismer.²²

Tolkningserklæringen er ikke en reservasjon i folkerettslig forstand. Erklæringen ble avgitt for å understreke hvordan Norge tolker konvensjonen og at Norge forstår konvensjonen slik at norsk lov slik den ble endret i tilknytning til ratifikasjonen, er i samsvar med konvensjonen.²³

Standpunktet i tolkningserklæringen er gjentatt senere blant annet i Norges statsrapport fra 2015 og i forarbeidene til endringene i vergemålsloven våren 2023.²⁴

12.3.2 Norges statsrapport

Norge viste i sin statsrapport til komiteen i 2015 til tolkningserklæringen og fastholdt at artikkel 12 ikke er til hinder for fratakelse av rettslig handleevne i særlige situasjoner:

The Government upholds the declaration and considers it consistent with the wording of Article 12, see Article 4, and with a broad understanding among the States Parties to the Convention. Reference is made here to the General Comment No. 1 to Article 12, third paragraph of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities.²⁵

I rapporten ga staten en inngående forklaring av ordningen i vergemålsloven om vergemål og fratakelse av rettslig handleevne. Staten viste til lovens regulering av selvbestemmelsesretten, begrensningene i adgangen til fratakelse av rettslig handleevne og beskyttelsesmekanismene som loven etablerer.²⁶

12.3.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

Sivilt samfunn uttalte i sin alternative rapport fra 2019 at den dagjeldende vergemålsloven var i strid med artikkel 12 fordi den er basert på «substitute decision-making» og med adgang til fratakelse av rettslig handleevne, og fordi det ikke er på plass en ordning for beslutningsstøtte.

Staten anbefales å sikre at alle har en rettslig handleevne og får den støtten de selv trenger til å utøve sin rettslige handleevne, ved å innføre lovgivning som er i tråd med konvensjonen. Videre anbefales staten å utvikle og respektere beslutningsstøttesystemer som ivaretar personens vilje og preferanser for å sikre den enkeltes rett til selvbestemmelse.²⁷

²² Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4.

²³ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

²⁴ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

²⁵ Norges statsrapport 2015, avsnitt 76.

²⁶ Norges statsrapport 2015, avsnitt 77–90.

²⁷ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019, avsnittene 44–48.

12.3.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter anbefalte i sin gjennomgang av statsrapporten i 2019 at Norge trekker tolkningserklæringen tilbake og endrer vergemålsloven.²⁸ Komiteen anbefalte å erstatte «substituted decision-making with supported decision-making» og å oppheve vergemålslovens bestemmelser om fratakelse av rettslig handleevne.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 12

19. The Committee is concerned that:

(a) The substituted decision-making regime has not been yet replaced with a supported decision-making regime, including for persons with psychosocial or intellectual disabilities;

(b) County governors lack sufficient knowledge of the human rights model of disability and respect for the full legal capacity of persons with disabilities, and do not systematically carry out supervision of the persons still appointed as guardians;

(c) Persons who receive support lack training to help them to decide when they need less support or when they no longer require support in the exercise of their legal capacity;

(d) There is a lack of effective safeguards for persons with disabilities in the exercise of their legal capacity and a lack of knowledge about the scope of support for decision-making.

20. Recalling its general comment No. 1 (2014) on equal recognition before the law, and given that the Guardianship Act is under revision, the Committee recommends that the State party:

(a) Consider systemic change by replacing guardianship and all other forms of substituted decision-making with supported decision-making for all persons with disabilities, regardless of their support requirements;

(b) Repeal the Guardianship Act, which allows for the deprivation of legal capacity based on impairment, ensure that no person is placed under guardianship and increase training on the recognition of the full legal capacity of all persons with disabilities;

(c) Establish a legal procedure aimed at restoring the full legal capacity of all persons with disabilities, and, in the adoption of a supported decision-making regime, ensure respect for the autonomy, will and preferences of the person concerned;

²⁸ Komiteens anbefalinger til Norge 2019, avsnitt 6 bokstav b.

(d) Create appropriate and effective safeguards for the exercise of legal capacity that are monitored and supervised at the county level to ensure respect for the rights, will and preferences of persons with disabilities and to protect them from undue influence;(e) Conduct capacity-building activities for public officials on the right of persons with disabilities to equal recognition before the law and on supported decision-making arrangements, and for persons receiving support to help them to decide when they need less support or when they no longer require support in the exercise of their legal capacity.

12.4 Situasjonsbeskrivelse

Det faller utenfor utvalgets mandat og ressurser å undersøke og vurdere om praktiseringen av vergemålsreglene oppfyller konvensjonens krav. Loven er dessuten nylig endret, se nedenfor, og det er for tidlig å vurdere effekten av endringene. Flere har imidlertid forut for endringene pekt på kritikkverdige forhold.

Utvalget viser til Rettighetsutvalgets utredning om rettigheter for utviklingshemmede (NOU 2016: 17), hvor det fremgår at utviklingshemmede fratras rettslig handleevne uten at dette er nødvendig og saklig begrunnet, og at utviklingshemmede ikke får tilstrekkelig hjelp til å utøve sin handleevne. Samtidig får ikke alle som søker om verge, innvilget dette.²⁹

Videre beskriver Likestillings- og diskrimineringsombudet i en rapport fra 2021 hvordan utviklingshemmede lever «administrerte liv» som ikke ivaretar deres rett til selvbestemmelse.³⁰

Organisasjonen Abloom skriver i sitt innspill til utvalget at det er et problem at minoritetspråklige ofte ikke får hjelp i kommunikasjonen med myndighetene, for eksempel til å forstå hva et samtykke til oppnevning av verge innebærer.³¹

12.5 Norsk lovgivning – vergemålsloven

Alle mennesker har etter norsk rett rettsevne. Det betyr at funksjonshemmede har evne til å ha rettigheter og plikter, og at funksjonshemmede anerkjennes som rettssubjekter i alle sammenhenger. Funksjonshemmede som ikke kan ta hånd om interessene sine, kan få hjelp av en verge. Vergemål er regulert i vergemålsloven.

Vergemål er et av flere verktøy for å sikre selvbestemmelse for personer som ikke fullt ut kan ivareta sine egne interesser, eller som trenger støtte til å ta beslutninger. Hovedformålet med vergemålsordningen er

²⁹ NOU 2016: 17 punkt 13.5.

³⁰ LDO 2021 side 31 flg.

³¹ Brev fra Abloom til utvalget 20. mars 2023.

å sikre at personar med verje får realisert ønska sine og viljen sin innanfor det handlingsrommet dei har, økonomisk og elles. Personar med [verje] skal få nødvendig, individuell støtte til å utvikle og utøve evna til å handtere økonomiske og personlege forhold. Sjølvrådet og å realisere viljen til personen er eit overordna mål i alle verjemål.³²

12.5.1 Bakgrunn og revisjon av loven

Gjeldende vergemålslov ble vedtatt i 2010 og trådte i kraft i 2013. Loven erstattet ordningen med umyndiggjøring, med individtilpasset vergemål. Vilkårene for å opprette vergemål ble i hovedsak videreført. Det fremgår av lovproposisjonen at det var et sentralt siktemål å kunne tilpasse vergemålet til det enkelte individets hjelpebehov og ønsker. Og videre:

At en person settes under vergemål, innebærer at det oppnevnes en verge som har kompetanse til å handle på vegne av personen. Ved et ordinært vergemål har personen sin rettslige handleevne i behold og kan dermed disponere også på egen hånd. Et vedtak om å sette en person under vergemål vil imidlertid kunne suppleres med et særskilt vedtak om hel eller delvis fratakelse av den rettslige handleevnen. Dersom vilkårene for fratakelse av den rettslige handleevnen er oppfylt, mener departementet at handleevnen bør kunne fratas personen både på det økonomiske og det personlige området. Adgangen til å frata den rettslige handleevnen i personlige forhold forutsettes imidlertid benyttet med varsomhet, og etter forslaget skal dette bare kunne skje på bestemte områder.³³

Loven er endret flere ganger. De siste endringene trådte i kraft 1. april 2023. Forholdet til konvensjonen var en sentral del av bakgrunnen for disse lovendringene.³⁴ Adgangen til å frata rettslig handleevne er likevel videreført. Staten fastholder her at dette ikke er i strid med artikkel 12.

Formålet med lovendringene var å styrke selvbestemmelsen. Reglene om selvbestemmelse er tydeliggjort. Et alminnelig vergemål skal følge av den enkeltes ønske om, og i utgangspunktet uttrykte, samtykke til bistand. Om personen ikke selv kan formidle hva han eller hun vil, skal valget av verge og utformingen av støttetiltaket ta utgangspunkt i den beste tolkningen av vedkommendes ønsker, vilje og preferanser. Det er tydeliggjort i loven at det ikke kan opprettes alminnelig vergemål for en person som ikke ønsker det. Det er også fastsatt en tydeligere regulering av at vergen i et alminnelig vergemål ikke kan handle i strid med personens vilje. Dette er en presisering i tråd med utgangspunktet om at det er personens egne ønsker, vilje og preferanser som skal være førende for vergens bistand, ikke hva som mer objektivt anses å være i vedkommendes «beste interesse».³⁵

Justis- og beredskapsdepartementet er i gang med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven. Som et ledd i gjennomgangen vil departementet blant annet vurdere ulike beslutningsstøtteordninger.³⁶

³² Meld. St. 8 (2022–2023) punkt 3.7.

³³ Ot.prp. nr.110 (2008–2009) kapittel 1.

³⁴ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 2.3.

³⁵ Prop. 141 L (2021–2022) kapittel 1.

³⁶ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 2.4 og Innst. 219 L (2022–2023) side 4.

12.5.2 Almennelig vergemål

Grunnvilkårene for vergemål er fastsatt i § 20 første ledd, som lyder:

Hvis det er behov for det, kan det opprettes vergemål for den som har fylt 18 år, og som på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser.

For det første stilles det krav til personens medisinske tilstand. Vergemål kan bare fastsettes dersom personen har en «sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred». For det andre må denne tilstanden føre til at personen «ikke er i stand til å ivareta sine interesser» (dette kan betraktes som en funksjonstest). For det tredje skal vergemålet bare opprettes hvis det er behov for det.

Vergemål fastsettes av statsforvalteren etter at det er begjært av personen selv eller av personens nære familie, eventuelle verge, behandlende lege eller tilsynslege, jf. § 56.

Vergemål er i utgangspunktet et frivillig støttetiltak som ikke gir grunnlag for tvang eller representasjon mot den enkeltes vilje, jf. § 20. Det skal være avgjørende om personen selv ønsker vergemålet og er enig i vergemålets omfang og hvem som skal være verge. Det stilles derfor som hovedregel krav om et skriftlig samtykke. Dette samtykket kan til enhver tid trekkes tilbake, jf. § 63 andre ledd.

Vergemålet er imidlertid ikke frivillig når personen er fratatt rettslig handleevne. Det kan også være situasjoner der personen av ulike grunner mangler samtykkekompetanse. Det er derfor fastsatt i § 20 andre ledd at dersom «personen ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker, skal den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn ved vurderingen av om han eller hun ønsker vergemålet, og ved vurderingen av vergemålets omfang og hvem som skal være verge». Det kan ikke opprettes vergemål dersom det etter en samlet vurdering legges til grunn at dette vil være i strid med personens ønsker. Se nærmere om selvbestemmelse i punkt 12.5.6 i del II.

12.5.3 Hva vergemålet kan omfatte

Vergemålet skal tilpasses hver enkelt persons behov og ønsker. Et vedtak om vergemål skal uttrykkelig ta stilling til omfanget av vergemålet, blant annet om det skal begrenses saklig eller i tid. Vergemålet skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, jf. § 21 tredje ledd.³⁷

Det er i § 21 fjerde ledd fastsatt grenser for hva vergemålet kan omfatte. Vergemålet «kan ikke omfatte kompetansen til å stemme ved valg, inngå ekteskap, erkjenne farskap, samtykke til donasjon av organer, opprette eller tilbakekalle testament, samtykke til tvang eller kompetansen i andre særlig personlige forhold» såfremt det ikke har særskilt hjemmel i lov.

Vi har flere hjemler i lovgivningen som gir verger kompetanse. For eksempel gir ekteskapsloven § 2, abortloven § 4, steriliseringsloven § 4 og passloven § 4 verger myndighet til å nekte ekteskapsinngåelse, begjære sterilisering, søke abort og nekte utstedelse av pass.

³⁷ Ot.prp. nr.110 (2008–2009) punkt 4.2.5.

Se nærmere om disse hjemlene i del II punkt 12.7 om vergemålets betydning etter andre lover, under punkt 17.5 om sterilisering og abort, og under artikkel 18 om bevegelsesfrihet og utstedelse av pass.

12.5.4 Utøvelsen av vergemålet

Vergen skal «innenfor rammen av sitt mandat ivareta interessene til den som er under vergemål», jf. § 31. Vergen kan gi hjelp og støtte til å oppfylle rettigheter og ivareta plikter, for eksempel ved å inngå avtaler, søke om velferdsytelser eller håndtere økonomi. Vergen skal høre den som er satt under vergemål og kan ikke foreta handlinger som er i strid med personens ønsker, jf. § 33. Se nærmere i punkt 12.5.6 om selvbestemmelse og begrensningene.

Personer som har verge har rett til rimelig tilrettelegging, jf. § 20. Dette viser ifølge forarbeidene til rimelig tilrettelegging etter artikkel 2 og artikkel 5 nr. 3:

Det siktes her særlig til tilpassede kommunikasjonsformer, men også til det å ta seg tilstrekkelig tid og til å sørge for at personen for eksempel er uthvilt. Tilpassede kommunikasjonsformer kan omfatte blant annet «språk, teksting, punktskrift, taktil kommunikasjon, storskrift, tilgjengelige multimedia, så vel som skrift, lyd, lettest språk, opplesning, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, herunder tilgjengelig informasjons- og kommunikasjonsteknologi», jf. CRPD artikkel 2. Språk forstås her som talespråk, tegnspråk og andre former for ikke-verbal kommunikasjon. CRPD-komiteen har i CRPD/C/GC/1 punkt 29 bokstav c påpekt at en «person's mode of communication must not be a barrier to obtaining support in decision-making, even where this communication is non-conventional, or understood by very few people». Tilrettelegging kan også skje gjennom bruk av en medhjelper som har erfaring med å kommunisere med personen, samt ved bruk av digitale hjelpemidler [...].³⁸

Selv om det er oppnevnt verge, beholder personen sin rettslige handleevne og kan fremdeles selv foreta rettslige handlinger og råde over sine midler, også på de områdene som omfattes av vergemålet, jf. § 21 første ledd og § 23. Han eller hun kan også kalle tilbake en disposisjon som er foretatt av vergen, så lenge ingen har ervervet rett etter den. Dette betyr at både vergen og personen kan utøve den rettslige handleevnen. Dette kalles alminnelig vergemål. Dette gjelder imidlertid ikke dersom personen er fratatt sin rettslige handleevne.

12.5.5 Fratakelse av rettslig handleevne – tvungent vergemål

Å frata eller begrense noens rettslige handleevne betyr at andre kan treffe beslutninger på deres vegne, og at personen det gjelder ikke selv kan ta slike beslutninger.

Retten kan i særlige tilfeller beslutte å ta fra noen deres rettslige handleevne i økonomiske og/eller i nærmere bestemte personlige forhold. Da vil deres rett til å bestemme selv bli begrenset. I tillegg til personen selv, kan nær familie, behandlende lege eller tilsynslege og statsforvalteren reise sak om fratakelse av rettslig handleevne, jf. § 69.

³⁸ Prop. 141 L (2021–2022) merknadene til § 20 i punkt 14.1.

Vilkårene for fratakelse av rettslig handleevne er regulert i vergemålsloven § 22.

For det første må vedkommende være i en slik tilstand som gir grunnlag for alminnelig vergemål, dvs. at personen «på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser» (jf. § 22 første ledd som viser til vilkårene i § 20 første ledd).

For det andre er det i § 22 andre ledd fastsatt ulike tilleggsvilkår avhengig av om det er aktuelt å frata rettslig handleevne i økonomiske eller i personlige forhold. Er det tale om økonomiske forhold, må fratakelse av rettslig handleevne være «nødvendig for å hindre at han eller hun utsetter sin formue eller andre økonomiske interesser for fare for å bli vesentlig forringet, eller han eller hun blir utnyttet økonomisk på en utilbørlig måte.» Er det tale om personlige forhold, må det være «betydelig fare for at han eller hun vil handle på en måte som i vesentlig grad vil være egnet til å skade hans eller hennes interesser.»

I lys av konvensjonen og Norges tolkningserklæring, jf. formuleringen «der slike tiltak er nødvendige som en siste utvei», må det legges til grunn at vilkårene er strenge og at fratakelse av rettslig handleevne kun er aktuelt i særlige unntakstilfeller der vergemål og annen beslutningsstøtte ikke kan ivareta personens behov.

Ved fratakelse av rettslig handleevne gjelder et «minste middels prinsipp». Fratakelsen skal ikke være mer vidtrekkende enn nødvendig. Det presiseres i loven at for økonomiske forhold kan fratakelsen «begrenses til å gjelde bestemte eiendeler eller bestemte disposisjoner.» Fratakelse av rettslig handleevne i personlige forhold, skal begrenses til «bestemte områder». I realiteten vil det være tale om en *begrensning* i den rettslige handleevnen, siden fratakelsen må knyttes til bestemte personlige eller økonomiske forhold slik at det ikke er adgang til frata den rettslige handleevnen for alle beslutninger. I de forholdene som fratakelsen ikke gjelder, vil personen fortsatt ha rettslig handleevne.

Fratakelsen kan ikke omfatte kompetansen til å stemme ved valg, inngå ekteskap, erkjenne farskap, samtykke til donasjon av organer, opprette eller tilbakekalle testament, samtykke til tvang eller kompetansen i andre særlig personlige forhold. Dette krever i tilfelle særskilt lovhjemmel.

Ved fratakelse av rettslig handleevne oppnevnes verge av statsforvalteren, jf. § 25 første ledd. Det er ikke et krav om at personen samtykker. Statsforvalteren skal opplyse saken så godt som mulig og skal i den forbindelse gjennomføre en samtale med personen, jf. § 59.

12.5.6 Selvbestemmelse

Selvbestemmelse og å realisere viljen til personen er et overordnet mål for alle vergemål. Retten til selvbestemmelse og til å bli hørt er regulert på flere måter i vergemålsloven.

Fremtidsfullmakter er regulert i §§ 78 flg. Utvalget går ikke nærmere inn på disse reglene.

Retten til å bli hørt

Ved oppnevning av verge skal statsforvalteren påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal blant annet gjennomføres en samtale mellom saksbehandleren

hos statsforvalteren og personen som vergemålssaken gjelder, med mindre det anses som umulig (jf. § 59).

Vergen har plikt til å høre den som vergemålet gjelder, jf. § 33. Vergen skal «så vidt mulig høre den som er satt under vergemål før det foretas disposisjoner av større betydning og også når dette ellers fremstår som naturlig». Dette gjelder uavhengig av om personen er fratatt den rettslige handleevnen eller ikke.

Frivillighet og samtykke

Ved oppnevning av verge skal samtykke innhentes, men dersom personen ikke er samtykkekompetent skal «den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn ved vurderingen av om han eller hun ønsker vergemålet, vergemålets omfang og hvem som skal være verge», jf. § 20 andre ledd.

Dersom personen ikke er fratatt den rettslige handleevnen, «skal vergen gi støtte til personens utøvelse av den rettslige handleevnen i samsvar med personens ønsker». Her fremhever lovteksten at vergens oppgave først og fremst er å gi støtte til å ta beslutninger og å gjennomføre disse.

Vergemålet skal baseres på frivillighet og personens eget valg:

Personen har rett til å nekte å motta støtte i form av vergemål, og kan til enhver tid velge å avslutte eller endre vergemålet, jf. også § 63. Dersom man kommer til at motstanden ikke gjelder selve opprettelsen, men utformingen av mandatet eller valget av verge, må disse beslutningene søkes tilpasset i tråd med personens ønsker.

[§ 20 andre ledd femte] punktum omfatter både situasjonen der en tolkning av personens vilje og preferanser tilsier at personen ikke ønsker vergemålet, og situasjonen der en tolkning av personens mer langsiktige vilje kan tilsa et ønske om beslutningsstøtte i form av vergemål, mens personens preferanser i motsatt retning likevel kommer sterkt og hyppig til uttrykk eller ser ut til å bety mye for personen. Om man i et slikt tilfelle krysser grensen mellom frivillighet og tvang, beror på en helhetsvurdering basert på de holdepunktene man har for personens vilje og preferanser. Tilsier den beste tolkningen av både vilje og preferanser at personen ikke ønsker vergemålet, skal det ikke opprettes. I en dom fra Gulating lagmannsrett (LG-2019-163995) ble det for eksempel lagt vekt på at personen «med styrke» hadde gitt uttrykk for at han motsatte seg vergemålet. Alminnelig vergemål kan ikke opprettes i et slikt tilfelle.

Der et alminnelig vergemål ikke kan opprettes, vil andre støttetiltak kunne være aktuelle, for eksempel en ordning med brukerstyrt personlig assistent, tvungen forvaltning i regi av NAV eller støtte fra nærstående med hjemmel i legalfullmakten, se vergemålsloven § 94. Det kan også reises sak om fratakelse av rettslig handleevne etter § 22. Det siste vil imidlertid ikke være mulig i alle saker, da terskelen for å begrense handleevnen etter § 22 er høyere enn for å opprette vergemål etter § 20.³⁹

³⁹ Prop. 141 L (2021–2022) merknadene til § 20 i punkt 14.1.

Det presiseres i loven at vergemålet ikke gjennomføres dersom personen ikke ønsker det. Dette følger av § 20 andre ledd som sier at verge ikke kan oppnevnes dersom det etter en samlet vurdering må legges til grunn at oppnevningen er i strid med personens ønsker. Det samme gjelder vergens handlinger jf. § 33. Dette gjelder imidlertid ikke dersom personen er fratatt rettslig handleevne.

Vilje og preferanser

Opprettelse av vergemål uten fratakelse av rettslig handleevne forutsetter i utgangspunktet at personen har beslutningskompetanse og derved har evne til å ta stilling til opprettelsen av vergemålet, bistandens omfang og innhold og hvem som skal være verge. Loven baserer seg på den til enhver tid rådende medisinsk-faglige vurderingen av hva som skal til for å ha beslutningskompetanse, og vil kunne endres over tid.⁴⁰

Det følger av vergemålsloven § 20 og § 33 at dersom «personen ikke er stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker, skal den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn ved vurderingen av hva han eller hun ønsker» ved oppnevning av verge og utøvelse av vergemålet. Ved tolkningen skal det «blant annet legges vekt på hva personen gir uttrykk for, personens verdier, livssyn, tidligere ønsker og oppfatninger, personens forståelse og hvordan noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker personens vilje og preferanser».

Der det ikke er mulig å finne frem til hva som utgjør personens ønsker, skal altså den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn for statsforvalterens vurdering. Statsforvalteren skal ta hensyn både til holdepunkter for hva som utgjør personens mer langsiktige vilje, og til de mer kortsiktige preferansene personen eventuelt gir uttrykk for gjennom kommunikasjon eller atferd skal legges til grunn for vedtaket om opprettelse av vergemål, vedtaket om omfanget av mandatet og valget av verge.⁴¹

Hvilke forhold statsforvalteren skal legge vekt på ved tolkningen av personens vilje og preferanser er forklart nærmere i forarbeidene:

Personen skal vurderes individuelt, og formålet med tolkningen er å komme frem til hva denne ønsker når det gjelder opprettelse av vergemål, eventuelt innhold og valg av verge. Alle momentene vil neppe være relevante eller passe i den enkelte saken. Angivelsen av hvilke forhold det skal legges vekt på, må forstås innenfor rammen av statsforvalterens plikt til å opplyse saken, jf. § 59.

Det pekes for det første på at det normalt skal legges vekt på «hva personen gir uttrykk for». Graden av vektlegging vil her avhenge av graden av beslutnings-evne. Det er et vesentlig utgangspunkt at selv om personen samlet sett ikke anses beslutningskompetent, er det mulig at personen kan ha eller danne meninger om enkelte spørsmål. I så fall skal dette vektlegges ved tolkningen. Videre skal «personens forståelse» i utgangspunktet vektlegges i begge retninger. Dette alternativet skal forstås på samme måte som grad av beslutningskompetanse. For en person som er nær å være beslutningskompetent, skal hans eller hennes uttrykte vilje og preferanser tillegges stor vekt, og større vekt enn om vedkommende klart er uten beslutningskompetanse. Dette harmonerer med målsetningen om å vektlegge og støtte den enkeltes selvbe-

⁴⁰ Prop. 141 L (2021–2022) merknadene til § 20 i punkt 14.1.

⁴¹ Prop. 141 L (2021–2022) merknadene til § 20 i punkt 14.1.

stemmelse der det er mulig. Der personen klart ikke er beslutningskompetent, antas det at andre holdepunkter enn den uttrykte viljen kan være vel så egnet til å klarlegge personens ønsker.

Også «personens verdier» kan gi veiledning. Lovteksten sikter her til personens mer langsiktige verdistandpunkt. Dette kan for eksempel være verdier knyttet til forbruk, forvaltning eller nøysomhet, til betydning av familien eller til syn på offentlig eller privat omsorg mv. Også personens «livssyn», herunder tro og tilhørighet til et trossamfunn, kan gi holdepunkter ved tolkningen av personens vilje og preferanser. En slik tilhørighet vil ofte kunne fortelle noe om et tilhørende verdisett, og det kan vise intensiteten i et verdistandpunkt.

Særlig for eldre personer eller personer som får sin beslutningsevne svekket over tid, vil «tidligere ønsker og oppfatninger» kunne gi gode holdepunkter for å tolke personens vilje og preferanser. Om det ikke er klare holdepunkter for noe annet, vil personens tidligere ønsker og oppfatninger ofte kunne gi grunnlag for en god tolkning også av hva personen ønsker i dag. Endrede forhold, for eksempel økonomisk, interessemessig eller relasjonelt, kan imidlertid trekke i en annen retning.

Når statsforvalteren skal søke å opplyse saken på disse områdene, vil det ved vurderingen av hva som er den beste tolkningen av personens vilje og preferanser ofte være behov for kunnskap og vurderinger fra noen som kjenner personen godt. Det foreslås derfor at statsforvalteren skal legge vekt også på hvordan noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker personens vilje og preferanser. Der personen har foreldre, ektefelle eller samboer, voksne barn eller søsken som er beslutningskompetente, vil disse ofte være naturlige bidragsyttere i tolkningen. Der det er aktuelt å innhente informasjon fra en helsearbeider, vil § 59 annet ledd gi unntak fra taushetsplikt.

Angivelsen i fjerde punktum av forhold det skal legges vekt på, stenger ikke for at statsforvalteren støtter seg på andre forhold som anses mer egnet til å opplyse personens ønsker i den aktuelle saken. Om kravet til opplysning av saken tilsier det, kan saken opplyses ytterligere med hjemmel i vergemålsloven § 59 og forvaltningsloven § 17.

I noen situasjoner vil det være få klare holdepunkter for hva personens vilje og preferanser går ut på. I et slikt tilfelle skal det legges vekt på at staten har plikt til å sikre personen beslutningstøtte, herunder nødvendig støtte til å sikre personens rettigheter og hindre diskriminering. Forutsatt at det ikke er holdepunkter for at dette er i strid med personens ønsker, tilsier dette at vergemål normalt skal opprettes hvis beslutningsstøtte er nødvendig for å sikre personens rettigheter og for å hindre diskriminering.⁴²

12.5.7 Beskyttelsesmekanismer

Vergemålsloven har flere regler som fastsetter ulike beskyttelsesmekanismer (rettsikkerhetsgarantier) som oppfyller statens plikter etter artikkel 12 nr. 4. Loven har regler om vergens utførelse av vergeoppdraget, saksbehandlingsregler for vergemålsmyndigheten

⁴² Prop. 141 L (2021–2022) merknadene til § 20 i punkt 14.1.

og for domstolene, klagerett osv. Den funksjonshemmede som omfattes av vergemålet eller vedtaket om fratakelse av rettslig handleevne, kan påklage vergens handlinger til statsforvalteren. Disse reglene skal blant annet sikre at vergemål og fratakelse av rettslig handleevne gjennomføres uten interessekonflikter og utilbørlig påvirkning.

12.6 Behovet for endringer i vergemålsloven

12.6.1 Innledning

Den helsefaglige, politiske og juridiske diskusjonen knyttet til artikkel 12 er i stor grad farget av uklarheter og uenigheter knyttet til yttergrensene for forpliktelsene etter artikkel 12, og da særlig spørsmålet om konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne og tvang som har sammenheng med en funksjonsnedsettelse. Dette har bidratt til å ta oppmerksomhet bort fra det som kanskje utgjør hovedinnholdet i artikkel 12.

Tiltak som forhindrer eller forebygger fratakelse av rettslig handleevne og som ellers sikrer at den vergetrengendes ønsker eller antatte vilje og preferanser legges til grunn, er helt sentrale for å sikre at alle funksjonshemmede kan bestemme over sitt eget liv. Slike tiltak omfatter gode systemer for beslutningsstøtte, opplæring av pårørende og av verger og annet personell, samt kontroll med hvordan vergemålsordningen praktiseres. Statens forpliktelser når det gjelder disse forholdene, stiller krav til lovgivning og andre tiltak. Dette begrenser lovgivers og rettsanvendernes handlingsrom, med svært strenge vilkår for opprettelse og utøvelse av vergemål, slik at dette ikke skjer i strid med den vergetrengendes vilje og preferanser, og for fratakelse av rettslig handleevne.

Etter det utvalget erfarer kan kritikken mot vergemålsloven særlig knyttes til at det er adgang til fratakelse rettslig handleevne. Andre forhold er at vergemål betyr at vergen kan ta avgjørelser *for* personen som har verge, og at det kan oppnevnes verger som personen ikke kjenner personlig og som ikke kjenner godt nok til personens ønsker, behov og situasjon.

I samsvar med mandatet har utvalget vurdert om vergemålsloven må endres for å være i samsvar med konvensjonen artikkel 12. Utvalget knytter vurderingen til følgende spørsmål:

- Fratakelse av rettslig handleevne: Innebærer konvensjonen et forbud mot nasjonal lovgivning som åpner for fratakelse av funksjonshemmedes rettslige handleevne?
- Diskriminerende vilkår: Tillater konvensjonen at Diagnosebaserte, funksjonsbaserte eller konsekvensbaserte vilkår inngår i vurderingen av oppnevning av verge og eventuelt fratakelse av rettslig handleevne?
- Beslutningsstøtte: Oppfyller vergemålsordningen konvensjonens krav til beslutningsstøtte?

Generelt kan det også bemerkes at lovgivningen gjennomgående bruker benevnelsen «psykisk utviklingshemming/utviklingshemmet». Dette bør endres til «utviklingshemming/utviklingshemmet» slik at lovspråket blir mer i tråd med dagens aksepterte terminologi. Se i del I punkt 10.4.

12.6.2 Tillater konvensjonen fratakelse av rettslig handleevne?

Spørsmålet er om artikkel 12 gjør det konvensjonsstridig å ha nasjonal lovgivning som kan innebære fratakelse av funksjonshemmedes rettslige handleevne, og om vergemålslovens regler om dette kan videreføres. Statens standpunkt er at den rettslige handleevnen kan fratras i særlige tilfeller. Komiteens standpunkt er at dette er i strid med konvensjonen.

Betydningen av selvbestemmelse og beslutningsstøtte

Utgangspunktet ved vurderingen av statens forpliktelser etter artikkel 12 er at konvensjonen og særlig artikkel 12 innebærer et skifte i retning av større vekt på selvbestemmelse for funksjonshemmede. Fratakelse av funksjonshemmedes rettslige handleevne på visse områder reduserer selvbestemmelsesretten. Det må i lys av dette legges til grunn at det uansett er en svært begrenset adgang til å frata funksjonshemmede deres rettslige handleevne.

Staten har plikt til å ha omfattende beslutningsstøtte for funksjonshemmede. Det er stor sannsynlighet for at et godt beslutningsstøttesystem vil minske behovet for fratakelse av rettslig handleevne.⁴³ Også med individuell støtte og tilrettelegging fra samfunnet vil det likevel være risiko for at noen personer handler på en måte som er egnet til å skade egne interesser. Regler om fratakelse av rettslig handleevne bygger på at samfunnet i visse tilfeller har rett og plikt til å beskytte de personene det gjelder, mot den skaden som kan oppstå.

Konvensjonens ordlyd

Ordlyden i artikkel 12 nr. 2 tyder isolert sett på at konvensjonen forbyr fratakelse av rettslig handleevne der dette skjer under henvisning til at den manglende evnen til å ivareta egne interesser skyldes funksjonsnedsettelse, jf. «shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others». Artikkel 12 nr. 2 fastsetter ingen unntak fra dette.

I flere sammenhenger er ordlyden i artikkel 12 nr. 4 forstått slik at artikkel 12 likevel åpner for unntaksvis å frata funksjonshemmede deres rettslige handleevne.⁴⁴ Bestemmelsen pålegger statene å sikre at alle tiltak som gjelder utøvelse av rettslig handleevne, har bestemmelser om hensiktsmessige og effektive mekanismer som sikrer mot misbruk, herunder at slike tiltak gjelder forholdsmessig og er tilpasset vedkommendes omstendigheter.

Artikkel 12 nr. 4 forutsetter altså at det kan settes i verk tiltak som skaper behov for slike beskyttelsesmekanismer. Elementer her – for eksempel kravet om tiltak skal anvendes i kortest mulig periode – kan tilsi at også fratakelse av rettslig handleevne unntaksvis kan være et slikt tiltak. Norges og andre staters tolkningserklæringer tyder på at flere av konvensjonsstatene har oppfattet det slik.

Komiteens syn

Komiteens syn er imidlertid at funksjonsnedsettelse aldri kan gi grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne. Komiteens begrunnelse synes å være at fratakelse som skyldes eller har sammenheng med funksjonsnedsettelse, er diskriminerende i strid med konvensjonen. Det er tale om en sikker og entydig praksis fra komiteen, som har lagt dette til grunn i de generelle kommentarene til artikkel 12⁴⁵ og i sine anbefalinger til Norge og andre stater.

⁴³ NIM 2022-1 side 16.

⁴⁴ Se blant annet Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

⁴⁵ General Comment no. 1, avsnitt 15, 25 og 32.

Komiteens fortolkning er på linje med blant annet en uttalelse fra FNs høykommissær for menneskerettigheter i 2009:

Whether the existence of a disability is a direct or indirect ground for a declaration of legal incapacity, legislation of this kind conflicts with the recognition of legal capacity of persons with disabilities enshrined in article 12, paragraph 2.⁴⁶

Andre momenter

Det er andre momenter som trekker i retning av å fortolke artikkel 12 slik at den rettslige handleevnen kan fratas i særlige tilfeller. Ordlyden i artikkel 12 nr. 4 er allerede nevnt. Det kan også argumenteres for en fortolkning som åpner for inngrep i selvbestemmelsesretten så lenge det er basert på nødvendigheten av å avverge fare for liv og helse eller eventuelt alvorlig velferdstap. Med en slik tilnærming kan en begrensning i selvbestemmelsesretten være legitim dersom den er nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende. Inngrepet vil da heller ikke være diskriminerende.

Et tungtveiende hensyn som taler for en slik fortolkning, er konsekvensene av å oppheve muligheten til å frata rettslig handleevne. Her mangler vi, i alle fall foreløpig, andre praktiske alternativer. Konsekvensen av å ikke begrense en persons rettslige handleevne, kan være at andre menneskerettigheter personen har, svekkes. I forarbeidene til vergemålsloven viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det er et hovedformål med konvensjonen å sørge for at funksjonshemmede får realisert sine menneskerettigheter. Konvensjonen peker blant annet på retten til liv (artikkel 10), retten til ikke å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling (artikkel 15) og retten til høyest oppnåelig helsetilstand (artikkel 25).⁴⁷

Det er en klar tendens i den internasjonale rettsutviklingen at selvbestemmelsesretten styrkes. Det er likevel lagt til grunn i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol og FNs menneskerettskomité at EMK og SP åpner for å begrense den rettslige handleevnen til funksjonshemmede på visse vilkår (blant annet at myndighetene i utøvelsen av den rettslige handleevnen på vegne av en person legger vekt på personens reelle vilje). Ifølge praksis fra EMD tillates begrensninger i en persons rettslige handleevne etter EMK artikkel 8.⁴⁸ Begge disse konvensjonene åpner dermed for på nærmere vilkår å gjøre begrensninger i den rettslige handleevnen for funksjonshemmede. Dette kan styrke en tilsvarende fortolkning av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.⁴⁹

Statspraksis tyder på at statspartene ikke anser at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 12 utelukker begrensninger i rettslig handleevne. Flere stater har avgitt tolkningserklæringer i tilknytning til artikkel 12 som ligner på den Norge avga.⁵⁰ Alle stater som komiteen har eksaminert, har fått anbefalinger fra komiteen om å gå bort fra et «substituted decision-making system». Dette betyr at alle disse statspartene på tidspunktet for statsrapporteringen hadde systemer som tillot en eller annen form for begrensning av rettslig handleevne selv om de er parter til konvensjonen.⁵¹ Innledningsvis

⁴⁶ A/HRC/10/48 avsnitt 45.

⁴⁷ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

⁴⁸ A.-M.V. mot Finland av 23. mars 2017 (53251/13), særlig avsnitt 89–90.

⁴⁹ Se også NIM 2022-1 side 18 og Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

⁵⁰ Blant annet Irland, Nederland, Canada og Polen.

⁵¹ Jf. NIM 2022-1 side 17–18, der det vises til NIMs egen gjennomgang av de 96 *Concluding observations* fra komiteen som forelå per 20. februar 2022.

i de generelle kommentarene til artikkel 12 bemerker komiteen at statenes praksis er basert på en generell misforståelse av forpliktelsene, og en «general failure to understand» at paradigmeskiftet også betyr et skifte fra «substitute decision-making» til «supported decision-making».⁵²

Spørsmålet er ikke avklart

Spørsmålet om artikkel 12 innebærer at nasjonal lovgivning om fratakelse av funksjonshemmedes rettslige handleevne er konvensjonsstridig, kan i lys av dette ikke betraktes som avklart. Utvalget viser til at rettskildene trekker i ulike retninger og at komiteens uttalelser er omdiskutert.

Her kan det også vises til at Likestillings- og diskrimineringsombudet i sin rapport fra 2021 om retten til selvbestemmelse «ikke [tar] stilling til om det kan være unntakstilfeller hvor det kan være nødvendig med tvungen fratakelse av rettslig handleevne ved dom, og om dette vil kunne være forenlig med de prinsipper for tolkning som følger av CRPD art. 3 og retten til rettslig handleevne i art. 12».⁵³ Ombudet uttaler videre at det

ikke er helt klart om art. 12 åpner for begrensninger i den rettslige handleevnen, eller hvilke kriterier slike begrensninger eventuelt bør bygge på for å samsvare i størst mulig grad med CRPD. [Det] kan finnes flere ulike modeller som nasjonal lovgivning kan bygge på for å sikre funksjonshemmede rett til rettslig handleevne, på alle livets områder, på lik linje med andre, i langt større grad enn det vi finner i eksisterende lovgivning i dag – hvor for eksempel inngrep i rettslig handleevne og tvangsbehandling hjemles i særlovgivning knyttet til diagnoser.⁵⁴

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at det i vår nasjonale rett bør legges avgjørende vekt på at staten har vurdert spørsmålet og lagt til grunn at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne. Statens standpunkt er etter utvalgets syn basert på en forsvarlig fortolkning av konvensjonen.

Utvalget viser her blant annet til Norges tolkningserklæring og statsrapport. Justis- og beredskapsdepartementet kommer til samme konklusjon etter en grundig vurdering i forarbeidene til de siste endringene i vergemålsloven.⁵⁵ Departementet mener at komiteens tolkning går lenger enn det en alminnelig folkerettslig fortolkning skulle tilsi, og tolker konvensjonen slik at det er mulig å gjøre begrensninger i den rettslige handleevnen. Departementet presiserer at forutsetningen er at begrensningene er lovlige, forholdsmessige og ligger innenfor rammen av de begrensningene og rettssikkerhetsgarantiene som er regulert i nr. 3 og nr. 4.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) kommer til samme konklusjon i sin rapport *Inkorporering av CRPD i norsk rett. Særlig om CRPD artikkel 12 og 14 fra 2022*.

⁵² General Comment no. 1, avsnitt 3 og 15.

⁵³ LDO 2021 side 11.

⁵⁴ LDO 2021 side 19–20.

⁵⁵ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.

12.6.3 Vilråene for vergemål og fratakelse av rettslig handleevne

Reglene i vergemålsloven er basert på at det er en adgang til å begrense funksjonshemmedes rettslige handleevne etter konvensjonen. Ut fra denne forutsetningen har utvalget vurdert lovens vilkår for vergemål og fratakelse av rettslig handleevne.

Ulike typer vilkår

Komiteen sier at verken reelle eller forestilte mangler når det gjelder en persons mentale kapasitet, kan brukes til å rettferdiggjøre fratakelse av rettslig handleevne. Ifølge komiteen er alle begrensninger i rettslig handleevne som har sammenheng med eller skyldes funksjonsnedsettelse, diskriminerende og dermed i strid med både artikkel 5 og artikkel 12.⁵⁶ Komiteen viser til ulike tilnærminger som statene anvender, hvor mental kapasitet legges til grunn for å begrense denne rettslige handleevnen:

- diagnosetilnærming: begrensninger på grunn av diagnose, eller medisinsk tilstand eller status
- konsekvens-/resultattilnærming: begrensninger på grunn av at personen anses å ta en avgjørelse som har negative konsekvenser
- funksjonsbasert tilnærming: begrensninger når personer anses å ha manglende evne til å ta beslutninger på det aktuelle området⁵⁷

Prinsipielt kan det trekkes et skille mellom diagnosetilnærming og funksjons- eller konsekvensbaserte tilnærminger, selv om det i praksis er en indre sammenheng ved at det ut fra diagnose (medisinsk tilstand) gjerne trekkes slutninger om en persons evne til å ta beslutninger; og tilsvarende den andre veien ved at det ut fra evnen til å ta beslutninger trekkes slutninger om diagnose.

Vergemålslovens vilkår for å kunne oppnevne verge og eventuelt frata en person den rettslige handleevnen, er basert på alle disse tre ulike tilnærmingene. I det følgende drøftes vilråene i vergemålsloven. Drøftelsene har imidlertid relevans også for liknende vilkår i andre lover. Se også punkt 12.8.3 om straff og utilregnelighet.

Diagnosetilnærming

For at det skal kunne opprettes vergemål og eventuelt avsies dom om fratakelse av den rettslige handleevnen, må personen det gjelder være ute av stand til å ivareta sine interesser «på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmissbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred», se vergemålsloven §§ 20 og 22.

Slike vilkår er knyttet til personens medisinske tilstand og betegnes gjerne som «diagnosekrav» eller diagnosenære vilkår.

Liknende vilkår finnes også i annen lovgivning som begrenser funksjonshemmedes rettslige handleevne, som for eksempel passloven § 5, steriliseringsloven §§ 2 og 3, abortloven § 2, pasient- og pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd og psykisk helsevernloven § 3-3 nr. 3. Se i del I punkt 10.4.

⁵⁶ General Comment no.1, avsnitt 32.

⁵⁷ General Comment no.1, avsnitt 15.

Straffeloven § 20, skadeserstatningsloven § 1-3 og forsikringsavtaleloven § 17-6 er eksempler på andre lover som også har diagnosekrav, men som har en noe annen karakter fordi de fritar eller lempet på funksjonshemmedes ansvar. Se punkt 12.8.3 om straff og utilregnelighet.

Vergemålslovens diagnosekrav har røtter langt tilbake, der retten til arv var betinget av at arvingen hadde «vettet» i behold. Senere har uttrykk som vanvittighet, å ikke være ved sine fulle fem, sinnssykdom, sterk sinnslidelse, demens, alderssvækkelse, psykisk utviklingshemming mm vært brukt i lovgivningen. Bakgrunnen for reglene har vært samfunnets ansvar for å ta seg av avvikende eller svake personer, for at de ikke skal ødsle bort gård og grunn.⁵⁸ Opprinnelig var dette eneste vilkår. Øvrige vilkår har i rettsutviklingen blitt lagt til, blant annet for å få en mer individtilpasset vergemålsordning. Vergemålsloven av 1927 hadde medisinske vilkår i tillegg til krav om en vurdering av behov for verge og om personen var i stand til å ivareta sine interesser. Dette er videreført i den någjeldende vergemålsloven fra 2010.⁵⁹ Diagnosekravet er blitt videreført uten at nødvendigheten av dette kravet er begrunnet nærmere.

Det må legges til grunn at funksjonsnedsettelse i seg selv aldri kan begrunne vergemål med eller uten fratakelse av rettslig handleevne. Dette er heller ikke situasjonen etter gjeldende norske regler. Funksjonsnedsettelsen er kun et avgrensningskriterium, som ett av flere kumulative vilkår.

Spørsmålet er om konvensjonen også utelukker at funksjonsnedsettelse kan inngå sammen med andre vilkår i begrunnelsen for vergemål med fratakelse av rettslig handleevne.

Komiteen mener at bruk av «mental sykdom eller andre diskriminerende merkelapper» ikke kan begrunne fratakelse av rettslig handleevne, men uttaler dette generelt uten å skille mellom funksjonsnedsettelse som eneste vilkår eller som ett av flere vilkår:

Article 12 [...] makes it clear that “unsoundedness of mind” and other discriminatory labels are not legitimate reasons for the denial of legal capacity (both legal standing and legal agency). Under article 12 of the Convention, perceived or actual deficits in mental capacity must not be used as justification for denying legal capacity.⁶⁰

At «sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmissbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred» er et av flere vilkår etter vergemålsloven, fremkommer ikke uttrykkelig av Norges statsrapport eller av den alternative rapporten fra sivilt samfunn. Dette er heller ikke kommentert i komiteens anbefalinger til Norge.

Rettighetsutvalget kom i NOU 2016:17 til at diagnosekravet i vergemålsloven innebærer direkte diskriminering av funksjonshemmede i strid med konvensjonen.

Etter utvalgets vurdering er det ikke godtgjort en tilstrekkelig saklig begrunnelse for slik forskjellsbehandling. [...]

Når teksten leses i sin helhet fremgår det imidlertid at både utredningen og proposisjonen legger til grunn at enkelte funksjonsnedsettelse, blant annet

⁵⁸ Kalvatn 2021.

⁵⁹ Ot. prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 4.4.5.

⁶⁰ General Comment no. 1, avsnitt 13.

utviklingshemming, medfører en nedsatt evne til å håndtere personlige og økonomiske forhold. Vergeordningen begrunnes i at enkelte personer, på grunn av den aktuelle funksjonsnedsettelsen, ikke er i stand til å ivareta sine personlige og økonomiske anliggender. Samfunnet må derfor overta håndteringen av økonomiske og/ eller personlige forhold for å beskytte personen selv, familien og samfunnet for øvrig fra skade.

Svekket evne til å ivareta egne interesser anses som en direkte konsekvens av den medisinske tilstanden og den kognitive eller intellektuelle svekkelsen.

Utredningen og proposisjonens argumentasjon bygger på en medisinsk forståelse av funksjonshemming [...]. Den utilstrekkelighet en del opplever i forhold til å mestre personlige og økonomiske forhold forklares ved egenskaper ved individet.

Utvalget legger til grunn den relasjonelle forståelse av funksjonshemming og mener at det verken er relevant eller nødvendig å knytte adgangen til tvungent vergemål, eller fratakelse av rettslig handleevne, til en medisinsk diagnose eller tilstand.⁶¹

Tvangslovutvalgets flertall foreslo i NOU 2019: 14 at diagnosenære vilkår for bruk av tvang i psykisk helsevern erstattes med mer funksjonsbaserte vilkår. Formålet med den foreslåtte endringen var å gjøre lovgivningen mer diagnosenøytral og heller kombinere mangel på samtykke med krav om sterkt behov for helsehjelpen.⁶² Utvalget viste til at diagnose-tilknytningen i psykisk helsevernloven er særlig omstridt blant brukerorganisasjonene fordi den oppleves som en urimelig stemping av en gruppe. Det ble også blant annet vist til at å forlate diagnosenære vilkår vil gi en delvis innskrenking av tvangshjemlene fordi diagnosenære kriterier har en skyggeside i den forstand at de rekker for vidt. Tvangslovutvalget sier videre at

[det] sterkeste argumentet for å bevare dagens modell er [...] tradisjonen og den klarhet på regelplan dette gir. Et diagnosenært fokus er imidlertid grunnleggende upresist i forhold til den funksjon kriteriet har i dag, og tendensen i den psykiatrifaglige debatten går i retning av å legge mindre vekt på diagnose ved behandlingsbeslutninger. Den begrensende funksjon diagnosebaserte eller diagnosenære vilkår har, vil likevel være av verdi fra et tradisjonelt, rettsstatlig synspunkt.⁶³

Funksjons- og konsekvensbaserte tilnærminger

Vergemålsloven har, i tillegg til diagnosenære vilkår, også vilkår basert på funksjons- og konsekvensbaserte tilnærminger. Reglene om vergemål med eller uten fratakelse av rettslig handleevne, stiller krav om at tilstanden fører til at personen «ikke er i stand til å ivareta sine interesser», jf. § 20 første ledd. I § 22 andre og tredje er det fastsatt konsekvensbaserte tilleggsvilkår for å frata personer den rettslige handleevnen, jf. «nødvendig for å hindre at han eller hun utsetter sin formue eller andre økonomiske interesser for fare for å bli vesentlig forringet» (økonomiske forhold) og «betydelig fare for at han eller hun vil handle

⁶¹ NOU 2016:17 punkt 13.6.1.

⁶² NOU 2019:14 punkt 24.8.2.12.

⁶³ NOU 2019:14 punkt 24.8.2.12.1.

på en måte som i vesentlig grad vil være egnet til å skade hans eller hennes interesser» (personlige forhold).

Komiteen mener at det generelt er diskriminerende å legge til grunn funksjons- eller konsekvensbaserte tilnærminger for fratakelse av rettslig handleevne. Komiteen uttaler om denne tilnærmingen:

The functional approach attempts to assess mental capacity and deny legal capacity accordingly. It is often based on whether a person can understand the nature and consequences of a decision and/or whether he or she can use or weigh the relevant information. This approach is flawed for two key reasons: (a) it is discriminatorily applied to people with disabilities; and (b) it presumes to be able to accurately assess the inner-workings of the human mind and, when the person does not pass the assessment, it then denies him or her a core human right — the right to equal recognition before the law.⁶⁴

Med slike tilnærminger er formålet altså å avdekke om et individ, i en konkret situasjon, mangler evne til å forstå informasjon som er relevant for en beslutning, å relatere informasjonen til sin egen situasjon, å se konsekvensene av ulike beslutningsalternativer, å resonnerer rundt dette i nødvendig utstrekning, og å prioritere og uttrykke et valg. I slike situasjoner vil ikke personens handlinger, atferd eller beslutninger være basert på et egentlig valg.

Komiteen mener at slike vurderinger ikke kan begrunne fratakelse av handleevne, selv om de er diagnosenøytrale. Vektlegging av slike vurderinger er ifølge komiteen diskriminering av funksjonshemmede. Komiteen mener også at slike tester hviler på en feilaktig forutsetning om at personers forståelsesevne kan vurderes objektivt av eksterne.⁶⁵

I juridisk teori syns det ikke å være enighet om hvorvidt funksjonsbaserte eller konsekvensbaserte tilnærminger har tilstrekkelig saklig grunn og er proporsjonale. Et problem er at det er vanskelig å finne alternative vurderingsmodeller.⁶⁶

Funksjons- eller konsekvensbaserte vurderinger og deres eventuelle diskriminerende effekt i tilknytning til vergemål, ble drøftet av Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17). Rettighetsutvalgets flertall (ni av ti medlemmer) mente at regler om fratakelse av rettslig handleevne må baseres på en «funksjonstest» på samme måte som regler om tvang.⁶⁷

Flertallet var enige med komiteen i at en funksjonstest kan innebære en indirekte forskjellsbehandling av funksjonshemmede, men påpekte at ikke all forskjellsbehandling er diskriminering. Flertallet mente at formålet med tvang basert på en funksjonstest, er å ivareta personer som er i en situasjon hvor de selv ikke er i stand til å foreta et bevisst valg eller regulere egen atferd. Tiltaket skal verne om personens liv, helse og integritet, og beskytte personen mot overgrep og utnyttning. Etter flertallets vurdering vil slik beskyttelse og ivaretagelse utgjøre et saklig formål.⁶⁸

⁶⁴ General Comment no.1, avsnitt 15.

⁶⁵ General Comment no. 1, avsnitt 15 og 32.

⁶⁶ Se Bantekas mfl 2018 side 354–358 om den internasjonale diskusjonen. Diskusjonen i Norge er også knyttet til disse to spørsmålene.

⁶⁷ Rettighetsutvalgets forslag baseres på en noe annen funksjonstest enn den som er lovfestet i vergemålsloven, «en konkret vurdering av om en person har beslutningsevne i en gitt situasjon» og oppheving av diagnosekravet (NOU 2016: 17 punkt 19.2.4).

⁶⁸ NOU 2016: 17 punkt 12.7.1.

Rettighetsutvalget pekte videre på at det må vurderes om det er nødvendig og hensiktsmessig å forskjellsbehandle på bakgrunn av en funksjonstest:

Komiteen påpeker at det kan være vanskelig å vurdere om en person har beslutningsevne eller ikke ut ifra en funksjonstest. Per dags dato er det imidlertid ikke utviklet andre metoder for å kunne fastslå om en person mangler evne til å forstå og fatte beslutninger, og foreta reelle valg. Europeisk lovgivning som er utviklet etter at CRPD trådte i kraft, og aktuell faglitteratur, peker på funksjonstesting som en hensiktsmessig løsning i tråd med konvensjonen. I norsk sammenheng foretas slike vurderinger allerede i dag, i forbindelse med reglene om samtykkekompetanse. På denne bakgrunn mener utvalgets flertall at det er nødvendig å legge en funksjonstest til grunn for bruk av tvang, inntil andre realistiske alternativer er utviklet. *Utvalgets flertall* mener at forskjellsbehandling etter en funksjonstest er i tråd med konvensjonen.⁶⁹

Rettighetsutvalgets mindretall mente derimot at en funksjonstest ikke er i samsvar med de verdier og mål som ligger til grunn for konvensjonen, og at fratakelse av rettslig handleevne på grunnlag av en funksjonstest opprettholder en form for indirekte diskriminering av funksjonshemmede i strid med artikkel 5.⁷⁰

I helse- og omsorgssektoren gjøres det vurderinger av pasienters samtykkekompetanse ved bruk av tvang. Tvangslovutvalgets flertall foreslo i NOU 2019: 14 at diagnosenære vilkår for bruk av tvang erstattes med vilkår om «fravær av beslutningskompetanse» og et «sterkt behov» for det aktuelle tiltaket (unntatt i de tilfeller det er fare for andre). Formålet med denne endringen er å gjøre lovgivningen mer diagnosenøytral og å styrke samtykke som rettslig grunnlag i pasientbehandlingen.⁷¹ Se også del II om artikkel 14.

Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Etter utvalgets vurdering må alle vilkår for fratakelse av rettslig handleevne og andre begrensninger i funksjonshemmedes rett til å ta beslutninger av betydning for sitt eget liv, vurderes i lys av prinsippet om ikke-diskriminering.

Diagnosebaserte vilkår utgjør direkte forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse. Funksjonsbaserte eller konsekvensbaserte vilkår innebærer indirekte forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse, fordi de først og fremst får virkning for funksjonshemmede. Forskjellsbehandlingen som mangler tilstrekkelig tungtveiende begrunnelse, er diskriminerende, jf. det menneskerettslige diskrimineringsbegrepet som utvalget har gjort rede for i del II punkt 5.1.2.

Spørsmålet er derfor om vergemålslovens vilkår har saklig grunn og er nødvendige og forholdsmessige i lys av formålet med den enkelte bestemmelsen. I denne vurderingen er viktige momenter om det er andre hensiktsmessige virkemidler som kan brukes i stedet for å ivareta selvbestemmelsesretten og personens øvrige menneskerettigheter. Det må vurderes om styrket beslutningsstøtte kan ivareta de samme hensynene.

Diagnosekrav kan bare brukes som et avgrensningskriterium sammen med andre vilkår. Diagnosekrav vil i utgangspunktet være mer problematiske enn funksjons- og konsekvens-

⁶⁹ NOU 2016: 17 punkt 12.7.1.

⁷⁰ NOU 2016: 17 punkt 12.7.1 og 13.6.1.

⁷¹ NOU 2019: 14 punkt 24.8.2.12. Tvangslovutvalget skriver riktignok «samtykke som rettslig grunnlag for tvang».

baserte krav. Dette fordi det er tale om direkte forskjellsbehandling. Svekket evne til å ivareta egne interesser anses som en direkte konsekvens av den medisinske tilstanden og den kognitive eller intellektuelle svekkelsen. Slike lovbestemmelser er også i seg selv stigmatiserende, og kan således støte an mot statens forpliktelser etter artikkel 8 om bevisstgjøring.

På den annen side krever inngrep i den enkeltes selvbestemmelse klar lovhjemmel. Der som man fjerner avgrensende vilkår, slik som «sinnslidelse» i vergemålsloven § 20 jf. § 22, må det skje uten at man skaper en uklar rettstilstand som øker faren for misbruk. Det viktige må være å finne en mest mulig rettssikker og minst mulig stigmatiserende avgrensning. Utvalget mener det må legges vekt på at alminnelig vergemål er frivillig, og det er derfor ut fra rettssikkerhetshensyn ikke så sterkt behov for et avgrenskningskriterium. Ved manglende samtykkekompetanse der vergemålet baseres på en vurdering av antatt ønske, er behovet større. Ved fratakelse av rettslig handleevne, må hensynet til rettssikkerheten tillegges særlig vekt i vurderingen av om diagnosekrav kan videreføres.

Utvalget har ikke grunnlag for å konkludere med at vergemålslovens vilkår krenker konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Utvalget mener likevel at det bør vurderes nærmere hvordan vilkårene best bør utformes, og viser til oppfølgingen av forslagene fra Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) og Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17) i det pågående lovarbeidet knyttet til vergemålsloven og om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren. Se også i del I punkt 10.4 om behovet for å endre diagnose-, funksjons- og konsekvensbaserte vilkår.

12.6.4 Vergemål som beslutningsstøtte

I dette punktet drøfter utvalget om vergemål er et tilstrekkelig tiltak for å gi beslutningsstøtte etter artikkel 12 nr. 3.

Kravene etter konvensjonen

I punkt 2.3 om artikkel 12, er det gjort rede for kravene til beslutningsstøtte etter artikkel 12 nr. 3. Det følger av ordlyden i artikkel 12 nr. 3 at formålet med tiltakene er å gi funksjonshemmede tilgang til den støtte de kan trenge for å utøve sin rettslige handleevne. Støtten skal være individuelt tilpasset ut fra den enkeltes behov og situasjon, den skal være frivillig å benytte seg av og den skal baseres på den funksjonshemmedes vilje og preferanser. Dette fremgår av komiteens uttalelser og er i samsvar med prinsippet om selvbestemmelse og ikke-diskriminering.

Utvalget antar at staten innenfor disse rammene har et handlingsrom til å utforme beslutningsstøtten ut fra hva som anses hensiktsmessig. Her kan det også vises til komiteens uttalelse om at støtten kan gis på ulike måter, og også at den kan ha uformell karakter.

Tidligere vurderinger

Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17)

Rettighetsutvalget mente at vergemålsloven ikke oppfyller statens positive forpliktelser etter konvensjonen. Utvalgets vurderinger er fra før loven ble endret i 2023 for å styrke

selvbestemmelsesretten. De elementene som utvalget var kritiske til, er imidlertid videreført. Utvalgets vurderinger er derfor likevel relevante her:

Vergemålsloven gir ikke en individuell rett til verge eller beslutningsstøtte for utviklingshemmede som har behov for bistand til å fatte beslutninger eller foreta disposisjoner. Dette kan medføre at enkelte med behov for beslutningsstøtte ikke får innvilget slik hjelp. Slik loven er formulert i dag er det uklart om behovet for at det opprettes et vergemål relaterer seg til individets behov for hjelp til å ta beslutninger eller familien eller samfunnets behov.

Loven regulerer heller ikke hvor omfattende hjelp en verge skal yte, i hvilke situasjoner vergen skal gi bistand, eller hvordan hjelpen skal gis. Det er ikke utarbeidet retningslinjer fra Statens Sivilrettsforvaltning eller Justis- og beredskapsdepartementet som klargjør dette. Utvalgets gjennomgang gir grunn til å anta at vergene i snitt bruker mellom 17 og 25 timer i året på å ivareta vergeoppdraget.

Vergene blir ikke gitt opplæring i, og har ikke instruks om at de skal hjelpe personen under vergemål med å forstå konsekvensene av valg som må foretas, eller kartlegge og avveie alternative handlinger. Vergene har heller ikke i oppgave å sørge for at personen under vergemål får tilpasset informasjon om større beslutninger.

Utvalget finner at dagens vergeordning ikke garanterer utviklingshemmede nødvendig støtte til å utøve sin rettslige handleevne. Utvalget mener at dagens lovverk og system i liten grad sikrer at personer med verge er involvert i, eller at deres vilje legges til grunn for, beslutninger som gjelder dem selv.⁷²

Rettighetsutvalget pekte på at utviklingshemmede etter de norske reglene ikke hadde noen klar rett til å få bistand til å utøve rettslige handlinger i private og økonomiske forhold, og utvikle evnen til å foreta slike handlinger.⁷³ Utvalget mente at mulighetene for å få hjelp til beslutninger må sikres:

Selv om informasjonen om den faktiske utformingen og utførelsen av vergemål er mangelfull finner utvalget grunn til å foreslå visse tiltak på bakgrunn av hvordan dagens regelverk er utformet. Uavhengig av den faktiske utførelsen av vergemål må regelverket være egnet til å respektere og sikre at utviklingshemmede får nødvendig støtte til å utøve sin selvbestemmelse og redusere risiko for svikt.

CRPD pålegger staten å sikre at personer med utviklingshemming får hjelp og støtte til å utøve sin rettslige handleevne der det er behov for dette. Utviklingshemmedes selvbestemmelse skal ivaretas slik at den enkeltes vilje og preferanser ligger til grunn for de beslutninger som fattes av personen, eller på vegne av personen.

Utvalgets gjennomgang av lovverk, regler, veiledningsmateriell og den faktiske situasjonen viser at utviklingshemmede ikke sikres nødvendig støtte til å utøve

⁷² NOU 2016: 17 punkt 13.6.

⁷³ Loven ble endret i 2023, dvs. etter utvalgets innstilling. Utvalgets vurderinger har imidlertid relevans også for gjeldende vergemålsregler.

sin rettslige handleevne eller håndtere økonomiske forhold. Regler og veiledning sikrer heller ikke at den støtte og hjelp som ytes under dagens vergemålsordning ivaretar utviklingshemmedes muligheter for selvbestemmelse.⁷⁴

Rettighetsutvalget konkluderte med at reglene bør endres for å sikre utviklingshemmede nødvendig støtte, og at deres selvbestemmelse ivaretas. Utvalget foreslo blant annet at vergemål for voksne med rettslig handleevne skulle erstattes av en rett til beslutningsstøtte.⁷⁵

Likestillings- og diskrimineringsombudet (rapport 2021)

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i rapporten *Retten til selvbestemmelse. Fra vergemål til beslutningsstøtte* fra 2021, konkludert med at konvensjonen forplikter Norge til å erstatte vergemål med systemer for beslutningsstøtte. Ombudet viser først til at vergemålsloven ikke har noe direkte uttrykt formål om å fremme selvbestemmelse, og uttaler videre:

Også personer som er under frivillig vergemål, omtales som «personer som er satt under vergemål» eller «personer under vergemål». Vergens oppgave er å «ivareta interessene til den som er under vergemål», og vergene skal bare «så vidt mulig» høre med den som er *satt under* vergemål, før de handler på vegne av personen. Ord som [...] «selvbestemmelse» [...] og «beslutningsstøtte» finnes ikke. Ettersom utgangspunktet i annen norsk lovgivning er at alle som er over 18 år, har handlefrihet uten noen form for kvalifisering knyttet til funksjonsevne, fremstår vergemålsloven (også for de frivillige vergemålene) som en begrensning av – snarere enn støtte til – selvbestemmelse for de gruppene loven gjelder.

Loven er skrevet innenfor et medisinsk-paternalistisk paradigme i stedet for et menneskerettighetsparadigme. Det medisinske perspektivet er særlig tydelig ved at legers vurdering tillegges stor vekt i avgjørelser av om vergen må forhøre seg om hva personen med verge mener (§ 33), og i bestemmelser om opprettelse av vergemålet.⁷⁶

Ombudets rapport knytter seg til gjeldende rett før 2023. Ombudet påpekte også at ord som preferanser, vilje og støtte den gang ikke fantes i loven. Det er nå presisert blant annet i § 20 at ordningen er et «frivillig støttetiltak», og i § 33 at vergen skal «gi støtte til personens utøvelse av den rettslige handleevnen i samsvar med personens ønsker» og at «den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn ved vurderingen av hva han eller hun ønsker».

Ombudet mente at endringene, som da forelå som et høringsforslag, «ikke ga tilstrekkelig klarhet» og at «det er behov for betydelig mer omfattende lovendringer for at norske myndigheter skal sikre den enkeltes rett til beslutningsstøtte» i samsvar med artikkel 12⁷⁷. Ombudet skriver videre:

⁷⁴ NOU 2016:17 punkt 19.2.3.

⁷⁵ NOU 2016:17 punkt 19.2.3.

⁷⁶ LDO 2021 side 22.

⁷⁷ LDO 2021 side 22.

En samlet vurdering av ordlyden i CRPD art. 12 tolket i lys av konvensjonens generelle prinsipper om selvbestemmelse og ikke-diskriminering i CRPD art. 3, samt CRPD-komiteens *Generell kommentar nr. 1*, taler for en tilnærming hvor staten tar utgangspunkt i at alle har rettslig handleevne. Manglende evne til å utøve denne må samtidig kompenseres for gjennom støtteordninger i tråd med personens vilje og preferanse. Der det er uklart hva vilje og preferanse er, eller når vilje og preferanse spriker, vil det være mest i samsvar med CRPD at staten sikrer et system som gir støtte til at rettslig handleevne utøves i tråd med det som etter en tolkning av personens vilje og preferanse fremstår å være best i samsvar med vedkommendes vilje.

Samtidig erkjenner ombudet at også en slik tilnærming har sine svakheter og begrensinger. Tolkning av vilje vil i enkelte tilfeller eller situasjoner i praksis vanskelig la seg gjennomføre. Det kan være grunn til å diskutere nærmere hvordan slike situasjoner bør reguleres, både for å sikre klarhet for dem som skal praktisere regelverket, og for å sikre rettssikkerhet. Dette mener vi bør drøftes nærmere av et lovutvalg, eller eventuelt av lovgiver. Mandatet bør være å sikre systemer for beslutningsstøtte som erstatter dagens vergemåls-system i tråd med de kravene som følger av CRPD. Effektive kontrollordninger, herunder mulighet til å klage, for å forhindre diskriminering eller andre former for misbruk vil være sentralt.⁷⁸

Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Det er et spørsmål om vergemålsloven godt nok oppfyller konvensjonen, inkludert plikten i artikkel 12 nr. 3 til å sørge for tilgang til beslutningsstøtte. Spørsmålet er om vergemål i praksis fungerer som et frivillig støttetiltak, der den funksjonshemmede er en aktør og støtten et tilbud hen kan velge å benytte seg av.

Regjeringen gjør i Meld. St. 8 (2022–2023) punkt 4.4.1 rede for endringene i vergemålsloven og andre tiltak som er satt i verk for å styrke selvbestemmelsesretten, tydeliggjøre hvilke oppgaver vergemålsloven har, styrke brukerorienteringen og styrke kontrollmekanismene. Det fremgår uttrykkelig av meldingen at konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er en del av grunnlaget for statens politikkutforming. Stortinget ga sin tilslutning til meldingen. Familie- og kulturkomiteens medlem fra Venstre viste til høringsuttalelsen Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) gav til lovforslaget om endringer i vergemålsloven som ble vedtatt i 2023, og mente i likhet med NIM at det

er behov for en mer systematisk endring av vergemålsinstituttet i tråd med CRPDs bestemmelser og konvensjonens paradigmeskifte, for å bedre sikre autonomi og selvbestemmelse. Etter dette medlems syn bør terminologien 'vergemål' utfases og vergemålsinstituttet avvikles og erstattes med et system for beslutningsstøtte.⁷⁹

Justis- og beredskapsdepartementet er i gang med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven. Departementet har varslet at de vil arbeide videre med en revisjon av vergemålsloven med sikte på å sikre selvbestemmelse, respekt og ikke-diskriminering. Som et ledd i gjennomgangen vil departementet blant annet vurdere ulike beslutningsstøtteordninger.⁸⁰

⁷⁸ LDO 2021 side 20.

⁷⁹ Innst. 246 S (2022–2023) side 24.

⁸⁰ Prop. 141 L (2021–2022) punkt 2.4 og Innst. 219 L (2022–2023) side 4.

Utvalget mener at de lovendringene som er gjennomført og som er varslet, er viktige skritt i retning av en bedre gjennomføring av kravene til beslutningsstøtte etter artikkel 12 nr. 3. I den gjennomgangen som nå skjer av loven, er det sentralt at det tas sikte på stor grad av formell og reell selvbestemmelse.

Utvalget har merket seg at Likestillings- og diskrimineringsombudet kan synes å legge til grunn at støtten skal være en lovfestet rettighet for funksjonshemmede.⁸¹ Utvalget viser til at bestemmelsen sier at staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å gi funksjonshemmede den støtte de kan trenge, uten at det dermed er en plikt til å lovfeste rett til beslutningsstøtte. At beslutningsstøtte må gjennomføres som en lovfestet rettighet, henger ellers dårlig sammen med komiteens andre uttalelser om at støtten kan gis på mange måter, inkludert ha en uformell karakter. Utvalget mener derfor at det ikke er et krav at artikkel 12 nr. 3 gjennomføres gjennom å lovfeste dette på en bestemt måte.

Det er mye som tyder på at vergemålsordningen i flere tilfeller praktiseres på en måte som er i strid med loven og konvensjonen, jf. blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport fra 2021.⁸² Det faller utenfor utvalgets mandat og rammer for arbeidet å gå nærmere inn på dette. Utvalget vil imidlertid fremheve betydningen av opplæring og kontroll og andre beskyttelsesmekanismer, som viktige faktorer for å sikre at reglene etterlevs. Det forutsetter at dette inngår i den gjennomgangen av reglene som nå er på gang.

Utvalget vil også bemerke at det ikke bare er gjennom vergemålsordningen at kravet om beslutningsstøtte kan oppfylles. Støtte kan og bør gis også på andre måter. Dette omfatter også for eksempel rettshjelp, bistand til å kommunisere, personlig veiledning eller lettlevsversjoner av informasjonsmateriell i offentlige etater, banker osv. Brukerstyrt personlig assistanse og rimelig tilrettelegging vil også kunne gi viktig beslutningsstøtte.

12.7 Vergemålets betydning etter andre lover

Oppnevning av verge og fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven har automatiske konsekvenser som følger av annen lovgivning. Slike regler har vi blant annet i ekteskapsloven, abortloven, steriliseringsloven og passloven, som gir verger myndighet til å nekte ekteskapsinngåelse, søke abort, begjære sterilisering eller nekte utstedelse av pass.

Vergens myndighet gjelder ifølge forarbeidene i utgangspunktet all særlovgivning uavhengig av hva vergemålet omfatter:

I flere bestemmelser i særlovgivningen vil det [...] være mest aktuelt at vergemålet utvides ved vedkommende lovbestemmelse. Det vil si at dersom personen er under en nærmere definert form for vergemål, kommer bestemmelsen til anvendelse med krav for eksempel om samtykke fra vergen selv om vedkommende type disposisjon ikke uttrykkelig er omfattet av det konkrete vergeoppdraget. En fordel med en slik regulering er at vergemålsmyndigheten ikke trenger å ha oversikt over alle former for disposisjoner i særlovgivningen der det har betydning om en person er under vergemål eller ikke. I arveloven

⁸¹ LDO 2021 side 22. Rettighetsutvalget foreslo en *rett til* beslutningsstøtte, men uten å koble dette til at konvensjonen skulle kreve rettighetsfesting.

⁸² LDO 2021 side 39 flg.

finner man for eksempel flere bestemmelser som krever samtykke fra overformyndighet eller vergen for visse arverettslige disposisjoner som har betydning for en arving under vergemål. Det er en fordel om slike bestemmelser til vern av personer under vergemål får anvendelse selv om vedkommende arverettslige disposisjon ikke er angitt i beskrivelsen av det konkrete vergemålet. Prinsippet om individtilpasset vergemål bør ikke trekkes så langt at det stilles krav om at enhver disposisjon som er regulert i særlovgivningen (og der det for personer under vergemål er aktuelt å stille krav om for eksempel vergesamtykke eller samtykke fra fylkesmannen), må være beskrevet i vergemålet for at samtykkekravet etter vedkommende lovbestemmelse skal gjelde. En slik tilnæringsmåte ville være svært krevende for vergemålsmyndigheten, og det må antas at man ofte ville kunne komme til å overse bestemmelser i særlovgivningen som burde få anvendelse for vedkommende vergetrengende. [I stedet kan det] være aktuelt at bestemmelser i særlovgivningen for eksempel får anvendelse generelt for personer som er satt under vergemål, eller anvendelsesområdet kan begrenses for til å gjelde personer som har fått fratatt rettslig handleevne på det økonomiske området eller personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området.

For noen lovbestemmelser i særlovgivningen kan det likevel være mest hensiktsmessig at et krav om vergesamtykke eller liknende bare gjelder hvis dette er omfattet av beskrivelsen av vergemålet i det konkrete tilfellet. Et slikt krav er tatt inn i forslaget om endring av ekteskapsloven § 2 med krav om samtykke fra vergen til å inngå ekteskap [...]. Noen typer disposisjoner som er regulert i særlovgivningen, er av så stor viktighet eller gjelder så personlige forhold at vergemålsmyndigheten bør ha tatt aktivt stiling til om det i det konkrete tilfellet er grunn til å stille krav om samtykke fra vergen eller fylkesmannen.⁸³

Flere av bestemmelsene i sektorlovgivningen er basert på den første tilnærmingen, der det etter ordlyden er et generelt krav om vergens samtykke eller liknende. Dette gjelder for eksempel abortloven § 4, steriliseringsloven § 4 og passloven § 4 som gir verger myndighet til å søke abort, begjære sterilisering, og nekte utstedelse av pass. Etter ordlyden skulle personens råderett da begrenses på et område som ikke omfattes av vergemålet. For passloven § 4 står det i tråd med dette i forarbeidene at bestemmelsen gjelder «uavhengig av området for eller omfanget av fratakelsen av handleevnen».⁸⁴

Ut fra forarbeidene er det likevel uklart om disse bestemmelse skal fortolkes på denne måten, selv om ordlyden gir vergen myndighet. Det står om abortloven § 4 og steriliseringsloven § 4 at «vergemålsloven åpner for at vergeoppdraget kan skreddersys for oppgavene» etter abortloven/steriliseringsloven.⁸⁵ For helse- og omsorgsloven § 9-3 fremgår det tilsvarende at «de oppgaver som er lagt til vergen etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, forutsetter at vergen har et mandat som omfatter slike oppgaver».⁸⁶ Det er ikke begrunnet nærmere hvorfor bestemmelsene skal fortolkes ulikt.

Vergen fungerer i disse tilfellene ikke som en beslutningsstøtte, men kan ta beslutninger på vegne av den funksjonshemmede, også i strid med den funksjonshemmedes vilje og preferanser. Hjemlene er derimot begrunnet i hensynet til vergemålsmyndighetene og

⁸³ Prop. 46 L (2012–2013) punkt 3.2.1.

⁸⁴ Prop. 46 L (2012–2013) merknadene til lov nr. 41.

⁸⁵ Prop. 46 L (2012–2013) merknadene til lov nr. 18 og 19.

⁸⁶ Prop. 46 L (2012–2013) merknadene til lov nr. 55.

er ikke nødvendige tiltak. Kontrollmekanismene er også svake, ved at det ikke alltid er adgang for den som er satt under vergemål til å få overprøvet vergens beslutning, slik som i steriliseringsloven § 3 om vergens samtykke.

Særlovgivning som gir vergen utvidet myndighet på denne måten, er vanskelig å forene med konvensjonens og vergemålslovens prinsipper om frivillighet, minste middel og individtilpasning. Det er også en viss uklarhet ved at noen av bestemmelsene i særlovgivningen ifølge forarbeidene skal fortolkes innskrenkende.

Bestemmelsene begrenser funksjonshemmedes selvbestemmelse i strid med artikkel 12 slik den er forstått i tolkningserklæringen, som sier at slike tiltak skal være «nødvendige som en siste utvei» og være underlagt kontrollmekanismer. Det at en funksjonshemmet får beslutningsstøtte kan ikke brukes som begrunnelse for å begrense andre rettigheter slik som rett til å stemme, gifte seg, samtykke til seksuelle handlinger osv., slik også komitéen uttaler i sine generelle kommentarer til artikkel 12.⁸⁷

Utvalget forutsetter at disse bestemmelsene i særlovgivningen vil bli gjennomgått i forbindelse med reformen av vergemålsloven.

Se ellers utvalgets vurdering av behovet for å endre steriliseringsloven og abortloven (del II punkt 17.5) og av passloven (del II punkt 18.4).

12.8 Andre rettsområder

Det gjøres her rede for noen andre rettsområder enn vergemålsloven som er eller kan være relevante i lys av artikkel 12.

12.8.1 Helse- og omsorgslovgivningen

Reglene om samtykkekompetanse i helse- og omsorgslovgivningen må vurderes i lys av artikkel 12. Utvalget drøfter dette i punkt 14.5 om frihet og personlig sikkerhet. Reglene om sterilisering og abort drøftes i punkt 17.5.

12.8.2 Domstolsloven

Lovgivning som kan være problematisk, er domstolslovens regler om oppnevning som meddommer. Se punkt 13.5.2 om tilgang til rettssystemet.

12.8.3 Strafferettslig ansvar mv.

Et annet mulig aspekt ved artikkel 12 enn de som knytter seg til vergemål og beslutningsstøtte, er om anerkjennelse av at funksjonshemmede har rettslig handleevne på alle livets områder, innebærer at de også må kunne holdes ansvarlig for sine handlinger gjennom straffansvar og erstatningsansvar.

⁸⁷ General Comment no. 1, avsnitt 19 bokstav f.

Spørsmålet har særlig vært reist i tilknytning til strafferettslige regler om utilregnelighet, og drøftelsen konsentreres om dette.

Forpliktelsene etter konvensjonen

Konvensjonen artikkel 12 inneholder ingen uttrykkelig henvisning til strafferettslig (eller erstatningsrettslig) ansvar. Ordlyden i artikkel 12 nr. 2 gjelder «legal capacity», som ikke er synonymt med «criminal responsibility», men som vanligvis refererer til (den prosessuelle) evnen til å forplikte seg ved dispositive handlinger – altså adgangen til å selv treffe valg om eget liv.

Det har likevel vært hevdet at dette er to sider av samme sak. FNs høykommissær for menneskerettigheter har uttalt følgende:

In the area of criminal law, recognition of the legal capacity of persons with disabilities requires abolishing a defence based on the negation of criminal responsibility because of the existence of a mental or intellectual disability. Instead disability-neutral doctrines on the subjective element of the crime should be applied, which take into consideration the situation of the individual defendant. Procedural accommodations both during the pretrial and trial phase of the proceedings might be required in accordance with article 13 of the Convention, and implementing norms must be adopted.⁸⁸

Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter omtaler ikke strafferettslig ansvar i de generelle kommentarene til artikkel 12. I sine retningslinjer til artikkel 14 uttaler komiteen at statene bør fjerne ordningen med erklæringer om at noen er utilregnelige eller ute av stand til å gjennomføre en straffesak, men dette begrunnes med at det er konvensjonsstridig å frihetsberøve personer basert på lovbrudd uten at de har fått forsvare seg slik man får i en straffesak.⁸⁹ Det sentrale synes derfor å være retten til en rettferdig rettergang, ikke manglende strafferettslig ansvar.

Norges gjennomføring

I Norges statsrapport gjøres det under artikkel 12 rede for straffelovens regler om utilregnelighet i straffesaker og overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg. Disse reglene nevnes ikke i sivilsamfunnets skyggerapport, og kommenteres heller ikke av komiteen i anbefalingene til Norge.

Norsk lovgivning – straffeloven

Etter straffeloven § 20 er den som på handlingstiden er utilregnelig på grunn av sterkt avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming, ikke strafferettslig ansvarlig.

Bestemmelsen og dens begrunnelse og forhistorie er behandlet grundig av Høyesterett i HR-2023-1243. Høyesterett har her fastslått at grunnvilkåret «sterkt avvikende sinnstilstand» først og fremst omfatter de aktive psykosene, men at også andre lidelser med tilsvarende symptomtyngde unntaksvis kan oppfylle vilkåret. Sykdommen må ha en avgjørende innflytelse på virkelighetsforståelsen for å være omfattet – det må være tale om en massiv

⁸⁸ A/HCR/10/48, avsnitt 47.

⁸⁹ Guidelines on article 14, avsnitt 16. Se også Bantekas mfl 2018 side 358–361 og side 421.

sykdom på sinnet. Personlighetsforstyrrelser faller utenfor.⁹⁰ Høyesterett har videre fastslått at utilregnelighet bare skal konstateres ved grunnleggende realitetsbrister som gjør at gjerningspersonen mangler evnen til å analysere totalsituasjonen på handlingstidspunktet. Vrangforestillinger medfører ikke uten videre utilregnelighet. Det må – også i lys av tiltaltes funksjonsevne – vurderes konkret om det er rimelig og rettferdig å anvende straff.⁹¹ Saken i HR-2023-1242-A, supplerer forståelsen av bestemmelsen.

Tilsvarende prinsippavgjørelser fra Høyesterett mangler foreløpig om alternativet ««høygradig psykisk utviklingshemming». Det fremgår imidlertid av lovforarbeidene at terskelen for hva som er å anse som slik utviklingshemming går ved en IQ på 60, likevel slik at det ikke er noen automatikk i at man med en IQ under dette anses som utilregnelig. Det skal legges vekt på funksjonsevnen, jf. § 20 tredje ledd. Det må altså foretas en konkret vurdering av den enkelte, der også en vurdering av den daglige, sosiale og kognitive funksjonsevnen inngår.

Det følger av straffeprosessloven § 96 siste ledd at en siktet skal ha forsvarer på et hvert trinn av saken dersom det er grunn til å anta at siktede er utilregnelig etter straffeloven § 20 andre til fjerde ledd. Det skal umiddelbart oppnevnes forsvarer når det begjæres rettspsykiatrisk undersøkelse, hvis det ikke alt er gjort, jf. HR-2023-1332-U.

Finner retten at tiltalte er utilregnelig, skal den avsi dom på frifinnelse. Dersom det er nødvendig for å verne samfunnet mot farlige lovbrudd eller gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, kan retten likevel idømme en strafferettslig særreaksjon⁹². Særreaksjonene er henholdsvis tvungent psykisk helseverven eller tvungen omsorg⁹³. En slik særreaksjon kan ikke idømmes uten at det er funnet bevist utover enhver rimelig tvil at den som idømmes reaksjonen, er rette gjerningsperson.

Juridisk teori, utredninger og lovgivervurderinger

Spørsmålet om hvilke rammer konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter legger på strafferettens regler om tilregnelighet, har vært vurdert flere ganger.

Tidligere Høyesterettsdommer Ketil Lund kommenterte i en kronikk i Klassekampen 4. januar 2012 problemstillingen i kjølvannet av rettssaken etter terroren 22. juli 2011. Han uttalte at det «er ikke lett å se at den diskriminering som ligger i utilregnelighetsreglene, lar seg forsvare i forhold til CRPD».

Tilregnelighetsutvalget (NOU 2014: 109) kunne derimot vanskelig se at konvensjonen er til hinder eller setter rammer for utforming av statenes utilregnelighetsregler. Det viste til at Høykommissærens rettsforståelse har svak forankring i konvensjonen og at det ikke var gitt noen nærmere begrunnelse for rettsforståelsen. Videre viste utvalget til øvrige folkerettslige reguleringer av utilregnelighet, blant annet Roma-vedtektene, som ligger til grunn for den Den internasjonale straffedomstolen (ICC). I vedtektene heter det i artikkel 31 nr. 1 bokstav a:

[A] person shall not be criminally responsible if, at the time of that person's conduct [...] [the] person suffers from a mental disease or defect that destroys

⁹⁰ HR-2023-1243 avsnitt 39.

⁹¹ HR-2023-1243 avsnitt 49.

⁹² Se de nærmere vilkårene i straffeloven § 62.

⁹³ Se straffeloven kapittel 12.

that person's capacity to appreciate the unlawfulness or nature of his or her conduct, or capacity to control his or her conduct to conform to the requirements of law.

Tilregnelighetsutvalget mente at konvensjonens artikkel 12 bare sikter til den prosessuelle handleevnen og avviste med det at artikkelen regulerer «materielle rettslig likestilling på alle rettsområder». En slik forståelse ville ifølge utvalget gi konvensjonsbestemmelsen en meget omfattende rekkevidde. Skulle en slik forståelse legges til grunn, vil det innebære at det måtte gjøres vesentlige endringer i de fleste lands rettssystemer og på de fleste områder, herunder innenfor arveretten, ekteskapsretten, erstatningsretten og strafferetten. Det er lite trolig at konvensjonspartene gjennom en slik generell og vidtrekkende formulering har ment at en grunnleggende del av alle vestlige lands strafferettssystemer, nemlig medisinsk definerte utilregnelighetsregler, skulle avskaffes uten nærmere presisering.

Tilregnelighetsutvalget avviste også at en burde gå bort fra straffelovens medisinske tilnærming.

Rettighetsutvalget (NOU 2016:17)

Rettighetsutvalget kritiserte tilregnelighetsreglene ut fra diagnosekravet (som er knyttet til IQ). Utvalget viste til at straffeloven legger en medisinsk forståelse av funksjonsnedsettelse til grunn for utformingen av reglene om tilregnelighet, og mente at dette kan komme i konflikt med menneskerettighetene:

All den tid norsk politikk bygger på en relasjonell forståelse av nedsatt funksjonsevne [...] kan ikke dette utvalget, som har i mandat å styrke utviklingshemmedes rettigheter, se at det er tilstrekkelig saklig å knytte reglene om tilregnelighet til diagnose eller IQ. Utvalget kan heller ikke se at det er sannsynliggjort at en vurdering av IQ i det enkelte tilfellet er mer treffsikkert eller gir en mer effektiv straffesakshåndtering enn en konkret vurdering av den tiltaltes forståelse knyttet til det konkrete straffbare forholdet.⁹⁴

Prop.154 L (2016–2017) om endringer straffeloven

Spørsmålet om konvensjonens setter grenser for regler om utilregnelighet, er grundig behandlet i lovproposisjonen Prop.154 L (2016–2017), som fulgte opp Tilregnelighetsutvalgets utredning. Her omtales de meget kritiske høringsuttalelsene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, ICJ-Norge, We Shall Overcome og Stopp Diskrimineringen. Disse høringsinstansene mente at forslaget var konvensjonsstridig. Også Rettighetsutvalgets drøftelse i NOU 2016: 17, trekkes fram.⁹⁵

Departementet legger under henvisning til Grunnloven § 92 til grunn at lovgiver plikter å respektere konvensjonen ved utarbeidelsen av nye regler om utilregnelighet og særreaksjoner, og foretar selv en nærmere tolkning av konvensjonen. I denne drøftelsen påpeker departementet blant annet at ordlyden i artikkel 12 normalt ikke gir sterke assosiasjoner til den strafferettslige skyldenvnen. Det minner om at komiteens uttalelser ikke er rettslig bindende, og at vekten som rettskilde varierer. I denne sammenhengen påpekes at komiteens i liten grad uttaler seg om strafferettssporet – oppmerksomheten til komiteen er rettet mot fravær av rettergang og frihetsberøvelse. Departementets konklusjon er at

⁹⁴ NOU 2016:17 punkt 18.3.1.

⁹⁵ Prop.154 L (2016-2017) punkt 4.7.

reglene om utilregnelighet ikke strider mot konvensjonen. Det peker også på at noe av kritikken anses for å imøtekommes av de endringsforslagene som ble lagt i proposisjonen. Endringsforslaget medførte at det strenge medisinske prinsipp for utilregnelighet forlattes, og at domstolene skal foreta en konkret og skjønnsmessig vurdering av om det foreligger utilregnelighet der verken diagnose eller IQ alene er avgjørende.⁹⁶

Nettopp disse endringene medførte at også proposisjonens forslag ble møtt med kritikk, blant annet av Riksadvokaten, som anså forslaget for å være for åpent og lite forutsigbart, se den nærmere omtalen av dette i HR-2023-1243 avsnitt 34. Opposisjonen var kritisk, men innvendingene derfra knyttet seg ikke til vurderingene av forholdet konvensjonen. Man kan likevel merke seg at en enstemmig komité uttrykte at personer i størst mulig utstrekning bør stilles til ansvar for sine handlinger, og at færre skal frifinnes.⁹⁷

Utvalgets vurdering av behovet for å endre straffeloven

Straffeloven § 20 er relativt nylig – i 2019 – endret, og i den forbindelse ble konvensjonens betydning for adgangen til å ha regler om utilregnelighet, som det fremgår over, grundig vurdert. Konklusjonen både fra Tilregnelighetsutvalget og departementet var at konvensjonen tillater slike regler, og det fremkommer ikke noe i publikasjonene fra stortingsbehandlingen som tilsier en annen vurdering hos noen av stortingsrepresentantene.

Utvalget viser til og slutter seg i det vesentlige til den tolkningen av artikkel 12 som er gjort i lovprosessen. Det viser særlig til at ordlyden i artikkel 12 nr. 2 om at statene anerkjenner at funksjonshemmede har rettslig handleevne, gir svak forankring for at bestemmelsen sperrer for strafferettslig ansvarsfrihet ved utilregnelighet. Rettslig handleevne anses normalt som noe annet enn strafferettslig ansvarsevne, nemlig som evnen til selv å treffe valg om eget liv og inngå forpliktende avtaler mv. i forlengelsen av det.

Det synes heller ikke å være rettskilder av vekt som støtter en slik forståelse. Det foreligger en tolkningsuttalelse fra Høykommissæren for menneskerettigheter. Dette er en institusjon som nyter stor anseelse, men den har ikke noen autoritativ rolle når det gjelder tolkningen av konvensjonen. Komiteens uttalelser med en side til utilregnelighetsreglene, gjelder først og fremst rettssikkerhetsgarantier, og disse anser utvalget ivarettatt i norsk rett.

Utvalget kan etter dette ikke se at det er motstrid mellom konvensjonen og straffeloven § 20.

Det bør imidlertid vurderes om «psykisk utviklingshemming» er en god betegnelse i loven, siden man i andre sammenhenger anser det bedre å tale om utviklingshemming, Utvalget foreslår ikke selv noen lovendringer. Se del I punkt 10.4.

12.8.4 Samtykke til seksuelle handlinger

Vernet av den rettslige handleevnen i artikkel 12 omfatter også retten til å kunne samtykke til seksuelle handlinger og andre intime relasjoner («intimate relationships»). Det følger av konvensjonen at staten skal treffe tiltak for å verne funksjonshemmede mot seksuelle overgrep, men også ivareta deres seksuelle selvbestemmelsesrett og mulighet til å involvere seg i seksuelle relasjoner. Dette er hensyn som må balanseres mot

⁹⁶ Prop. 154 L (2016-2017) punkt 4.6.11.

⁹⁷ Innst. 296 L (2018-2019) side 9. Dette har også Høyesterett trukket fram i HR-2023-1243 avsnitt 34.

hverandre både ved utformingen av straffebestemmelsene om seksuallovbrudd og praktiseringen av dem.

Komiteen har i de generelle kommentarene til artikkel 12 påpekt at

The denial of legal capacity to persons with disabilities has, in many cases, led to their being deprived of many fundamental rights, including [...] the right to give consent for intimate relationships.⁹⁸

Komiteen har fremhevet at funksjonshemmede kvinner kan utsettes for diskriminering basert på kjønn og funksjonsnedsettelse. Som et eksempel viser komiteen til at funksjonshemmede kvinner ofte fratras retten til å bestemme over sin egen reproduktive helse, fordi det antas at de ikke er i stand til å samtykke til sex.⁹⁹

Straffelovens regler om samtykke kommenteres ikke av komiteen i anbefalingene til Norge.

Straffelovrådet drøfter spørsmålet i NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten*. Utredningen har vært på høring med frist 13. april 2023. Rådet foreslår flere endringer i straffeloven kapittel 26 om seksuallovbrudd.

Rådet slår fast at vernet mot seksuelt misbruk og lignende må balanseres mot forpliktelsene i artikkel 19 og 12 om retten til et selvstendig liv mv. og lik rettslig anerkjennelse. Disse bestemmelsene har betydning for hvor langt statspartene kan gå i å begrense den seksuelle selvbestemmelsesretten til funksjonshemmede, både ved utformingen av straffebestemmelser om seksuallovbrudd og anvendelsen av dem. Staten skal treffe tiltak for å verne funksjonshemmede mot seksuelle overgrep, men også ivareta deres seksuelle selvbestemmelsesrett og mulighet til å involvere seg i seksuelle relasjoner. Dette er hensyn som må balanseres mot hverandre både ved utformingen av straffebestemmelsene om seksuallovbrudd og praktiseringen av dem.¹⁰⁰

Rådet vurderer § 295 første ledd om utnyttelse av personer med psykiske lidelser eller utviklingshemming opp mot konvensjonen, men kommer til at konvensjonen ikke krever endringer:

Rådet understreker at man både ved anvendelsen av straffeloven § 295 første ledd bokstav b og rådets foreslåtte bestemmelse i § 293 første ledd bokstav b, må ta hensyn til at også personer med alvorlig psykisk sykdom eller psykiske funksjonsnedsettelse har rett til et seksualliv. Bestemmelsene som skal beskytte disse personene mot seksuelle krenkninger, må derfor praktiseres på en slik måte at de ikke gjør et uforholdsmessig inngrep i den enkeltes seksuelle selvbestemmelsesrett. Dette følger av hensynene som straffebestemmelsene om seksuallovbrudd skal ivareta, og for øvrig av CRPD for mennesker med langvarig mental eller intellektuell funksjonsnedsettelse [...]. Et grunnleggende prinsipp i CRPD er respekten for menneskers individuelle selvstendighet og retten til å treffe egne valg, jf. artikkel 3 bokstav a. Rådet viser også til omtalen av artikkel 19 og 12 [...]. Det særlige vernet av mennesker med funksjonsnedsettelse som CRPD sikter til, må forstås i lys av dette. Ivaretagelsen av og respekten for psykisk sykes og psykisk utviklingshemmedes selv-

⁹⁸ General Comment no.1, avsnitt 8.

⁹⁹ General Comment no.1, avsnitt 35.

¹⁰⁰ Se NOU 2022: 21 punkt 19.9 om konvensjonens vern mot seksuelt misbruk av funksjonshemmede.

bestemmelsesrett, herunder retten til å velge å delta i seksuelle handlinger, er et viktig perspektiv å ha med seg i vurderingen av om det foreligger seksuell utnyttelse. Derfor bør hva som skal straffes som seksuell utnyttelse, ikke bare bero på en vurdering av om fornærmede var i en tilstand som gjorde at han eller hun hadde vesentlig nedsatte forutsetninger til seksuell selvbestemmelse, men også på gjerningspersonens fremgangsmåte med hensyn til å utnytte fornærmedes sårbarhet.¹⁰¹

Dette utvalget viser til at forholdet mellom konvensjonen og straffelovens bestemmelse om utnyttelse av personer med psykiske lidelser eller utviklingshemming, helt nylig er blitt vurdert. Utvalget har ikke funnet grunn til å vurdere dette spørsmålet på nytt.

¹⁰¹ NOU 2022: 21 punkt 26.5.4.



ARTIKKEL 13

Tilgang til rettssystemet

Artikkel 13 fastsetter statens plikt til å sikre funksjonshemmedes tilgang til domstoler og andre deler av rettssystemet på lik linje med andre.

ARTICLE 13 ACCESS TO JUSTICE

1. States Parties shall ensure effective access to justice for persons with disabilities on an equal basis with others, including through the provision of procedural and age-appropriate accommodations, in order to facilitate their effective role as direct and indirect participants, including as witnesses, in all legal proceedings, including at investigative and other preliminary stages.
2. In order to help to ensure effective access to justice for persons with disabilities, States Parties shall promote appropriate training for those working in the field of administration of justice, including police and prison staff.

13.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Artikkel 13 nr. 1 fastsetter at staten skal sikre funksjonshemmede tilgang til rettssystemet på lik linje med andre. Tilgangen skal ifølge bestemmelsen sikres blant annet ved tilrettelegging av prosedyrer og ved alderstilpasset tilrettelegging, slik at funksjonshemmede lettere kan fungere effektivt som direkte og indirekte deltakere, herunder som vitner, i alle ledd i saksgangen, også under etterforskning og på andre forberedende stadier.

Bestemmelsen bygger på grunnleggende prinsipper som likhet for loven, rettfærdig rettergang («fair trial») og effektive rettsmidler («effective remedies»). Disse er nedfelt også blant annet i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 8 om effektive rettsmidler

og SP artikkel 14 om likhet for loven og rettferdig rettergang (som langt på vei tilsvarer EMK artikkel 6).

Artikkel 13 om tilgang til rettssystemet henger ellers tett sammen med flere andre artikler i konvensjonen. Utvalget viser særlig til artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 12 om lik anerkjennelse i rettslig henseende.

Bestemmelsen gjelder hele rettssystemet, inkludert politiet, domstolene og fengsler. Dette omfatter både sivile og strafferettslige saker. Og det gjelder alle ledd i saksgangen, inkludert etterforskning og andre forberedende stadier. Vitner er særlig nevnt i bestemmelsen. Komiteen har lagt til grunn at bestemmelsen også gjelder rollen som jurymedlem eller meddommer.¹

Bestemmelsen kan tolkes slik at tilgang til rettssystemet skal være lik uavhengig av rolle i saken.² Utvalget vil imidlertid bemerke at «access to justice», som i den norske versjonen heter «tilgang til rettssystemet», primært må ivaretas for personer som er direkte berørt i saken (partene, tiltalte, fornærmede, vitner). I en særstilling står tiltaltes rett til rettferdig rettergang. I samsvar med menneskerettslige prinsipper om effektiv og tillitsvekkende rettshåndhevelse, må det derfor skilles mellom personer som er direkte berørt og rettens øvrige aktører, som kan erstattes i anledning saken (dommere, meddommere, tolk, jurymedlemmer og advokater). Partene, herunder tiltalte, må sikres absolutte rettigheter til rettferdig og effektiv rettshåndhevelse. For aktørene som ikke er direkte berørt av saken, må «access to justice» i større grad kunne undergis en forholdsmessighetsvurdering, for eksempel når det gjelder tilrettelegging. Se nærmere nedenfor i punkt 13.5 om domstolloven.

Artikkel 13 fastsetter ulike forpliktelser for staten. Det gjelder et forbud mot diskriminering, jf. uttrykket «on an equal basis with others» som skal forstås i lys av artikkel 5. Staten er også underlagt forpliktelser knyttet til tilgjengelighet, for eksempel krav om fysisk tilgjengelighet til rettsaler og tilgjengelig informasjon, jf. artikkel 9. Funksjonshemmede har krav på rimelig tilrettelegging i samsvar med artikkel 5 nr. 3.

I tillegg stiller artikkel 13 egne krav om prosessuell tilrettelegging («procedural accommodations»). Komiteen fremhever særlig betydningen av tilgjengelig informasjon og kommunikasjon, jf. også artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 21 om tilgang til informasjon.³ Komiteen har lagt til grunn krav om tilrettelegging med hensyn til kommunikasjonsformer/-metoder som tolk eller punktskrift, blant annet i en sak om et jurymedlem.⁴ Det presiseres i bestemmelsen at tilretteleggingen skal være alderstilpasset. Antakelig siktes det til funksjonshemmede barn, og har særlig betydning der barn er utsatt for overgrep. Dette stiller krav til for eksempel tilrettelagte avhørsmetoder. Bestemmelsen må tolkes i lys av artikkel 6 om funksjonshemmede barn.

Komiteen har ikke skrevet egne kommentarer om artikkel 13. Men fordi lik tilgang til rettssystemet er en forutsetning for mange av de andre rettighetene i konvensjonen, omtales denne bestemmelsen i tilknytning til andre artikler.

¹ *Beasley v Australia* 2016. Se Bantekas mfl 2018 side 397 og Broderick og Ferry 2019 side 195.

² Bantekas mfl 2018 side 397.

³ General comment no. 2, avsnitt 22 og 38. Se også Bantekas mfl 2018 side 395.

⁴ Referert i Broderick og Ferri 2019 side 197–198.

Diskrimineringsforbudet i artikkel 5 omfatter retten til rimelig tilrettelegging, som ifølge komiteen har en noe annen karakter enn kravet om tilrettelegging etter artikkel 13:

The rights and obligations with respect to equality and non-discrimination outlined in article 5 raise particular considerations with respect to article 13, which, among others, call for the provision of procedural and age-appropriate accommodations. These accommodations are distinguishable from reasonable accommodation in that procedural accommodations are not limited by disproportionality. An illustration of a procedural accommodation is the recognition of diverse communication methods of persons with disabilities standing in courts and tribunals. Age-appropriate accommodations may consist of disseminating information about available mechanisms to bring complaints forward and access to justice using age-appropriate and plain language.⁵

Her uttaler komiteen at retten til prosessuell tilrettelegging som innebærer innretning av hvordan prosessen foregår eller hvilke hjelpemidler som tas i bruk i den enkelte sak, i motsetning til rimelig tilrettelegging, ikke er begrenset av uforholdsmessighet.

I tråd med utvalgets bemerkninger så langt, mener utvalget at det på grunn av rettsikkerhetshensyn primært er for deltakere som er direkte berørt i saken at det gjelder absolutt krav om prosessuell tilrettelegging. Det kan ikke forsvares å, ut fra et kostnads- eller tidsperspektiv, unnlate å foreta tilretteleggingstiltak som er nødvendige for tiltalte, andre parter eller vitner.

Tilgjengelighet til rettssystemet er et viktig aspekt av artikkel 13. Komiteen tar opp dette i de generelle kommentarene til artikkel 9.⁶

Særlig viktig er også forpliktelsene i artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse og artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet. Regler om fratakelse av rettslig handleevne, frihetsberøvelse og som gir mangelfull beslutningsstøtte vil kunne komme i konflikt med artikkel 13. Komiteen har pekt på at funksjonshemmede som tas ut av den alminnelige straffeprosessen og i stedet overføres til tvungent psykisk helsevern fordi de antas å være utilregnelige, ofte har svakere rettssikkerhetsgarantier.⁷

Artikkel 13 nr. 2 pålegger staten å «fremme passende opplæring for dem som arbeider innenfor rettspleien, inkludert politi og fengselsansatte».

⁵ General Comments no. 6, avsnitt 51. Se også Broderick og Ferri 2019 side 197 og Bantekas mfl 2018 side 395.

⁶ General comment no. 2, avsnitt 37.

⁷ Guidelines on article 14, avsnitt 14.

13.2 Norges gjennomføring

13.2.1 Ratifikasjonen

Ved ratifikasjonen viste departementet i Prop. 106 S (2011–2012) til reglene om universell utforming, aktivitetsplikten i diskrimineringslovgivningen og retten til forsvarer eller annen støtte etter straffeprosessloven, vergemålsloven, folketrygdloven mv.

13.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport fra 2015 omtales blant annet reglene i straffeprosessloven §§ 239 og 298 om dommeravhør av vitner med «psykisk utviklingshemming eller tilsvarende funksjonssvikt» i visse volds- og overgrepssaker. Samtidig ble det gjort rede for en kommende lovendring, som trådte i kraft i 2015, som gjelder «tilrettelagt avhør» av vitner med «psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse». Tilrettelagt avhør innebærer blant annet at vitnet forklarer seg på forhånd og at videoopptaket av avhøret spilles av i retten.

13.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I den alternative rapporten fra sivilt samfunn påpekes at funksjonshemmede ikke har lik tilgang til rettssystemet, verken som part, dommer, meddommer, tiltalt, fornærmet eller innsatt. Rapporten peker på flere ulike forhold, blant annet fysisk tilgjengelighet, utilstrekkelig kommunikasjonsutstyr og utilstrekkelig tilrettelegging i norske domstoler. Når det gjelder lovgivning, hevdes det at domstollovens regler om meddommere er i strid med konvensjonen. Videre anbefales at rettshjelploven endres til å inkludere fri rettshjelp i saker som gjelder diskriminering, utdanning og helse- og omsorgstjenester, særlig saker knyttet til vold eller tvang.

13.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen uttrykte bekymring for rettshjelploven i sine avsluttende merknader til Norge. Komiteen anbefalte derfor å endre rettshjelploven for å sikre fri rettshjelp til funksjonshemmede. Utover dette kommenterte komiteen ikke domstolloven eller annen lovgivning. Komiteen var imidlertid kritisk til manglende tilrettelegging og anbefalte at staten sikrer prosessuell og alderstilpasset tilrettelegging i rettsvesenet og hos politiet og påtalemyndigheten.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 13

21. The Committee is concerned about:

- (a) The lack of procedural and age-appropriate accommodation in the justice and law enforcement sectors, especially for persons who are deaf or hard of hearing and persons with psychosocial or intellectual disabilities;

(b) The current legal aid system, which does not provide access to free legal aid for persons with disabilities, particularly for those still living in institutions, and the fact that education, health-care services and non-discrimination are not prioritized in the Legal Aid Act.

22. The Committee recommends that the State party:

(a) Ensure procedural and age-appropriate accommodation in the justice and law enforcement sectors;

(b) Revise its current legal aid scheme, ensuring the provision of free legal aid for persons with disabilities, including for those still living in institutions, and ensure that education, health-care services and non-discrimination are prioritized in the Legal Aid Act;

(c) Adhere to article 13 of the Convention in the implementation of target 16.3 of the Sustainable Development Goals.

13.3 Norsk lovgivning

Flere norske lovbestemmelser av noe ulikeartet karakter gjennomgås nærmere i det følgende, for å vurdere om det er nødvendig å gjøre lovendringer for å bringe norsk rett i samsvar med artikkel 13. Utvalget har vurdert rettshjelploven, domstolloven § 70 om utnevning av meddommere og tvistelovens regler om prosessdyktighet.

Her kan også nevnes at det arbeides med retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som er mistenkt i straffesak mv. Riksadvokaten sendte 16. mai 2023 utkast til retningslinjer på høring med frist 16. juni 2023. Utvalget går ikke nærmere inn på dette.

13.4 Tvisteloven – prosessdyktighet

13.4.1 Problemstillingen

Stopp diskrimineringen har overfor utvalget pekt på tvisteloven § 2-2 fjerde ledd og § 36-3 andre ledd første punktum om prosessdyktighet (prosessuell handleevne), som de mener er i strid med artikkel 12 og 13.

Prosessdyktighet er evnen til *selv å opptre* i en rettssak, inkludert å reise og ta imot søksmål. Kravet om prosessdyktighet må være oppfylt uavhengig av om man representerer seg selv eller får bistand av en prosessfullmektig (men om man mottar bistand er relevant i vurderingen).

Prosessdyktighet skiller seg fra partsevne, som gjelder adgang til å være part i en sak. Enhver fysisk person har partsevne, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav a.

Prosessdyktighet er regulert i tvisteloven § 2-2. Bestemmelsens fjerde ledd har følgende ordlyd:

En person som på grunn av sin psykiske helsetilstand ikke er i stand til å vareta sine egne interesser under saken, er ikke prosessdyktig. Har ikke personen verge, skal retten sørge for at det oppnevnes verge.

En person som på grunn av sin psykiske helsetilstand ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser under saken, er ikke prosessdyktig etter denne bestemmelsen. Det gjelder selv om personen ikke er fratatt rettslig handleevne etter vergemålsloven § 22. Verge må oppnevnes med mindre personen allerede på tidspunktet for saksanlegget er blitt satt under vergemål innenfor det området saken gjelder, jf. vergemålsloven § 20. Vergen opptrer som stedfortreder for parten, og ivaretar vedkommendes rettigheter og plikter i saken, jf. tvisteloven § 2-3.

For at et psykisk avvik skal kunne få betydning for prosessdyktigheten, må det føre til at parten ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser. I praksis betyr det at det må være et markert avvik. Det avgjørende er altså ikke om vedkommende har en bestemt medisinsk diagnose, men partens evne til å ivareta sine interesser under saken, herunder forståelse og innsikt i situasjonen. Momenter ved vurderingen er blant annet art og omfang av det psykiske avviket, sakens viktighet og kompleksitet, om prosesshandlinger som vedkommende part har foretatt, virker fornuftige og om vedkommende har bistand av andre, som en prosessfullmektig.⁸ I avgjørelsen i Rt-2000-1379 var det for eksempel sentralt at vedkommende ikke hadde kunnet konkretisere sine påstander på en måte som ga noen fornuftig mening, og at hans prosesskriv og øvrige brev viste en klar virkelighetsbrist.

I tvisteloven § 36-3 andre ledd første punktum er det inntatt en særregel om prosessdyktighet i saker som gjelder administrative tvangsvedtak i helse- og omsorgssektoren. Bestemmelsen modifierer den generelle regelen i § 2-2 fjerde ledd ved at den oppstiller en lavere terskel for prosessdyktighet:

Den vedtaket retter seg mot, kan reise søksmål på egen hånd dersom vedkommende er i stand til å forstå hva saken gjelder.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at det anses som en viktig rettssikkerhetsgaranti at parten selv kan opptre under denne typen prosesser.

13.4.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Reglene om prosessdyktighet må ses i sammenheng med artikkel 12. Rammene for utøvelse av rettslig handleevne som trekkes opp i artikkel 12, er overførbare til dette området fordi det handler om fratakelse av den enkeltes adgang til å opptre på egne vegne i anledning saken.

Disse reglene må etter utvalgets syn vurderes på samme måte som vergemålsloven og andre tilsvarende bestemmelser som begrenser en persons rettslige handleevne på grunn av funksjonsnedsettelse. Spørsmålet er om diagnosekravet «psykiske helsetilstand» og funksjonstestene «ikke er i stand til å vareta sine egne interesser under saken» og «i stand til å forstå hva saken gjelder», er direkte eller indirekte diskriminerende. Se nærmere i del I kapittel 8 om sentrale temaer og del II om artikkel 12.

⁸ Schei mfl 2023, Lovkommentar til § 2.2.

Muligheten for å beholde prosessdyktigheten ved hjelp av beslutningsstøtte, er et sentralt moment, jf. artikkel 12 nr. 3. I samsvar med Norges tolkningserklæring om artikkel 12, skal det bare i særlige tilfeller være adgang til å frata den enkelte muligheten til å utøve sin rettslige handleevne. Beslutningsstøttemekanismer bør sikres så langt som mulig istedenfor at verge opptrer i partens sted.

Blant momentene i vurderingen av om personen er prosessdyktig, er etter gjeldende rett om personen får bistand av en prosessfullmektig og om prosesshandlingene fremstår fornuftige. Bistand av prosessfullmektig kan i praksis tjene samme funksjon som en form for beslutningsstøtte på dette området. Personer som bistås av prosessfullmektig, typisk en advokat, vil trolig i færre tilfeller anses som ikke prosessdyktige. Her er det samtidig en mulighet for at innføring av en beslutningsstøtteordning kan legge til rette for at funksjonshemmede i flere tilfeller kan opptre i saken. Dette er særlig aktuelt for de tilfeller hvor personen ikke allerede får bistand. Som det vises til i del II om artikkel 12, arbeider Justis- og beredskapsdepartementet med forslag til ordninger for beslutningsstøtte.

Utvalget antar at det ikke nå er behov for å endre lovreglene om prosessdyktighet i tvisteloven. Men det er viktig at reglene praktiseres slik at parten så langt som mulig selv kan opptre i saken, og motta støtte og bistand i den anledning. I medhold av tolkningserklæringen til artikkel 12, er det snevre grenser for fratakelse av rettslig handleevne: det er kun tillatt som en siste utvei når det er nødvendig, og underlagt kontrollmekanismer. Utvalget legger også til grunn at reglene vil bli vurdert ved den varslede reformen av vergemålsloven.

13.5 Domstoloven – vilkår for å opptre som meddommer

13.5.1 Problemstillingen

I straffesaker hvor retten skal avgjøre skyldspørsmålet, settes retten som hovedregel med meddommere, jf. straffeprosessloven §§ 276 og 332 fra domstolens utvalg. I sivile saker settes retten med meddommere når en part krever det, jf. tvisteloven § 9-12 første ledd. I Norge er det kommunene som velger meddommere til domstolens utvalg. Det er et ønske at utvalget av meddommere er bredt sammensatt og gjenspeiler ulike sosiale, økonomiske og politiske lag i befolkningen, og ulike aldersgrupper.

Det er samtidig et vilkår at den enkelte er «personlig egnet» til å opptre som meddommer, jf. domstoloven § 70. Hensynet er å ivareta partenes rettssikkerhet og kravene til en forsvarlig behandling.⁹ Flere funksjonshemmedes organisasjoner har hevdet at denne bestemmelsen er i strid med konvensjonen, da det kan føre til eksklusjon med grunnlag i funksjonsnedsettelse.

I lovkommentaren med henvisning til forarbeider og rettspraksis omtales kravet om at meddommere skal være «personlig egnet til oppgaven» slik:

Med «personlig egnet til oppgaven» menes at vedkommende må kunne følge forhandlingene i retten, forstå de problemstillingene saken reiser, ta stilling til dem og gi uttrykk for sin mening. Den som velges, må også forstå betydningen av å følge opp innkallinger og kunne innrette seg etter regler for når det kan stilles spørsmål mv. Medlemmene av utvalgene må kunne se, høre og konsentrere

⁹ Ot.prp. nr. 22 (2006–2007) punkt 5.2.4.

seg om forhandlingene lang tid i sammenheng. [...] En person som er døv eller blind, sterkt syns- eller hørselsvekket eller ute av stand til å gjøre seg forstått på grunn av slag eller lignende, kan altså ikke velges, jf. Borgarting lagmannsrett LB-2014-51994 (blind meddommer slettet fra utvalget), anke til Høyesterett forkastet, HR-2014-1118-U, og LB-2014-51928, (hørselshemmet meddommer slettet fra utvalget), anke til Høyesterett forkastet, HR-2014-1130-U. Se Oslo tingretts fyldige begrunnelser i disse sakene i henholdsvis TOSLO-2013-168908 og TOSLO-2013-171716, som lagmannsretten var enig i. I sistnevnte sak konstateres at det at en meddommer ikke er i stand til å delta i langvarige saker, ikke uten videre er diskvalifiserende. Se også proposisjonen side 26: «Departementet ser det som et mål at utvalgene av meddommere og lagrettemedlemmer skal være både representative for befolkningen som helhet og bestå av personer som har gode personlige forutsetninger for oppgaven. Å dømme folk i retten er - og må være - en ansvarsfull gjerning.» Derimot var det ikke grunnlag for å slette en synssvekket meddommer fra utvalgene, jf. TOSLO-2013-168898. Egnethetskravet i § 70 kunne ikke tolkes så strengt at en meddommer må være egnet som dommer i enhver sak, men for eksempel kan være uegnet i en langvarig sak med mye regnskapsmateriale. Man må være egnet til å gjøre tjeneste i en ikke ubetydelig andel av sakene, og det må være mulig å klarlegge på forhånd om man er egnet i den konkrete saken eller ikke. Vedkommende synshemmede meddommer var etter tingrettens mening egnet gjennom tilrettelegging ved bruk av briller, kikkerter og forstørrelsesprogrammer.¹⁰

Et vilkår er altså at man må være personlig egnet til å opptre som meddommer i den konkrete saken. Vilkåret er nøytralt utformet, og ulike årsaker kan medføre at man ikke anses som egnet til å opptre i den enkelte saken. Det gjelder for øvrig tilleggsvilkår for å kunne opptre som meddommer i §§ 71 til 72. For å kunne utgjøre en del av utvalget som meddommere velges fra behøver man ikke være egnet i enhver sak, men med grunnlag i foreliggende rettspraksis bør man være egnet til å tjenestegjøre i en «ikke ubetydelig andel av sakene».

Komiteen tolker konvensjonen slik at utnevning av meddommere omfattes av artikkel 13 om «access to justice». Komiteen har behandlet flere individklagesaker om dette temaet, blant annet i saken *J.H. v Australia* i 2018.¹¹ Saken gjaldt en australsk kvinne som var født døv og som benyttet tegnspråk. Hun ble utelukket fra utvelgelse som jurymedlem (lagrettemedlem) i en straffesak av hensyn til tiltaltes rett til en rettferdig rettergang. Komiteen fant at artikkel 5 og 21 var krenket, blant annet fordi bruk av tegnspråktolk måtte anses omfattet av kravet til rimelig tilrettelegging.

Spørsmålet om utvelgelse av meddommer/jurymedlem har også vært behandlet av EU-domstolen i en sak mot Bulgaria i 2021, C-824/19. Praksis i Bulgaria var at personer som er blinde på generelt grunnlag ble utelukket fra å være meddommere i straffesaker. Begrunnelsen var hensynet til direkte og umiddelbar bevisførsel.

EU-domstolen konkluderte med at det er i strid med EUs rammedirektiv 2007/78/EC om likebehandling i arbeidslivet, på generell basis å nekte personer som er blinde å opptre som meddommere. Direktivet forbyr direkte og indirekte diskriminering. Domstolen mente at ivaretagelse av prinsippet om direkte og umiddelbar bevisførsel, er saklig. Spørsmålet for domstolen var om utestengelsen på generell basis av personer som er blinde,

¹⁰ Bøhn 2023, Lovkommentar til § 70.

¹¹ Et annet eksempel er *Beasley v Australia* 2016. Se Bantekas mfl 2018 side 397 og Broderick og Ferry 2019 side 193-195.

er nødvendig og forholdsmessig. EU-domstolen la til grunn at direktivet måtte tolkes i lys av konvensjonen, særlig artikkel 27 og artikkel 5, som påbyr at staten tar skritt for å sørge for rimelig tilrettelegging.

Avgjørende for domstolen var at blinde personer ble utelukket uten at det ble gjort noen vurdering av sakens karakter eller mulighetene for tilrettelegging (av materiell, personlig eller organisatorisk art):

In the present case, as is apparent from the information in the reference for a preliminary ruling, VA was excluded from any participation in criminal proceedings, irrespective of the matters concerned and without any investigation as to whether reasonable accommodation, such as material, personal or organisational assistance could be offered to her.¹²

I en beslutning fra Oslo tingrett i 2013,¹³ ble vilkåret om «personlig egnethet» i domstoloven § 70 vurdert opp mot diskrimineringsforbudet i den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 5-7 og forpliktelser under konvensjonen. Tingretten mente at vilkåret om «personlig egnethet» ikke er i strid med diskrimineringsforbudet i norsk rett eller konvensjonen. Retten la til grunn at begge rettskilder tillater forskjellsbehandling så fremt det er saklig, nødvendig og forholdsmessig.¹⁴ Tingretten mente at det å sikre en rettferdig, tillitsvekkende og forsvarlig rettergang er et saklig hensyn som kan begrunne et egnethetskrav for meddommere. Det gjelder samtidig en plikt til tilrettelegging. Utelukkelse fra vervet som meddommer med grunnlag i en funksjonshemming som kan avhjelpest ved tilrettelegging, vil derfor kunne anses uforholdsmessig.¹⁵ Tingretten la videre til grunn at en person som må utelukkes fra å velges som meddommer i en konkret sak likevel kan forbli en del av meddommerutvalget under følgende forutsetninger:

En forutsetning for å anses som egnet må imidlertid være at man er egnet til å gjøre tjeneste i en ikke ubetydelig andel av sakene. Videre må det være mulig å klarlegge på forhånd om man er egnet som meddommer i den konkrete saken eller ikke.¹⁶

I den konkrete saken konkluderte tingretten med at A på grunn av sin synshemming måtte slettes fra utvalget. Begrunnelsen var at A, som er blind, ikke ville være i stand til å foreta en umiddelbar vurdering av bevisene. Han ville være avhengig av andres hjelp til å beskrive og/eller tolke bevisene, som innebærer en mulighet for feilkilder gjennom vurdering og filtrering av informasjon som kan få betydning for hans oppfatning av saken og det er vanskelig å vite hvor nøyaktig videreformidlingen av informasjonen er. A ville i svært mange saker ikke ville være egnet, og det ville ikke være mulig å ha noen sikker oppfatning om det på forhånd fordi retten ikke har tilgang på bevisene før under hovedforhandlingen.

Saken ble anket til Borgarting lagmannsrett, som sluttet seg til tingrettens vurdering og opprettholdt avgjørelsen.¹⁷ Anke over lagmannsrettens lovtolkning ble forkastet av Høyesteretts ankeutvalg i kjennelse HR-2014-1118-U, som enstemmig fant det klart at anken ikke kunne føre frem.

¹² C-824/19, avsnitt 62.

¹³ TOSLO-2013-168908

¹⁴ Tingretten viser til Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.1 for innholdet i konvensjonen på dette punktet.

¹⁵ TOSLO-2013-168908.

¹⁶ TOSLO-2013-168908.

¹⁷ LB-2014-51994.

13.5.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utvalget mener at hensynet til å sikre en rettferdig rettergang må være førende i utvelgelsen av meddommere.

I vurderingen av om en person er egnet til å være meddommer, kan det derfor være legitimt å legge vekt på kandidatens funksjonsnedsettelse. Vurderingen må imidlertid baseres på en konkret vurdering av funksjonsnedsettelsen, mulighetene for tilrettelegging og hva hensynet til rettferdig rettergang for sakens parter krever i den aktuelle saken.

Utvalget kan her vise til at Australia i etterkant av komiteens uttalelse i *J.H. v Australia* i 2018, ga en kritisk kommentar der de sa seg uenige i komiteens konklusjon, med henvisning blant annet til at tilrettelegging for døve jurymedlemmer vil kunne ha negative følger for gjennomføringen av domstolsbehandlinger:

The negative impact on duration and complexity of trials was evidenced by Australia in its Submissions as follows:

- a. the provision of an Auslan [australsk tegnspråk] interpreter may not be feasible as a case may feature non-verbal audio evidence that would be difficult or impossible for an interpreter to properly convey in context,
- b. the case may be scheduled for many weeks, making access to the requisite number of interpreters impractical,
- c. the Court would need to be assured that the information conveyed to a deaf juror is exactly the same as that presented in court,¹⁸

Det å ikke selv kunne se eller høre et vitne kan innebære en fare for mangelfullt, feilaktig eller misvisende grunnlag for å kunne vurdere bevis som fremlegges eller et vitnes troverdighet. Dette problemet ble også påpekt av Australia i kommentaren til komiteens uttalelse:

- c. all interpretation from one language to another involves some degree of subjective interpretation. In particular, there may be interpretative ambiguities in conveying shade, mannerisms, nuance and tone through an Auslan interpreter. A deaf juror will not be able to make their own direct assessment of such evidence, but would instead need to rely on the interpretation of the translator, and
- d. complex technological evidence is increasingly being used in criminal investigations and prosecutions in Australian Courts (e.g. body worn video equipment; telephone intercepts). This type of evidence may create translation difficulties, particularly where footage is lengthy, two (or more) people are conversing at the same time, where audio is indistinct (and jurors are required to rely on their own individual interpretation of the recording) or where background noises and mannerisms may have a significant influence on the interpretation of the recording.¹⁹

¹⁸ Response of Australia to the views of the committee on the Rights of persons with disabilities in communication no. 35/2016 (J.H. v Australia) avsnitt 9.

¹⁹ Response of Australia to the views of the committee on the Rights of persons with disabilities in communication no. 35/2016 (J.H. v Australia) avsnitt 12.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig med lovendring av domstoloven § 70. Domstoloven § 70 er ikke i seg selv, ut fra ordlyden, i strid med konvensjonen.

Bestemmelsen må imidlertid fortolkes og anvendes i samsvar med ikke-diskrimineringsprinsippet. Vektlegging av funksjonsnedsettelse i vurderingen av personlig egnethet, innebærer forskjellsbehandling av funksjonshemmede. Spørsmålet er om vektlegging av funksjonsnedsettelsen er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.

Kravet om personlig egnethet må tolkes slik at det tas høyde for at det kan tilrettelegges for funksjonsnedsettelsen. Det må legges vekt på de fysiske og prosessuelle muligheter for tilrettelegging som kan gjøre at den funksjonshemmede kan fylle rollen som meddommer. Dette sikter både til tilretteleggingskravene i artikkel 13, artikkel 5 nr. 3 og artikkel 9.

Som Blindeforbundet har påpekt, kan tegnspråktolker, synstolker, teleslynger og universell utforming av rettslokaler gjøre en person egnet til å være meddommer.²⁰ Når det gjelder plikten til tilrettelegging, mener utvalget som nevnt at det ikke kan gjelde absolutt for aktører som ikke er direkte berørt av saken (for eksempel dommere, meddommere og tolk). Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering.

Avgjørende for om personen kan velges som meddommer i den enkelte sak, må være om personens fungering etter tilgjengelige tilrettelegging oppfyller domstolovens vilkår. Kravet om personlig egnethet er begrunnet i hensyn til å sikre en rettssikker og forsvarlig rettergang. Disse hensynene må være tilstrekkelig ivaretatt etter tilretteleggingen.

I lys av konvensjonen kan det stilles spørsmål ved om vilkåret om personlig egnethet kan praktiseres slik at meddommere utelukkes fra utvalget dersom de ikke kan fungere som meddommer i en «ikke ubetydelig andel av sakene», slik det synes å være lagt til grunn i norsk rett i dag. Det er mulig at forholdsmessighetsvurderingen må praktiseres strengere for å imøtekomme forpliktelsene under konvensjonen, slik at vilkår om personlig egnethet iallfall som hovedregel må vurderes konkret for hver enkelt sak med henblikk på sakens karakter og mulighetene for tilrettelegging. Vurderingen av personlig egnethet må skje etter en nøytral og konkret vurdering. Samtidig må hensynet til tilfeldig sammensetning i domstolen ivaretas, slik at meddommere ikke kan håndplukkes.

13.6 Rettshjelploven – retten til fri rettshjelp

13.6.1 Problemstillingen

Fri rettshjelp er ett av tiltakene som kan øke funksjonshemmedes tilgang til rettssystemet. Rettshjelploven gir rett til fri sakførsel for en del bestemte sakstyper, jf. § 16. Det gjelder for eksempel ved tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren), fratakelse av rettslig handleevne og i saker hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudet. Videre følger av § 16 tredje ledd en utvidet adgang til å innvilge fri sakførsel når det er av stor betydning for søkeren:

I andre saker kan det unntaksvis innvilges fri sakførsel dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker

²⁰ Innspill til utvalget 22. mars 2023.

i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.

Det er også adgang til å få fritt rettsråd, jf. § 10. Det gjelder for eksempel for «pasienter i saker for statsforvalteren om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4», jf. § 11 nr. 4. Fritt rettsråd kan også innvilges etter en konkret vurdering, jf. § 11 tredje jf. fjerde ledd. Ellers er fri sakførsel og fritt rettsråd avhengig av personens økonomi for noen sakstyper.

I de fleste straffesaker har tiltalte rett til offentlig forsvarer etter straffeprosessloven § 96 og § 100. Utenfor disse tilfellene kan retten «oppnevne offentlig forsvarer for siktede når særlige grunner taler for det, herunder at siktede har funksjonsnedsettelse eller er i en annen fysisk eller psykisk tilstand som tilsier at det er et særskilt behov for forsvarer», jf. § 100 andre ledd. Fornærmede i straffesak kan få oppnevnt bistandsadvokat etter § 107a for enkelte sakstyper og etter § 107a tredje ledd der «sakens art og alvor, hensynet til de berørte eller andre særlige forhold tilsier at det er behov for advokat». I denne vurderingen er den enkeltes særskilte behov for bistand relevant.

Diskrimineringsaker eller funksjonshemmede er ikke spesielt nevnt rettshjelploven. Flere av sakstypene som omfattes, vil likevel kunne være aktuelle særlig for funksjonshemmede. I tillegg må de skjønnsmessige vilkårene i rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd og i straffeprosessloven § 100 andre ledd og § 107 a tredje ledd, tolkes i lys av konvensjonen, noe som kan bety at funksjonshemmede skal få rettshjelp i en del saker i tillegg til de som er uttrykkelig nevnt.

Både komiteen og de funksjonshemmedes organisasjoner har uttalt at rettshjelploven må endres i lys av konvensjonen.

Kjetil M. Larsen har i en rapport til Uloba i 2021 uttalt følgende:

Det kan nok diskuteres om det er motstrid mellom den norske rettshjelpsloven og CRPD artikkel 13, og en eventuell motstrid kan løses ved at rettshjelpslovens bestemmelser tolkes i lys av CRPD. Det kan nok også diskuteres om CRPD artikkel 13 ut fra en ordlydstolkning gir rett til fri rettshjelp, men formålsbetraktninger støtter komiteens tolkning.²¹

Det pågår et arbeid med å revidere rettshjelploven. NOU 2020: 5 *Likhet for loven (rettshjelpsloven)* ble i juni 2023 fulgt opp av Prop. 124 L (2022–2023) om ny modell for økonomisk behovsprøving, som en første deloppfølging til Rettshjelpsutvalgets forslag. I NOU 2020: 5 er utvidelse av ordningen for behovsprøvd rettshjelp på området for likestillings- og diskrimineringsaker ett av områdene som trekkes frem. Dersom fri rettshjelp for denne sakstypen styrkes, vil det være av betydning for funksjonshemmede.

Dette følges ikke nærmere opp i Prop. 124 L (2022–2023), da det bare er en økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp som vurderes i proposisjonen. Formålet er at loven skal omfatte flere som har behov for offentlig støttet rettslig bistand. Endringene som foreslås i proposisjonen, gjelder sakstypene med inntekts- og formuesgrenser (behovsprøvd rettshjelp).

²¹ Larsen 2021-2 side 35.

13.6.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utvalget har vurdert om det er nødvendig å endre rettshjelploven for å oppfylle statens forpliktelser etter artikkel 13.

Ordlyden i artikkel 13 nevner ikke uttrykkelig fri rettshjelp. Det er likevel naturlig at det inngår som en del av rett til «access to justice». For eksempel er fri rettslig bistand (forsvarer) for personer som har behov for det, blant minsterettighetene i straffesaker under EMK artikkel 6 om rettfærdig rettergang. EMD har også uttalt at staten kan være positivt forpliktet til å avhjelpe økonomiske hindringer for å sikre en effektiv gjennomføring av retten til domstolsprøving etter EMK art. 6 nr. 1.²²

Rett til fri sakførsel under EMK artikkel 6 er likevel langt fra absolutt. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at artikkel 13 gir en absolutt rett til fri sakførsel.²³ Utdfordringen er å fastlegge hvor langt rettighetene rekker. Komiteen har uttalt at det er særlig viktig at fri rettshjelp ytes i saker som gjelder diskriminering av funksjonshemmede.

I norsk rett gjelder rett til fri rettshjelp på en rekke områder. Det må tas høyde for at funksjonshemmede etter loven har krav på rettshjelp på linje med andre. I loven er opp-listede sakstyper som lovgiver har prioritert da de antas å særlig betydning for den de gjelder. Noen av disse sakstypene kan være særlig aktuelle for funksjonshemmede, som for eksempel tvang og fratakelse av rettslig handleevne. Dessuten er det en skjønnsmessig adgang til å gi fri rettshjelp i saker som ligner på sakstypene i rettshjelploven §§ 11, 16 første og andre ledd og «som objektivt sett berører søker i særlig sterk grad», se bestemmelsenes tredje og fjerde ledd. Dette alternativet er aktuelt i andre diskrimineringssaker enn de som eksplisitt omfattes av bestemmelsene.

Utvalget mener det ikke er nødvendig å endre rettshjelploven for å bringe den i samsvar med konvensjonen, men vil minne om at reglene må praktiseres i lys av artikkel 13.

Som nevnt ovenfor, foreligger dessuten på nåværende tidspunkt et forslag om revidering av rettshjelploven. Forslaget i NOU 2020: 5 tar sikte på å utvide ordningen for fri rettshjelp, blant annet i saker som gjelder diskriminering og likestilling. I proposisjonen vurderes ikke de ulike sakstypene som foreslås styrket, da den kun handler om de økonomiske grensene for fri rettshjelp. Selv om utvalget mener at artikkel 13 ikke kan tolkes slik at den gir rett til fri rettshjelp i alle diskrimineringssaker for funksjonshemmede, kan det nye forslaget føre til at rettshjelploven bringes nærmere komiteens anbefaling.

²² Airey v. Ireland, nr. 6289/73, avsnitt 24-26.

²³ Ordlyden i EMK artikkel 6 bokstav c gir rett til «å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand etter eget valg eller, dersom han ikke har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, å motta den vederlagsfritt når dette kreves i rettfærdighetens interesse.»



ARTIKKEL 14

Rett til frihet og personlig sikkerhet

14.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

14.1.1 Innledning

Artikkel 14 forplikter staten til å sikre alle funksjonshemmedes rett til frihet og sikkerhet på lik linje med andre. Artikkelen fastsetter et forbud mot ulovlig og vilkårlig frihetsberøvelse, herunder at funksjonsnedsettelse kan rettferdiggjøre frihetsberøvelse. Artikkelen fastsetter også en plikt for staten til å sikre rettssikkerhetsgarantier ved frihetsberøvelse.

ARTICLE 14 LIBERTY AND SECURITY OF PERSON

1. States Parties shall ensure that persons with disabilities, on an equal basis with others:

(a) Enjoy the right to liberty and security of person;

(b) Are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty.

2. States Parties shall ensure that if persons with disabilities are deprived of their liberty through any process, they are, on an equal basis with others, entitled to guarantees in accordance with international human rights law and shall be treated in compliance with the objectives and principles of the present Convention, including by provision of reasonable accommodation.

Artikkel 14 spiller retten til frihet og sikkerhet som finnes i flere andre menneskerettskonvensjoner. Blant andre i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 5. Nært beslektet med

retten til frihet og sikkerhet er rett til privatliv i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, og rett til frihet fra tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. SP artikkel 7 og i EMK artikkel 3.

For så vidt gjelder frihetsberøvelse i forbindelse med helse- og omsorgstjenester, er det nær sammenheng mellom artikkel 14 og artikkel 25. Artikkel 25 krever at staten treffer alle hensiktsmessige tiltak for å sikre den høyest oppnåelige helsestandard uten diskriminering og at funksjonshemmede mottar like god helsebehandling som andre, inkludert å sikre at behandlingen gis med bakgrunn i et fritt og informert samtykke.

14.1.2 Personlig frihet og sikkerhet

Artikkel 14 nr. 1 bokstav a forplikter staten til å sikre at funksjonshemmede på lik linje med andre har rett til frihet og personlig sikkerhet.

Denne bestemmelsen har ikke skapt tolkningsusikkerhet i seg selv, men ved anvendelsen i lys av reglene om når frihetsberøvelse lovlig kan finne sted (bokstav b), og hvilke rettsikkerhetsgarantier som må ivaretas ved frihetsberøvelse av funksjonshemmede (bokstav c), har det oppstått uenigheter om tolkningen.¹

14.1.3 Frihetsberøvelse

Artikkel 14 nr. 1 bokstav b fastsetter en plikt for staten til å sikre at funksjonshemmede, på lik linje med andre, ikke utsettes for ulovlig eller vilkårlig frihetsberøvelse. Videre oppstilles en forpliktelse til å sikre at en persons nedsatte funksjonsevne ikke i noe tilfelle kan rettfærdiggjøre frihetsberøvelse.

Bestemmelsen om at funksjonsnedsettelse ikke i noe tilfelle skal rettfærdiggjøre frihetsberøvelse («the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty»), krever nærmere omtale. Det er enighet om at en persons funksjonsnedsettelse *i seg selv* ikke kan gi grunnlag for frihetsberøvelse.

Utover det, er det to ulike syn på hvordan bestemmelsen skal forstås. Den ene fortolkningen er at funksjonsnedsettelse *aldri kan utgjøre en del av begrunnelsen* for frihetsberøvelse, heller ikke sammen med andre vilkår (i engelsk versjon «in no case» eller på norsk «ikke i noe tilfelle»). Det andre tolkningsalternativet er at funksjonsnedsettelse aldri i seg selv kan gi grunn til frihetsberøvelse, men at det *kan inngå i begrunnelsen* sammen med andre vilkår som for eksempel at personen utgjør en fare for seg eller andre. Ettersom konvensjonen forbyr diskriminering, jf. artikkel 5, vil det uansett bare være adgang til frihetsberøvelse av en person med funksjonsnedsettelse når det er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.

Komiteen har i sine tolkningsuttalelser og i merknader til statsrapporter fastholdt det første tolkningsalternativet; det vil si at funksjonsnedsettelse overhodet ikke kan inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse uavhengig av om det oppstilles andre objektive kriterier i tillegg.

¹ Bantekas mfl 2018 side 406–408.

Komiteen har gitt generelle uttalelser om innholdet i artikkel 14 i *Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.² Under overskriften «[t]he absolute prohibition of detention on the basis of impairment» uttaler komiteen:

The Committee has established that article 14 does not permit any exceptions whereby persons may be detained on the grounds of their actual or perceived impairment. However, legislation of several States parties, including mental health laws, still provide instances in which persons may be detained on the grounds of their actual or perceived impairment, provided there are other reasons for their detention, including that they are deemed dangerous to themselves or others. This practice is incompatible with article 14; it is discriminatory in nature and amounts to arbitrary deprivation of liberty.³

Komiteen mener altså at artikkel 14 oppstiller et absolutt forbud mot frihetsberøvelse som har grunnlag i antatt eller faktisk funksjonsnedsettelse. Den kritiserer at flere stater i sin nasjonale lovgivning fortsatt åpner for at *funksjonsnedsettelse sammen med andre vilkår* kan gi grunnlag for frihetsberøvelse. Komiteen viser til at artikkel 5 forbyr diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse. Den mener det er diskriminerende og utgjør vilkårlig frihetsberøvelse når adgang til å bruke tvang knyttes til bestemte former for funksjonsnedsettelse, kognitiv funksjonsnedsettelse eller psykososial funksjonsnedsettelse.⁴ Dette gjelder selv om det oppstilles tilleggsvilkår.

Som støtte for sin tolkning av artikkel 14 viser komiteen til forhandlingene som pågikk i «The Ad Hoc Committee on Disability» som ledet til vedtakelse av konvensjonsteksten. Under forhandlingene ble det nemlig foreslått å innta presiseringen «solely» eller «exclusively» i konvensjonsteksten, slik at ordlyden eksplisitt kun ville forby frihetsberøvelse som *utelukkende er basert på funksjonsnedsettelse*.⁵ Dette forslaget ble ikke vedtatt. Komiteen tar dette til inntekt for at konvensjonen oppstiller et absolutt forbud mot frihetsberøvelse som har grunnlag i funksjonsnedsettelse.

Komiteens tolkning har den konsekvens at en persons rett til å fatte beslutninger om egen helsehjelp og omsorg (selvbestemmelsesrett) *ikke under noen omstendighet kan settes til side med grunnlag i en funksjonsnedsettelse*. Komiteens syn er at retten til selvbestemmelse innebærer en rett til å ta sjanser og gjøre feil på lik linje med andre. All medisinsk og psykiatrisk behandling skal være basert på fritt og informert samtykke. Hvert individs autonomi, vilje og preferanser må respekteres. Frihetsberøvelse uten samtykke utgjør ifølge komiteen et inngrep i den enkeltes rettslige handleevne som er i strid med konvensjonen artikkel 12.⁶

Personen skal ved behov få støtte til å fatte beslutninger om behandling og omsorg. Staten skal sikre at funksjonshemmede konsulteres direkte, og på en tilpasset måte.⁷

² Guidelines on article 14, vedtatt på komiteens 14. sesjon i september 2015. Komiteen gir i retningslinjene generelle uttalelser («guidelines») om tolkningen av artikkel 14, som er basert på merknader den har gitt til statenes rapporter.

³ Guidelines on article 14 avsnitt 6.

⁴ Guidelines on article 14 avsnitt 3–6.

⁵ Guidelines on article 14 avsnitt 7.

⁶ Guidelines on article 14 avsnitt 15.

⁷ Guidelines on article 14 avsnitt 11.

Komiteen uttaler videre at statene skal sikre retten til frihet og sikkerhet for funksjonshemmede ved å eliminere bruk av tvang, skjerming og metoder som begrenser bevegelsesfrihet («physical, chemical and mechanical restraints»⁸) ved behandling.

14.1.4 Rettsikkerhetsgarantier ved frihetsberøvelse

I artikkel 14 nr. 2 oppstilles en forpliktelse til å sikre at funksjonshemmede gis tilgang til rettsikkerhetsgarantier på lik linje med andre. Det innebærer en forpliktelse til å sikre saksbehandling i samsvar med det som følger av andre menneskerettsbestemmelser og i samsvar med målene og prinsippene i konvensjonen, herunder gjelder en forpliktelse om rimelig tilrettelegging.

På dette punktet må innholdet i bestemmelsen fastlegges nærmere ved å se hen til hvilke rettsikkerhetsgarantier som gjelder ved frihetsberøvelse under andre menneskerettskonvensjoner, som EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 og 10. Hva konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter tilsier, er også relevant ved utpenslingen av denne rettigheten.

Artikkel 14 reiser også spørsmål om frihetsberøvelse av utilregnelige lovbrøyttere innenfor rammene av straffeloven. Utvalget drøfter dette i del II punkt 12.8.3..

14.2 Norges gjennomføring

14.2.1 Ratifikasjonen

Ved Norges ratifisering av konvensjonen ble det vurdert om tvangshjemlene i psykisk helsevernloven er i samsvar med konvensjonsforpliktelsene. Det ble konkludert med at forpliktelsene i artikkel 14 ikke nødvendiggjorde endringer, da nedsatt funksjonsevne i seg selv ikke gir grunnlag for frihetsberøvelse etter norsk rett:

I forbindelse med ratifikasjonsprosessen har det blitt vurdert om det er samsvar mellom norsk rett og konvensjonens artikkel 14. Konklusjonen er at konvensjonsforpliktelsene ikke nødvendiggjør endringer i de gjeldende tvangshjemlene i nasjonal helselovgivning (Psykisk helsevernloven § 3-2, § 3-3 og § 4-4). Tvangsbestemmelsene etter gjeldende norsk rett oppstiller klare tilleggsvilkår som må være oppfylt for at tvangstiltak kan benyttes, og en varig og alvorlig psykisk lidelse vil i seg selv ikke gi adgang til tvungen psykisk helsevern. Det er med andre ord ikke vedkommendes nedsatte funksjonsevne i seg selv som er avgjørende for om tvangstiltak kan benyttes etter norsk rett, noe som i så fall ville ha vært i strid med konvensjonen.⁹

14.2.2 Tolkningserklæringen

Til tross for at norsk rett ble ansett for å være i samsvar med konvensjonen, ble det ved ratifikasjonen avgitt en tolkningserklæring for artikkel 14 og 25:

⁸ Guidelines on article 14 avsnitt 12.

⁹ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6.

Norge anerkjenner at ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne har rett til frihet og personlig sikkerhet og en rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre. Norge erklærer videre som sin forståelse at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.¹⁰

Om bakgrunnen for erklæringen, heter det i proposisjonen:

Selv om norsk rett vurderes å være i samsvar med konvensjonens bestemmelser, foreslås det at det ved ratifikasjon avgis en erklæring til artikkel 14 (og artikkel 25) for å klargjøre Norges forståelse av bestemmelsen(-e) [...].¹¹

Tolkningserklæringen uttrykker hvordan Norge forstår konvensjonsbestemmelsene. Den er ikke en reservasjon mot forpliktelser i konvensjonen.

Som redegjort for ovenfor i punkt 14.1.3, har komiteen i etterkant av Norges ratifikasjon vedtatt retningslinjer om tolkningen av artikkel 14 som gir uttrykk for at bestemmelsen oppstiller et absolutt forbud mot å la funksjonsnedsettelse inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse. Norge har likevel valgt å opprettholde tolkningserklæringen.

14.2.3 Norges statsrapport

I Norges første statsrapport til komiteen (2015) berøres uenigheten om tolkningen av artikkel 14. I rapporten vises det til tolkningserklæringen Norge avga ved ratifikasjonen, og understrekes det på nytt at Norge forstår konvensjonen artikkel 14 og artikkel 25 slik

[...] at konvensjonen ikke oppstiller forbud mot nødvendig tvangsinnleggelse eller behandling av personer med psykiske lidelser, forutsatt at frihetsberøvelse og behandling er begrunnet i objektive kriterier som går utover det forhold at det foreligger en psykisk lidelse.¹²

Regjeringen fastholder denne tolkningserklæringen og mener den er i tråd med ordlyden i artikkel 14 og i overensstemmelse med en utbredt forståelse av konvensjonen blant statspartene. At erklæringen samsvarer med en utbredt forståelse av konvensjonen blant statspartene, er reflektert i statspartenes rapporter til Komiteen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og i komiteens konkluderende merknader til disse.¹³

Til inntekt for Norges tolkning vises til ordlyden i artikkel 14 og en utbredt forståelse mellom partene til konvensjonen. Norge har også tidligere gitt innspill til komiteen om statens syn på tolkningen av artikkel 12 og 14, som samsvarer med forståelsen som er lagt til grunn i tolkningserklæringene.¹⁴

¹⁰ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6.

¹¹ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6..

¹² Norges statsrapport 2015 avsnitt 111.

¹³ Norges statsrapport 2015 avsnitt 111.

¹⁴ Norges statsrapport 2015 avsnitt 112.

Ellers i statsrapporten gjennomgås nasjonal lovgivning og praksis på dette området for helse- og omsorgstjenester. Det fremheves at det i norsk rett oppstilles strenge tilleggsvilkår i tillegg til funksjonsnedsettelse. Det er derfor ikke funksjonsnedsettelsen i seg selv som begrunner frihetsberøvelse, men heller at de øvrige vilkårene er oppfylt. Bruk av tvang er dessuten underlagt en rekke rettssikkerhetsgarantier.

14.2.4 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I sivilsamfunnets alternative rapport til komiteen knyttes det merknader til bruk av tvang og frihetsberøvelse.¹⁵ Sivilsamfunnets anbefalinger gjelder delvis utforming av tvangshjemlene, og til dels praktiseringen; som for eksempel at tvang brukes i for stor utstrekning og at helsepersonell mangler kompetanse og opplæring. Ettersom utvalgets mandat er begrenset til nødvendige lovendringer, er kritikken av lovgivningen det sentrale i denne sammenheng.

Sivilsamfunnet kritiserer den norske helse- og omsorgslovgivningen for å åpne for bruk av tvang under diskriminerende vilkår, både når det gjelder diagnosenedvære vilkår som «alvorlig sinnslidelse» og vilkår om samtykkekompetanse.¹⁶

Sivilsamfunnet anbefaler i denne sammenheng (bokstav a):

Innføre lovgivning i samsvar med CRPD for å sikre at personer med faktisk (eller antatt) nedsatt psykososial og kognitiv funksjonsevne får tilstrekkelig rettslig vern mot vilkårlige og uforholdsmessige tvangsinngrep på diskriminerende grunnlag.¹⁷

14.2.5 Komiteens anbefalinger til Norge

I de avsluttende merknadene til Norges første rapport uttaler komiteen at den er bekymret for tolkningserklæringene Norge har avgitt under artikkel 12, og artikkel 14 og 25. Komiteen anbefaler Norge å vurdere å trekke tolkningserklæringene tilbake.¹⁸ På et overordnet nivå er komiteen også bekymret for at det i norsk rett ikke er god nok framdrift for å erstatte den medisinske modellen for funksjonshemming med en menneskerettslig modell.¹⁹

FN-komiteen anbefaler at Norge opphever alle lovbestemmelser som i) åpner for ufrivillig frihetsberøvelse på grunnlag av funksjonsnedsettelse og ii) lovbestemmelser som åpner for tvungen behandling av mennesker med psykososiale funksjonsnedsettelser eller med utviklingshemninger.

Med grunnlag i dette anbefales også at Norge stopper bruken av tvangsmetoder overfor mennesker med psykososiale eller kognitive funksjonsnedsettelser.

¹⁵ Alternativ rapport fra sivilsamfunn 2019 avsnitt 56–62.

¹⁶ Alternativ rapport fra sivilsamfunn 2019 avsnitt 56 og 58.

¹⁷ Alternativ rapport fra sivilsamfunn 2019, anbefaling side 22.

¹⁸ Komiteens anbefalinger til Norge 2019, avsnitt 6 bokstav b.

¹⁹ Komiteens anbefalinger til Norge 2019, avsnitt 5 bokstav d.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 14

19. The Committee is concerned that:

Legal provisions, including in the Mental Health Act, the Patients' and Users' Rights Act and the Health and Care Services Act, that allow for the deprivation of liberty and nonconsensual treatment and restraint of persons with psychosocial or intellectual disabilities;

(b) The use of coercive methods, such as restraints, isolation, segregation, involuntary treatment and other intrusive methods, for persons with psychosocial or intellectual disabilities.

24. The Committee recommends that the State party:

(a) In line with the Committee's guidelines on article 14 (2015), repeal all legal provisions allowing for involuntary deprivation of liberty based on perceived or actual impairment and the forced treatment of persons with psychosocial or intellectual disabilities, and provide effective remedies for persons with disabilities who have been deprived of their liberty on the basis of actual or perceived impairment;

(b) End the use of coercive methods, such as restraints, isolation, segregation, involuntary treatment and other intrusive methods, for persons with intellectual or psychosocial disabilities, particularly those in detention and older persons, especially those with dementia and in nursing homes, by, inter alia, training staff, prioritizing community-based and peer-led support initiatives, and strengthening procedural guarantees and control;

(c) Be guided by its obligations under article 14 of the Convention and the Committee's guidelines on article 14 throughout the regional discussions concerning the draft additional protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, entitled "The protection of human rights and dignity of persons with mental disorder with regard to involuntary placement and involuntary treatment".

14.3 Innspill til utvalget

Utvalget har mottatt innspill fra sivilsamfunnet presentert ved ulike organisasjoner. Innspillene er mottatt både skriftlig og muntlig. I innspillene fremmes kritikk både mot den norske helse- og omsorgslovgivningen og praktiseringen av den.

Flere organisasjoner kritiserer at lovgivningen åpner for bruk av tvang som delvis er begrunnet i funksjonsnedsettelse. Det fremheves at konvensjonen stenger for dette, og at Norge derfor bør trekke sin tolkningserklæring.

Når det gjelder praktiseringen av lovgivningen, fremholdes at bruk av tvang er mer utstrakt enn lovhjemlene åpner for og at selvbestemmelse ikke vektlegges i tilstrekkelig grad. I tillegg har Abloom påpekt viktigheten av at det gis god og forståelig informasjon til minoritetsspråklige pasienter og pårørende for at det skal være mulig å gi et fritt og informert samtykke.

Utvalget har merket seg organisasjonenes bemerkninger. Samtidig påpekes at det er utenfor utvalgets mandat å undersøke den faktiske situasjonen nærmere og å foreslå tiltak utover lovendring som er nødvendig i lys av konvensjonen.

14.4 Norsk lovgivning om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren

Utgangspunktet i norsk rett er at behandling gis med grunnlag i samtykke. Det er likevel enkelte lovhjemler som åpner for innleggelse eller tilbakeholdelse av personer mot deres vilje. På særskilte vilkår er det også adgang til å gi omsorg eller behandling uten samtykke.

I det videre vil de sentrale lovhjemlene som åpner for bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren gjennomgås. Først redegjøres for gjeldende rett, deretter lovforslag- og endringer der konvensjonen enten er eller har utgjort en del av bakgrunnen.

14.4.1 Lovbestemmelser som åpner for bruk av tvang

Psykisk helsevernloven er den viktigste sivile tvangsloven i norsk rett.²⁰ Den regulerer spesialisthelsetjenestens undersøkelse og behandling av mennesker på grunn av psykisk lidelse, jf. § 1-2. Hovedregelen ved psykisk helsevern er at det ytes med bakgrunn i pasientens samtykke. I lovens kapittel 3 er det gitt regler om tvungent psykisk helsevern. I denne sammenheng er § 3-3 særlig relevant, da den oppstiller vilkår for tvungent psykisk helsevern.

Et vilkår er at pasienten har en «alvorlig sinnslidelse», jf. § 3-3 nr. 3. Rettspraksis viser at kjerneområdet for dette vilkåret er aktive psykoser og avvikstilstander der funksjonstilstanden er tilsvarende som ved psykose.²¹ Begrepet er videreført fra psykiatriloven av 1961.²² Om noe av bakgrunnen for at det opereres med kriteriet om «alvorlig sinnslidelse» sies i forarbeidene:

²⁰ Syse 2016 side 7.

²¹ Syse 2016, § 3-3 note 5 side 139.

²² Ot.prp. nr. 11 (1988–1989) merknader til § 3-3.

Etter departementets oppfatning må særregler om frihetsberøvelse av alvorlig sinnslidende sees på bakgrunn av vår kulturelle og rettslige tradisjon. Det synes nærliggende å regne med at samfunnet vanskelig ser at mennesker går til grunne uten at det gjøres noe for dem, og at dette i hvert fall ikke tåles hvis vedkommende oppfattes som alvorlig sinnslidende og derfor ute av stand til å vurdere sin situasjon rasjonelt og slik selv ivareta sine interesser. Alternativet til å skille disse ut i en særregulering, synes å måtte være en generell lovhjemmel om tvungen omsorg for alle som er selvdestruktive, står i fare for å forkomme m.v. En slik lovhjemmel har imidlertid perspektiver som de fleste vil vike tilbake for.²³

I tillegg kreves at i) pasientens utsikt til helbredelse i betydelig grad reduseres eller det er stor sannsynlighet for at tilstanden vesentlig forverres («behandlingsvilkåret») eller ii) pasienten utgjør en fare for eget eller andres liv eller helse («farevilkåret»).

I 2017 ble det innført som et vilkår i § 3-3 nr. 4 at pasienten «mangler samtykkekompetanse, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3». Vilkåret innebærer at pasienter som anses kompetente til å ta beslutninger om egen helse, kan si nei til helsehjelp i psykisk helsevern med mindre de utgjør en fare for eget liv eller andres liv eller helse. Vilkåret om mangel på samtykkekompetanse gjelder derfor ikke i de tilfeller det er «nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse», jf. § 3-3 nr. 4. Henvisningen til pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 er ment å vise at vurderingen av samtykkekompetanse er den samme under de to lovene.

Annen lovgivning som åpner for ufrivillig tilbakeholdelse og behandling, er pasient- og brukerrettighetsloven som har regler om samtykkekompetanse, og om helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse ved somatisk behandling. På samme måte som i psykisk helsevernloven er utgangspunktet at helsehjelp gis ved samtykke, se § 4-1. Men unntaksvis kan samtykkekompetansen «bortfalle helt eller delvis dersom pasienten på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter.», jf. § 4-3 andre ledd. Blant momentene som er relevante under en vurdering av samtykkekompetanse, er evnen til å forstå informasjon som er relevant for beslutningen, anerkjenne informasjonens relevans for egen situasjon og evne til å uttrykke et valg.²⁴ Når det konkluderes med at pasienten mangler samtykkekompetanse, er det i kapittel 4A gitt regler om behandling av personen. Her gis adgang til bruk av tvang eller andre tiltak for å omgå motstand hos pasienten når pasienten risikerer «vesentlig helseskade» dersom behandlingen ikke gis, jf. § 4A-3. Pasienten kan blant annet legges inn ved helseinstitusjon og holdes tilbake dersom det er nødvendig.

Helse- og omsorgstjenesteloven har regler om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med utviklingshemming i forbindelse med tjenestetilbud. Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 gir grunnlag for bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming for å hindre at personen «utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade», se § 9-1. Det følger av dette kapittelet at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utøves i overensstemmelse med personens selvbestemmelsesrett. Nærmere vilkår for bruk av tvang og makt følger av § 9-5, herunder at bruken ikke kan gå lengre enn det som er nødvendig og må stå i forhold til det formålet som skal ivaretas.

²³ Ot.prp. nr. 11 (1988–1989) punkt 5.3.1.

²⁴ Helsedirektoratets rundskriv IS-1/2017.

Til lovreglene som åpner for omsorg og behandling uten den enkeltes samtykke, følger strenge rettssikkerhetsgarantier og saksbehandlingsregler. Som eksempel krever psykisk helsevernloven § 3-3 for vedtak om tvungent psykisk helsevern at frivillig helsevern har vært forsøkt, at pasienten er undersøkt av to leger hvorav en er uavhengig av institusjonen og at pasienten må være gitt anledning til å uttale seg. Selv om lovens vilkår er oppfylt, kan tvungent psykisk helsevern likevel bare finne sted der det etter en helhetsvurdering fremstår som «den klart beste løsningen for vedkommende», og det skal legges vekt på hvor «stor belastning det tvangsmessige inngrepet vil medføre for vedkommende». Ifølge samme bestemmelse gjøres unntak fra dette i tilfeller hvor vedkommende «utgjør en nærliggende og alvorlig fare for andres liv eller helse».

Blant generelle lovhjemler som kan gi grunnlag for bruk av tvang og frihetsberøvelse, som ikke inngår i helse- og omsorgstjenestelovgivningen, er reglene om nødrett og nødverge i straffeloven. Regelen om *nødrett* i straffeloven § 17 åpner for at en handling som ellers er straffbar, likevel er lovlig når den er gjort for å «redde liv, helse, eiendom eller annen interesse» fra fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte og skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved selve nødrettshandlingen. Regelen om *nødverge* (straffeloven § 18) åpner for at en handling som ellers ville være straffbar, likevel er lovlig når den er gjort for å «avverge et ulovlig angrep». Nødvergehandlingen er lovlig når den ikke går lengre enn nødvendig, og ikke åpenbart går utover det som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse angrepet krenker og angriperens skyld.

14.4.2 Lovforslag og -endringer der forholdet til konvensjonen er vurdert

De gjeldende lovreglene om bruk av tvang har vært endret og/eller vært foreslått endret i ulike sammenhenger hvor konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter har utgjort en del av bakgrunnen. Forslagene omtales i kronologisk rekkefølge.

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet (NOU 2011: 9)

Forholdet til konvensjonen ble grundig vurdert i NOU 2011: 9 *Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet – Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern*. Utvalget var oppnevnt for å utrede regler om tvang mv. innen psykisk helsevern.

Flertallet i utvalget anbefalte i lys av konvensjonen en styrking av pasientens selvbestemmelsesrett i psykisk helsevernloven for å utjevne det de anså som et uheldig skille mellom personer med psykiske lider og somatiske lidelser.²⁵ Flertallet foreslo å ta inn en bestemmelse om at pasienten «mangler samtykkekompetanse» som vilkår for tvungent psykisk helsevern.

Flertallet mente dermed at adgangen til å benytte tvang kunne videreføres, og grunnvilkåret for bruk av tvang i nåværende psykisk helsevernloven § 3-3 første ledd nr. 3 («alvorlig sinnslidelse» og de alternative behandlingstvilkår og farevilkår) ble i hovedsak foreslått videreført uten endringer. Om forholdet til konvensjonen ble det lagt vekt på at det eksisterer usikkerhet rundt tolkningen av den, og flertallet konkluderte med at konvensjonen ikke forbyr ethvert tvangsinngrep.²⁶

²⁵ NOU 2011: 9, punkt 12.5.

²⁶ NOU 2011: 9 punkt 12.2.5.

Mindretallet (ett av 15 medlemmer i utvalget) tok til orde for at det i lys av konvensjonen artikkel 14 er nødvendig å oppheve alle regler om tvang knyttet til funksjonsnedsettelse fordi det innebærer usaklig forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede og andre, at det opereres med vilkår som direkte eller indirekte er knyttet til den enkeltes funksjonsnedsettelse.²⁷ Det ble vist til paradigmeskiftet fra en medisinsk til en menneskerettslig modell.²⁸

Med bakgrunn i flertallets forslag om å styrke den enkeltes selvbestemmelsesrett ble det i 2017 innført som vilkår at pasienten mangler samtykkekompetanse i psykisk helsevernloven § 3-3 første ledd nr. 4.²⁹

Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17)

Forholdet til konvensjonen ble også vurdert av Rettighetsutvalget i NOU 2016: 17 *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Utvalget var gitt i oppgave å vurdere behov for endringer for å sikre oppfyllelsen av grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemming.

Så langt som mulig skal den enkeltes selvbestemmelsesrett respekteres og det skal settes i verk individstøttende tiltak. Likevel mener flertallet i rettighetsutvalget at enkelte individer i enkelte tilfeller vil mangle evne eller forutsetning for å regulere sin atferd eller ta beslutninger, og det bør da være adgang til å bruke tvang.³⁰

Rettighetsutvalget er samlet i en oppfatning om at tvangshjemler som anvender diagnose som inngangsvilkår for bruk av tvang er i strid med konvensjonen fordi det ikke er saklig begrunnet og er dermed diskriminerende, også når det oppstilles tilleggsvilkår.³¹

Flertallet mener det vil være i samsvar med konvensjonen at vurderingen kun baseres på en funksjonstest som er ment å vurdere brukerens beslutningsevne i den konkrete situasjonen (relasjonell forståelse av funksjonshemming), og vilkår knyttet til diagnose fjernes. Vurderingen som gjøres under en funksjonstest, herunder en vurdering av om en person mangler samtykkekompetanse, handler om å avdekke personens evne til å forstå informasjonen, relatere den til egen situasjon og konsekvensene av ulike beslutningsalternativer.³²

Flertallet erkjenner at bruk av funksjonstest også utgjør forskjellsbehandling, men mener at det er saklig begrunnet fordi det forfølger et legitimt formål og er ikke uforholdsmessig inngripende. Det er derfor ikke diskriminerende. Det handler om å ivareta en person i en situasjon hvor vedkommende selv ikke er i stand til å ta et bevisst valg eller regulere egen atferd. Flertallet viser til at europeisk lovgivning som er utviklet etter at konvensjonen trådte i kraft, og aktuell faglitteratur, peker på funksjonstesting som en hensiktsmessig løsning i tråd med konvensjonen.³³

Mindretallet (ett av ti utvalgsmedlemmer) mente at bruk av funksjonstest vil være diskriminerende og derfor i strid med konvensjonen. Manglende beslutningsevne som vilkår

²⁷ NOU 2011: 9, vedlegg 1.

²⁸ NOU 2011: 9, vedlegg 1.

²⁹ Se Prop. 147 L (2015–2016).

³⁰ NOU 2016:17, punkt 12.7.1.

³¹ NOU 2016:17, punkt 12.7.1.

³² NOU 2016:17, punkt 12.7.1.

³³ NOU 2016:17, punkt 12.7.1.

for tvang, og fratakelse av rettslig handleevne, går på tvers av «de mål og verdier som ligger til grunn for CRPD». Det vises til at konvensjonen krever et paradigmeskifte i hvordan funksjonshemmede behandles for å komme på lik linje med andre, og at interesseorganisasjonenes synspunkter bør være førende i dette arbeidet.³⁴

Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14)

Tvangslovutvalget utredet behovet for endringer i tvangslovgivningen i helse- og omsorgssektoren.

Flertallet mente at det bør vedtas en felles tvangsbegrensningslov som skal gjelde helse- og omsorgstjenesten. Flertallet ønsker å ta et skritt bort fra et diagnosenært fokus i deres lovforslag. Med bakgrunn i dette foreslås at vilkår som «alvorlig sinnslidelse» fjernes og erstattes med vilkår om «fravær av beslutningskompetanse» og et «sterkt behov» for behandling for psykiske helseproblemer i institusjon for psykisk helsevern, rusproblemer i institusjon for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet, andre helseproblemer i institusjon spesialisert for dette formål eller somatiske helseproblemer, pleie eller omsorg i helseinstitusjon i den kommunale helse- og omsorgstjenesten (unntatt i de tilfeller det er fare for andre). Vurderingen av når det foreligger et «sterkt behov» skal være individuell og ta utgangspunkt i hva som er alminnelig akseptert i klinisk praksis.³⁵ Det foreslås også å styrke samtykke som rettslig grunnlag for tvang ved at det skal være adgang til å samtykke til tilbakehold i institusjon i inntil tre uker (seks uker dersom personen aktivt ønsker det).³⁶

Flertallet mener det er «urealistisk i overskuelig framtid å fjerne alle særhjemler for bruk av tvang».³⁷ Det kan ikke slutte seg til FN-komiteens anbefaling om å avskaffe alle særlige tvangshjemler for funksjonshemmede. Det er to grunner til det: rettstilstanden under konvensjonen er uklar og en slik fortolkning vil i praksis ha utilsiktede og uheldige konsekvenser. Dersom bruk av tvang ikke kan knyttes til funksjonsnedsettelse på noen måte, vil man enten måtte basere seg på nødrett som eneste inngrepsgrunnlag eller utforme generelle tvangshjemler uten avgrensninger i personkretsen den gjelder for.³⁸ Ved å basere seg på nødrett, er det en risiko for å «presse fram uhjemlet tvangsbruk». Tvangshjemler i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven ble vedtatt nettopp med grunnlag i «uholdbare tilstander i tjenestene». Samtidig vil en generell inngrepslov om bruk av tvang reise andre rettssikkerhetsproblemer. En slik lov vil kunne støte an mot menneskerettslige krav til presisjon i regelverket.³⁹

Mindretallet (to av fjorten medlemmer i utvalget) valgte å ta en generell dissens. Mindretallet kritiserer flertallets forslag om manglende beslutningskompetanse fordi det kan være diskriminerende og i strid med konvensjonen. I tillegg mener mindretallet at det er store utfordringer knyttet til å avgjøre hva beslutningskompetanse er, og hvordan og hvem som kan vurdere og avgjøre om en person har beslutningskompetanse. Mindretallet mener det heller bør fokuseres på å legge til rette for at den enkelte på best mulig måte kan støttes i å benytte sin selvbestemmelsesrett.⁴⁰

³⁴ NOU 2016:17, punkt 12.7.1.

³⁵ NOU 2019: 14, se oversikt over utvalgets forslag i punkt 1.1.

³⁶ NOU 2019: 14, punkt 1.5.

³⁷ NOU 2019: 14, punkt 1.5.

³⁸ NOU 2019:14, punkt 7.4.3.

³⁹ NOU 2019: 14, punkt 7.4.3.

⁴⁰ NOU 2019: 14, vedlegg 1.

Samtykkeutvalget (2023)

Som redegjort for i punkt 14.4.1, ble det i psykisk helsevernloven i 2017 gjort flere lovendringer med formål om å øke pasientenes selvbestemmelsesrett og rettssikkerhet. Blant endringene var innføring av et ytterligere vilkår for tvungent psykisk helsevern om at pasienten mangler samtykkekompetanse.

Samtykkeutvalget fikk i etterkant i oppgave å «gjennomgå endringen i psykisk helsevernloven om krav om manglende samtykkekompetanse», samt å foreslå lovendringer og tiltak for å «balansere pasientens rett til selvbestemmelse og rett til den høyest oppnåelige helsestandard på en god måte innenfor rammene av Norges menneskerettslige forpliktelser, inkludert CRPD».⁴¹

Utvalget mente at beslutningskompetanse er et bedre begrep enn samtykkekompetanse fordi det synliggjør at det handler om både å kunne samtykke til og nekte helsehjelp. I redegjørelsen for Samtykkeutvalgets forslag er det derfor dette begrepet som anvendes. Innholdet er det samme.⁴²

Utvalget foreslår at vilkåret om beslutningskompetanse bør videreføres. Dette er særlig begrunnet i menneskerettslige forpliktelser:

Utvalget vurderer at innføringen av en kompetansebasert modell i psykisk helsevern har vektige menneskerettslige begrunnelser som tilsier at samtykkevilkåret bør videreføres. Sentrale menneskerettslige konvensjoner Norge er forpliktet til, fremholder prinsippet om selvbestemmelse som grunnleggende innen helsetjenesten. Også retten til helse følger av Norges menneskerettslige forpliktelser. Utvalgets vurdering er at en kompetansebasert modell har gitt en bedre balanse mellom pasientens rett til selvbestemmelse og statens plikt til å ivareta retten til helse når en pasient ikke selv kan samtykke til helsehjelp. Utvalget erfarer dessuten at samtykkevilkåret har bidratt til økt oppmerksomhet om medbestemmelse, med tettere samarbeid mellom pasienter og helsepersonell for å finne frivillige behandlingsalternativer som pasienten selv ønsker. For mange pasienter i psykisk helsevern har lovendringene derfor vært positive.⁴³

Samtidig foreslås en materiell endring i vilkåret om beslutningskompetanse; det gjelder en oppmykning av beviskravet slik at det ikke lengre skal stilles krav om at pasienten «åpenbart mangler samtykkekompetanse». Det skal være tilstrekkelig at det er «overveiende sannsynlig». Denne endringen vil innebære at beviskravet senkes fra en terskel som etterlater lite rom for tvil, til at det vil være tilstrekkelig at det er mer enn 50 prosent sannsynlighet for at personen mangler beslutningskompetanse.⁴⁴

Blant andre forslag som er relevante i denne sammenheng, er en anbefaling om å oppheve sykdomsvilkåret i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd om bortfall av samtykkekompetanse («fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming»)⁴⁵ Utvalget mener at dette «bør være en diagnosenøytral bestem-

⁴¹ Samtykkeutvalgets mandat (2022).

⁴² Samtykkeutvalgets rapport 2023, punkt 1.

⁴³ Samtykkeutvalgets rapport 2023 punkt 1.1.

⁴⁴ Samtykkeutvalgets rapport 2023 punkt 1.

⁴⁵ Samtykkeutvalgets rapport 2023 punkt 13.2.6.

melse», og at bestemmelsen lister opp flere upresise diagnostiske begreper som gjør at den blir uklar. Utvalget viser også til de tidligere forslag fra norske lovutvalg, og at det er i tråd med menneskerettslige forpliktelser at lovgivningen utformes diagnosenøytral.⁴⁶

Utvalget foreslo også at det bør arbeides videre med tiltak som legger bedre til rette for at pasienten kan utøve sin beslutningskompetanse:

Et vilkår om beslutningskompetanse forutsetter at det blir lagt til rette for pasientens evne til å ta beslutninger og gi uttrykk for sine synspunkter. Utvalget ser behov for tiltak som fremmer pasientens tillit til helsetjenesten gjennom økt oppmerksomhet på brukermedvirkning og beslutningsstøtte i den videre implementeringen av en kompetansebasert modell i psykisk helsevern.⁴⁷

Utvalget omtaler videre problemer med vilkåret om beslutningskompetanse, herunder at det ofte er svært vanskelig å foreta vurderingen. Det kreves bedre opplæring og forståelse for å praktisere vilkåret på en måte som legger til rette for at det gis god helsehjelp. Videre kreves at vurderingen av beslutningskompetanse utvikles.⁴⁸ Det pekes på at de såkalte FARV-momentene som tradisjonelt har vært anvendt kan videreføres som retningslinjer (FARV er stikkord for pasientens evne til å forstå, anerkjenne, resonnere og gi uttrykk for et valg). Men det kreves videreutvikling, validerte verktøy og kvalitetssikring.

I tråd med idealene som ligger til grunn for konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, er en del av utvalgets forslag også knyttet til styrking av brukermedvirkning og beslutningsstøtte, og samhandling og frivillige behandlingalternativer.⁴⁹

14.5 Utvalgets vurderinger av behovet for lovendring

Utvalget drøfter i det følgende om lovgivningen i helse- og omsorgssektoren er i samsvar med artikkel 14, eller om det er behov for lovendringer for å unngå motstrid. Etter utvalgets vurdering, er det særlig et spørsmål om frihetsberøvelse og tvang som kan være problematisk i lys av artikkel 14: Stenger artikkel 14 for særlige tvangshjemler for personer med nærmere bestemte funksjonsnedsettelse? Kan tvangshjemplene i psykisk helsevernloven, pasient- og brukerrettighetsloven, og helse- og omsorgstjenesteloven videreføres?

14.5.1 Problemstillingen

I norsk rett er det ingen lovhjemler som åpner for frihetsberøvelse som utelukkende er begrunnet i funksjonsnedsettelse. Som det fremgår av punkt 14.4.1, er det derimot enkelte bestemmelser som unntaksvis åpner for innleggelse og behandling uten den enkeltes samtykke der visse former for funksjonsnedsettelse inngår som ett av flere vilkår.

Slike inngrep i den enkeltes frihet utgjør begrensninger i den rettslige handleevnen. Av den grunn er det fellestrekk med vurderingene som gjøres i tilknytning til konvensjonens artikkel 12 (se del II punkt 12.6.2 om denne artikkelen). På samme måte som under artikkel 12, må viktigheten av å sikre beslutningsstøtte og tilrettelegging, slik at den enkelte selv

⁴⁶ Samtykkeutvalgets rapport 2023 punkt 13.2.6.

⁴⁷ Samtykkeutvalgets rapport 2023 kapittel 1.

⁴⁸ Samtykkeutvalgets rapport 2023 punkt 1.

⁴⁹ Samtykkeutvalgets rapport 2023 punkt 13.1.

kan ta avgjørelser, fremheves. Men også med støtte og tilrettelegging vil det være en risiko for at noen personer kan handle på en måte som er egnet til å skade egen eller andres helse. Reglene som åpner for behandling uten samtykke, bygger på at samfunnet har en rett og plikt til å sikre høyest mulig helsestandard.

Statens standpunkt er at det er adgang til frihetsberøvelse uten samtykke i særlige tilfeller. Flere lovutvalg innen helse- og omsorgsektoren har støttet dette standpunktet. Samtidig har komiteen uttalt at funksjonsnedsettelse overhodet ikke kan inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse. Konsekvensen av dette standpunktet vil være at de særskilte tvangshjemlene må fjernes.

Som det fremgår her, er det en sammensatt bakgrunn som ligger til grunn for problemstillingen: om artikkel 14 bokstav b stenger for å operere med tvangshjemler hvor funksjonsnedsettelsen, direkte eller indirekte, inngår som en del av hjemmelsgrunnlaget.

14.5.2 Konvensjonens ordlyd og kontekst, statenes forståelse og kollisjon med andre rettigheter

I dette punktet tolker utvalget artikkel 14 nr. 1 bokstav b i lys av sentrale tolkningsmomenter som dens ordlyd, kontekst, andre menneskerettigheter og statens etterfølgende opptreden. I de påfølgende punkter ser utvalget nærmere på hvordan andre norske lovutvalg har vurdert spørsmålet, hvordan det er behandlet i litteraturen og hva andre internasjonale regler tilsier.

Den omstridte del av bestemmelsen er det siste av påleggene til staten i artikkel 14 nr. 1 bokstav b; i engelsk versjon; «the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty». Den norske versjonen lyder «at nedsatt funksjonsevne ikke i noe tilfelle skal rettferdiggjøre frihetsberøvelse». Ordlyden etterlater ikke tvil om at frihetsberøvelse som *utelukkende* er basert på en funksjonsnedsettelse, vil være i strid med konvensjonen.

Samtidig sies det ikke uttrykkelig at funksjonsnedsettelsen aldri kan inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse. På dette punktet er ordlyden uklar. Den åpner for begge tolkningsalternativer; at i) funksjonsnedsettelse i seg selv aldri kan gi grunnlag for frihetsberøvelse eller ii) at funksjonsnedsettelsen heller ikke i noe tilfelle kan inngå som en del av begrunnelsen («in no case»).

Det er flere momenter som taler for at artikkel 14 må tolkes slik at den ikke stenger for frihetsberøvelse som har sammenheng med funksjonsnedsettelse i særlige tilfeller.

Statenes etterfølgende praksis tyder på at statene ikke forstod det slik at artikkel 14 oppstiller et absolutt forbud. NIM har i sin rapport om inkorporering av konvensjonen gjennomgått samtlige av komiteens avsluttende merknader til statenes periodiske rapporter («concluding observations») som forelå per 22. februar 2022.⁵⁰ Blant de 96 statene som til da var undersøkt av komiteen, mottok tilnærmet samtlige kritikk for fortsatt å ha lovgivning som tillater frihetsberøvelse der funksjonsnedsettelsen, direkte eller indirekte, utgjør en del av begrunnelsen.⁵¹ I Norges statsrapport til komiteen (2015) trekkes også statenes etterfølgende praksis frem som et argument for Norges forståelse slik den fremgår av

⁵⁰ NIM 2022-1, punkt 4.4.

⁵¹ NIM 2022-1 punkt 4.4. Merk at de få medlemsstatene som hadde forbud for frihetsberøvelse også mottok kritikk, for eksempel Zimbabwe og Angola.

tolkningserklæringen. Det pekes på at denne forståelsen er utbredt blant statene. Når det gjelder artikkel 14, har Australia, Irland og Nederland avgitt tolkningserklæringer som ligner på Norges.⁵²

Artikkel 14 må leses i lys av de andre rettighetene i konvensjonen. Som det påpekes av NIM i deres rapport om artikkel 12 og 14, er et iboende dilemma at realisering av enkelte rettigheter i noen tilfeller bare kan skje gjennom begrensninger i andre rettigheter. EMD har ved flere anledninger lagt til grunn at andre rettigheter kan forplikte staten til å handle selv om det står i kontrast til personens vilje og preferanser.⁵³ Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter må også leses i lys av at den skal kunne gi effektiv beskyttelse til enkeltmennesket og sikre en god innbyrdes sammenheng mellom ulike rettighetsbestemmelser.⁵⁴ Med dette som bakgrunn, kan retten til høyest oppnåelig helsestandard eller retten til liv forplikte myndighetene til å sørge for livsnødvendig helsehjelp selv om personen ikke ønsker å motta den.

Samtidig kan det å begrunne tvang og begrensning i selvbestemmelsesretten med oppfyllelse av andre rettigheter for den samme personen, hevdes å være paternalistisk og i strid med konvensjonen selv. Komiteen mener retten til selvbestemmelse på lik linje med andre til å beslutte helsehjelp, er absolutt. Det uttaler den både i tilknytning til artikkel 12 og 14. Enkeltindividets autonomi er blant de grunnleggende prinsippene i konvensjonen.⁵⁵ Beskyttelse av den funksjonshemmede selv anses derimot ikke som et relevant hensyn, og komiteen mener inngrep i den enkeltes selvbestemmelse av hensyn til personen selv er utslag av en paternalistisk tankegang som statene må bevege seg bort fra.⁵⁶ Avveining i de ulike rettighetskollisjonene er krevende i lys av komiteens uttalelser, da komiteen ønsker at enkeltindividets autonomi i alle tilfeller skal gå foran hensynet til liv og helse.

Komiteens synspunkter er inngående redegjort for foran under punkt 14.1.2 og 14.2.5. Som nevnt er dens standpunkt at konvensjonen oppstiller et absolutt forbud mot å la funksjonsnedsettelsen eller følger av den inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse, selv når personen utgjør en fare for seg selv eller andre og/eller at personens tilstand forverres uten behandling. Komiteen har kritisert samtlige stater for ikke å etterkomme forpliktelsene under artikkel 14 bokstav b.

Det er imidlertid enkelte spørsmål som komiteen ikke tar stilling til i sine retningslinjer. Komiteens uttalelser bygger på at helsehjelp alltid forutsetter samtykke, og at den enkelte skal konsulteres direkte og på en passende måte. Det er formålstjenlig i lys av konvensjonen, og også i samsvar med Norges tolkningserklæring, at bruk av tvang begrenses så langt som mulig. Dette formålet vil nok imøtekommes langt på vei med gode mekanismer for beslutningsstøtte og regler om at bruk av tvang kun skal anvendes som en siste utvei når det er nødvendig. Komiteen berører likevel ikke de motstridende hensynene der andre alternativer er forsøkt, men personen ikke er i stand til å gi et fritt og informert samtykke og det er nødvendig å gi helsehjelp. Som utvalget kommer nærmere tilbake til, kan det vanskelig ses bort fra at det ikke vil gi en god løsning i praksis at helsehjelp aldri skal kunne ytes uten samtykke.

⁵² NIM 2022-1 punkt 4.4.

⁵³ NIM 2022-1 punkt 4.3. EMD har for eksempel i saker vedrørende retten til liv i artikkel 2, forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i artikkel 3, retten til frihet og sikkerhet i artikkel 5 og retten til privatliv i artikkel 8 konstatert at staten hadde en plikt til å handle i motstrid med en persons selvbestemmelsesrett.

⁵⁴ NIM 2022-1 punkt 4.3.

⁵⁵ Se konvensjonens fortale.

⁵⁶ Se også Bantekas mfl 2018 side 363.

14.5.3 Andre lovutvalgs vurdering av spørsmålet

I punkt 14.4.2 er det gitt en inngående gjennomgang av tidligere utvalgs vurderinger. Som det der fremgår, har samtlige lovutvalg konkludert med at konvensjonen ikke stenger for bruk av tvang eller at funksjonsnedsettelse kan inngå som en del av begrunnelsen. Flere utvalg fremhever at det er stor usikkerhet ved tolkningen av artikkel 14 på grunn av det fragmentariske og sprikende rettskildematerialet.

Tvangslovutvalget uttaler i NOU 2019: 14 om rettskildebildet og særlig vekten av komiteens uttalelser:

CRPD-komiteens fortolkninger av CRPD-konvensjonen representerer her et ytterpunkt. Det tolkingsstandpunkt som legges til grunn er at enhver alltid skal regnes for å ha rettslig handleevne og at alle hjemler for inngrep som er relatert til psykisk funksjonsnedsettelse – herunder beslutningskompetanse –, derfor umiddelbart må oppheves. Det gjelder også der begrepet «beslutningskompetanse brukes for å avgrense hvem reglene skal gjelde for. Videre baserer komiteen seg på at utfordringer for den enkelte knyttet til valg alltid kan løses gjennom beslutningsstøtte, og at den enkelte i siste instans må ha en rett til å nekte å motta støtte. Komiteens tolkning etterlater dessuten uklarheter om hva som gjelder for barn. Oppslutningen om en så radikal fortolkning har vært begrenset, herunder fra andre menneskerettighetsorganer som tar hensyn til CRPD i fortolkningen av «sine» menneskerettighetsinstrumenter. Særlig tydelig er dette i en europeisk kontekst, men heller ikke innenfor FN-systemet er bildet entydig til støtte for komiteens tilnærming. Utvalget skal for øvrig bemerke at Norge som stat ikke uten videre er bundet av de nevnte fortolkningsstandpunkter. Komiteens uttalelser er ikke rettslig bindende, og Norge har i tillegg avgitt en tolkningserklæring i forbindelse med ratifikasjonen for å avskjære eventuell tvil. Utvalget finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn i denne problemstillingen, da slike formelle forhold uansett ikke i seg selv har vært avgjørende. Med bakgrunn i sitt mandat kan utvalget foreta selvstendige vurderinger av hva som i framtiden bør være norsk rett.⁵⁷

Tvangslovutvalget peker i tillegg på at komiteens fortolkning vil føre til uheldige konsekvenser i praksis. Utvalget mente at både det å basere bruk av tvang utelukkende på nødrettsbetraktninger og å innføre en generell tvangslov som ikke er begrenset til en personkrets, ville medføre for store betenkeligheter.

14.5.4 Behandling av spørsmålet i juridisk litteratur

Et annet relevant tolkningsmoment er juridisk litteratur. I Bantekas' kommentarutgave er problemstillingen om bruk av tvang med grunnlag i funksjonsnedsettelse løftet frem som en av de mest kontroversielle problemstillingene som reises under konvensjonen.⁵⁸ Det gis ingen endelig konklusjon på hvordan konvensjonen bør fortolkes.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i en rapport fra 2022 undersøkt hvilken betydning inkorporering av konvensjonen vil få for norsk rett, med særlig henblikk på artikkel 12 og 14. NIM konkluderer med at det:

⁵⁷ NOU 2019:14, punkt 7.4.

⁵⁸ Bantekas mfl 2018 side 406.

neppe [er] motstrid mellom CRPD artikkel 14 om frihet og sikkerhet (bl.a. bruk av tvang og frihetsberøvelse i helsevesenet) på den ene siden og norsk rett på den andre siden.⁵⁹

NIM peker på at komiteens forståelse av artikkel 14 er svakt forankret i ordlyden, at formålet med konvensjonen er å hindre diskriminering, samt at statenes etterfølgende praksis og andre internasjonale organers praksis peker i retning av en tolkning om at funksjonsnedsettelse kan inngå som en del av begrunnelsen.

I sin utredning om konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett avgitt til Utenriksdepartementet i 2015, skrev Kjetil M. Larsen at forståelsen av artikkel 14 reiser "et meget vanskelig tolkningssspørsmål". Hans syn var at "en naturlig språklig forståelse av artikkel 14 tilsier en mer begrenset tolkning, ved at frihetsberøvelse er forbudt hvis denne er direkte begrunnet med en funksjonsnedsettelse – typisk ved at mennesker frihetsberøvelse alene på grunnlag av en psykiatrisk diagnose", mens formålsbetraktninger og en kontekstuell tolkning kunne tilsa en videre tolkning slik at "frihetsberøvelse er forbudt hvis den er begrunnet i årsaker som er en direkte følge av funksjonsnedsettelsen".⁶⁰

I kommentarutgave til psykisk helsevernloven, har Aslak Syse uttrykt skepsis til komiteens fortolkning av konvensjonen. Han peker blant annet på at tvangsinngrep overfor en pasient med anorexia nervosa med komiteens tolkning vil være konvensjonsstridig fordi tiltakene nettopp vil foretas med grunnlag i funksjonsnedsettelsen. Pasientens viljesuttrykk skal ifølge komiteen ha fullt gjennomslag, og Syse skriver at i de fleste alvorlige tilfeller av anorexia «vil pasienten sulte seg, om så til døde».⁶¹

Med grunnlag i konsekvensene komiteens fortolkninger vil ha, skriver han:

Etter mitt syn går CRPD-komiteen så langt i sin fortolkning av artikkel 14 at det er grunn til å reservere seg mot komiteens traktatforståelse [...]

Alvorlig anorexia nervosa blir derved et godt eksempel på hvordan menneskerettigheter satt til vern om personers integritet kan tolkes på en måte som fratår sårbare personer det nødvendige vernet som menneskerettighetene skulle sikre.⁶²

14.5.5 Andre internasjonale regler som staten er bundet av

Det kan også ses hen til innholdet i andre internasjonale konvensjoner som staten er bundet av.⁶³

Retten til frihet og sikkerhet er inntatt i SP artikkel 9 og i EMK artikkel 5, som begge oppstiller forpliktelser for staten til å sikre at ingen utsettes for ulovlig eller vilkårlig frihetsberøvelse. SP er helt generell i så måte, mens EMK inneholder en uttømmende liste over hva slags forhold som kan gi grunnlag for lovgivning om frihetsberøvelse. Begge kon-

⁵⁹ NIM 2022-1, punkt 1.

⁶⁰ Larsen 2015 side 54.

⁶¹ Syse 2016 side 468.

⁶² Syse 2016 side 468-469.

⁶³ Wienkonvensjonen om traktatrett artikkel 31 tredje ledd bokstav c.

vensjonene er vedtatt mens det medisinske syn på funksjonshemming var rådende, noe som fremgår helt tydelig av EMK, hvor «unsound mind» er et av forholdene som kan gi grunnlag for lovgivning om frihetsberøvelse. Håndhevsorganene har likevel en praksis med å fortolke konvensjonene i lys av nåtidens syn, og det er av interesse hva de uttaler om frihetsberøvelse som har sammenheng med funksjonsnedsettelse.

Spørsmålet om SP artikkel 9 tillater bruk av tvang basert på funksjonsnedsettelse, er berørt i Menneskerettskomiteens General Comment no. 35 om artikkel 9.

I avsnitt 19 omtales forholdet mellom SP artikkel 9 og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter artikkel 14:

The existence of a disability shall not in itself justify a deprivation of liberty but rather any deprivation of liberty must be necessary and proportionate, for the purpose of protecting the individual in question from serious harm or preventing injury to others. It must be applied only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, and must be accompanied by adequate procedural and substantive safeguards established by law. The procedures should ensure respect for the views of the individual and ensure that any representative genuinely represents and defends the wishes and interests of the individual.

Denne uttalelsen legger til grunn at SP stenger for frihetsberøvelse *begrunnet i funksjonsnedsettelse i seg selv*, men omfavner ikke tilnærmingen til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter.

EMD har i flere avgjørelser sett hen til tolkningen av konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter ved tolkning av EMK.⁶⁴ I saken *Rooman mot Belgia* om EMK artikkel 5 var det imidlertid ikke aktuelt å legge til grunn den tolkning komiteen har lagt til grunn for artikkel 14:

On the other hand, the Court considers that article 5, as currently interpreted, does not contain a prohibition on detention on the basis of impairment, in contrast to what is proposed by the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities in points 6-9 of its 2015 Guidelines concerning Article 14 of the CRPD.⁶⁵

På grunn av ordlyden i EMK artikkel 5, er det kanskje uttalelsen fra FNs menneskerettskomité som har størst interesse her. Utvalget har merket seg at komiteens syn på hvordan de kryssende hensynene skal ivaretas ved spørsmål om å anvende tvang, ser ut til å sammenfalle med det synet som kommer til uttrykk i den norske tolkningserklæringen og som norsk lovgivning bygger på.

⁶⁴ Bantekas mfl 2018 side 408.

⁶⁵ EMD, *Rooman mot Belgia*, snr. 18052/11, 31. januar 2019, avsnitt 205.

14.5.6 Utvalgets konklusjon om adgangen til å videreføre tvangshjemler i norsk rett

Adgangen til frihetsberøvelse og tvang

Når innholdet i artikkel 14 skal fastlegges, fremstår det som at ordlyden rommer flere forsvarlige tolkningsalternativer. Det er språk i rettskildematerialet som knytter seg til denne bestemmelsen.

Det er likevel flere momenter som tilsier at artikkel 14 må tolkes slik at funksjonsnedsettelse kan inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse i særlige tilfeller.

Medlemslandenes etterfølgende praksis tyder på at de neppe har ment at konvensjonen oppstiller et absolutt forbud. Samtlige medlemsland mottar kritikk fra FN-komiteen med grunnlag i at deres nasjonale lovgivning ikke er i samsvar med artikkel 14; fordi funksjonsnedsettelse, eller følger av funksjonsnedsettelse, kan inngå som begrunnelse for frihetsberøvelse.

På nasjonalt plan har flere tidligere utvalg utført grundige vurderinger av spørsmålet. Samtlige har konkludert med at konvensjonen ikke stenger for at funksjonsnedsettelse i særlige tilfeller kan inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse. Videre er et viktig moment, som påpekes av enkelte lovutvalg og i litteraturen, at det er vanskelig å se at det i praksis vil føre til en god løsning at innleggelse og behandling aldri skal kunne utføres uten samtykke. Tiltakene utføres for å verne om personens eller andres helse og liv.

Synspunktet til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter er også vanskelig å forene med andre menneskerettigheter, som retten til høyest oppnåelig helsestandard og retten til liv. Blant internasjonale menneskerettsorganer er det ulike oppfatninger om nasjonalstatenes handlingsrom på dette området. Det er kun FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter som hevder at det gjelder et absolutt forbud mot å vektlegge funksjonsnedsettelse og tar fullstendig avstand fra det som omtales som en medisinsk modell.

Forståelsen som staten gir uttrykk for i Norges tolkningserklæring fremstår samlet sett som en forsvarlig tolkning av artikkel 14 og artikkel 25. Det eksisterer noe rettslig usikkerhet her, men komiteens forståelse er omstridt og flere momenter trekker i retning av at konvensjonen ikke stenger for enhver bruk av tvang.

Utvalget mener derfor at det ikke er grunn til å fravike forståelsen om at frihetsberøvelse og tvang kan anvendes «som en siste utvei, når det er nødvendig og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier». I lys av at Norges erklæring fremstår forsvarlig ut fra folkerettens metode om tolkning av konvensjoner, antas at domstolene vil vike tilbake fra å sette lovgivers vurdering til side.⁶⁶ Oppfølgingen av Tvangslovutvalgets og Samtykkeutvalgets forslag om hvordan norsk lovgivning på dette området kan tilpasses konvensjonsforpliktelsene, er heller ikke avsluttet.

Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter har utvilsomt hatt innvirkning på norsk rett på dette området, og vil fortsette å ha det i tiden fremover. På området for helse- og omsorgssektoren er det gjort endringer ved innføring av samtykkemodellen i psykisk helsevernloven. Justis- og beredskapsdepartementet utreder nye løsninger for et beslutningsstøttesystem, som også er relevant i denne sammenheng. Det er i samsvar

⁶⁶ Her kan det for eksempel vises til HR-2016-1286.

med konvensjonens formål og funksjon, herunder prinsippene om selvbestemmelse og likebehandling, at det arbeides for å utvikle ordninger som på best mulig måte legger til rette for utøvelse av selvbestemmelsesrett og at tvang kun anvendes unntaksvis når det er nødvendig og som en siste utvei.

Innhold og utforming av tvangslovhjemlene

Når det forutsettes at konvensjonen ikke stenger for enhver bruk av tvang, oppstår i forlengelsen av det et spørsmål om hvilke forhold som lovlig kan anvendes som vurderingstema eller som begrunnelse for frihetsberøvelse og tvang uten samtykke. Det pågår både nasjonalt og internasjonalt en diskusjon om hvordan hjemler for inngrep i den enkeltes handlefrihet kan utformes i samsvar med konvensjonen.⁶⁷

Det er særlig vilkår som er tett knyttet til diagnoser som «demens» eller «alvorlig sinnslidelse» som i økende grad blir ansett problematiske, i lys av at de kan oppfattes som stigmatiserende og diskriminerende.⁶⁸ Det må vurderes om det er nødvendig å vektlegge diagnose eller medisinsk tilstand. I den vurderingen må det tas hensyn til hva som vil være konsekvensene av å fjerne slike vilkår. Som påpekt i NOU 2019: 14 kan det føre til en utglidning som er uheldig i lys av andre menneskerettslige forpliktelser, som krav om forutsigbarhet og klarhet i lovgivningen.⁶⁹ Det bør også nevnes at EMD og FNs menneskerettskomité ikke har tolket sine respektive konvensjoner slik at de stenger for lovgivning om frihetsberøvelse basert på diagnosenære vilkår for funksjonshemmede.⁷⁰ EMK artikkel 5, iallfall tatt på ordet, tilsier at diagnosekrav må stilles.

For utvalget er det avgjørende at konvensjonen ikke synes å kreve endring av de norske tvangslovhjemlene. Utvalget har ellers ikke tatt stilling til om diagnosenære vilkår bør fjernes eller hva som vil være konsekvensene av det. Det viser i stedet til oppfølgingen av forslagene fra Samtykkeutvalget (2023), Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) og Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17). Problemstillingene om hvilke vilkår som kan begrunne inngrep i den enkeltes selvbestemmelsesrett, er et gjennomgående tema under konvensjonen, se del I punkt 8.2 og 8.3.

⁶⁷ NOU 2016: 17, punkt 12.7.1.

⁶⁸ NOU 2016: 17, punkt 12.7.1.

⁶⁹ NOU 2019: 14 punkt 1.4 og blant annet 7.4, 3.3.3.4 og 21.3.5.5.

⁷⁰ Se omtale i del II punkt 14.5.2.3, EMD Rooman mot Belgia (18052/11), 31.01.2019, avsnitt 205. og FN Menneskerettskomité General Comment no. 35 (2014) avsnitt 19.



ARTIKKEL 15

Frihet fra tortur

15.1 Innledning

Etter artikkel 15 må ingen utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ingen skal utsettes for medisinske eller vitenskapelige eksperimenter uten at de har gitt fritt samtykke.

Den reguleringen i norsk lovgivning og praksis som hovedsakelig har blitt kritisert i relasjon til blant annet artikkel 15, er at det legges til grunn at det er adgang til ufrivillig bruk av elektrokonvulsiv terapi (ECT) hjemlet i nødrettsbestemmelse i straffeloven. Kritikken relaterer seg til ulike aspekter ved en slik ordning; både at det overhodet er adgang til å utføre ECT ufrivillig ut fra et medisinskfaglig og et menneskerettslig perspektiv, og at denne adgangen hjemles i en generell nødrettsbestemmelse i straffeloven, som ikke gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier. Spørsmålene har en side til flere bestemmelser i konvensjonen, men utvalget har valgt å vurdere dem her.

Forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjenfinnes i andre menneskerettskonvensjoner, som EMK, SP og FNs torturkonvensjon. ØSK-komiteen og torturkomiteen har kritisert generelt at ECT og andre inngripende former for behandling kan utføres uten samtykke i Norge.

15.2 Forpliktelsene etter konvensjonen

Artikkel 15 slår fast at ingen skal utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, og at statene skal iverksette alle effektive tiltak for å hindre at funksjonshemmede personer, på lik linje med andre, utsettes for slik behandling eller straff.

ARTICLE 15 FREEDOM FROM TORTURE OR CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT

1. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his or her free consent to medical or scientific experimentation.

2. States Parties shall take all effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent persons with disabilities, on an equal basis with others, from being subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

I komiteens rapport (2017) fra dens 13.-16. sesjon gir komiteen en kort oversikt over oppfatninger og anbefalinger den har gitt til ulike medlemsstater, knyttet til ulike bestemmelser i konvensjonen. I tilknytning til artikkel 15 peker komiteen særlig på at den er bekymret for levevilkårene i institusjoner for funksjonshemmede, ufrivillig behandling i form av ECT og andre inngripende behandlingsformer, at funksjonshemmede utsettes for medisinske eksperimenter, kroppslig avstraffelse («corporal punishment»), og begrensninger i bevegelsesfriheten ved bruk av fysiske, kjemiske eller mekaniske midler.¹

15.3 Norges gjennomføring

15.3.1 Ratifikasjonen

I Prop. S. 106 (2011–2012) om samtykke til ratifisering av konvensjonen, er artikkel 15 ikke berørt. Departementet anså det altså ikke nødvendig med lovendring for å ivareta forpliktelsene under artikkel 15.

15.3.2 Norges statsrapport

I statsrapporten som ble utarbeidet i 2015, opplyses det at forbudet mot tortur mv. er inntatt i Grunnloven § 93 andre ledd og i en rekke andre konvensjoner Norge er tilsluttet, samt at Norge har ratifisert valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon og opprettet en forebyggingsenhet ved Sivilombudet. Ellers omtales reglene i den norske helseforskningsloven. Det fremheves at det stilles krav til samtykke for deltakere i medisinsk og helsefaglig forskning, noe som er i samsvar med konvensjonen.²

15.3.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I sivilsamfunnets alternative rapport kritiseres flere aspekter ved norsk lovgivning og praktisering av lovgivningen. Den del av kritikken som primært retter seg mot praktiseringen,

¹ A/72/55 avsnitt 38-39.

² Se helseforskningsloven kapittel 4 og Norges statsrapport 2015, avsnitt 132-133.

vil ikke omtales nærmere i denne sammenheng, da utvalgets mandat er begrenset til å undersøke nødvendige lovendringer.

Sivilsamfunnet kritiserer generelt at psykisk helsevernloven åpner for ulike ufrivillige tiltak og behandlingsformer. I tillegg kritiseres at det i norsk rett er adgang til bruk av ECT uten samtykke, og uten at det har grunnlag i en klar lovhjemmel: «elektrosjokk som brukes med hjemmel i nødrett, kan ikke stanses eller påklages. Lovkravet er ikke tilfredsstillt. Det foreligger ikke nasjonal oversikt over bruken av tvangselektrosjokk eller elektrosjokk som behandling.»³

Sivilsamfunnet påpeker at ØSK-komiteen i 2013 anbefalte at tvungen bruk av ECT og andre inngripende og irreversible former for behandling, forbys ved lov.

Med bakgrunn i dette anbefales av sivilsamfunnet i deres alternative rapport å forby all bruk av tvangsmidler, tvangsmedisinering og behandling som ikke har grunnlag i et fritt og informert samtykke. Herunder foreslår det videre å «forby tvangsbruk av elektrosjokk-behandling (ECT), sikre at informasjon om skadevirkninger gis, at mindre inngripende behandling tilbys, og at samtykket er reelt frivillig og informert.»⁴

15.3.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen uttrykker i sine avsluttende merknader og anbefalinger til Norge knyttet til artikkel 15 bekymring for at ufrivillig bruk av elektrokonvulsiv behandling er tillatt. Den er bekymret over at funksjonshemmede ikke får tilstrekkelig og tilgjengelig informasjon slik at de kan ta informerte beslutninger. Heller ikke får de informasjon om klagemuligheter i saker om tvungen behandling, og de frykter negative konsekvenser hvis de klager. Komiteen anbefaler at Norge forbyr tvungen bruk av inngripende og irreversible behandlinger som elektrokonvulsiv terapi, og etablerer klare og effektive prosessuelle garantier for funksjonshemmede, inkludert lovgivning om beslutningsstøtte.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 15

25. The Committee notes that the State party is assessing the use of electroconvulsive treatment. It is concerned that:

(a) The involuntary administration of electroconvulsive treatment is permitted;

(b) Persons with disabilities do not receive sufficient and accessible information to inform their decisions or on the options for lodging complaints in cases of forced treatment, and they fear retribution if they do so.

³ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019, avsnitt 65.

⁴ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019, avsnitt 64-68 med tilhørende anbefalinger i bokstav a til c.

26. The Committee recommends that the State party:

(a) Prohibit the forced administration of intrusive and irreversible treatments such as electroconvulsive therapy;

(b) Establish clear and effective procedural guarantees for persons with disabilities, including provisions in law for supported decision-making and effective complaint mechanisms, and ensure that persons with disabilities have effective access to legal advice, including free legal aid, and to obligatory and accessible information on their rights.

15.4 Norsk lovgivning om elektrokonvulsiv terapi (ECT)

For en utførlig gjennomgang av regler om behandling i helse- og omsorgssektoren vises til del II om artikkel 14. I denne sammenheng vil drøftelsen konsentreres om regler som gjelder elektrokonvulsiv terapi (ECT).

15.4.1 Gjeldende rett

I norsk rett er hovedregelen at helsehjelp bare kan gis med pasientens samtykke. Dette gjelder alle former for helsehjelp, både somatisk og psykisk. Det fremgår av pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1, jf. § 1-3 bokstav c. Pasienten må ha mottatt «nødvendig informasjon om sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen» for at samtykke skal være gyldig, jf. § 4-1 første ledd.

Hovedregelen tilsier at ECT ikke kan utføres uten samtykke. Det synes også å følge av psykisk helsevernloven § 4-4 andre ledd; den oppstiller som hovedregel et forbud mot å gjennomføre undersøkelse og behandling som innebærer et «alvorlig inngrep» uten samtykke.

I forarbeidene til psykisk helsevernloven antydes likevel at ECT kan anvendes uten samtykke, med grunnlag i nødrettsbestemmelsen i straffeloven: ved fare for pasientens liv eller dersom vedkommende kan få en alvorlig helseskade.⁵ Dette åpner for ufrivillig bruk av ECT i «en akutsituasjon som ikke kan avhjelpes med andre midler, og den kan bare fortsette til den konkrete faren er avverget».⁶ Som eksempel nevnes at det er en overhengende fare for selvmord på grunn av alvorlig depresjon.

I denne forarbeidsuttalelsen henvises det til nødrettsbestemmelsen i gammel straffelov. I den nye straffeloven fra 2005 er nødrettsbestemmelsen inntatt i § 17. Vilkårene for bruk av nødrett er i det vesentlige som tidligere; at handlingen utføres for å «avverge skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte» og at «denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen».

Helsedirektoratet publiserte i 2017 Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling som bygger på dette. Her angis at det «helt unntaksvis kan være rettmessig

⁵ Ot. prp. nr. 11 (1998–1999) punkt 8.4.5.3.

⁶ Ot. prp. nr. 11 (1998–1999) punkt 8.4.5.3.

å benytte ECT i en nødsituasjon, uavhengig av samtykke og om pasienten motsetter seg behandlingen eller ikke.»⁷ I retningslinjene utdypes når det kan foreligge indikasjon for å vurdere om ECT er aktuelt uten samtykke, og det gis anbefalinger som skal bidra til å kvalitetssikre beslutningen og dokumentasjon om beslutningen.⁸

15.4.2 Pågående lovarbeid

Tvangslovutvalget foreslår i NOU 2019: 14 å lovfeste adgangen til bruk av ECT uten samtykke i en ny felles lov om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren. Forslaget vil behandles nærmere i det følgende.

På nasjonalt plan har behov for regulering av bruk av ECT uten samtykke vært fremhevet flere ganger. I NOU 2011: 9 ble det påpekt at det er behov for nærmere utredning av regelen om ufrivillig bruk av ECT.⁹ Det er også fremhevet i flere årsmeldinger fra Sivilombudets forebyggingsenhet at det er bekymring knyttet til at elektroshokk utføres uten samtykke med grunnlag i nødrettsregelen.¹⁰ Et flertall i Tvangslovutvalget foreslår å lovfeste grunnlaget for bruk av elektrokonvulsiv terapi (ECT) uten samtykke:

Utvalgets flertall mener at dagens rettstilstand der bruk av ECT uten samtykke kan begrunnes i strafferettslig nødrett, er uholdbar. Utvalgets flertall anbefaler derfor at det lovfestes en snever adgang til bruk av ECT som et livreddende tiltak. Det skal kunne brukes mot personer som ikke motsetter seg tiltaket, men som mangler beslutningskompetanse. Det er altså ikke tale om bruk av tvang. Det skal være adgang til å reservere seg mot ECT-behandling gjennom en forhåndserklæring som skal godkjennes av tvangsbegrensningsnemnda.¹¹

Flertallets forslag bygger på at pasienten som hovedregel må ha samtykket til behandlingen. Det skal likevel være en snever adgang til å utføre ECT uten at pasienten har samtykket, som et livreddende tiltak. Unntaket favner kun om de tilfeller hvor det ikke foreligger samtykke fordi personen det gjelder mangler samtykkekompetanse. Unntaksregelen åpner ikke for bruk av tvang; det vil si at ECT ikke skal kunne gjennomføres dersom personen motsetter seg det.¹²

I begrunnelsen for forslaget uttaler flertallet at det er urealistisk i overskuelig framtid å fjerne alle særhjemler for bruk av tvang. Samtidig må forslaget bygge på en avveining hvor det skal være enklere å gi behandling når personen ikke har motsatt seg det, men samtidig skal menneskerettighetene ivaretas ved ufrivillig behandling.¹³

To ulike mindretall dissenterer mot flertallets forslag, med ulike begrunnelse. Ett mindretall dissenterer ut fra et synspunkt om at ECT kun bør gjennomføres i de tilfeller hvor det foreligger et klart samtykke:

⁷ Helsedirektoratet 2017, Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling ECT (IS-2629), side 25.

⁸ Helsedirektoratet 2017, Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling ECT (IS-2629), side 25.

⁹ NOU 2019:14, punkt 2.2.

¹⁰ NOU 2019:14, punkt 6.2.5.3.

¹¹ NOU 2019:14, punkt 1.5, jf. forslaget til ny tvangsbegrensningslov § 6-13.

¹² NOU 2019:14, punkt 1.5.

¹³ NOU 2019:14, punkt 1.5.

Elektrosjokk er en radikal behandlingsform som bør forbys når det ikke foreligger et klart samtykke, både fordi kunnskapsgrunnlaget er dårlig og av menneskerettslige grunner.¹⁴

15.5 Utvalgets vurderinger av behovet for lovendringer knyttet til bruk av ECT

Den rettsstilstanden som særlig kritiseres i relasjon til artikkel 15 knytter seg til bruk av elektrokonvulsiv behandling (ECT) uten samtykke, og mangel på rettssikkerhetsgarantier ved slik behandling.

Spørsmålet om konvensjonen stenger for bruk av ECT i alle tilfeller hvor det ikke foreligger samtykke, henger tett sammen med spørsmålet om det overhodet er adgang til ufrivillig behandling under konvensjonen. Utvalget vurderer dette spørsmålet under artikkel 14. Der konkluderes med at konvensjonen ikke hindrer enhver bruk av tvang. I henhold til Norges tolkningserklæring kan ufrivillig behandling likevel bare utføres når det er nødvendig, som en siste utvei og underlagt rettssikkerhetsgarantier.

I det følgende er det grunnlaget for ufrivillig ECT som vurderes nærmere.

Om denne formen for behandling bør være tilgjengelig og i hvilken utstrekning, er et omstridt medisinskfaglige spørsmål. Det understrekes også i Tvangslovutvalgets utredning NOU 2019:14 *Tvangsbegrensingsloven*. Her foreslår flertallet at ECT skal kunne brukes uten samtykke som et livreddende tiltak, såfremt ikke pasienten motsetter seg det, se lovforslaget § 6-13. Mindretallet vil ha forbud mot ECT hvor det ikke foreligger et klart samtykke, og begrunner det med at «kunnskapsgrunnlaget [om effekten av ECT] er dårlig»¹⁵

Utvalget merker seg at dette er omstridt, men har ikke kompetanse eller mandat til å vurdere kunnskapsgrunnlaget for ECT. I norsk rett gjelder et forsvarlighetskrav ved all behandling som utføres av helsepersonell, jf. helsepersonelloven § 4. Utvalget må basere seg på hva som i dag er ansett som forsvarlig.

Når det gjelder menneskerettslige forpliktelser, er det, slik sivilsamfunnet i sin alternative rapport til komiteen påpeker, flere ulike menneskerettsorganer som har kritisert den norske reguleringen på dette området. ØSK-komiteen anbefalte Norge i 2013 å forby tvungen ECT. Det illustrerer at menneskerettslige forpliktelser som blant annet følger av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, FNs torturkonvensjon og FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, legger økt press på begrunnelsen for å tillate inngripende former for behandling som er ufrivillig.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har også kritisert ordningen med at ECT kan utføres med grunnlag i den strafferettslige nødrettsbestemmelsen. Kritikken gjengis av Tvangslovutvalget, og oppsummeres av dette på følgende måte:

NIM pekte videre på at elektrokonvulsiv behandling (ECT) uten samtykke ikke har noen klar lovmessig forankring, og at den har svake rettssikkerhetsgarantier. NIM mente at hjemmelsgrunnlaget for ECT på nødrettslig grunnlag

¹⁴ NOU 2019:14, punkt 25.6.5.4.

¹⁵ NOU 2019:14, punkt 25.6.5.4.

sto i et svært anstrengt forhold til både Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8. I beste fall utføres ECT på et svakt rettslig grunnlag og med en kontroll som er langt dårligere enn for behandlingstiltak som ifølge forarbeidene til psykisk helsevernloven tilsynelatende anses som mindre inngripende overfor pasientene enn det ECT uten samtykke er. NIM stiller videre spørsmål ved om all ECT som i dag gjennomføres uten samtykke, faktisk bare gjennomføres i klare unntakstilfeller. De pekte også på at det er problematisk at en behandling som begrunnes i nødrett, i praksis kan strekke seg over dager og uker. De stilte spørsmål ved om en innledende nødrettsbetraktning er tilstrekkelig for hele behandlingsperioden, eller om det må foretas en ny nødrettsvurdering før hver oppfølgende behandling. De pekte også på at det var både rettslig og faktisk uklart når kriteriene for nødrettsbasert tvungen ECT forelå.¹⁶

NIMs kritikk er generell i lys av Norges menneskerettsforpliktelser. For utvalgets del fremstår det som at kritikken er treffende også i lys av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.

Det er en svakhet at lovgrunnlaget for bruk av ECT er uklart, og det er usikkert i hvilken utstrekning bruk av ECT skjer uten samtykke og eventuelt der pasienten motsetter seg slik behandling.¹⁷ FN-Komiteen peker på at det må sikres klare og effektive rettssikkerhetsgarantier ved behandling, herunder beslutningsstøtte og effektive klagemekanismer. I tillegg peker den på tilgang til juridisk rådgivning og fri rettshjelp som sentralt, samt at den enkelte må motta tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter. Som allerede nevnt i andre deler av utredningen, herunder under artikkel 12 og 14, er det i norsk rett en pågående prosess med å finne frem til ordning for beslutningsstøtte. Tvangslovutvalget har foreslått lovfestet at departementet skal utrede og prøve nye modeller og veiledning, råd og tjenester (beslutningsstøtte).

Konvensjonen oppstiller et rammeverk som de norske reglene må vurderes opp mot. Tvangslovutvalgets forslag er redegjort for i punkt 15.4.2 ovenfor. I sin vurdering har Tvangslovutvalget sett hen til forpliktelsene under konvensjonen og andre menneskerettsforpliktelser. Flertallet i Tvangslovutvalget mener at konvensjonen ikke stenger for ufrivillig bruk av ECT som et livreddende tiltak.

I tråd også med konvensjonens artikkel 14 og Norges tolkningserklæring til artikkel 14 og 25, kan ikke utvalget se at det er konvensjonsstridig å ha en snever adgang til behandling uten samtykke fra den enkelte. Det antas også å gjelde for ECT, selv om det er tale om behandling som griper sterkt inn i den personlige integritet.

Men dagens ordning, hvor vilkårene for ECT ikke er lovregulert utover den generelle nødrettsbestemmelsen, og heller ikke ledsaget av spesifikke rettssikkerhetsgarantier, kan det ikke anses å være forenlig med konvensjonen.

Utvalget mener derfor at dersom det skal være adgang til bruk av ECT uten samtykke, må vilkårene for dette og pasientens prosessuelle rettigheter i den forbindelse lovfestes. Utvalget har ikke selv utarbeidet forslag til lovtekst, men viser til Tvangslovutvalgets forslag til ny lov § 6-13 (NOU 2019: 14), som utvalget antar vil være forenlig med konvensjonen.

¹⁶ NOU 2019:14, punkt 6.2.6.3.

¹⁷ Se også utførlig omtale av problemstillingen i Dahlberg 2022.



ARTIKKEL 16

Frihet fra utnyttning, vold og misbruk

16.1 Forpliktelser etter konvensjonen

Etter artikkel 16 skal partene treffe alle egnede tiltak for å beskytte funksjonshemmede mot alle former for utnyttning, vold og misbruk.

Komiteens rapport (2017) fra sesjon 13-16, inneholder en kort oversikt over komiteens oppfatninger og anbefalinger til medlemslandene knyttet til ulike konvensjonsforpliktelser. Om artikkel 16 fremhever komiteen bekymringer omkring vold mot kvinner med funksjonsnedsettelse, herunder seksuell vold, i tillegg til bekymring rundt vold mot barn med funksjonsnedsettelse, herunder mobbing, fysisk avstraffelse og menneskehandel. Når det gjelder funksjonshemmede generelt, fremheves at vold forekommer i både offentlige og private institusjoner. I tillegg forekommer vold mot funksjonshemmede i væpnet konflikt.¹ Komiteen anbefaler å gjøre tiltak for å forhindre og beskytte mot vold, misbruk og utnyttelse.

¹ A/72/55, avsnitt 40-41.

ARTICLE 16 FREEDOM FROM EXPLOITATION, VIOLENCE AND ABUSE

1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social, educational and other measures to protect persons with disabilities, both within and outside the home, from all forms of exploitation, violence and abuse, including their gender-based aspects.

2. States Parties shall also take all appropriate measures to prevent all forms of exploitation, violence and abuse by ensuring, inter alia, appropriate forms of gender- and age-sensitive assistance and support for persons with disabilities and their families and caregivers, including through the provision of information and education on how to avoid, recognize and report instances of exploitation, violence and abuse. States Parties shall ensure that protection services are age-, gender- and disability-sensitive.

3. In order to prevent the occurrence of all forms of exploitation, violence and abuse, States Parties shall ensure that all facilities and programmes designed to serve persons with disabilities are effectively monitored by independent authorities.

4. States Parties shall take all appropriate measures to promote the physical, cognitive and psychological recovery, rehabilitation and social reintegration of persons with disabilities who become victims of any form of exploitation, violence or abuse, including through the provision of protection services. Such recovery and reintegration shall take place in an environment that fosters the health, welfare, self-respect, dignity and autonomy of the person and takes into account gender- and age-specific needs.

5. States Parties shall put in place effective legislation and policies, including women- and child-focused legislation and policies, to ensure that instances of exploitation, violence and abuse against persons with disabilities are identified, investigated and, where appropriate, prosecuted.

16.2 Norges gjennomføring

16.2.1 Ratifikasjonen

I Prop. 106 S (2011-2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen, er artikkel 16 ikke omtalt. I proposisjonen gjennomgås konvensjonsforpliktelsene med sikte på behov for lovendring i norsk rett. Forpliktelsene under artikkel 16 ble ikke ansett for å foranledige lovendringer i norsk rett.

16.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport omtales norsk lovgivning på ulike områder, herunder straffebud som gir et særskilt vern for enkelte utsatte persongrupper som funksjonshemmede. Blant

annet er funksjonshemmede en av flere persongrupper som er vernet under straffelovens forbud mot hatefulle ytringer, og mot diskriminering i ervervsmessige forhold. Straffeloven inneholder også bestemmelser som beskytter mot seksuelt misbruk av personer med ulike funksjonsnedsettelse. Generelt gjelder at dersom en straffbar handling har sin bakgrunn i at offeret har en funksjonsnedsettelse, er det en skjerpene omstendighet i straffeutmåling.

I statsrapporten omtales også Prop. 112 L (2014–2015) om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner) hvor det foreslås at første avhør som hovedregel skal tas uten at mistenkte blir siktet eller varslet. Dersom forslaget blir vedtatt, vil det senke terskelen for å anmelde og legge til rette for at de som har mistanker om vold eller overgrep mot særlig sårbare voksne, raskt melder fra til politiet. Videre vil endringene minske risikoen for at særlig sårbare voksne blir utsatt for nye overgrep og trusler i tiden mellom anmeldelse og avhør. Slik vil samfunnet i større grad kunne avdekke og forhindre overgrep mot utviklingshemmede og andre personer med lignende funksjonsnedsettelse.

Forslaget om tilrettelagt avhør, ble vedtatt ved lov 10. juni 2015 nr. 91, og trådte i kraft 2. oktober samme år.² I den anledning er det også vedtatt en forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitnet (tilrettelagt avhør). På nåværende tidspunkt foreligger et høringsbrev fra Riksadvokaten av 16. mai 2023. Høringen gjelder forslag til nye retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak mv.

16.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I sivilsamfunnets alternative rapport (2019) fremheves flere bekymringer knyttet til artikkel 16.³ Det vises til forskning om at funksjonshemmede utsettes for overgrep i større grad enn andre. Det hevdes at det begås feil i domstolene, som for eksempel at saker ofte uriktig vurderes som seksuell utnyttning heller enn voldtekt i saker hvor fornærmede er en kvinne med funksjonsnedsettelse. Videre at det er mangel på forskning og statistikk når det gjelder omfang av vold og seksuelle overgrep mot funksjonshemmede barn og unge. Det uttrykkes også bekymring for at funksjonshemmede utsettes for fordomsbasert diskriminering og hatytringer. Samtidig mener sivilsamfunnet at hatytringer mot funksjonshemmede ofte uriktig etterforskes og pådømmes som andre former for kriminalitet, som ikke reflekterer at det er tale om hatytringer.

16.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen har i sine avsluttende merknader til Norge uttrykt bekymring over vold, trakassering, hatkriminalitet, seksuelt misbruk mv. Komiteen anbefaler Norge å sørge for opplæring av familier, helsepersonell, politi og andre, og å styrke forebyggende arbeid og rettsforfølgelse av slike lovbrudd.

² Se straffeprosessloven § 239.

³ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019, avsnitt 69–77.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 16

27. The Committee is concerned about:

(a) The lack of training for families, caregivers, health-care personnel and law enforcement officers on recognizing all forms of exploitation, violence and abuse against persons with disabilities;

(b) Cases of abuse, exploitation and violence, including sexual violence, against persons with disabilities, particularly women and girls with disabilities, which are often unreported and for which no reparation is therefore provided, and the lack of specific measures to protect women and girls with disabilities, especially those with psychosocial or intellectual disabilities, from gender-based violence;

(c) The high number of persons with disabilities who are subjected to bullying, hate speech and hate crimes, whose cases are often neither identified nor investigated as hate crimes.

28. The Committee recommends that the State party take measures to:

(a) Provide regular training for families, caregivers, health-care personnel and law enforcement officers on recognizing all forms of exploitation, violence and abuse;

(b) Conduct investigations into all allegations of violence and abuse, including sexual abuse, of persons with disabilities, especially gender-based violence against women and girls with disabilities, particularly those with psychosocial or intellectual disabilities;

ensure that perpetrators are brought to justice and impose appropriate sanctions; and ensure that victims have access to immediate protection and support services and information, including mainstream services and shelter facilities, and complaint mechanisms and reparation, without discrimination, including individualized support to prevent the denial of reasonable accommodation;

(c) Take all measures necessary to prevent persons with disabilities from being subjected to bullying, hate speech and hate crimes, and ensure that the law enforcement and judicial systems identify, investigate and sanction hate crimes against persons with disabilities.

16.3 Utvalgets vurderinger av behovet for lovendringer

Utvalget mener at det ikke er behov for å gjøre lovendringer for å imøtekomme forpliktelsene under artikkel 16.

Merknadene fra komiteen og bekymringene som uttrykkes av komiteen og sivilsamfunnet er ikke knyttet til behov for lovendringer, men til praktiseringen av reglene og til behov for å sikre økt kompetanse og kunnskap. For eksempel påpekes behov for å sørge for opplæring av familier, politi og helsepersonell, og å sikre tilfredsstillende etterforskning og i retteføring av straffesaker.



ARTIKKEL 17

Vern om personlig integritet

Etter artikkel 17 har alle funksjonshemmede rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre. Utvalget drøfter særlig de norske reglene om sterilisering og abort.

17.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

I artikkel 17 slås det fast at alle funksjonshemmede har rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre.

ARTICLE 17 PROTECTING THE INTEGRITY OF THE PERSON

Every person with disabilities has a right to respect for his or her physical and mental integrity on an equal basis with others.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter fremhever, basert på avsluttende merknader den generelt har gitt til medlemsstatene, at den er bekymret for tvungen sterilisering og abort, og tvang i prosesser som gjelder seksuell og reproduktiv helse. Komiteen er også bekymret for skadelig praksis, som kjønnslemlestelse, av funksjonshemmede kvinner. Komiteen har generelt anbefalt medlemsstatene å oppheve lovgivning om tvungen abort og sterilisering, forby ufrivillig medisinsk behandling og gi opplæring til helsepersonell om funksjonshemmedes rettigheter.¹

¹ A/72/55, avsnitt 42-43.

17.2 Norges gjennomføring

17.2.1 Ratifikasjonen

Artikkel 17 omtales ikke i Prop. 106 S (2011–2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen, noe som tilsier at departementet ikke anså det nødvendig å gjøre lovendringer for å oppfylle forpliktelsene i denne bestemmelsen.

17.2.2 Norges statsrapport

I statsrapporten omtales regler om samtykke og unntakene i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Videre omtales lovregler om sterilisering og abort der personen er funksjonshemmet.

17.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

I den alternative rapporten fra sivilt samfunn kritiseres vergens rolle ved abort og sterilisering. Med grunnlag i denne kritikken anbefales Norge å avskaffe lovgivning som tillater tvangsinngrep som abort eller sterilisering av funksjonshemmede.

17.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 17

29. The Committee is concerned that persons with disabilities, including women and children, reportedly continue to be subjected to involuntary medical treatment, including forced abortion and sterilization.

30. The Committee recommends that the State party adopt effective measures to ensure respect for the right of persons with disabilities, particularly women and children, to provide informed and prior consent to medical treatment, including abortion and sterilization, regardless of the severity and type of impairment, and provide efficient support mechanisms for decision-making.

I de avsluttende merknader til Norge i tilknytning til artikkel 17, uttrykker komiteen at den er bekymret for at funksjonshemmede, herunder kvinner og barn, fortsatt blir utsatt for ufrivillig medisinsk behandling som tvungen abort og sterilisering. Komiteen anbefaler at det iverksettes tiltak for å sikre at behandling skjer i samsvar med fritt og informert i samtykke, uansett type funksjonsnedsettelse og alvorlighetsgrad, og at det sørges for effektive mekanismer for beslutningsstøtte.

17.3 Norsk lovgivning

Etter Grunnloven § 102 andre ledd skal statens myndigheter sikre et vern om den personlige integritet. I Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum understrekes det at også barn har rett til vern om sin personlige integritet.

Både helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 og pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a slår fast at den enkelte har rett til et verdig tjenestetilbud av den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dette medfører at det samlede tjenestetilbudet må innrettes slik at en ivaretar den enkeltes fysiske og psykiske integritet.

Helsehjelp kan bare gis med pasientens samtykke, med mindre det foreligger lovhjemmel eller annet gyldig rettsgrunnlag for å gi helsehjelp uten samtykke (jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1). Det er fastsatt unntak fra samtykkekravet som åpner for behandling uten den funksjonshemmedes samtykke i særlige tilfeller. Utvalget drøfter disse reglene i del II om artikkel 14. Steriliseringsloven og abortloven har også regler som begrenser funksjonshemmedes selvbestemmelse. Utvalget drøfter disse lovene i sammenheng med artikkel 17, se nedenfor punkt 17.5.

17.4 Utvalgets generelle vurdering av behovet for lovendringer

For utvalget er spørsmålet om det er nødvendig å gjøre lovendringer for å bringe norsk rett i samsvar med forpliktelsene under artikkel 17.

Komiteen har kritisert de norske reglene som lar vergen være en del av beslutningsprosessen i spørsmål om abort og sterilisering. Problemstillinger om verge og andre tredjeparters rolle i denne sammenheng berører flere artikler.

Utvalget har valgt å drøfte vergemålsloven generelt under artikkel 12 i del II. Spørsmål knyttet til ufrivillig medisinsk behandling generelt, drøftes under artikkel 14. De særlige spørsmålene knyttet til abort og sterilisering drøftes her i punkt 17.5. Utenom disse problemstillingene ser utvalget ikke at det er nødvendig å vurdere lovendringer i lys av artikkel 17.

Rettighetene overlapper til dels med andre rettigheter i konvensjonen, og rettigheter av samme karakter er allerede inkorporert gjennom andre menneskerettskonvensjoner.

17.5 Sterilisering og abort

17.5.1 Begrensninger i selvbestemmelsesretten

Abortloven og steriliseringsloven innebærer begrensninger i selvbestemmelsesretten for visse funksjonshemmede i svært viktige personlige forhold. Verger kan begjære sterilisering og abort på vegne av personer med alvorlige psykiske lidelser, utviklingshemmede og psykisk svekkede personer, og reglene hjemler en viss adgang til å fatte vedtak om abort og sterilisering uten samtykke eller i strid med den funksjonshemmedes vilje. Det vises til den nærmere fremstillingen nedenfor.

Utvalget drøfter abortloven og steriliseringsloven i sammenheng med artikkel 17 om personlig integritet, slik komiteen har gjort. Lovene kan imidlertid være problematiske også i lys av flere av de andre artiklene i konvensjonen. Lovenes begrensninger i selvbestemmelsesretten kan innebære direkte eller indirekte diskriminering i strid med artikkel 5 om ikke-diskriminering og artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse. Det er tilfelle tale om diskriminering på flere grunnlag av funksjonshemmede kvinner, i strid med artikkel 6. Artikkel 23 om familielivet anerkjenner funksjonshemmedes rett til fritt og ansvarlig å treffe beslutninger om antall barn og avstand mellom barnefødsler, og at funksjonshemmede skal beholde sin fruktbarhet på lik linje med andre. Andre relevante bestemmelser er artikkel 14 om frihet og sikkerhet, og artikkel 22 om privatliv. Utvalget viser til drøftelsene av disse artiklene.

17.5.2 Abortloven

Abortloven § 2 regulerer når abort kan skje og på hvilke vilkår. Kvinnen selv tar den endelige avgjørelsen såfremt inngrepet kan skje før utgangen av «tolvte svangerskapsuke» og «tungtveiende medisinske grunner ikke taler mot det». Etter tolvte svangerskapsuke tas avgjørelsen av en nemnd, jf. § 2 tredje ledd og § 7.

Abortloven § 4 første ledd fastsetter at begjæring om abort skal fremsettes av kvinnen selv. Er kvinnen utviklingshemmet, skal hennes verge gis anledning til å uttale seg, med mindre særlige grunner taler mot det. Har vergen uttalt seg mot at kvinnen skal få abort, kan det bare foretas hvis statsforvalteren samtykker, jf. § 9 første ledd bokstav b.

Er kvinnen alvorlig sinnslidende eller utviklingshemmet i betydelig grad, kan begjæringen settes frem av vergen. Kvinnens samtykke skal da innhentes såfremt det kan antas at hun har evne til å forstå betydningen av inngrepet, jf. § 4 andre ledd. Dersom kvinnens samtykke ikke er innhentet, må statsforvalteren samtykke. Samtykke til abort kan da bare gis når dette vil være «i kvinnens klare interesse», jf. § 9 andre ledd, hvor det også pekes på hva som skal vektlegges ved vurderingen. Det skal blant annet tas hensyn til om vilkårene i § 2 tredje ledd for å samtykke i abort etter 12. svangerskapsuke er oppfylt, og til hvordan vergen bedømmer situasjonen.

Som det fremgår forutsetter bestemmelsene at kvinnene som nevnt i § 4 første og andre ledd har verge. Dersom det ikke er tilfelle, skal statsforvalteren oppnevne verge etter begjæring fra hennes lege eller fra abortnemnda.

Legen eller nemnda skal gi kvinnen opplysninger om inngrepets art og medisinske virkninger, jf. § 5. Denne informasjonen må være tilrettelagt for kvinnens individuelle forut-

setninger for å kunne forstå informasjonen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5. Opplysning om den informasjonen som er gitt, skal nedtegnes i kvinnens journal, jf. § 3-5 tredje ledd. Det er med andre ord ikke adgang til å gjennomføre abort på en kvinne uten at hun er informert om hva som skal skje.

Reglene innebærer at abort kan gjennomføres uten kvinnens samtykke, men bare hvis hun ikke er i stand til å forstå hva inngrepet handler om. Med en så lav terskel for samtykkekompetanse, vil det ytterst sjelden være tale om abort uten samtykke fra kvinnen selv.²

Abortloven regulerer som det fremgår, innvilgelse av abort og lovligheten av abort uten kvinnens samtykke. Et annet spørsmål er om kvinnen kan tvinges til å gjennomgå inngrepet dersom hun motsetter seg dette. Pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A om helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen, regulerer slike situasjoner. Abort kan bare tvinges gjennom dersom de strenge kumulative vilkårene i § 4 A-3 er oppfylt. Vilråene er at inngrepet «anses nødvendig», at «unntatelse kan føre til vesentlig helseskade for pasienten» at «inngrepet står i forhold til behovet for helsehjelpen» og at inngrepet «etter en helhetsvurdering framtrer som den klart beste løsningen for pasienten». Det vil ut fra dette bare være aktuelt dersom gjennomføring av svangerskapet kan være farlig for kvinnen.

17.5.3 Steriliseringsloven

Steriliseringslovens regler om sterilisering av funksjonshemmede er skåret over samme lest som reglene i abortloven. Det fremgår av § 2 at kvinner og menn over 25 år kan steriliseres når de selv ber om det. Dette gjelder ikke personer som har en alvorlig sinnslidelse eller er utviklingshemmet eller psykisk svekket. Disse kan etter søknad til steriliseringsnemnda få tillatelse til sterilisering dersom ett av følgende vilkår i § 3 første ledd er oppfylt:

- a) svangerskap og fødsel for kvinne som søker kan føre til betydelig fare for hennes liv eller for hennes fysiske eller psykiske helse,
- b) omsorg for barn kan sette søkeren i en særlig vanskelig livssituasjon,
- c) det på grunn av arveanlegg hos søkeren er betydelig fare for at barn i tilfelle kan få alvorlig sykdom eller lyte,
- d) søkeren på grunn av sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming – eller svekkelse i tilfelle ikke vil kunne dra tilfredsstillende omsorg for barn.

Det kreves også samtykke fra vergen, jf. § 4. Har søkeren ikke verge, skal statsforvalteren oppnevne verge etter begjæring fra vedkommendes lege, steriliseringsrådet eller steriliseringsnemnda. Loven gir med dette vergen en «vetorett».

Vergen kan fremsette søknad på vegne av en person som har en så alvorlig sinnslidelse eller utviklingshemming eller psykisk svekkelse at vedkommende ikke har evne til selv å ta standpunkt til inngrepet og at helbredelse eller vesentlig bedring ikke kan påregnes (§ 4).

Selv om de nevnte vilkårene er oppfylt, kan tillatelse til sterilisering bare gis der dette framstår som det beste alternativet for å forebygge svangerskap for den det gjelder, jf. § 5

² Halvorsen 2016 side 174.

andre ledd tredje punktum. Dette siste vilkåret kom inn i loven ved en lovendring i 2006 som en tilpasning til kravene i Europarådets biomedisinkonvensjon fra 1996. Med grunnlag i denne tilføyelsen la lovgiver ved ratifisering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, til grunn at det ikke er tale om tvangssterilisering, men en anledning til å få utført et steriliseringsinngrep når dette ubetinget er det beste for den det gjelder.³

Lovavdelingen har i en tolkningsuttalelse fra 2005 omtalt inngrepets grad av alvorlighet og nødvendighet:

Sterilisering av psykisk utviklingshemmede og personer med alvorlige psykiske lidelser uten at deres samtykke hentes inn, er et omstridt tema blant Europarådets medlemsland. Imidlertid må det som nevnt også kunne påvises at inngrepet står i et rimelig forhold til de formål det skal fremme. Sterilisering er et meget alvorlig inngrep. Sterilisering innebærer som utgangspunkt varig tapt forplantningsevne, og er således et irreversibelt inngrep som tar fra vedkommende en funksjon som av mange oppleves som svært sentral. Tatt i betraktning at det i dag finnes flere andre og mindre inngripende metoder for å hindre graviditet, kan det diskuteres om forholdsmessighetskravet vil være oppfylt i alle de tilfellene som omfattes av steriliseringsloven slik den er formulert i dag. Vi mener det er utvilsomt at bruk av p-sprøyte eller spiral som regel må anses å være mindre inngripende enn sterilisering. Helse- og omsorgsdepartementet viser i brev 18. november 2004 til at slike prevensjonsmetoder ikke kan anvendes i alle tilfeller. For å tilfredsstille konvensjonen må etter vår oppfatning sterilisering begrenses til nettopp de tilfelle der andre prevensjonsmidler ikke er tilstrekkelige for å oppnå det ønskede formål, og dette bør komme klart fram i loven som et ytterligere vilkår for sterilisering.⁴

Sterilisering av personer som har en alvorlig sinnslidelse eller er utviklingshemmet eller -svakket avgjøres av steriliseringsnemnda, jf. § 5 andre ledd.

Personen skal gis opplysninger om inngrepets art, risiko og medisinske virkninger, jf. steriliseringsloven § 5 tredje ledd. Denne informasjonen må være tilrettelagt for kvinnens individuelle forutsetninger for å kunne forstå informasjonen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5. Opplysning om den informasjonen som er gitt, skal nedtegnes i pasientjournalen, jf. § 3-5 tredje ledd. Det er med andre ord ikke adgang til å gjennomføre sterilisering uten at personen er informert om hva som skal skje.

I Helsedirektoratets kommentar til steriliseringsloven, står det at loven er basert på frivillighet og at inngrepet ikke kan utføres dersom personen motsetter seg det. Direktoratet skriver at loven ikke regulerer gjennomføringen av selve inngrepet og at bruk av tvang i forbindelse med gjennomføringen ikke er tillatt.⁵ Dette følger av de strenge vilkårene i pasient- og brukerrettighetsloven §4A-3 for adgangen til å gi helsehjelp som pasienten motsetter seg.

Steriliseringsloven gjelder likt for kvinner og menn, selv om reglene vanligvis drøftes i tilknytning til kvinners reproduktive rettigheter.

³ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.10.

⁴ Justis- og politidepartementet, tolkningsuttalelse fra lovavdelingen: §§ 4 og 8 - Biomedisinkonvensjonen og forholdet til abortloven og steriliseringsloven, 1. mars 2005.

⁵ Helsedirektoratet, kommentar til steriliseringsloven, hentet 7. juni 2023, kommentarene til § 4.

Loven har også regler om kastrering, jf. § 8 som sier at en mann som har bosted her i landet, etter søknad kan få tillatelse til kastrering «hvis han på grunn av abnorm kjønnsdrift må formodes å ville begå sedelighetsforbrytelser». Reglene i § 4 gjelder tilsvarende, slik at kastrering krever vergens samtykke og også kan begjæres av vergen. Loven åpner således for kastrering uten at det innhentes samtykke fra personen inngrepet skal utføres på. I praksis har imidlertid Steriliseringsrådet lagt til grunn at kastrering ikke kan foretas uten at det innhentes slikt samtykke.⁶ Utvalget går ikke nærmere inn på reglene om kastrering.

17.5.4 Utvalgets vurdering av behovet for å endre steriliseringsloven og abortloven

Når den det gjelder selv begjærer abort eller sterilisering

Vergens rolle

Gjeldende reglene gir i visse tilfeller *vergen* en rolle i slike situasjoner. For *abort* gjelder at vergen skal gis anledning til å uttale seg der kvinnen er utviklingshemmet. Hvis vergen har uttalt seg mot abort, krever abort statsforvalterens samtykke. For *sterilisering* gjelder at vergen må samtykke dersom søkeren er alvorlig sinnslidende eller alvorlig utviklingshemmet eller -svakket. Samtykker ikke vergen, stanser prosessen, Dersom vergen samtykker, avgjøres spørsmålet av en steriliseringsnemnd. Den som er satt under vergemål har ikke adgang til å få overprøvd vergens beslutning.

Forholdet til selvbestemmelsesretten

Uten at forarbeidene kan sees å drøfte spørsmålet på prinsipielt grunnlag, synes bestemmelsene å bygge på en holdning om at den som har nedsatte kognitive evner (abort) eller sterkt nedsatte kognitive eller psykososiale evner (sterilisering), ikke kan overlates å selv treffe irreversible avgjørelser om egen reproduksjonsmulighet. Vergen har vetorett når det gjelder sterilisering, og innflytelse på avgjørelsen om abort, idet avgjørelsen flyttes fra kvinnen til statsforvalteren dersom vergen uttaler seg mot.

Å frata personer i disse gruppene den rett de ellers ville hatt til å selv å bestemme at de vil fjerne sin reproduksjonsevne generelt (sterilisering) eller konkret (abort), er det samme som å frata dem rettslig handleevne når det gjelder slike beslutninger. Som nærmere omtalt under utvalgets behandling av artikkel 12, er det ulike meninger om adgangen generelt til fratakelse av rettslig handleevne er forenlig med konvensjonen. Norge har lagt til grunn at konvensjonen gir en slik adgang, men forutsetter at den bare skal brukes der det er nødvendig som en siste utvei, og være underlagt kontrollmekanismer.

Den kompetansen steriliseringsloven og abortloven gir til å begrense den rett den funksjonshemmede ellers ville hatt til sterilisering eller abort, må følgelig benyttes i tråd med dette. Dette gjelder både vergens og det aktuelle beslutningsorganets avgjørelser.

Utvalget anser det på denne bakgrunn ikke å være nødvendig at lovene umiddelbart endres for å unngå konvensjonsbrudd.

⁶ Justis- og politidepartementet, tolkningsuttalelse fra lovavdelingen: §§ 4 og 8 - Biomedisinkonvensjonen og forholdet til abortloven og steriliseringsloven, 1. mars 2005.

Lovene bør gjennomgås i lys av konvensjonen

Lovene er imidlertid innrettet på en måte som står i et klart spenningsforhold til konvensjonen og det grunnsynet denne bygger på, og bør endres. I den forbindelse nevner utvalget også følgende:

Norge anerkjenner forpliktelsene til å sikre at funksjonshemmede mottar den støtte og bistand de trenger for å utøve sin rettslige handleevne, jf. artikkel 12 nr. 3 og den norske tolkningserklæringen til artikkel 12. Beslutninger om abort og sterilisering er inngripende og et område hvor beslutningsstøtte er svært viktig. Lovene krever at søkeren skal gis informasjon og veiledning. Bestemmelsene må praktiseres i lys av konvensjonen, men det må også vurderes om dette, sammen med eventuelle andre støttetiltak, er tilstrekkelig,

Det er også et spørsmål om hvordan lovenes regler om vergens rolle harmonerer med vergemålsloven slik den lyder etter endringene i 2023 (se del II punkt 12.6). Vergemålsloven fastsetter at vergemålet skal være et frivillig støttetiltak, og det skal ikke oppnevnes verge hvis det er eller antas å være i strid med personens ønsker, jf. § 20. Etter § 21 kan vergemålet omfatte økonomiske og/eller personlige forhold, og vedtaket om vergemål skal uttrykkelig ta stilling til omfanget av vergemålet. Skal man ta steriliseringsloven og abortloven på ordet, vil følgelig en verge som er oppnevnt fordi den funksjonshemmede ønsker bistand i økonomiske anliggender, kunne påvirke vedkommendes mulighet til å få abort eller sterilisering. Ut fra forarbeidene er det uklart om disse bestemmelse skal fortolkes på denne måten, selv om ordlyden gir vergen myndighet. I forarbeidene uttales det at slike bestemmelser skal forstås slik at vergen har en slik rolle, selv om vergemålet ikke omfatter det aktuelle forholdet.⁷ Det står samtidig om abortloven § 4 og steriliseringsloven § 4 at «vergemålsloven åpner for at vergeoppdraget kan skreddersys for oppgavene» etter abortloven/ steriliseringsloven.⁸ Her er det åpenbart behov for å revurdere regelverket og i det minste harmonisere det. Se også del II punkt 12.7 om vergemålets betydning etter andre lover.

Endelig nevner utvalget at det oppleves stigmatiserende at det er visse diagnoser, eller tilstander som angis med diagnosenære betegnelser, som medfører særbehandling. Dermed det etter en nærmere vurdering fortsatt anses nødvendig med særlige regler om behandling av ønske fra den det gjelder om abort eller sterilisering, må det vurderes om det er også er nødvendig å knytte bestemmelsenes anvendelsesområde til slike diagnosenære vilkår. Slike vilkår kan eventuelt være diskriminerende i seg selv. Se nærmere om slike vilkår i del II punkt 12.6.3.

Når den det gjelder ikke har samtykket til inngrepet

Tvang

Som det fremgår av fremstillingen av gjeldende rett, er det ikke aktuelt å tvinge noen til å gjennomgå sterilisering. Det kan unntaksvis være aktuelt å tvinge en kvinne til å gjennomgå abort, men bare der gjennomføring av svangerskapet kan medføre vesentlig helseskade for henne. I Norges tolkningserklæring til artikkel 14 og 25 erklærer Norge som sin forståelse at konvensjonen tillater tvungen behandling av mennesker når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettsikkerhetsgarantier. Utvalget antar at den adgangen til tvang som følger av pasient- og

⁷ Prop 46 L (2012–2013) punkt 3.2.1.

⁸ Prop. 46 L (2012–2013) merknadene til lov nr. 18 og 19.

brukerrettighetsloven § 4-A3 andre ledd åpner for med hensyn til abort, ligger innenfor denne begrensningen. Det er tale om en nødsituasjon, og konvensjonen kan ikke sees å nødvendiggjøre noen lovendring.

Uten samtykke

Reglene tillater at det i visse tilfeller gjennomføres abort eller sterilisering uten at den det gjelder, har samtykket, noe som kan være aktuelt uten bruk av tvang. De materielle vilkårene er nokså like i de to lovene, men ikke identiske. For abort er vilkårene at kvinnen er alvorlig sinnslidende eller utviklingshemmet i betydelig grad og ikke har evne til å forstå betydningen av inngrepet. Dessuten må abort være i kvinnens klare interesse. For sterilisering er de materielle vilkårene at vedkommende har en så alvorlig sinnslidende eller utviklingshemming eller -svkkelse at han eller hun ikke har evne til selv å ta standpunkt til inngrepet, og helbredelse eller vesentlig bedring ikke kan påregnes. Dessuten må sterilisering fremstå som det beste alternativet for å forebygge svangerskap. De prosessuelle vilkårene er for begge inngrepstypene at vergen har begjært at inngrepet utføres. Dessuten må for abort statsforvalteren (og etter 12. svangerskapsuke, abortnemnda) samtykke. For sterilisering må steriliseringsnemnda samtykke.

Også her er det tale om å frata de det gjelder rettslig handleevne, og da slik at de utsettes for inngrep i sin mulighet til reproduksjon, konkret (abort) eller generelt (sterilisering), uten å ha samtykket. Det er tale om begrenset selvbestemmelse med hensyn til alvorlige og irreversible inngrep i funksjonshemmedes integritet og reproduktive helse. Hvorfor det er slike særlige regler om sterilisering og abort for funksjonshemmede, kan ikke sees å være drøftet på prinsipielt grunnlag i forarbeidene. Vilårene om at vedkommende selv ikke er i stand til å forstå hva inngrepet innebærer eller ta standpunkt til inngrepet, og at det må være det beste alternativet til å forebygge svangerskap (sterilisering) eller i kvinnens klare interesse (abort), vitner imidlertid om at lovens åpning for slik avgjørelser iallfall først og fremst bunner i omsorg for de det gjelder. Det er imidlertid betydelig risiko for misbruk.

Kritikk fra internasjonale overvåkingsorganer

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har kritisert medlemslandene for fremdeles å operere med lovgivning som åpner for ufrivillig sterilisering. I de generelle kommentarene til artikkel 6 kritiserer komiteen at kvinners frihet til å ta egne valg om reproduktiv helse underlegges restriksjoner, typisk ut fra en begrunnelse om at inngrepet er til det beste for dem. Komiteen anbefaler at statene endrer lovgivning om ufrivillig eller tvungen sterilisering eller abort.⁹

Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og uttalelser fra FNs komite for overvåking av Kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW-komiteen) trekker i samme retning.

CEDAW-komiteen viser til Kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 15 og kritiserer at kvinner utsettes for medisinske inngrep uten samtykke og at de utsettes for tvungen sterilisering og abort.¹⁰

⁹ General Comment no. 3, avsnitt 63 bokstav a.

¹⁰ CEDAW-komiteen, *General Comment no. 35*, avsnitt 18 og 29.

Den europeiske menneskerettsdomstol avsa 22. november 2022 en dom i saken *G.M. og andre v. Moldova*.¹¹ Klagerne var tre utviklingshemmede kvinner som hevdet at deres rettigheter under konvensjonen var krenket ved at de hadde blitt utsatt for tvungen abort og tvungent prevensjonstiltak i form av innsettelse av spiral. Kvinnene bodde på en psykiatrisk institusjon der de ble utsatt for voldtekt av en overlege. Situasjonen var ekstrem. Men domstolens uttalelser har generell relevans. Domstolen la til grunn at staten hadde brutt EMK på grunn av manglende rettssikkerhetsgarantier og informert samtykke til medisinske inngrep som abort og prevensjon:

the Government failed to demonstrate the existence of any legal provisions, safeguards and mechanisms meant to support persons like the applicants, who were intellectually disabled but had not been deprived of their legal capacity, to express a valid and fully informed consent for medical interventions, especially in respect of abortions and contraception.

Vilkårene må være strenge

Som omtalt over, har Norge lagt til grunn at konvensjonen ikke stenger for fratakelse av rettslig handleevne som en siste utvei, og underlagt kontrollmekanismer.

Det er grunn til å understreke dette. Å beslutte irreversible inngrep som fratar den funksjonshemmede muligheten til å få barn, konkret eller generelt, er – selv om det er begrunnet med omsorg for kvinnen – så inngripende at en slik adgang, om den overhodet brukes, må begrenses til tilfeller hvor dette er siste utvei. Det må også kreves notoritet og grundig saksbehandling utover det som kan leses av de aktuelle lovene. Innhenting av samtykke eller vurderingen av manglende samtykkekompetanse må begrunnes og dokumenteres, og den funksjonshemmede må sikres beslutningsstøtte i samsvar med artikkel 12 nr. 3. Dette gjelder både for vergen og beslutningsmyndighetene. Det vises til det som uttalt over under vurderingen av adgangen til å frata rettslig handleevne til å beslutte abort og sterilisering.

Forutsatt at lovene anvendes i tråd med dette, antar utvalget at det heller ikke for reglene om abort eller sterilisering uten samtykke, er nødvendig at lovene endres umiddelbart for å unngå konvensjonsbrudd. Men for å unngå risiko for slikt brudd, bør også disse reglene gjennomgås. Foruten de forhold som allerede er nevnt her og i drøftelsen over knyttet til tilfellene hvor den funksjonshemmede selv ønsker abort eller sterilisering, bør i en den forbindelse blant annet ha følgende forhold for øye:

Et av vilkårene for sterilisering uten samtykke er at vedkommende «ikke har evne til selv å ta standpunkt til inngrepet». Et av vilkårene for abort er at det kan antas at kvinnen ikke «har evne til å forstå betydningen av inngrepet». Det er ikke helt klart hva vedkommende skal forstå og hvordan dette funksjonskravet skal vurderes. Dette sikter nok til forståelse for hva selve inngrepet innebærer fysisk og at det vil bety at han/hun ikke kan få barn i fremtiden, Men gjelder det også forståelse av hva det innebærer å ha omsorgen for et barn og innsikt i for egen omsorgsevne? Av hensyn til rettssikkerheten bør vilkårene vurderes eller klargjøres. Statsforvalterens beslutning om abort baseres på en vurdering av hva som «i kvinnens klare interesse», jf. abortloven § 9 andre ledd. Det skal legges vekt på hvordan kvinnes selv bedømmer situasjonen. Det bør vurderes om dette er tilstrekkelig til å sikre at det er den beste tolkningen av hennes vilje og preferanser som legges til grunn,

¹¹ *G.M og andre mot Moldova* (2022), saksnr. no. 44394/15.

slik artikkel 12 nr. 4 krever. Her kan også nevnes at vilkår som er basert på diagnosefunksjons- eller konsekvenstilnærminger eventuelt kan være diskriminerende i seg selv, se del II punkt 12.6.3.

Behov for en reform

For å oppsummere: Reglene i abortloven og steriliseringsloven bærer preg av å være utformet før vedtakelsen av konvensjonen og dens grunnholdning om alle menneskers rett til å treffe avgjørelser om eget liv og få støtte til å ta beslutninger om det, fremfor å bestemmes over. Utvalget legger likevel til grunn at lovene kan praktiseres slik at konvensjonsstrid ikke oppstår. For å sikre mot konvensjonsbrudd og dessuten bedre ivareta hensynet til reell likestilling, bør det imidlertid skje en reform.

Reformarbeid foregår allerede. Abortutvalget fikk i mandat å gjennomgå abortloven og vurdere alternativer til dagens abortnemnder. Abortutvalget leverte NOU 2023: 29 den 14. desember. Endringsbehovene som utvalget har påpekt her, bør vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Abortutvalgets forslag. Endringer i steriliseringsloven kan antakelig langt på vei utformes over samme lest. Utvalget viser også til at Justisdepartementet arbeider med en fortsatt revisjon av vergemålsloven, og legger til grunn at det også i den forbindelse vil skje en vurdering av vergens rolle etter abortloven og steriliseringsloven. Det må legges til grunn at artikkel 12, 17 og andre bestemmelser i konvensjonen vil bli trukket inn i dette arbeidet.

Det bør uansett vurderes om «psykisk utviklingshemming» er en god betegnelse i loven, siden man i andre sammenhenger anser det bedre å tale om utviklingshemming. Utvalget foreslår ikke selv noen lovendringer. Se del I punkt 10.4.



ARTIKKEL 18

Statsborgerskap og bevegelsesfrihet

Artikkel 18 fastsetter funksjonshemmedes rett til bevegelsesfrihet, til å velge bosted og til et statsborgerskap på lik linje med andre. Det er særlig to rettsområder som er relevante for Norges gjennomføring av forpliktelsene etter denne artikkelen. Dette er for det første reglene om innvandring, statsborgerskap og flyktningers rettsstilling i Norge. Her er det norsk praksis, og ikke lovgivningen, det er stilt spørsmål ved. Dette er ikke så relevant i lys av utvalgets mandat. For det andre er det passlovens og ID-kortlovens regler om nektelse og tilbaketrekning av pass eller ID-kort med reiserett. Utvalget har derfor vurdert disse lovene i lys av bevegelsesfriheten.

18.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

ARTICLE 18 LIBERTY OF MOVEMENT AND NATIONALITY

1. States Parties shall recognize the rights of persons with disabilities to liberty of movement, to freedom to choose their residence and to a nationality, on an equal basis with others, including by ensuring that persons with disabilities:

(a) Have the right to acquire and change a nationality and are not deprived of their nationality arbitrarily or on the basis of disability;

(b) Are not deprived, on the basis of disability, of their ability to obtain, possess and utilize documentation of their nationality or other documentation of identification, or to utilize relevant processes such as immigration proceedings, that may be needed to facilitate exercise of the right to liberty of movement;

(c) Are free to leave any country, including their own;

(d) Are not deprived, arbitrarily or on the basis of disability, of the right to enter their own country.

2. Children with disabilities shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by their parents.

Staten skal etter artikkel 18 anerkjenne («recognize») retten til å bevege seg fritt, til fritt å velge bosted og til et statsborgerskap, på lik linje med andre. Retten til pass (eller nasjonalt ID-kort med reisepass) er en avgjørende del av bevegelsesfriheten etter artikkel 18. Dette fremgår uttrykkelig av bestemmelsen, som særskilt nevner at staten skal sikre «ability to obtain, possess and utilize documentation of their nationality or other documentation of identification [...] that may be needed to facilitate exercise of the right to liberty of movement». Pass er både legitimasjon og en forutsetning for å reise mellom land.¹ I EØS-området gjelder dette også nasjonalt ID-kort med reiserett.

Artikkel 18 speiler bestemmelser om bevegelsesfrihet i andre menneskerettskonvensjoner. Her skal særlig nevnes SP artikkel 12 og EMK protokoll 4 artikkel 2 om rett til fri bevegelse på statens territorium for dem som lovlig oppholder seg der, og til å forlate landet.

Bevegelsesfriheten etter artikkel 18 er også uløselig knyttet til andre bestemmelser i konvensjonen. Bevegelsesfriheten må forstås i lys av prinsippene i artikkel 3 der selvbestemmelse, ikke-diskriminering og inkludering er særlig relevante. Funksjonshemmedes rett til bevegelsesfrihet, inkludert retten til å få utstedt pass, gjelder på lik linje med andre. Artikkel 18 er således et utslag av diskrimineringsvernet, som er beskyttet i generell form i artikkel 5. Artikkel 18 henger også tett sammen med artikkel 12 om lik anerkjennelse for loven, siden fratakelse av rettslig handleevne etter reglene i vergemålsloven kan ha konsekvenser for muligheten til å få pass eller annet reisedokument. Komiteen nevner

¹ Se nærmere Bantekas mfl 2018 side 522.

derfor retten til å få søke om pass i sine generelle kommentarer til artikkel 12.² Artikkel 14 om tvang og frihetsberøvelse har også stor betydning for funksjonshemmedes bevegelsesfrihet. Det sammen gjelder artikkel 9, som stiller krav om tilgjengelighet til transportmidler, passkontor osv. som har betydning for funksjonshemmedes faktiske bevegelsesfrihet.

Funksjonshemmede skal ha samme muligheter som andre til å reise mellom land. Det innebærer at de på samme måte som andre skal kunne reise inn og ut av Norge.

Bestemmelsen dekker også innenlands bevegelser. Stor selvstendig betydning har dette antakelig ikke, siden flere andre bestemmelser i konvensjonen retter seg mot bevegelsesfrihet, særlig artikkel 19 om selvstendig liv og valg av bosted og artikkel 9 om tilgjengelighet.

18.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport fra 2015 omtales de norske reglene om innvandring og statsborgerskap i forbindelse med artikkel 18. I den alternative rapporten fra sivilt samfunn er det situasjonen til funksjonshemmede flyktninger som tas opp. FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har i sine anbefalinger fra 2019 ingen kommentarer knyttet til artikkel 18 generelt eller passloven spesielt.

18.3 Norsk lovgivning – passloven og ID-kortloven

Passloven fra 1997 regulerer norske statsborgeres rett til å få utstedt pass. ID-kortloven fra 2015 regulerer norske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort med «funksjonalitet som reisedokument i EØS-området» (reiserett). ID-kortet er gyldig legitimasjon på linje med pass. Alle norske statsborgere som ikke oppfyller vilkårene for å få ID-kort med reiserett, har rett til ID-kort uten reiserett. I det følgende drøftes derfor bare retten til pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett.

Vergens rolle

I passloven § 4 om utstedelse av pass, står det i andre ledd at til «person som er fratatt rettslig handleevne, utstedes ikke pass uten samtykke fra vergen». ID-kortloven § 4 har en tilsvarende regel.

Passloven er fra 1997 og denne regelen gjaldt opprinnelig umyndiggjorte personer, men ble endret i 2013 for å tilpasses den nye vergemålsloven.³ Ifølge forarbeidene til vergemålsloven gjelder kravet om vergens samtykke for personer som helt eller delvis er fratatt rettslig handleevne uavhengig av området for eller omfanget av fratakelsen av handleevnen.⁴

Passloven § 4 og ID-kortloven § 4 åpner for unntak fra kravet om vergens samtykke i særlige tilfeller. Forutsetningen er at det er åpenbart ubetenkelig. I passloven er det også unntak der det er fare for liv eller helse.

² General Comment no. 1, avsnitt 14.

³ Ot. prp. nr. 61 (1996–1997) merknadene til § 4. Ordlyden i andre ledd før lovendringen: «Til umyndiggjort utstedes ikke pass uten samtykke fra vergen.»

⁴ Prop. 46 L (2012–2013) punkt 3.2.1 og kapittel 6 (merknader til lov nr. 41).

Nektelse når søkeren er «alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet»

Utstedelse av pass kan nektes dersom «søkeren er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav d. Dersom pass allerede er utstedt, kan passet tilbakekalles av samme grunn, jf. § 7 bokstav b. Nektelse skal ikke skje uten at tungtveiende hensyn taler for det, og der betydningen pass vil ha for søkeren er tatt i betraktning, jf. § 5 fjerde ledd.

Tilsvarende regler om adgang til nektelse og tilbakekall på grunnlag av kognitive eller psykososiale funksjonshemminger gjenfinnes ikke i ID-kortloven. Men der det foreligger vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass, kan man også nektes å få utstedt ID-kort med reiserett, jf. ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav a, eller få slikt ID-kort tilbakekalt, jf. § 8 første ledd bokstav a. I forarbeidene vises det til reglene i vergemålsloven:

Departementet har ikke ansett det nødvendig å speile alle passhindringer i lovforslaget. Hindringene som etter passloven § 5 tredje ledd kan gi grunnlag for passnektelse foreslås i utgangspunktet bare gjort gjeldende for nasjonale ID-kort i den grad det allerede foreligger et vedtak om passnekt etter passloven. Vurderingen har blant annet sammenheng med at det nasjonale ID-kortets reiserett i all hovedsak vil være geografisk begrenset til EØS-området [...]. Dersom det er grunn til å tro at en innehaver av nasjonalt ID-kort med reiserett vil være ute av stand til å ta vare på seg selv ved reiser i utlandet på grunn av alvorlig sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming, bør situasjonen fortrinnsvis håndteres etter reglene i vergemålsloven jf. passloven.⁵

Også for ID-kort med reiserett presiserer loven at nektelse ikke skal skje uten at tungtveiende grunner taler for det og at betydningen kortet vil ha for søkeren skal vektlegges.

I Politidirektoratets rundskriv om pass- og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften forklares de to vilkårene i § 5 tredje ledd bokstav d som begge må være oppfylt før pass kan nektes eller trekkes tilbake:

Det første vilkåret er at søkeren må være «alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet». Det er helsepersonell som er nærmest til å gi pass- og ID-kortmyndigheten veiledning når det gjelder vurderingen av om en søker når opp til «alvorlig sinnslidende» eller «psykisk utviklingshemmet». Pass- og ID-kortmyndigheten bør opptre varsomt og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell. Der saksbehandleren er i tvil om diagnosen stilt i helseattesten fyller kravene for en alvorlig sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming, må ytterligere informasjon om søkerens helse innhentes før vedtak kan treffes.

Det andre vilkåret bestemmelsen oppstiller er at søkeren ved en utenlandsreise ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv. Utenriktjenesten vil rutinemessig sende varsel til nasjonal vedtakslinje om personer som har blitt hjemhentet for det offentliges bekostning på grunn av alvorlig psykisk sykdom i utlandet [...] Pass- og ID- kortmyndigheten på søkerens hjemsted vil også regelmessig kunne bli varslet av lege/behandlingsinstitusjon om personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. På bakgrunn av beskrivelsen fra utenriksstasjonen og/eller øvrige opplysninger om søkerens helse,

⁵ Prop. 66 L (2014–2015) punkt 9.2.3.

må det vurderes om det er grunnlag for å legge til grunn at vedkommende ved en fremtidig reise vil være ute av stand til å ta vare på seg selv.⁶

18.4 Utvalgets vurdering av behovet for endringer i passloven og ID-kortloven

Utvalget har vurdert om passlovens og ID-kortlovens regler er i samsvar med artikkel 18. Etter utvalgets vurdering er det antakelig i strid med konvensjonen å nekte eller trekke tilbake pass når dette er begrunnet i funksjonsnedsettelse. Det samme gjelder kravet om vergens samtykke for utstedelse av pass eller ID-kort. Utvalget fremmer derfor forslag til endringer i disse lovene. Dette begrunnes i det følgende. Se også del I punkt 17.2 om de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget.

18.4.1 Forholdet til konvensjonen

Bevegelsesfriheten er en grunnleggende sivil og politisk rettighet. Pass er som regel en nødvendig forutsetning for å kunne reise mellom land. Restriksjoner ved utstedelse av pass betyr derfor at funksjonshemmede ikke kan reise til utlandet slik som andre, enten det er på ferie, for å arbeide, for å studere eller for å bosette seg. Prinsippene om selvbestemmelse, ikke-diskriminering og inkludering tilsier at funksjonshemmede må kunne reise like fritt som andre. Kravet om vergens samtykke før utstedelse og passhindringene knyttet til funksjonsnedsettelse, er problematiske i lys av dette.

Etter ordlyden i artikkel 18 nr. 1 har staten ikke adgang til å nekte eller trekke tilbake pass eller ID-kort på grunn av funksjonsnedsettelse. Staten skal sikre («ensuring») at utstedelse av identifikasjonsdokumenter som er nødvendig for bevegelsesfrihet og for å kunne reise inn og ut av et land, ikke nektes på grunn av funksjonsnedsettelse. Det er heller ikke holdepunkter i komiteens uttalelser som taler for at det skal være adgang til å nekte eller trekke tilbake pass på grunn av funksjonsnedsettelse.

Passloven er eldre enn konvensjonen, så forholdet til konvensjonen er ikke drøftet i de opprinnelige lovforarbeidene. ID-kortloven ble vedtatt året etter ratifikasjonen. Forholdet til konvensjonen omtales likevel ikke i forarbeidene.

Kjetil M. Larsen har uttalt at passloven § 4 andre ledd står «i et tvilsomt forhold til CRPD artikkel 18». Når det gjelder passhindringen i § 5 tredje ledd bokstav d går han lenger:

Jeg kan ikke se annet enn at denne bestemmelsen står i direkte strid med CRPD artikkel 18, og det kan nok være tale om en motstrid som ikke lar seg bortfortolke gjennom forsvarlig rettskildebruk.⁷

Argumentasjonen og problemstillingene er her langt på vei sammenfallende med de som følger av artikkel 12 og artikkel 14. Utvalget viser til vurderingene under disse artiklene. Det fremgår der at rettskildene trekker i ulike retninger slik at det ikke er klart om konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne og bruk av tvang der visse former for funksjonsnedsettelse hos den det gjelder, er ett av vilkårene. På samme måte som ved fratakelse av rettslig handleevne og bruk av tvang, kan det være særlige situasjoner der en

⁶ Rundskriv 2020/008, punkt 6.3.5.

⁷ Larsen 2021-2, side 38.

person bør hindres fra å reise utenlands. Å nekte eller trekke tilbake pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett, kan være en effektiv måte å hindre utreise.

Reglene om tvang åpner for at bevegelsesfriheten kan begrenses. Begrensningen må imidlertid baseres på en konkret vurdering av personens situasjon, hvor personen vil reise, hva slags reise det er tale om osv. Å ikke ha pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett, innebærer derimot en generell begrensning.

Etter utvalgets vurdering er det derfor tvilsomt om det er adgang etter artikkel 18 til å begrense funksjonshemmedes bevegelsesfrihet ved å stille særlige vilkår for pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett der funksjonsnedsettelsen inngår i begrunnelsen.

Og selv om artikkel 18 skulle åpne for en viss adgang til å nekte eller trekke tilbake pass og ID-kort med reiserett, må denne adgangen være svært snever og kun brukes som en sikkerhetsventil der de samme hensyn som taler for fratakelse av rettslig handleevne og tvang, må legges til grunn. Lovens regler må også vurderes i lys av artikkel 5 om ikke-diskriminering.

18.4.2 Kravet om vergens samtykke der søkeren er fratatt rettslig handleevne

Hovedregelen om at vergen må samtykke til utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett i passloven § 4 og ID-kortloven § 4, innebærer en begrensning av den funksjonshemmedes råderett. En fortolkning av bestemmelsen i lys av konvensjonen, tilsier at fratakelse av rettslig handleevne ikke uten videre skal kunne føre til at vergen må samtykke i utstedelse av pass.

Det følger av vergemålsloven § 22 at fratakelse av rettslig handleevne skal angi hvilke forhold fratakelsen gjelder. Fratakelsen skal gjelde økonomiske og/eller personlige forhold. Vergeghaveren mister sin egen rettslige handleevne for de forholdene som fratakelsen av rettslig handleevne omfatter. I andre forhold har vergeghaveren i utgangspunktet fortsatt full råderett. Se om vergemålsloven i del II under artikkel 12.

Et generelt krav i særlovgivningen om vergens samtykke der den rettslige handleevnen er helt eller delvis fratatt, kan innebære en begrensning i personens råderett på et område som ikke omfattes av vedtaket om fratakelse av rettslig handleevne og dermed heller ikke av vergemålet. Dette er ikke i samsvar med minste middels prinsipp og Norges tolkningserklæring til artikkel 12.

Og dersom fratakelsen av rettslig handleevne omfatter utstedelse av pass/nasjonalt ID-kort med reiserett, gir et krav i særlovgivningen om vergens samtykke ikke mening, siden vergeghaveren da uansett ikke har rett til å søke på egne vegne. Utvalget kan her også vise til forarbeidene til loven av 2013 som tilpasset andre lover til vergemålsloven, der det uttales at noen typer disposisjoner som er regulert i særlovgivningen, er av så stor viktighet eller gjelder så personlige forhold at vergemålsmyndigheten bør ha tatt aktivt stilling til om det i det konkrete tilfellet er grunn til å stille krav om samtykke fra vergen. Inngåelse av ekteskap nevnes som et slikt forhold.⁸

⁸ Prop. 46 L (2012–2013) punkt 3.2.1.

Utvalget mener at begrensning i bevegelsesfrihet gjelder et så vesentlig forhold at kravet om vergens samtykke bare bør gjelde dersom fratakelsen av den rettslige handleevnen omfatter pass og ID-kort med reiserett spesielt eller bevegelsesfrihet mer generelt.

I lys av dette bør passloven § 4 og ID-kortloven § 4 endres ved at samtykkekravet for de som er fratatt rettslig handleevne tas ut. Ordningen bør knyttes til vergemålslovens regler. Dette er den løsningen som Justis- og beredskapsdepartementet antyder i forarbeidene til ID-kortloven, der det vises til vergemålsloven i stedet for å fastsette regler tilsvarende passlovens passhindringer.⁹

Utvalget foreslår derfor å oppheve passloven § 4 andre ledd og henvisningen til dette leddet i bestemmelsens siste ledd. Utvalget foreslår også å endre ID-kortloven § 4 første ledd ved å slette «og personer uten rettslig handleevne» slik at bestemmelsen får følgende ordlyd: «For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige under 18 år kreves samtykke fra verge».

Endringen som foreslås innebærer at søknader om pass/nasjonalt ID-kort med reiserett for personer som er fratatt rettslig handleevne og der fratakelsen omfatter slike søknader, må fremmes av vergen på vegne av den som skal ha pass/ID-kort. Dersom fratakelsen omfatter andre forhold en søknad om pass/ID-kort, kan personen søke på egne vegne uten vergens samtykke. Reglene krever i tillegg personlig oppmøte av den som skal ha pass/ID-kort.

Se også del II punkt 12.7 om vergemålets betydning etter andre lover.

18.4.3 Funksjonsnedsettelse som passhindring

Utstedelse av pass kan nektes eller trekkes tilbake dersom «søkeren er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav d og § 7. Dette skal bare kunne gjøres der tungtveiende grunner taler for det.

Passloven må vurderes i lys av artikkel 5 om ikke-diskriminering. Spørsmålet er om lovens vilkår er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Det må vurderes om vilkårene oppfyller dette kravet. I rundskrivet henvises det til en konkret vurdering fra passmyndighetenes side, der helsepersonells vurdering skal tillegges stor vekt.

Utvalget antar at det unntaksvis kan være behov å hindre personer som ikke kan ta vare på seg selv, fra å reise til utlandet, hvor de eventuelt må tas hånd om av utenriktjenesten eller risikerer å forkomme. Det ser også at det etter omstendighetene kan være vanskelig å hindre utreise dersom den det gjelder, har hånd om reisedokumenter. Det er imidlertid vanskelig å se at en så inngripende begrensning i bevegelsesfriheten skal kunne besluttes av passmyndighetene, og at det er berettiget å avgrense adgangen slik det er gjort til personer med visse funksjonsnedsettelse.

Utvalget mener følgelig at denne regelen er i strid med artikkel 18. Nektelse av pass er en begrensning i bevegelsesfriheten som innebærer et generelt reiseforbud.

Utvalget foreslår at passloven § 5 tredje ledd bokstav d oppheves. Nektelse av pass må i stedet kobles til fratakelse av rettslig handleevne slik at avgjørelsen treffes av en domstol og det angis konkret hvilke begrensninger som kan gjøres i reiseadgangen.

⁹ Prop. 66 L (2014–2015) punkt 9.2.3.



ARTIKKEL 19

Selvstendig liv og inkludering i samfunnet

19.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Den mest sentrale menneskerettsbestemmelsen om statens forpliktelser til å sikre deltakelse i samfunnet og et selvstendig liv, er artikkel 19. Etter denne anerkjenner staten at funksjonshemmede har samme rett som andre til å leve i samfunnet og med de samme valgmulighetene som andre. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at funksjonshemmede skal kunne gjøre full bruk av denne rettigheten, og å kunne delta og være fullt ut inkluderte i samfunnet. Dette skal staten gjøre blant annet ved å sikre at funksjonshemmede har mulighet for å velge hvor de vil bo på lik linje med andre, og har tilgang til ulike støttetjenester i og utenfor hjemmet. Dette inkluderer personlig bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.

ARTICLE 19 LIVING INDEPENDENTLY AND BEING INCLUDED IN THE COMMUNITY

States Parties to the present Convention recognize the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community, including by ensuring that:

- (a) Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement;
- (b) Persons with disabilities have access to a range of in-home, residential and other community support services, including personal assistance necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community;
- (c) Community services and facilities for the general population are available on an equal basis to persons with disabilities and are responsive to their needs.

Komiteen har i sine generelle kommentarer til artikkel 19, *General comment No. 5 on Article 19 - the right to live independently and be included in the community* fra 2017, redegjort for sin forståelse av bestemmelsen. Først gjennomgår det komiteen omtaler som bestemmelsens normative innhold. Gjennomgåelsen i denne delen munner ut i en identifisering av kjerneinnholdet («core elements») i bestemmelsen, som statene alltid skal sikre blir respektert, også i økonomiske krisetider. Deretter redegjør komiteen nærmere for statenes plikter etter bestemmelsen – hva som må oppfylles umiddelbart og hva som kan oppfylles gradvis. Dette må tas i betraktning ved lesningen av komiteens kommentarer – det er til dels tale om mål for statenes politikk og ikke krav som umiddelbart skal oppfylles. I kommentarene angir komiteen hvilke konkrete skritt den mener statene må ta. I siste del av kommentaren erkjenner da også komiteen at statene kan oppleve utfordringer ved å gjennomføre artikkel 19. Se også del I punkt 7.4 om betydningen av komiteens uttalelser.

19.1.1 Selvstendig liv og inkludering i samfunnet

Artikkel 19 regulerer muligheten til selvstendig liv og til å være en del av samfunnet.¹ Uttrykkene selvstendig liv («independent living») og inkludering i samfunnet («being included in the community») står i overskriften og dekker essensen i artikkelen:

The article covers two concepts, which are only clearly mentioned in its heading: the right to independent living and the right to be included in the community. Whereas the right to independent living refers to an individual dimension, as a right to emancipate oneself without being denied access and opportunities, the right to be included in the community entails a social dimension, i.e., the positive right to develop inclusive environments.²

Frihet til å treffe egne valg er et generelt prinsipp i konvensjonen, jf. artikkel 3 bokstav a om respekt for menneskers iboende verdighet, individuelle selvstendighet med rett til å treffe egne valg, og uavhengighet. Selvbestemmelse er en forutsetning for et selvstendig liv, med tilgjengelighet, valgfrihet og kontroll over alle beslutninger som gjelder alle sider av livet. Inkludering er også et prinsipp i konvensjonen, jf. artikkel 3 bokstav c om fullgod og effektiv deltakelse og inkludering i samfunnet. Betydningen av deltakelse og inkludering er fremhevet i konvensjonens fortale bokstav m. Deltakelse og inkludering forutsetter tilgang til boliger, tjenester, organisasjoner og alle andre deler av samfunnet.

Staten har etter artikkel 19 plikt til å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å realisere at funksjonshemmede har et selvstendig liv og er en del av samfunnet, på lik linje med andre. Det følger av bestemmelsens ordlyd og av komiteens kommentarer at staten ikke bare skal gjennomføre konvensjonen ved lovgivning, men også en rekke andre typer tiltak. De viktigste elementene i statens forpliktelser følger av bokstav a, b og c, som ikke kan leses som en uttømmende liste over hva staten skal gjøre.

Forpliktelsene som fremgår av artikkel 19 overlapper hverandre og også en rekke andre artikler i konvensjonen. Her kan blant annet nevnes artikkel 5 om diskriminering, inkludert rimelig tilrettelegging, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse og artikkel 14 om frihet og sikkerhet.

¹ Komiteen forklarer helt overordnet hva som menes med selvstendig liv og inkludering i General Comments no. 5, avsnitt 16 bokstav a og b.

² General comments no. 5, avsnitt 19.

Retten til å leve selvstendig og til å være en del av samfunnet etter artikkel 19 kan sies å ha dype røtter i internasjonale menneskerettigheter³, selv om retten kanskje kommer klarest til uttrykk i konvensjonen. Verdenserklæringen artikkel 29 uttrykker alles rett til selvstendighet og til å være inkludert i samfunnet. En rekke bestemmelser i andre menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av, har betydning for retten. Dette gjelder for eksempel EMK artikkel 5 om rett til frihet og artikkel 8 om retten til et privatliv og familieliv samt EMK protokoll 4 artikkel 2 nr. 1 som fastsetter spesifikt retten til fritt å velge bosted. ØSK artikkel 11 fastsetter retten til en tilfredsstillende levestandard.

19.1.2 Valg av bosted (bokstav a)

Staten skal etter artikkel 19 bokstav a sikre at funksjonshemmede har anledning til å velge bosted og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre. De skal ikke være henvist til å bo i en bestemt boform.

Komiteen utdyper i sine generelle kommentarer hva den mener ligger i denne valgfriheten:

To choose and decide how, where and with whom to live is the central idea of the right to live independently and be included in the community. Individual choice, therefore, is not limited to the place of residence but includes all aspects of a person's living arrangements: the daily schedule and routine as well as the way of life and lifestyle of a person, covering the private and public spheres, every day and in the long term.⁴

Komiteen legger til grunn at institusjoner – enten de er store eller små – ikke er uavhengige boformer («independent living arrangements»), siden de medfører at man mister muligheten til personlige valg og autonomi.⁵ Konvensjonen forbyr ikke institusjoner. Men staten skal ifølge komiteen ha planer for å erstatte institusjoner med uavhengige boformer med støttetjenester («independent living support services»)⁶ All videre utbygging eller bygging av nye institusjoner er ifølge komiteen uforenlig med plikten til å respektere rettighetene funksjonshemmede har under artikkel 19.⁷

Se nærmere om valg av bosted i punkt 19.6 nedenfor.

19.1.3 Støttetjenester og personlig bistand (bokstav b)

Staten skal etter artikkel 19 bokstav b sikre at funksjonshemmede har tilgang til de støtte-tjenestene som er nødvendige for et selvstendig liv og inkludering. Hensiktsmessige og tilstrekkelige støttetjenester er en forutsetning for reell valgfrihet etter artikkel 19 bokstav a. Staten skal sikre at funksjonshemmede har tilgang til ulike støttetjenester i og utenfor hjemmet. Dette inkluderer den personlige bistanden som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.

³ General Comment no. 5, avsnitt 9.

⁴ General Comment no. 5, avsnitt 24

⁵ General Comment no. 5, avsnitt 16 c.

⁶ General Comment no. 5, avsnitt 42.

⁷ General Comment no. 5, avsnitt 49. Se også komiteens *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies* (CRPD/C/5) fra 2022.

Et særlig viktig element i denne bestemmelsen er at funksjonshemmede skal få personlig bistand («personal assistance»), som ifølge komiteen «refers to person-directed/“user”-led human support available to a person with disability and is a tool for independent living».⁸

For mange funksjonshemmede kan tilgangen til individualiserte støttetjenester være en forutsetning for et selvstendig liv i samfunnet. Personlig bistand kan være en forutsetning for å kunne utøve andre grunnleggende menneskerettigheter som er nedfelt i konvensjonen.

Komiteen uttaler i de generelle kommentarene at individualiserte støttetjenester må anses som en rettighet, og ikke som helsehjelp, sosial omsorg eller veldedighet. Funksjonshemmede skal kunne velge tjenester og tjenestetilbydere ut fra egne behov og personlige preferanser. Den individualiserte støtten bør være så fleksibel at den kan tilpasses brukerens behov og ikke omvendt. Ut fra dette må staten sikre at det finnes tilstrekkelig mange kvalifiserte fagpersoner som kan finne praktiske løsninger på hindringene for et selvstendig liv i samfunnet i samsvar med den enkeltes behov og preferanser.⁹

Kravet om støttetjenester er ikke begrenset til tjenester i hjemmet, men må også omfatte arbeid, utdanning, politisk og kulturell deltakelse, støttetjenester som gjør det mulig å være forelder og å oppsøke familie, slekt og andre, deltakelse i det politiske og kulturelle liv, i fritidsinteresser og -aktiviteter samt reise og rekreasjon. Bistand for å kunne ta omsorg for egne barn er viktig.¹⁰

Bistanden skal baseres på lønnet arbeid med vanlige arbeidsvilkår. Tjenesten skal være tilpasset til og styrt av brukeren selv. Tjenesten skal være individuell og ikke måtte deles med andre brukere.¹¹

Det følger videre av kommentarene at selv om individualiserte støttetjenester kan ha ulike navn og være av ulike typer, alt etter kulturelle, økonomiske og geografiske forhold hos konvensjonsparten, må alle støttetjenester være utformet slik at de fremmer inkludering i samfunnet og forhindrer isolasjon og segregering fra andre i samfunnet. Ifølge komiteen tillater artikkel 19 bokstav b derfor ingen institusjonelle former for støttetjenester som segregerer og begrenser selvbestemmelsesretten.¹² Utvalget mener at dette må nyanseeres, se punkt 19.6.3 og 19.6.4 nedenfor om kommunenes handlingsrom.

Etter ordlyden i artikkel 19 skal staten sette i verk effektive og hensiktsmessige tiltak. Ordlyden peker mot at retten til et selvstendig liv kan og skal realiseres gjennom ulike tiltak, der personlig assistanse er ett av flere virkemidler. Retten til støttetjenester er en økonomisk, sosial og kulturell rettighet som følgelig kan gjennomføres gradvis. Staten må ha planer, men det er ikke krav om full oppfyllelse med en gang.¹³

⁸ General Comment no. 5, avsnitt 16 bokstav d.

⁹ General Comment no. 5, avsnitt 28.

¹⁰ General Comment no. 5, avsnitt 29.

¹¹ General Comment no. 5, avsnitt 16 d.

¹² General Comment no. 5, avsnitt 30 og 31

¹³ General Comment no. 5, avsnitt 39 flg.

19.1.4 Tilgjengelige tjenester og tilbud (bokstav c)

Staten skal etter artikkel 19 bokstav c sikre at samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt er tilgjengelig på lik linje for funksjonshemmede, og tar hensyn til deres behov.

Komiteen uttaler i de generelle kommentarene at denne bestemmelsen gjelder på alle områder, som boliger, skoler, sykehus, offentlig kommunikasjon, arbeidsplasser, bibliotek, butikker og sosiale media:

Services and facilities mentioned in this section of the article are non-disability-specific support services and facilities for the general population in the community. They cover a wide range of services, such as housing, public libraries, hospitals, schools, transport, shops, markets, museums, the Internet, social media and similar facilities and services. These must be available, universally accessible, acceptable and adaptable for all persons with disabilities within the community.

[...]

In terms of material scope, article 19 covers access to safe and adequate housing, individual services and community facilities and services. Access to housing means having the option to live in the community on an equal basis with others. Article 19 is not properly implemented if housing is only provided in specifically designed areas and arranged in a way that persons with disabilities have to live in the same building, complex or neighbourhood. Accessible housing providing accommodation to persons with disabilities, whether they live alone or as a part of a family, must be available in sufficient number, within all areas of the community, to provide the right of persons with disabilities to choose and the possibility to do so. To this end, barrier-free new residential construction and the barrier-free retrofitting of existing residential structures are required. In addition, housing must be affordable to persons with disabilities.¹⁴

Det følger av denne uttalelsen at bestemmelsen henger tett sammen med artikkel 9 om tilgjengelighet.

19.1.5 Forpliktelsesens karakter

Retten til valg av bosted etter artikkel 19 bokstav a har ifølge komiteen umiddelbar virkning:

The obligations of States parties must reflect the nature of human rights as either absolute and immediately applicable (civil and political rights) or progressively applicable (economic, social and cultural rights). Article 19 (a), the right to choose one's residence and where, how and with whom to live, is immediately applicable as it is a civil and political right.¹⁵

Statene er med andre ord forpliktet til, straks konvensjonen er blitt bindende, å respektere at funksjonshemmede kan velge bosted på lik linje med andre. Særskilte boformer kan ikke pålegges.

¹⁴ General Comment no. 5, avsnitt 32 og 34.

¹⁵ General Comment no. 5, avsnitt 39.

Komiteen uttaler at bokstav b og c derimot fastsetter økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.¹⁶ Dette er positive forpliktelser som kan gjennomføres gradvis. Artikkel 4 nr. 2 krever at statene skal treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene gradvis blir gjennomført fullt ut. Stater med mye ressurser, som Norge, kan i mindre grad enn fattige stater ta ressursforbehold i oppfyllelsen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Valgfrihet forutsetter støtteordninger og andre tiltak som skal bidra til å realisere retten. Dette er rettigheter som ifølge komiteen kan gjennomføres gradvis:

Article 19 (b), the right to access individualized, assessed support services, is an economic, social and cultural right. Article 19 (c), the right to access service facilities, is an economic, social and cultural right, as many mainstream services, such as accessible information and communications technologies, websites, social media, cinemas, public parks, theatres and sports facilities, serve both social and cultural purposes. Progressive realization entails the immediate obligation to design and adopt concrete strategies, plans of action and resources to develop support services as well as making existing, as well as new, general services inclusive for persons with disabilities.¹⁷

Artikkel 19 inneholder altså hovedsakelig økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som kan gjennomføres gradvis.

Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter inneholder likevel en kjerne eller et minimum som staten må oppfylle umiddelbart. Bare utover denne kjernen kan det skje gradvis forbedret etterlevelse. Komiteen har identifisert «core elements» i artikkel 19, som skal «ensure that the realization of a standardized minimum support level sufficient to allow the exercise of the right to live independently and be included in the community is carried out by every State party». Som «core elements» fremhever komiteen blant annet:

(a) To ensure the right to legal capacity, in line with the Committee's general comment No. 1, to decide where, with whom and how to live for all persons with disabilities, irrespective of impairment; [...]

(c) To develop a concrete action plan for independent living for persons with disabilities within the community, including taking steps towards facilitating for supports for independent living within the community so that informal support by, for example, families is not the only option; [...]

(e) To develop a concrete action plan and take steps towards developing and implementing basic, personalized, non-shared and rights-based disability-specific support services and other forms of services; [...]

(h) To use any available funding, including regional funding and funding for development cooperation, to develop inclusive and accessible independent living services.¹⁸

Komiteen har også utarbeidet en lengre liste med tiltak statene bør iverksette for å sikre full gjennomføring av artikkel 19.¹⁹

¹⁶ General Comment no. 5, avsnitt 39.

¹⁷ General Comment no. 5, avsnitt 39. Se også for eksempel Bantekas mfl 2018 side 540.

¹⁸ General Comment no. 5, avsnitt 38.

¹⁹ General Comment no. 5, avsnitt 97.

19.2 Norges gjennomføring

19.2.1 Ratifikasjonen

Ved ratifikasjonen anså staten at kravene i artikkel 19 var oppfylt i norsk rett, jf. Prop. 106 S (2011–2012) der departementet uttaler følgende:

Formålet i helse- og omsorgstjenesteloven er blant annet å sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre, jf. lovens § 1-1 punkt 3. Loven pålegger kommunen å tilby en rekke tjenester, blant annet helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse, herunder praktisk bistand, opplæring og støttekontakt, plass i institusjon, herunder sykehjem og avlastningstiltak (§ 3-2).

Brukerstyrt personlig assistanse er en måte å organisere praktisk bistand og opplæring på. Ordningen fungerer slik at brukeren selv organiserer og leder arbeidet til assistentene. Konvensjonen overlater til statene selv å vurdere hvilke tiltak som er egnet for å nå de mål som konvensjonen setter. Statene vil ha stor frihet til å bestemme hvordan tjenestene skal organiseres. Artikkel 19 vil derfor ikke medføre en forpliktelse til å rettighetsfeste brukerstyrt personlig assistanse.

Etter norsk rett kan alle velge hvor og hvordan han eller hun ønsker å bo. Dette gjelder også for funksjonshemmede, som er avhengig av helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Hovedregelen er at kommunen har plikt til å yte nødvendige tjenester der tjenestemottakeren ønsker å bo. Det kan i enkelte tilfeller foreligge særlige forhold som tilsier at det kan gjøres unntak fra denne hovedregelen. Slike særlige grunner kan for eksempel være at det vil medføre store praktiske problemer for kommunen å yte de tjenestene tjenestemottakeren ønsker, eller at tjenestetilbudet blir uforholdsmessig ressurskrevende eller kostbart.

Kommunen har således ikke en absolutt plikt til å gi tjenestemottakerne full frihet til å velge mellom å få tjenester i en omsorgsbolig, i en institusjon eller som hjemmetjeneste, uavhengig av kommunens ressursmessige muligheter for å yte de nødvendige tjenester. Dette gjelder også etter konvensjonen. Forpliktelsene som ligger i konvensjonen er å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for at mennesker med nedsatt funksjonsevne lettere skal kunne anvende seg av retten til å velge bosted fullt ut.²⁰

KS hadde i sitt hørings svar ikke vært imot ratifisering, men uttalte samtidig:

KS forutsetter imidlertid at ratifiseringen ikke medfører behov for endringer i norsk lovgivning eller innskrenker kommunenes selvråderett. [...] Dette gjelder for eksempel kommunenes muligheter til å utføre skjønn i forhold til dagens lovgivning og problemer knyttet til tjenester i forbindelse med flytting mellom kommuner. Vi har særlig merket oss artikkel 19 om retten til å velge bosted. Vi forutsetter at dette ikke svekker kommunens mulighet til å utøve skjønn ved vedtak om sosial- og helsetjenester skal ytes i en omsorgsbolig, institusjon eller som hjemmetjeneste.²¹

²⁰ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

²¹ Som referert i Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

19.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport ble det vist til flere tiltak av ulik karakter som til sammen gjennomfører de generelle forpliktelsene i artikkel 4 og de spesielle forpliktelsene etter artikkel 19. Staten viste særlig til kommunens ansvar og oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Kommunen skal etter disse reglene sikre funksjonshemmede et sted å bo, hjemmesykepleie, brukerstyrt personlig assistanse, tolketjenester, transport og andre støtteordninger. Staten trakk frem retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Et annet tiltak som det ble vist til, var Husbanken og statlige subsidier til boliger.²²

19.2.3 Alternativ rapport fra sivilt samfunn

Sivilt samfunn påpekte i sin alternative rapport blant annet at det var store forskjeller mellom kommuner med hensyn til tjenestene og at mange funksjonshemmede ikke hadde rett til personlig brukerstyrt assistanse selv om de hadde behov for det.

19.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

I de avsluttende merknadene til Norges første rapport i 2019, berømmet komiteen den positive utviklingen Norge har oppnådd gjennom implementering av konvensjonen, og trakk bant annet frem lovfestingen av retten til brukerstyrt personlig assistanse i pasient- og brukerrettighetsloven.

Komiteen anbefalte at Norge treffer alle nødvendige tiltak for å redusere kommunale forskjeller i tjenestetilbudet til funksjonshemmede, gjennom nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer.

Komiteen var bekymret for den utilstrekkelige innsatsen for å bevilge ressurser til utvikling av støttetjenester, spesielt brukerstyrt personlig assistanse i kommunene. Komiteen anbefalte at staten lager og iverksetter en plan for avinstitusjonalisering. Komiteen anbefalte også rettslige og faktiske tiltak for å oppheve bruken av tvang i helse- og omsorgssektoren. Komiteen anbefalte videre tiltak for å sikre at funksjonshemmede har en juridisk rett til et tilstrekkelig personlig budsjett for et selvstendig liv, som tar hensyn til tilleggskostnadene forbundet med funksjonsnedsettelsen. En annen anbefaling var å flytte ressurser fra institusjoner til samfunnsbaserte tjenester, samtidig som tilgjengeligheten til personlig assistanse økes.

²² Norges statsrapport 2015, avsnitt 26–28 og 158–174.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 19

31. The Committee is concerned about:

(a) The lack of an action plan for the deinstitutionalization of persons with disabilities with clear timelines and a budget, and the emphasis on the resettlement of persons with disabilities in shared housing rather than in fully independent living arrangements;

(b) The insufficient efforts to provide resources for the development of support services, particularly user-controlled personal assistance services, in municipalities;

(c) The current regulatory framework allowing for coercive health-care and drug rehabilitation measures;

(d) The fact that persons who are deaf or hard of hearing do not always receive interpreting services outside of office hours.

32. With reference to the Committee's general comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, the Committee recommends that the State party:

(a) Develop, implement and provide adequate human, financial and technical resources for an effective deinstitutionalization plan, particularly for implementing the transformation to independent living arrangements, with a clear time frame and benchmarks, involving persons with disabilities through their representative organizations at all stages;

(b) Adopt the measures necessary to ensure that persons with disabilities have a legal entitlement to a sufficient personal budget for independent living, which takes into account the additional costs related to disability and, at the same time, redirect resources from institutions to community-based services, while increasing the availability of personal assistance;

(c) Adopt legal and practical measures to end coercive measures in health and care services, which should guide the assessment of the State party's multidisciplinary committee on coercion due in June 2019;

(d) Provide adequate human and financial resources to provide persons who are deaf or hard of hearing with interpreting services when needed, including outside of office hours.

19.3 Norsk lovgivning

19.3.1 Oversikt

En rekke bestemmelser i norsk lovgivning er relevante for gjennomføring av forpliktelsene etter artikkel 19. Helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, sosialtjenesteloven og lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet pålegger kommunene plikter og fastsetter rett til ulike ytelser og tjenester. Helselovgivningen regulerer retten til helsehjelp.

Utvalget gjør i det følgende rede for kommunens plikt til å sørge for nødvendige og forsvarlige tjenester. Utvalget går nærmere inn på retten til valg av bosted og retten til brukerstyrt personlig assistanse i punkt 19.6 og 19.7 nedenfor. Når det gjelder vergemålsloven og lov om psykisk helsevern, viser utvalget til vurderingene om artikkel 12 og 14 (del II). Utvalget har av ressurs hensyn måtte avgrense til noen temaer/lover, og mener at de nevnte er de viktigste og mest relevante. Det er også disse som særlig har vært diskutert i Norge i forbindelse med konvensjonen.

Gjennomføringen av kravene i artikkel 19 går imidlertid videre enn bare å regulere kommunale helse- og omsorgstjenester. Likestillings- og diskrimineringsloven regulerer diskrimineringsvernet, tilgjengelighet og individuell tilrettelegging, som er viktige rettigheter for å sikre et selvstendig liv og inkludering i samfunnet. Disse behandles under artikkel 5 og 9. Artikkel 19 gjennomføres også gjennom annen lovgivning, som for eksempel plan- og bygningsloven og utdanningslovgivningen.

19.3.2 Kommunen skal tilby nødvendige og forsvarlige tjenester

Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og 4-1 at kommunen skal tilby nødvendige og forsvarlige tjenester til personer i kommunen. For å oppfylle sitt «sørge for»-ansvar skal kommunen tilby nærmere bestemte tjenester. Loven er utformet med sikte på å ivareta kommunens mulighet til å organisere virksomheten og tjenestene ut fra lokale forhold og behov, samt videreutvikle og utvikle nye tjenester og organiseringsformer for å møte behovene hos sine tjenestemottakere.

Formålet med helse- og omsorgstjenesteloven er å sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre, og at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet. Det er også et formål blant annet å «bidra til at ressursene utnyttes best mulig» (§ 1-1). I forarbeidene uttales:

Å gi et helhetlig og tverrfaglig tilbud tilpasset den enkelte bruker står sentralt i tjenesteytingen. Andre verdier som er grunnleggende for tjenestene er trygghet, respekt, individuelle hensyn og valgfrihet, medvirkning, selvbestemmelse og faglig god kvalitet.²³

²³ Prop.91 L (2010–2011) punkt 5.1 om verdier og prinsipper loven bygger på.

Formålsbestemmelsen kombinert med forarbeidsuttalelsen viser at blant annet likestilling og selvbestemmelse er viktige prinsipper for tolkning av loven. Det er også fastsatt en kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenester som har som formål å bidra til at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester får ivaretatt sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel (jf. § 1).

Hva slags tjenester som skal tilbys

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 angir kommunens overordnede ansvar for å tilby helse- og omsorgstjenester. Hvilke tjenester og organiseringsformer kommunene skal ha, er først og fremst regulert i § 3-2, men er også regulert andre steder i loven. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 pålegger kommunen å tilby en rekke tjenester, blant annet helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse (inkludert praktisk bistand), opplæring og støttekontakt, og plass i institusjon.

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd at borgerne har rett til «nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen». Selv om en person har et rettskrav på nødvendige helse- og omsorgstjenester, betyr ikke det at vedkommende i utgangspunktet har krav på en bestemt type tjeneste fra kommunen.²⁴

Dersom en person har krav på nødvendige helse- eller omsorgstjenester, er det kommunen som må vurdere og i utgangspunktet beslutte hva slags hjelp som skal tilbys ut fra de tilbudene og ressursene kommunen har.

Bistanden kan blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse. En rett til brukerstyrt personlig assistanse er imidlertid fastsatt i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d.

Forsvarlighetskravet

Av helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd følger det at tjenestene «skal være forsvarlige». Forsvarlighetskravet innebærer ikke bare at deltjenestene hver for seg skal være forsvarlige. Kommunens tilbud som helhet må også være forsvarlig.²⁵ Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, og skal ifølge forarbeidene endre seg «i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger»:

Forsvarlighetskravet har en dobbel funksjon. Det er en rettesnor for tjenesten og viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være. Disse normene utgjør kjernen i forsvarlighetskravet og kan betegnes som god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører at tjenesten blir uforsvarlig.

Mellom god praksis, og forsvarlighetskravets nedre grense, vil det være rom for at kommunen kan utøve skjønn. Det følger imidlertid av forsvarlighetskravet at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.²⁶

²⁴ Prop 91 L (2010–2011) punkt 29.5.2.

²⁵ Prop. 91 L (2010–2011) merknadene til § 4-1.

²⁶ Prop.91 L (2010–2011) punkt 20.5.

En del av forsvarlighetsvurderingen er om tjenestene holder tilfredsstillende kvalitet, men også om tjenestene er i tråd med andre lovbestemmelser, rettslige prinsipper, etiske betraktninger og den generelle samfunnsutviklingen.²⁷ I forarbeidene står det at pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a gir krav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helsefaglig og/eller sosialfaglig vurdering av behov. Ved vurderingen kan det legges vekt på kommunens økonomiske ressurser.²⁸

Med henvisning til Rt-1990-874 (Fusadommen), uttales det at det likevel foreligger «en minstestandard som kommunene ikke kan gå under».²⁹ Oppregningen av tjenester er uttrykk for det minimum av tjenester kommunen skal ha tilgjengelig.³⁰

Oppholdsprinsippet

Hovedregelen er at kommunen skal yte nødvendige tjenester der tjenestemottakeren ønsker å bo. Kommunens ansvar gjelder alle som oppholder seg i kommunen til enhver tid. Det innebærer ikke bare ansvaret for egne innbyggere, men også for turister, pendlere og studenter. Det stilles ikke krav om oppholdstid eller at den enkelte må ha planer om å oppholde seg en bestemt tid i kommunen.³¹

Det kan foreligge særlige forhold som tilsier at det kan gjøres unntak fra denne hovedregelen. Slike særlige grunner kan for eksempel være at det vil medføre store praktiske problemer for kommunen å yte de tjenestene tjenestemottakeren ønsker, eller at tjenestetilbudet blir uforholdsmessig ressurskrevende eller kostbart.³²

19.3.3 Selvbestemmelse og individuell tilrettelegging

Funksjonshemmede har som andre tjenestemottakere «rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester», og «har blant annet rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer», jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1. Bestemmelsen forutsetter at kommunen så langt som mulig samarbeider med den funksjonshemmede når tjenestetilbudet utformes. Kommunen må anstrenge seg for å finne individuelt tilpassede løsninger og den funksjonshemmede må tas med på råd. Dette er viktigere jo mer vesentlig tjenesten er for brukerens eller pasientens velferd og livssituasjon. Pasientens behov og ønsker må således inngå i kommunens samlede vurdering ved utformingen av den enkeltes tjenestetilbud.³³

Tjenesten skal være individuelt tilrettelagt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 20, som sier at funksjonshemmede har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte, for å sikre et likeverdig tilbud. Retten gjelder bare tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Det fremgår av forarbeidene at denne skal gjennomføre artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging.³⁴

²⁷ Prop.91 L (2010–2011) punkt 20.5 om forsvarlighetskravet.

²⁸ Prop.91 L (2010–2011) kapittel 48 merknadene til pasientrettighetsloven § 2-1 a.

²⁹ Prop.91 L (2010–2011) kapittel 48 merknadene til pasientrettighetsloven § 2-1 a.

³⁰ Gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester, rapport 2021, side 6.

³¹ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

³² Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

³³ Prop. 91 L (2010–2011) merknad til § 3-1.

³⁴ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.6.4.1.

Formålet med tilretteleggingen er å sikre at funksjonshemmede får et likeverdig tilbud som andre. Også her skal tilretteleggingen ta utgangspunkt i forutsetningene og behovene til personen som har bruk for tilrettelegging. Tilretteleggingen skal være hensiktsmessig for å sikre et likeverdig tilbud. Standardiserte løsninger kan bare anvendes der disse er egnet til å imøtekomme det individuelle behovet. Bestemmelsen i § 20 legger føringer for hvordan kommunale helse- og omsorgstjenester skal utformes og utføres, men var ikke ment å gi nye materielle rettigheter utover det som følger av helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven.³⁵

Den enkelte borger har ut fra helse- og omsorgstjenestelovens ordlyd og forarbeider ikke rettskrav på en bestemt type helse- og omsorgstjeneste fra kommunen. Det er kommunen som må vurdere, og i utgangspunkt beslutte, hva slags hjelp som skal tilbys. I vurderingen skal behovet til den enkelte veies opp mot fellesskapets behov, hvor det kan legges vekt på kommunens økonomiske ressurser.³⁶ Det presiseres i forarbeidene fra 2010 at kommunene likevel ikke står helt fritt:

Formålsbestemmelsene i lovene er utgangspunktet, og det skal tas hensyn til tjenestemottakerens ønsker og synspunkter. Forsvarlighetskravet innebærer også at dersom en bestemt type tjeneste, for eksempel institusjonsplass, er eneste alternativ for å kunne yte et forsvarlig tilbud i det konkrete tilfellet, vil vedkommende pasient eller bruker ha et rettskrav på den bestemte tjenesten.³⁷

19.4 Situasjonsbeskrivelse

Det faller utenfor utvalgets mandat og ressurser å undersøke den faktiske situasjonen for funksjonshemmede og hvordan mulighetene til et selvstendig liv realiseres i praksis i kommunene.

Utvalget vil likevel bemerke at det synes som om det er en avstand mellom den faktiske situasjonen og kravene etter artikkel 19.

I NOU 2016: 17 beskrives utviklingshemmedes boligsituasjon. Mange voksne utviklingshemmede har ikke anledning til å flytte ut av foreldrehjemmet. Utviklingshemmede har få reelle muligheter til å velge bosted og boform, og om de vil leie eller eie. Utviklingshemmede bor ofte samlet i segregerte boformer. Generelt har de begrensede valgmuligheter og lite selvbestemmelse i boligforhold:

Utvalget finner at utviklingshemmede reelt sett har lite valgmuligheter når det gjelder bosted, hvem de vil bo med og boform. Graden av selvbestemmelse er langt lavere enn det som gjelder for befolkningen for øvrig. Dette er ikke i tråd med Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).³⁸

En undersøkelse NTNU Samfunnsforskning gjorde i 2021 om boligsituasjonen for utviklingshemmede, fant at omkring 20 prosent av voksne utviklingshemmede over 18 år bor hos foreldrene sine. Flere blir boende der til de er langt opp i 20-åra, og mange blir boende

³⁵ Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 30 merknadene til § 20.

³⁶ Prop. 91 L (2010–2011) kapittel 48 merknadene til pasientrettighetsloven § 2-1a

³⁷ Prop. 91 L (2010–2011) kapittel 48 merknadene til pasientrettighetsloven § 2-1a.

³⁸ NOU 2016: 17 punkt 14.4.2.

uten at de ønsker det selv. Om lag 25 prosent eier sin egen bolig (til sammenlikning er andelen 80 prosent for hele befolkningen).³⁹

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i en rapport fra 2022 gjennomgått saker om helse- og omsorgstjenester til utviklingshemmede. Et gjennomgående trekk synes å være at utviklingshemmede lever administrerte liv, ofte i institusjoner, har lite selvbestemmelse og at tjenestene i begrenset grad er individtilpassede. Det er ifølge ombudet en klar tendens til at kommunens organisering veier tyngre enn personens ønsker og preferanser.⁴⁰

De funksjonshemmedes organisasjoner har overfor utvalget bekreftet at den reelle valgfriheten er begrenset og at ufrivillig institusjonalisering og samlokalisering fremdeles er vanlig.⁴¹ SAFO skriver i et innspill til utvalget 20. mars 2023 at kommunal praksis i mange tilfeller er en utfordring:

Jakten på kostnadsbesparende tiltak bidrar til kommunale prosesser mot nye institusjoner. Det skjer i mest mulig samlokalisering av personer som på grunn av funksjonsnedsettelse har omfattende tjenestebehov. Tjenestemottakerne presses inn i bestemte boformer som til forveksling ligner tidligere tiders institusjoner. Manglende individuelle vurderinger av tjenestebehov, beboere som prisgis gruppetjenester og gruppeaktiviteter bidrar til manglende mulighet for likestilling og et selvstendig liv. Personkabler, vaktlister, fellestjenester og fellesaktiviteter styrer hverdagen til den enkelte beboer. Spisetider, fritidsaktiviteter, vennebesøk og livsførsel generelt styres ikke av de enkelte personene med nedsatt funksjonsevne, men av bofellesskapets regler og personalorganisering.

FFO skriver på sin hjemmeside:

Argumentene som går igjen hos kommuner som ønsker å samlokalisere bo- og avlastningstilbudet i større institusjoner, er gjerne effektivisering, bedre arbeidsmiljø og fagmiljø for ansatte og reduserte driftskostnader.⁴²

Likestillings- og mangfoldsutvalget uttrykker i NOU 2023: 13 stor bekymring for at det ikke er tjenestemottakernes behov og rettigheter som prioriteres, men at det er kommunenes hensyn til tjenesteproduksjon som er driveren for utbyggingen av kommunale omsorgsboliger – og at det derfor stadig blir større samlokalisering av tjenester, stikk i strid med faglige råd og anbefalinger. Utvalget mener at artikkel 19 a om valg av bosted, brytes. Det foreslår at den nye boligsosiale loven revideres slik at den presiserer kommunens ansvar for å skaffe egnet bolig. Kommunen skal gi nødvendig og hensiktsmessig hjelp til å skaffe en egnet og passende bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og kommunens bistand skal bidra til å sikre en bolig i tråd med brukernes ønsker. Husbanken er ifølge utvalget «vingeklippet når det gjelder virkemidler til utbygging av boliger til funksjonshindrede», og det foreslås at Husbanken styrkes.⁴³

³⁹ Som referert i Meld. St. 8 (2022–2023) punkt 6.2.

⁴⁰ LDO 2022.

⁴¹ Muntlige innspill på utvalgets møte med de funksjonshemmedes organisasjoner 20. mars 2023.

⁴² FFO 2021, *Nei til institusjonalisering av funksjonshemmede* | 2021 | Aktuelt | Hjem (ffo.no)

⁴³ NOU 2023: 13 punkt 12.10.

BPA-utvalget identifiserte i sin utredning NOU 2021: 11, flere utfordringer med dagens ordning med brukerstyrt personlig assistanse:

- Ordningen fungerer ikke godt nok som et likestillingsverktøy.
- Dagens rett til personlig brukerstyrt assistanse kan føre til uheldig forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede.
- Ordningen fører til uheldige forskjeller mellom funksjonshemmede i ulike kommuner.
- Klagesaksbehandlingen bør styrkes.
- Det er manglende samorganisering og samordning mellom personlig brukerstyrt assistanse og andre ytelser.
- Det er utfordringer knyttet til arbeidsforholdene i ordningen.

19.5 Utvalgets generelle vurdering av behovet for lovendringer

Utvalget har konsentrert oppmerksomheten om enkelte sentrale problemstillinger som artikkel 19 reiser. Spørsmålet er om helse- og omsorgslovgivningen ivaretar retten til valg av bosted etter bokstav a og om reglene om brukerstyrt personlig assistanse er tilstrekkelige i lys av bokstav b om tilgang til støttetjenester. Utvalget drøfter disse spørsmålene nærmere nedenfor i punkt 19.6 og 19.7. Det presiseres at utvalget bare har vurdert reglene som sådan, og ikke hvordan de praktiseres.

Andre sider av retten til et selvstendig liv er behandlet andre steder i utredningen. Inngrep i den rettslige handleevnen eller i retten til frihet, som begrenser retten til selvstendig liv, er behandlet i del II om artikkel 12 og 14. Tilgjengelighet, som er en viktig forutsetning for et selvstendig liv, behandles under artikkel 9.

For øvrig viser utvalget til del I punkt 9.5, der det fremgår at spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret særlig kommer på spissen når det gjelder forpliktelsene etter artikkel 19.

Som det fremgår av Norges statsrapport, gjennomføres forpliktelsene etter artikkel 19 også ved en rekke andre ulike tiltak i tillegg til lovgivningen. Særlig viktig er tiltakene som skjer gjennom Husbanken. Det er viktig å se på alle tiltakene og tjenestene samlet når statens gjennomføring vurderes. Det faller imidlertid utenfor utvalgets mandat å gå nærmere gjennom disse tiltakene.

19.6 Valg av bosted

Artikkel 19 a slår fast at funksjonshemmede skal ha mulighet til å velge bosted på lik linje med andre («on an equal basis with others»). Her utdypes fremstillingen av norsk rett og komiteens uttalelser, særlig når det gjelder den reelle valgfriheten for tjenestemottakere. Utvalget vurderer om norsk lovgivning må endres for å oppfylle konvensjonen. Det springende punktet er hvor stor den funksjonshemmedes valgfrihet skal være opp mot kommunens handlingsrom.

For ordens skyld vil utvalget presisere at retten til valg av bosted kun gjelder på lik linje med andre, slik at funksjonshemmede ikke har rett til tjenester og ytelser som gir dem større valgfrihet enn andre.

19.6.1 Norsk lovgivning

Grunnloven § 106

Grunnloven § 106 fastsetter retten til å velge bosted:

Enhver som oppholder seg lovlig i riket, kan fritt bevege seg innenfor rikets grenser og velge sitt bosted der.

Helse- og omsorgslovgivningen

Funksjonshemmede er ofte, i større eller mindre grad, avhengig av helse- og omsorgstjenester. Det er kommunen som har ansvar for å yte slike tjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a. Som nevnt foran bygger lovene på prinsippet om frihet til å velge bosted – tjenestene skal tilbys i den kommunen vedkommende oppholder seg.

Det er likevel slik etter norsk lovgivning at kommunen kan utøve et visst skjønn med hensyn til om tjenesten skal ytes i vedkommendes egen bolig, i en omsorgsbolig eller i en institusjon. Det ligger under det kommunale selvstyret å utøve dette skjønn, blant annet ut fra kommunens ressurser. Kommunen skal så langt som mulig utforme tjenestetilbudet i samråd med den som mottar tjenestene, og legge stor vekt på hva vedkommende mener, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 andre ledd. Men den har etter loven ikke en absolutt plikt til å gi tjenestemottakerne full frihet til å velge mellom å få tjenester i en omsorgsbolig, i en institusjon eller som hjemmetjeneste, uavhengig av kommunens ressursmessige muligheter for å yte de nødvendige tjenestene. Ved ratifikasjonen la staten til grunn at denne ordningen ikke var i strid med konvensjonen.⁴⁴

Noen relevante avgjørelser i domstolene og Diskrimineringsnemnda

Dette er også lagt til grunn i en lagmannsrettsdom fra 2019 og i en avgjørelse fra Diskrimineringsnemnda i 2021.

Lagmannsrettsdommen (LE-2018-145654-2) gjaldt en kommune som ønsket å omstrukturere helse- og omsorgstjenestene slik at forskjellige brukergrupper ble samlet. Tre funksjonshemmede som leide bolig i et bofellesskap, ble oppsagt og tilbudt ny bolig i et annet bofellesskap. Lagmannsretten viste til statens vurderinger ved ratifikasjonen og kom deretter til at beslutningen ikke var i strid med artikkel 19:

Mennesker med nedsatt funksjonsevne har etter konvensjonens artikkel 19 som hovedregel rett å flytte eller bestemme hvor de vil bo, på lik linje med andre. Foreligger det særlige grunner – som for eksempel at det vil medføre store praktiske problemer for kommunen å yte de ønskede tjenestene, eller at tjenestetilbudet blir uforholdsmessig ressurskrevende eller kostbart – kan hovedregelen fravikes. Om retten til et fritt valg skal avgrenses beror på en forholdsmessighetsvurdering. De tre leietagerne har krav på omsorgsboliger, men hvis de får velge å fortsette å bo i [A] vil det medføre at deres bruk av omsorgsboliger hindrer den omstruktureringen kommunen tar sikte på å gjennomføre. Hvis kommunen ikke får gjennomført omstruktureringen vil det medføre betydelige ekstra kostnader for å oppfylle omsorgsplikter

⁴⁴ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

kommunen er forpliktet til å tilby, ved at den opprettholder en kostnads-krevende struktur. Skal kommunen bygge et nytt bofellesskap for å gi et tilbud for brukergruppen som nå er tiltenkt å bo på [B] vil det utgjøre en stor kostnad for kommunen. Det er opplyst at planer om bygging av ytterligere omsorgsboliger/ bofellesskap er lagt i bero på grunn av kommunens økonomi. [...] Ved forholdsmessighetsvurderingen må det også ses hen til at det legges til grunn at ulempene for leietagerne ved en flytting vil være mindre og av forbigående art [...].

Diskrimineringsnemnda har blant annet uttalt seg i en sak fra 2021 som gjaldt en søknad om tilrettelagte helse- og omsorgstjenester i tjenestemottakerens bolig (DIN-2021-382). Klageren bodde sammen med sine foreldre, men hadde også en egen leilighet som han brukte og mottok andre tjenester i på dagtid. Han hadde søkt om bistand til overnatting i sin egen leilighet noen netter i måneder. Klageren viste til retten til individuell tilrettelegging etter likestillings- og diskrimineringsloven § 20. Kommunen avslo søknaden med henvisning blant annet til at bistand til enkeltstående overnattinger ville by på store praktiske problemer for kommunen og være ressursmessig svært krevende. Kommunen viste også til at klageren hadde fått tilbud om flere ulike alternativer til ønsket om overnatting i eget hjem.

Nemnda viste til ratifikasjonsproposisjonen der det fremgår at kommunen ikke har en absolutt plikt til å gi tjenestemottakerne full frihet til å velge mellom å få tjenester i en omsorgsbolig, i en institusjon eller som hjemmetjeneste, uavhengig av kommunens ressursituasjon.⁴⁵ Nemnda uttalte videre at den «skal vise tilbakeholdenhet ved overprøving av det helse- og sosialfaglige skjønnet av hva som er egnet individuell tilrettelegging av helsetilbudet. I de tilfellene der vurderingene til sektormyndighetene fremstår som klart feilaktige eller dårlig begrunnet, kan likevel nemnda komme til motsatt konklusjon».⁴⁶

19.6.2 Mer om komiteens uttalelser om retten til å velge bosted

Institusjoner og institusjonalisering er ikke nevnt i konvensjonen. Men komiteen er, som nevnt i punkt 19.1.2, svært kritisk til institusjonalisering i lys av retten til å leve selvstendig og å bli inkludert i samfunnet.⁴⁷ Den peker på at institusjoner kjennetegnes ved at de funksjonshemmede ikke har kontroll over beslutninger som gjelder dem selv i det daglige, at de ikke er tilpasset personlige ønsker og behov og at de har en segregert karakter. Størrelsen på institusjonen og antall beboere har ikke betydning. Ulike typer samlokaliseringer regnes ifølge komiteen også som institusjoner:

Both independent living and being included in the community refer to life settings outside residential institutions of all kinds. It is not “just” about living in a particular building or setting; it is, first and foremost, about not losing personal choice and autonomy as a result of the imposition of certain life and living arrangements. Neither large-scale institutions with more than a hundred residents nor smaller group homes with five to eight individuals, nor even individual homes can be called independent living arrangements if they

⁴⁵ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

⁴⁶ DIN-2019-102 gjaldt samme problemstilling. Nemnda påpekte også der at retten til å velge bosted, og den korresponderende plikten til å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester på ønsket bosted, ikke er ubetinget og ubegrenset.

⁴⁷ Der det vises til General Comment no. 5, avsnitt 42 og 49.

have other defining elements of institutions or institutionalization. Although institutionalized settings can differ in size, name and set-up, there are certain defining elements, such as obligatory sharing of assistants with others and no or limited influence over whom one has to accept assistance from; isolation and segregation from independent life within the community; lack of control over day-to-day decisions; lack of choice over whom to live with; rigidity of routine irrespective of personal will and preferences; identical activities in the same place for a group of persons under a certain authority; a paternalistic approach in service provision; supervision of living arrangements; and usually also a disproportion in the number of persons with disabilities living in the same environment. Institutional settings may offer persons with disabilities a certain degree of choice and control; however, these choices are limited to specific areas of life and do not change the segregating character of institutions. [...]⁴⁸

Konvensjonen forbyr ikke institusjoner. Men statenes plikt til å respektere retten for funksjonshemmede til å leve selvstendig og være inkludert i samfunnet, medfører ifølge komiteen at statene skal fase ut institusjonene. Statene skal ha planer for nedbygging av institusjonene, det skal ikke bygges nye institusjoner og eksisterende institusjoner skal ikke utvides:

To respect the rights of persons with disabilities under article 19 means that States parties need to phase out institutionalization. No new institutions may be built by States parties, nor may old institutions be renovated beyond the most urgent measures necessary to safeguard residents' physical safety. Institutions should not be extended, new residents should not enter when others leave and «satellite» living arrangements that branch out from institutions, i.e., those that have the appearance of individual living (apartments or single homes) but revolve around institutions, should not be established.⁴⁹

Komiteen fremhever plikten til å ikke institusjonalisere noen mot deres vilje som et aspekt ved retten til valg av bosted. Det er altså ifølge komiteen i strid med artikkel 19 dersom den funksjonshemmede formelt tvinges til å bo i institusjon. Slik tvang kan skje for eksempel ved tvungent psykisk helsevern i institusjon. Utvalget drøfter tvang i forbindelse med artikkel 12 og 14. Som det fremgår der, legger utvalget til grunn at norske rettsanvendere skal anvende konvensjonen i samsvar med de norske tolkningserklæringene til artikkel 12, 14 og 25. Selv om erklæringene ikke uttrykkelig viser til artikkel 19, sier det seg selv at der tvangsvedtak ellers anses å være konvensjonsmessig, vil også de begrensningene i retten til et selvstendig liv som artikkel 19 omhandler, være konvensjonsmessig. Men det er viktig, ved avgjørelsene om bruk av tvang eller fratakelse av rettslig handleevne, at de som treffer vedtaket er seg bevisst hvilke rettigheter som dermed begrenses, og at dette også omfatter retten til et selvstendig liv slik denne retten kommer til uttrykk i artikkel 19.

⁴⁸ General Comment no. 5, avsnitt 16 bokstav c. Se også Bantekas mfl 2018 side 538.

⁴⁹ General Comment no. 5, avsnitt 49.

Komiteen viser også til et annet aspekt ved retten til valg av bosted, som er at den funksjonshemmede har *reelle* alternativer å velge mellom:

Often, persons with disabilities cannot exercise choice because there is a lack of options to choose from. This is the case, for instance, where informal support by the family is the only option, where support is unavailable outside of institutions, where housing is inaccessible or support is not provided in the community, and where support is provided only within specified forms of residence such as group homes or institutions.⁵⁰

En slik valgfrihet forutsetter tjenester som gjør det mulig for den funksjonshemmede å bo hjemme eller andre steder utenfor institusjon. Retten til valg av bosted har dermed nær sammenheng med retten til støttetjenester etter artikkel 19 bokstav b.

Retten til et selvstendig liv gjelder alle funksjonshemmede. Dette gjelder også selv om støttebehovet er så omfattende at det blir vanskelig eller kostbart å bo for seg selv eller med familien i stedet for i institusjon:

When persons with disabilities are assessed as requiring a high level of personal service, States parties often consider institutions as the only solution, especially when personal services are considered to be “too costly” or the person with disabilities is considered to be “unable” to live outside an institutional setting. Persons with intellectual disabilities, especially those with complex communication requirements, among others, are often assessed as being unable to live outside institutional settings. Such reasoning is contrary to article 19, which extends the right to live independently and be included in the community to all persons with disabilities, regardless of their level of intellectual capacity, self-functioning or support requirements.⁵¹

Kjetil M. Larsen skriver i sin rapport til Uloba fra 2021, at komiteens «uttalelser tilsier [...] nokså klart at det er svært begrenset adgang til kommunal skjønnsutøvelse for å yte behandling i institusjon».⁵²

19.6.3 Samlokalisering og kommunens ressurser og tilgang til personell

Komiteens påvisning av hvorfor karakteristiske trekk ved institusjoner vanskelig lar seg forene med retten for funksjonshemmede til å leve selvstendig og å være en del av samfunnet, er viktig. Dette er forhold alle som fatter beslutninger som påvirker funksjonshemmedes liv må være bevisst på, og komiteens forklaringer kan bidra til det.

Samtidig må det være lov å stille spørsmål ved komiteens kategoriske avvisning av alle former for samlokalisering av tjenester og boliger for personer med behov for omfattende tjenester. Etter utvalgets oppfatning tar komiteen for lett på de hensynene som under gitte omstendigheter kan begrunne slike løsninger.

⁵⁰ General Comment no. 5, avsnitt 25. Se også Bantekas mfl 2018 side 548 (“Persons with disabilities must enjoy meaningful set of options to choose from, otherwise they cannot exercise choice as required by article 19”).

⁵¹ General Comment no. 5, avsnitt 21.

⁵² Larsen 2021-2 side 24.

Ressurssituasjonen

En særlig utfordring ved valg av bosted er knyttet til kommunens ressurssituasjon og behovet for kostnadseffektive tjenester.

KS har pekt på behovet for å gi mulighet for boligfelleskap eller benytte enheter som gir bedre ressursutnyttelse enn i dag. KS mener at mulighet for samlokalisering av flere brukere i bofelleskap kan gi mer kostnadseffektive løsninger:

Det finnes løsninger hvor det kan bygges smått i det store, dvs at boenheter kan ligge i samme område, men med ulike innganger og løsninger som hensyntar normalisering og integrering. Det bør dermed tydeliggjøres i Husbankens regelverk om investeringstilskudd at kommunene har mulighet til å bygge større boenheter enn 4 – 6 personer. Det er imidlertid viktig å understreke at store institusjonslignende bofelleskap er uønsket.

Kommunene hevder økt antall boenheter i prosjektene motvirker ensomhet og er mer kostnadseffektivt. Litt større bofelleskap vil kunne spare inn 1 eller flere nattevakter, avhengig av størrelse.

Samlokalisering av flere brukere i bofelleskap der boenheter ligger i samme område, men har inngang og bygningsløsninger som hensyntar normalisering og integrering, vil kunne bidra til lavere kostnader.⁵³

Utvalget har fått opplyst av KS at kommunenes ressursutfordringer særlig er knyttet til personell. Det dreier seg om begrenset tilgang til personell, personellets kompetanse, hensynet til forsvarlige ytelser og personellets arbeidsmiljø/HMS-situasjon. En-til-en tjenester krever mer personell enn å samlokalisere tjenestene slik at samme personell kan arbeide for flere brukere.⁵⁴

Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 4)

Bakgrunnen for Helsepersonellkommisjonens utredning NOU 2023: 4 var at Norge står overfor store utfordringer nettopp med hensyn til tilgang på personell. Kommisjonens mandat var å etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak i årene framover for å utdanne, rekruttere og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjenesten i hele landet for å møte utfordringene i helse- og omsorgstjenestene på kort og lang sikt.

Ifølge kommisjonen vil situasjonen bli enda strammere mot 2040. Utfordringene er større i distriktene. Mange kommuner står allerede i en bemanningskrise. Det har blitt merkbart vanskeligere for kommunene å rekruttere helsepersonell de siste årene. I mange kommuner er det dessuten en utfordring å beholde helsepersonellet. I distriktskommunene med spredt befolkning og store avstander, bruker hjemmetjenesten mye tid for å nå alle brukerne, og mye av tjenestene gis én-til-én. Omsorgstjenesten er derfor svært personellintensiv. Allerede i dag har mange kommuner problemer med å tilby de tjenestene som befolkningen har krav på. Sykehusene opplever også rekrutteringsutfordringer. Flere sykehus, også i sentrale strøk, har vanskeligheter med å bemanne ledige stillinger. Rekrutteringsutfordringene gjør det vanskelig å opprettholde flere grunnleggende tjenes-

⁵³ Gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester, rapport 2021, side 14.

⁵⁴ Møte med utvalget 29. august 2023.

ter. Demografiutviklingen øker etterspørselen etter helsepersonell og stopper samtidig personellveksten.

Kommisjonen konkluderer med at helse- og omsorgstjenestenes andel av samfunnets totale arbeidsstyrke ikke kan øke vesentlig. Fordi personell allerede er et knapphetsgode og i enda større grad vil være det fremover, må helse- og omsorgstjenesten bruke personellet og deres kompetanse mye mer effektivt enn før. Det blir færre ansatte per pasient.⁵⁵ Kommisjonen foreslo i lys av dette flere tiltak for en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste i hele landet, blant annet knyttet til god og rettferdig prioritering mellom tjenestene.

Kommisjonen vurderte ikke forholdet til konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter eller andre menneskerettskonvensjoner.

Av særlig interesse i lys av artikkel 19, er likevel det kommisjonen skriver om mennesker som bor hjemme og har behov for pleie og tjenester, som de mener er for personellintensivt slik at kommunen må finne andre boformer:

Tjenesteyting i hjemmet kan bli personellintensivt blant annet fordi slik tjenesteyting kan medføre behov for et høyt antall ansatte per pasient eller bruker. Dette kan legge beslag på personellressurser i et slikt omfang at muligheten for likeverdige tjenester til andre pasienter og brukere begrenses. Det kan også vanskeliggjøre mulighetene for å etablere stabile arbeidsmiljøer og gjøre det vanskelig å ivareta nødvendig faglig kvalitet.

Helsepersonellkommisjonen vurderer at det fra et personellperspektiv kan være mer hensiktsmessig å yte tjenester til disse pasientene og brukerne i omsorgsboliger eller andre større enheter som gir mulighet til bedre ressursutnyttelse. Enheter på en viss størrelse og der det er flere brukere eller pasienter vil gi stordriftsfordeler og kunne minske det totale behovet for personell. Samtidig vil slike enheter kunne være mer attraktive og stabile arbeidsplasser fordi bedre muligheter for samarbeid styrker grunnlaget for faglig støtte, kompetanseutvikling og trivsel. Stabilitet og faglighet kommer i sin tur pasientene til gode ved at den totale kvaliteten i tjenesteytingen styrkes.

Kommuner bør utforske mulighetsrommet for tjenesteyting som legger til rette for et tjenestetilbud av høy faglig kvalitet, og som samtidig ivaretar behovet for mindre personellintensive og stabile arbeidsplasser hvor det gjøres god bruk av personell og kompetanse. Det kan være en mulighet å definere en grense for omfanget av hjemmebaserte tjenester som kan tilbys til enkelte pasienter, uten at det går ut over kommunens evne til å tilby likeverdige tjenester til andre pasienter og brukere på grunn av manglende kapasitet eller tilgjengelig personell i kommunen.⁵⁶

⁵⁵ NOU 2023: 4 punkt 1.1.

⁵⁶ NOU 2023: 4 punkt 11.7.

Høringsuttalelser

FFO er i sitt høringssvar til NOU 2023: 4, svært kritiske til forslaget om større boenheter for personer med bistandsbehov. De mener at dette vil være en innsnevring av pasientrettigheter og en institusjonalisering av brukere med omfattende behov, som vil være i strid med artikkel 19.

KS skriver i sitt høringssvar at utviklingen i behovet for arbeidskraft forsterker betydningen av at staten sikrer kommunene selvstendighet i oppgaveløsningen, blant annet gjennom å unngå detaljerte føringer for hvordan kommunene skal organisere tjenestetilbudet. KS påpeker at det ved utforming av tjenestetilbud i dag ikke tas økonomiske hensyn som ville gavnet innbyggerne som gruppe, men heller hensyntar enkeltbrukerens individuelle ønsker. For eksempel når pasienten eller brukeren ønsker å motta tjenester i sitt nåværende hjem, mens kommunen kunne tilbudt fullt forsvarlige og mer kostnadseffektive tjenester i institusjon eller samlokalisert bofellesskap – og det motsatte. KS vurderer at dersom loven bedre understøttet at også bredere hensyn enn enkeltbrukerens ønsker kunne tillegges vekt i kommunens vurdering og utforming av tilbudet til den enkelte, ville det støttet kommunene i utforming av tjenestetilbud som sikret bedre samlet bruk av både økonomiske og faglige ressurser – «mest mulig helse for hver krone».

19.6.4 Utvalgets vurdering av kommunenes handlingsrom etter konvensjonen

Utvalget mener at komiteens vide definisjon av hva som er en institusjon og den kategoriske avvisningen av institusjoner, ikke kan legges til grunn. Utvalget mener at dette ikke er tilstrekkelig forankret i ordlyden og at sterke hensyn trekker i retning av en mindre absolutt tolkning.

Det kan ikke legges til grunn helt urealistiske krav som kommunene ikke har mulighet til å oppfylle. Det må ses hen til at kommunene har begrensede ressurser, og særlig på personellsiden. Dette er en utfordring allerede i dag, en utfordring som forventes å bli større i årene fremover. Kommunene er tvunget til å legge vekt på kostnadseffektivitet og prioriteringer mellom ulike behov og grupper. I stedet for å avvise alle institusjoner/samlokaliseringer, må det avgjørende være hvordan samlokaliseringen faktisk er utformet og hvordan den fungerer for den enkelte beboer. Spørsmålet etter artikkel 19 må være om tjenesten som tilbys gir mulighet for den enkelte til å ha et privatliv og å kunne ta egne valg i det daglige ut fra egne behov og preferanser.

Uttalelsene fra komiteen trekker i retning av at den funksjonshemmede skal ha en reell og ubeskåret mulighet til å velge mellom ulike boalternativ, inkludert å bo hjemme med de tjenestene dette måtte kreve. En slik fortolkning kan synes å følge av ordlyden i artikkel 19 bokstav a, der det står at staten skal «sikre» at funksjonshemmede har «anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform». Bokstav a omhandler imidlertid ikke uttrykkelig sammenhengen mellom valg av bosted og tilbud om tjenester. Tjenester i hjemmet er omhandlet i artikkel 19 bokstav b. Det er tale om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, og slike kan gjennomføres gradvis i lys av ressursituasjonen.⁵⁷ Full oppfyllelse av tjenestebehovet der den funksjonshemmede ønsker å bo, er derfor ikke en absolutt eller umiddelbar plikt.

⁵⁷ General Comment no. 5, avsnitt 39.

19.6.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Dette utvalget legger følgelig til grunn at konvensjonen ikke krever at valgfriheten skal være absolutt, men at konvensjonen gir kommunen et visst handlingsrom. Det kan ikke utledes fra artikkel 19 at staten skal gi funksjonshemmede et rettskrav på tjenester og tilrettelegging i egen bolig. Reell valgfrihet er betinget av avinstitusjonalisering og aktuelle støtteordninger, som igjen henger sammen med ressursituasjonen, noe komiteen også selv legger til grunn. Spørsmålet er hvor langt staten plikter å gå eksempelvis i å tilby tilrettelegging i form av støtte til ombygging eller liknende dersom den funksjonshemmede ønsker å bo i sin egen bolig. Dette er positive forpliktelser som kan gjennomføres progressivt og der staten har et visst handlingsrom, jf. artikkel 4 nr. 2.

Disse forholdene taler for at myndighetene etter konvensjonen må kunne ha et visst skjønn, der ressursituasjonen er et relevant moment. Dette er det som er blitt lagt til grunn i lovforarbeidene og i domstolenes og Diskrimineringsnemndas praksis. De norske forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven og ratifikasjonen, viser at lovgivers vurdering er at reglene er i samsvar med konvensjonen.

Den klare hovedregelen må være at tjenestemottakerne skal ha valgfrihet og at staten skal sette i verk tiltak for å realisere denne valgfriheten. Artikkel 19 begrenser på denne måten kommunens handlefrihet, ved at kommunen i sin skjønnsutøvelse skal legge stor vekt på funksjonshemmedes selvbestemmelse og rett til individuell tilrettelegging. Kommunen må ha tungtveiende grunner dersom tjenestemottakerens ønsker ikke skal legges til grunn. Ressursituasjonen er et relevant moment.

I lys av dette antar utvalget at det ikke er nødvendig å endre reglene om bosted og støttetjenester i helse- og omsorgstjenesteloven og lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Lovgivning er ikke nødvendig fordi konvensjonen kan etterleves fullt ut innenfor rammene av gjeldende lovgivning.

Utvalget legger til grunn at domstolene og Diskrimineringsnemnda fortsatt vil være tilbakeholdne med å overprøve kommunens helse- og sosialfaglige skjønn. Men i de tilfellene der kommunens vurderinger fremstår som klart feilaktige eller dårlig begrunnet, for eksempel dersom tjenestemottakerens individuelle situasjon og ønsker ikke er hensyntatt, bør konklusjonen bli en annen. Situasjonsbeskrivelsen i punkt 19.4 indikerer at selvbestemmelsen i praksis ikke tillegges tilstrekkelig vekt i en del tilfeller.

Når det gjelder kommunenes skjønnsmyndighet, viser medlemmet Fagernæs til sin dissens i del I kapittel 14. Den omfatter også retten til brukerstyrt personlig assistanse.

19.7 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

En rekke kommunale tjenester inngår i statens gjennomføring av forpliktelsene etter artikkel 19 bokstav b. Særlig viktig er retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).⁵⁸ I sivilsamfunnets alternative rapport til konvensjonen, i tidligere utredninger og i innspill til utvalget fra funksjonshemmedes organisasjoner har reglene om BPA blitt løftet frem som et regelverk som er viktig for funksjonshemmede og som må endres i lys av konvensjonen.

19.7.1 Lovregulering

Kommunens plikt etter helse- og omsorgstjenesteloven

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 angir kommunens overordnede ansvar for å tilby helse- og omsorgstjenester, mens § 3-2 angir hvilke tjenester kommunen skal tilby for å oppfylle dette ansvaret. Her nevnes blant annet «personlig assistanse, herunder praktisk bistand» i § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b. Videre gir § 3-8 en egen bestemmelse om brukerstyrt personlig assistanse: «Kommunen skal ha tilbud om personlig assistanse etter § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, i form av praktisk bistand og opplæring, organisert som brukerstyrt personlig assistanse.».

Av helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 nr. 3 fremgår det at et av formålene med loven er å sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. Brukerstyrt personlig assistanse er etter helse- og omsorgstjenesteloven bare én måte å få dette til på:

Dette betyr imidlertid ikke at brukere som får tildelt brukerstyrt personlig assistanse nødvendigvis skal få kommunalt finansierte tjenester som går utover det som er nødvendig for å oppfylle helse- og omsorgstjenestelovens krav om forsvarlighet og nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunen kan, som eget tiltak, velge å gi tilbud om tjenester som går ut over dette, både til BPA-brukere og andre brukere. Dette kan for eksempel være tilrettelegging for ferie og deltakelse i særlige arrangementer, osv. Gjeldende rett tilsier imidlertid ikke at kommunen skal sørge for brukerstyrt personlig assistanse til tjenester som befolkningen ellers må kjøpe dersom de ikke kan utføre den selv, som for eksempel omfattende dyrehold, vedlikehold av hage, bolig og hytte. Det forutsettes at BPA-brukere, som andre brukere av de kommunale helse- og omsorgstjenestene, skal nyttiggjøre seg andre tilrettelagte tilbud innenfor varehandel, transport, studiested eller arbeid.⁵⁹

Retten etter pasient- og brukerrettighetsloven

En individuell rett til personlig brukerstyrt assistanse ble i 2014 fastsatt i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d som sier at «[p]ersoner under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse». Bestemmelsen gir en nærmere angivelse av personkretsen samt av hvilke tjenester som omfattes av rettigheten. I tredje ledd defineres «langvarig behov» som «behov ut over

⁵⁸ Benevnelsen «brukerstyrt personlig assistanse» er kritisert fra flere hold. I NOU 2021:11 foreslås benevnelsen «selvstyrt personlig assistanse».

⁵⁹ Prop. 86 L (2013–2014) kapittel 4.

2 år», og i fjerde ledd defineres «stort behov» som «tjenestebehov på minst 32 timer per uke», likevel slik at brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke også har rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.⁶⁰

Retten til personlig brukerstyrt assistanse etter pasient- og brukerrettighetsloven har flere begrensninger. For det første gjelder ikke retten på alle arenaer. Det er ikke presisert i loven på hvilke arenaer kommunen skal tildele og benytte personlig brukerstyrt assistanse. Dagens BPA-ordning omfatter i utgangspunktet ikke personlig assistanse til arbeid.⁶¹ Av Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv om loven, fremgår det imidlertid at «BPA tildeles normalt ikke for den tid tjenestemottakeren er i barnehage, på skole, arbeid mv.».⁶² Samtidig er det åpnet for at kommunene kan tildele BPA til arbeid, noe enkelte kommuner gjør.⁶³ For det andre er brukergruppen avgrenset ved at eldre funksjonshemmede over 67 år faller utenfor ordningen. For det tredje fastsetter loven at behovet skal være på minst 32 eventuelt 25 timer, slik at funksjonshemmede med et mer begrenset behov for assistanse faller utenfor rettigheten.

Utover retten til personlig brukerstyrt assistanse som følger av pasient- og brukerrettighetsloven, kan kommunen som nevnt velge om den vil yte tjenestene i form av personlig brukerstyrt assistanse eller i form av andre slags tjenester. Se ovenfor om helse- og omsorgstjenesteloven. Dette medfører blant annet at det er forskjeller mellom kommunene med hensyn til tildeling av brukerstyrt personlig assistanse, og at en som flytter over kommunegrensene kan miste tilbud om personlig brukerstyrt assistanse.

Departementet la ved ratifiseringen til grunn at rettighetsfesting ikke var et krav etter konvensjonen.⁶⁴ Lovfestingen av retten til personlig brukerstyrt assistanse i 2014 var likevel «en del av regjeringens arbeid med å følge opp intensjonen» i konvensjonen.⁶⁵ Departementet pekte på motstridende hensyn som lovendringen reiste:

Lovforslaget skal ivareta svært ulike og til dels motsetningsfylte hensyn. På den ene siden skal en rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse bidra til at personer med stort behov for bistand skal kunne velge om de vil ha tjenestene organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Samtidig skal ikke rettigheten føre til en skjevfordeling av ressurser og kravet til forsvarlighet og kostnadskontroll må ivaretas. Forskning peker også på et spenningsforhold mellom BPA-brukerens behov for fleksibilitet og de ansatte assistentenes behov for innflytelse blant annet på stillingsstørrelse og forutsigbarhet i arbeidsplaner.⁶⁶

Spørsmålet om kostnader og om kommunenes rolle kommenteres også i forarbeidene:

Helse- og omsorgsdepartementet la til grunn i høringsnotatet at kommunene fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for velferdstilbudet til sine innbyggere. Departementet vurderer det slik at det er kommunen som er nærmest

⁶⁰ Ordningen er nærmere beskrevet i NOU 2021:11, se særlig kapittel 4. Larsen 2021-1 gir også en utfyllende redegjørelse for bakgrunnen og forarbeidene til reglene.

⁶¹ NOU 2021: 11 punkt 20.8.4.1.

⁶² Rundskriv I-9/2015 punkt 4.6.

⁶³ NOU 2021: 11 punkt 20.8.4.1.

⁶⁴ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7.

⁶⁵ Prop. 86 L (2013–2014) punkt 1.1.

⁶⁶ Prop. 86 L (2013–2014) punkt 6.1.

brukeren og dermed er best skikket for å vurdere den enkeltes behov for bistand. Det vil da også være kommunen som best kan sikre at tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse utmåles i forhold til den enkeltes behov for andre typer helse- og omsorgstjenester og tilpasses lokale forhold.⁶⁷

I en dom fra 2022 la lagmannsretten til grunn at retten til et selvstendig liv kan og skal realiseres gjennom ulike tiltak, der personlig assistanse bare er et av flere virkemidler (LB-2021-158340). Saken gjaldt en mann som fikk avslag på søknad om personlig brukerstyrt assistanse til bistand i arbeidssituasjonen. Han anførte blant annet at dette er den eneste ordningen Norge har til rådighet for å oppfylle forpliktelsene etter artikkel 19. Lagmannsretten viste til at søkeren hadde fått tilbud om andre arbeidsrettede tiltak og kom til at avslaget på personlig brukerstyrt assistanse ikke var ugyldig. Retten bemerket først at konvensjonsstatenes forpliktelser er å treffe «hensiktsmessige tiltak». I dette ligger det ifølge lagmannsretten at «statene må ha en viss frihet og skjønnsmargin når det gjelder hvordan konvensjonsforpliktelsene oppfylles». Retten viste til ratifikasjonen og Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7 der departementet la til grunn at konvensjonen overlater til statene selv å vurdere hvilke tiltak som er egnet for å nå målene som konvensjonen setter og at staten har stor frihet til å bestemme hvordan tjenestene skal organiseres. Lagmannsretten mente i lys av dette at «det ikke kan være tvil om at norsk rett oppfyller kravene i CRPD artikkel 19».

I dommen slo lagmannsretten fast at verken pasient- og brukerrettighetsloven eller konvensjonen gir tjenestemottakeren en rett til å avgjøre hvilke tjenester som skal tilbys. Rett til medvirkning etter pasient- og brukerrettighetsloven innebærer ikke en rett til å avgjøre hvilke tjenester som skal tilbys. Retten presiserte, med henvisning til forarbeidene til pasient- og brukerrettighetsloven⁶⁸, at beslutningsmyndigheten ligger hos kommunen.

BPA-utvalget (NOU 2021: 11)

Regjeringen oppnevnte i 2019 et utvalg for å gjennomgå og foreslå forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA-utvalget). Utvalget skulle etter mandatet utrede, vurdere og fremme forslag til hvordan brukerstyrt personlig assistanse kan utformes slik at ordningen fungerer etter hensikten, herunder bidra til å oppnå målet om likeverd, like muligheter uansett bosted, likestilling og samfunnsdeltakelse for funksjonshemmede, gode arbeidsforhold for assistentene og bærekraft i ordningen. Ordningen skulle defineres som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning, og utvalget skulle se på hvordan brukerstyrt personlig assistanse kan innrettes for å sikre deltakelse i arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter. Utvalget skulle også vurdere hvordan personlig brukerstyrt assistanse fungerer som likestillingsverktøy for barn og unge, og vurdere grenseflatene mot andre offentlige tjenester som barnehage, skole og SFO. Det skulle ligge til grunn at ordningen fortsatt skal være et kommunalt ansvar og at ordningen skal være økonomisk bærekraftig over tid.

BPA-utvalget la frem sine forslag i NOU 2021: 11 *Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. Utvalget fremmet flere forslag til styrking av ordningen for å gjøre den til et reelt likestillingsverktøy og å redusere uheldig forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede og forskjeller mellom kommuner. Det var imidlertid dissenser i utvalget knyttet til alle forslagene, som gjør at det er vanskelig å identifisere et helhetlig forslag som en kan si at utvalget står bak. Et spørsmål var om ordningen fortsatt

⁶⁷ Prop. 86 L (2013–2014) punkt 6.1.

⁶⁸ Prop. 91 L (2010–2011) merknadene til pasientrettighetsloven § 2-1a.

bør være et kommunalt ansvar eller om den helt eller delvis bør overføres til staten. Et annet spørsmål var om ordningen fortsatt bør reguleres innenfor helse- og omsorgstjenestelovgivningen, eller om ordningen bør reguleres i annen lov og eventuelt i tillegg i likestillings- og diskrimineringsloven.

I utformingen av forslagene så BPA-utvalget hen til de kravene som følger av konvensjonen. Utvalget gjorde ingen selvstendig vurdering av forholdet mellom gjeldende regler og konvensjonen, men viste i stedet til Kjetil M. Larsens utredning som ble utført i 2021 på oppdrag for Uloba.⁶⁹

Utvalget mente at de foreslåtte endringene vil bidra til en styrket regulering og praktisering av ordningen, i tråd med konvensjonen. Det var ikke enighet i utvalget om hvor det er mest formålstjenlig å regulere den fremtidige ordningen. Ut fra mandatets forutsetning om at ordningen fortsatt skal være et kommunalt ansvar, mente flertallet at ordningen bør reguleres i helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Samtidig ble det uttalt at

dette kan medføre en fare for at det ikke blir tatt utgangspunkt i at ordningen skal være et likestillingsverktøy, som skal gi den enkelte størst mulig rådighet over innhold og organisering av egen assistanse for å kunne leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv. Disse medlemmene mener imidlertid at et forslag til regulering innenfor dagens helse- og omsorgstjenestelovgivning som er målrettet og riktig innrettet, vil kunne føre til at denne utfordringen blir betydelig redusert.⁷⁰

Fire av utvalgets tretten medlemmer mente derimot at det er i strid med konvensjonen å hjemle ordningen i helse- og omsorgstjenesteloven fordi dette ikke er i samsvar med formålet om at brukerstyrt personlig assistanse skal være et verktøy for likestilling og selvbestemmelse.

BPA-utvalget mente at tildeling av selvstyrt personlig assistanse til funksjonshemmede barn og ungdom vil kunne være et viktig bidrag til at de får et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet. Dette vil kunne bidra til å oppfylle artikkel 7 om at partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede barn kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre barn.

NOU 2021: 11 har vært på høring. Regjeringen eller departementet har ikke gitt noen signaler om når det eventuelt skal fremmes lovproposisjon.

Likestillings- og mangfoldsutvalget (NOU 2023: 13)

Likestillings- og mangfoldsutvalget mente at dagens ordning med brukerstyrt personlig assistanse bryter med konvensjonen da den ofte ikke gir funksjonshindrede samme rettigheter som alle andre til å delta i samfunnet. For å sikre et likeverdig tilbud til alle er det derfor ifølge utvalget nødvendig å få på plass en forbedret, utvidet og helhetlig assistansetjeneste, med utgangspunkt i brukerstyrt personlig assistanse. På grunn av de store kommunale forskjellene er det, etter Likestillings- og mangfoldsutvalgets mening,

⁶⁹ Larsen 2021-1, se NOU 2021: 11 punkt 6.3.2.7.

⁷⁰ NOU 2021:11 punkt 19.5.

nødvendig at en slik helhetlig assistansetjeneste overføres til et statlig nivå, for å sikre at tjenestene blir et reelt likestillingsverktøy.⁷¹

19.7.2 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Staten la ved ratifiseringen til grunn at de norske reglene om brukerstyrt personlig assistanse var i samsvar med konvensjonen, uten særlig konkretisering av tvilsspørsmål som måtte oppstå. Dette var også før ordningen ble rettighetsfestet.

Gjeldende ordning og BPA-utvalgets forslag reiser imidlertid flere spørsmål knyttet til forpliktelsene etter artikkel 19 som utvalget kommenterer i det følgende.

Et spørsmål er om plasseringen av regler om brukerstyrt personlig assistanse i helse- og omsorgstjenestelovgivningen (inkludert pasient- og brukerrettighetsloven) er uheldig i lys av den menneskerettslige tilnærmingen til funksjonshemming og det at assistansen skal være et likestillingsverktøy. Utvalget slutter seg til Kjetil M. Larsen, som i en rapport til Uloba (2021) har gitt uttrykk for at reglene om ordningen ikke nødvendigvis må tas ut av helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Han sier imidlertid at

hvis ordningen beholdes der, må det i hvert fall gis en tilfredsstillende begrunnelse for at ordningen likevel er tilstrekkelig frigjort fra den medisinske modellen for funksjonsnedsettelse. Oppdragsgiver har gitt uttrykk for at en sentral utfordring er at det er variasjoner mellom kommunene i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse, samt at kommunene gir så stramme føringer for hva assistansen kan benyttes til, at det i realiteten ikke er tale om et likestillingsverktøy slik ordningen praktiseres i dag. En fullført overgang til en menneskerettslig modell for funksjonsnedsettelse vil sette brukeren og brukerens rettigheter i sentrum, slik at begrensninger i brukerens frihet til å bestemme innholdet i assistansen bare kan gjøres i samme utstrekning som det gjøres begrensninger i andre borgers friheter.⁷²

Et annet spørsmål er om begrensningene i retten til BPA – både kravet om at behovet må overstige et visst antall timer, at personen er over 67 år og at visse arenaer faller utenfor – er forenlige med artikkel 19. Komiteen anbefaler staten å «increasing the availability of personal assistance», se punkt 19.2.4 ovenfor.

Utvalgets vurdering er at komiteens uttalelse må forstås som en anbefaling til staten om å utvide ordningen og ikke som et uttrykk for at de norske reglene er i strid med konvensjonen. I tillegg viser utvalget til oppfølgingen av BPA-utvalgets forslag, som skal styrke ordningen. Det må også ses hen til at forpliktelsene etter artikkel 19 kan oppfylles med andre tilbud om tjenester enn brukerstyrt personlig assistanse. Etter ordlyden i artikkel 19 skal staten sett i verk effektive og hensiktsmessige tiltak. Ordlyden peker mot at retten til et selvstendig liv kan og skal realiseres gjennom ulike tiltak, der personlig assistanse er ett av flere virkemidler.

Medlemmet Fagernæs til viser til sin dissens i del I kapittel 14.

⁷¹ NOU 2023: 13 punkt 4.9.

⁷² Larsen 2021-1 punkt 4.1 side 19.

Et tredje spørsmål er i hvilken grad kommunen kan legge vekt på kostnader, ressurs-situasjonen og prioriteringer i sine vedtak om brukerstyrt personlig assistanse, uten å komme i konflikt med konvensjonens krav om reell valgfrihet for å få et selvstendig liv. Utvalget mener at konvensjonen her gir kommunen et visst handlingsrom. Statens standpunkt ved ratifikasjonen var at hensynet til ressurs-situasjonen i kommunen var et relevant hensyn som ikke var i strid med konvensjonen.⁷³ At det skulle være adgang for kommunen å legge vekt på ressurs-situasjonen i kommunen, ble også klart uttalt ved rettighetsfestingen av personlig brukerstyrt assistanse.⁷⁴ Helse- og omsorgstjenestelovens system og formål om å «bidra til at ressursene utnyttes best mulig». Mindretallet (Fagernæs) viser her til sin dissens i del I kapittel 14.

Et særlig spørsmål er at det er store forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvilke tjenester og nivået på ytelsene som tilbys. Dette drøftes nærmere i del I punkt 9.6 der utvalget konkluderer med at kommunale forskjeller kan være en ulempe, men at dette er en konsekvens av det lokale selvstyret som er vanskelig å unngå helt.

Utvalget mener på denne bakgrunn at gjeldende regler i pasient- og brukerrettighetsloven om brukerstyrt personlig assistanse ikke innebærer et brudd på artikkel 19.

⁷³ Prop. 106 (2011–2012) punkt 4.2.7.

⁷⁴ Prop. 86 (2013–2014) punkt 6.1.



ARTIKKEL 20

Personlig mobilitet

Etter artikkel 20 skal staten treffe effektive tiltak for å sikre funksjonshemmede en personlig mobilitet som gir størst mulig uavhengighet. Bestemmelsen gir enkelte eksempler på hva slags tiltak som skal settes i verk. Blant annet skal staten lette tilgangen til tekniske hjelpemidler og assistanse fra mennesker eller dyr, til en overkommelig («affordable») pris.

ARTICLE 20 PERSONAL MOBILITY

States Parties shall take effective measures to ensure personal mobility with the greatest possible independence for persons with disabilities, including by:

- (a) Facilitating the personal mobility of persons with disabilities in the manner and at the time of their choice, and at affordable cost;
- (b) Facilitating access by persons with disabilities to quality mobility aids, devices, assistive technologies and forms of live assistance and intermediaries, including by making them available at affordable cost;
- (c) Providing training in mobility skills to persons with disabilities and to specialist staff working with persons with disabilities;
- (d) Encouraging entities that produce mobility aids, devices and assistive technologies to take into account all aspects of mobility for persons with disabilities.

I Norges statsrapport fremgår at det er et nasjonalt mål at transportsystemet i så stor grad som mulig skal benyttes av alle, og at behovet for spesialløsninger og spesialtransport skal være minst mulig. I rapporten gjøres det rede for tiltak knyttet til kollektivtransport, jernbane, luftfart mv., samt folketrygdens individuelle stønadsordninger til transport.

I sivilsamfunnets alternative rapport anbefales å utvide den nasjonale TT-ordningen til en permanent ordning i alle fylker. Videre at staten sikrer funksjonshemmedes tilgang til hjelpemidler, inkludert retten til selvbestemmelse ved valg av hjelpemidler.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har ingen kommentarer til Norges gjennomføring av artikkel 20. Se imidlertid utvalgets vurderinger i del II om artikkel 9 om tilgjengelighet.

Utvalgets vurdering er at artikkel 20 ikke krever lovendringer. Bestemmelsen fastsetter positive forpliktelser som kan gjennomføres progressivt.



ARTIKKEL 21

Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon

21.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Etter artikkel 21 skal staten treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet, inkludert frihet til å søke, motta og meddele informasjon og tanker av alle slag, på lik linje med andre og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg.

ARTICLE 21 FREEDOM OF EXPRESSION AND OPINION, AND ACCESS TO INFORMATION

States Parties shall take all appropriate measures to ensure that persons with disabilities can exercise the right to freedom of expression and opinion, including the freedom to seek, receive and impart information and ideas on an equal basis with others and through all forms of communication of their choice, as defined in article 2 of the present Convention, including by:

- (a) Providing information intended for the general public to persons with disabilities in accessible formats and technologies appropriate to different kinds of disabilities in a timely manner and without additional cost;
- (b) Accepting and facilitating the use of sign languages, Braille, augmentative and alternative communication, and all other accessible means, modes and formats of communication of their choice by persons with disabilities in official interactions;
- (c) Urging private entities that provide services to the general public, including through the Internet, to provide information and services in accessible and usable formats for persons with disabilities;
- (d) Encouraging the mass media, including providers of information through the Internet, to make their services accessible to persons with disabilities;
- (e) Recognizing and promoting the use of sign languages.

Ytringsfrihet er nedfelt i flere andre konvensjoner, blant annet i SP artikkel 19 og EMK artikkel 10.

Artikkel 21 i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter fastsetter i tillegg positive forpliktelser for staten for å sikre at ytringsfriheten blir reell. Forpliktelsene etter denne bestemmelsen må forstås i lys av kravet om tilgjengelighet etter artikkel 9.

Tilgjengelig informasjon og mulighet til å ytre seg og gjøre seg forstått, er avgjørende for et selvstendig liv og full inkludering og deltakelse i samfunnet. Dette er også avgjørende for oppnåelse av andre rettigheter i konvensjonen, særlig når det gjelder utøvelsen av rettslig handleevne etter artikkel 12.

21.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport uttales at myndighetene gjennom ulike tiltak som blant annet ny teknologi, tilstreber å gjøre ytringsfriheten reell for alle. Det gjøres særlig rede for informasjonstiltak knyttet til valg og for arbeidet med lettlestversjoner av offentlig informasjon.

I sivilsamfunnets alternative rapport anbefales blant annet at det innføres en plikt til universell utforming av informasjonstjenester og at retten til tolk sikres universelt (ikke bare på individnivå).

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter anbefaler blant annet at kringkastingsloven endres slik at alle TV-sendinger blir tekstat.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 21

33. The Committee is concerned about:

- (a) The insufficient provision of assistive technologies and information in accessible formats, such as Easy Read, plain language, captioning, sign language, Braille, and audio descriptions, particularly in official interactions;
- (b) The lack of accessibility of most live broadcast television and mass media;
- (c) The provision of the Broadcasting Act that requires only commercial television broadcasters with more than five per cent of viewers to caption their broadcasts for a limited time, from 6 to 11 p.m.

34. The Committee recommends that the State party:

(a) Increase the provision of assistive technologies and information in accessible formats that are appropriate for persons with disabilities, including accessible websites, sign language, captioning, Braille, Easy Read and plain language, in relation to all public services;

(b) Increase the accessibility of mass media, particularly in live broadcasting;

(c) Strengthen the provisions of the Broadcasting Act to ensure that all broadcasters provide captioning at all times.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) utga i 2022 en rapport om funksjonshemmedes ytringsfrihet.¹ NIM foreslår ingen lovendringer, men peker på åtte utfordringer:

- manglende tilgang til informasjon
- mangelfull fysisk tilgang til ytringsarenaer
- hets, trakassering og hatefulle ytringer
- selvsensur og frykt for represalier
- barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv, inkludert deltakelse i valg
- utilstrekkelig personlig assistanse
- usynliggjøring og stigmatiserende medierepresentasjon
- negative holdninger mot funksjonshemmede

Tegnspråkutvalget viste i NOU 2023: 20 til artikkel 21 og Grunnloven § 100, og påpekte at tegnspråkliges deltakelse i det offentlige ordskiftet kan styrkes ved at det legges til rette for tegnspråklige ytringer, og ved tolking av disse til resten av allmennheten.²

21.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utvalgets vurdering er at artikkel 21 ikke krever lovendringer.

Statens negative forpliktelser har umiddelbar virkning. Disse er allerede nedfelt i norsk lovgivning, jf. diskrimineringsvernet og ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og menneskerettsloven jf. SP artikkel 19 og EMK artikkel 10.

Komiteens uttalelse om å lovfeste et generelt krav om teksting for TV-kanaler, kan ikke tolkes som et uttrykk for at kringkastingsloven er i strid med konvensjonen. Uttalelsen må forstås som en anbefaling om «best practice». Utvalget viser her til ordlyden i artikkel 21 bokstav d, som uttrykker at staten skal oppmuntre («encourage») mediene til å gjøre tje- nestene tilgjengelige.

¹ NIM 2022-3.

² NOU 2023: 20 punkt 9.2 og 9.3.8.



ARTIKKEL 22

Respekt for privatlivet

22.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Etter artikkel 22 skal ingen funksjonshemmede utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i sitt privat- eller familieliv, sitt hjem eller sin korrespondanse eller andre former for kommunikasjon eller ulovlige inngrep mot ære eller omdømme.

ARTICLE 22 RESPECT FOR PRIVACY

1. No person with disabilities, regardless of place of residence or living arrangements, shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his or her privacy, family, home or correspondence or other types of communication or to unlawful attacks on his or her honour and reputation.

Persons with disabilities have the right to the protection of the law against such interference or attacks.

2. States Parties shall protect the privacy of personal, health and rehabilitation information of persons with disabilities on an equal basis with others.

Retten til vern om privat- og familieliv er inntatt i Grunnloven § 102. Denne rettigheten er nedfelt i andre menneskerettskonvensjoner som EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

I FN-komiteen for funksjonshemmede sin rapport (2017) fra dens 13.-16. sesjon gis en oversikt over komiteens oppfatninger og avsluttende merknader til medlemslandene knyttet til konvensjonsforpliktelsene. Under artikkel 22 trekker komiteen frem at den anbefaler statene å sikre beskyttelse av personlige data, inkludert helseopplysninger, som gjelder funksjonshemmede, slik at ingen ulovlig eller vilkårlig gis tilgang.¹

¹ A/72/55, avsnitt 52.

22.2 Norges gjennomføring

Artikkel 22 ble ikke berørt i proposisjonen om samtykke til ratifisering av konvensjonen.

I Norges statsrapport til komiteen nevnes at Grunnloven § 102 beskytter den enkeltes rett til respekt for privat- og familieliv. Det samme gjør EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Ellers omtales personvernreglene, med særlig vekt på behandlingen av helseopplysninger i helse- og omsorgssektoren. Et annet område som omtales, er regler som gjelder ved straffegjennomføring og etterforskning.²

I sivilsamfunnets alternative rapport til komiteen berøres forholdene i institusjonslignende omsorgsboliger og bofellesskap. Mennesker som bor i institusjonslignende omsorgsboliger og bofellesskap, har i liten grad påvirkning på egen hverdag i eget hjem blant annet på grunn av rigide husordensregler. Oppfølgingen oppleves som invaderende med liten respekt for privatlivet.

FN-Komiteen har ingen merknader eller anbefalinger til Norges gjennomføring av artikkel 22.

22.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Artikkel 22 forplikter medlemslandene til å treffe tiltak for å sikre respekt for den enkeltes rett til privatliv, slik at den enkelte beskyttes fra ulovlige inngrep i privatlivet.

Retten til respekt for privatlivet følger allerede av Grunnloven § 102, samt EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Særlig i tilknytning til EMK artikkel 8 finnes en rikholdig rettspraksis om retten til privat- og familieliv.

Helseopplysninger og andre personopplysninger som gjelder funksjonshemmede er beskyttet mot spredning og illegitim bruk gjennom EUs personvernforordning (GDPR) som gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. I tillegg har vi særlige personvernregler i helseregisterloven og pasientjournalloven som gjelder opplysninger i pasientjournaler og andre helseopplysninger. Ansatte i forvaltningen og helsepersonell har taushetsplikt. Disse reglene gjelder opplysninger om funksjonshemmede på lik linje med opplysninger om andre.

De særlige utfordringene knyttet til privatlivet for funksjonshemmede som bor i institusjonslignende boliger og ved anskaffelser av tjenester som sivilsamfunnet rapporterer om, må tas på alvor. Utvalget kan likevel ikke se at det er kommet fram at det er lovendringer som er løsningen.

Utvalget kan derfor ikke se at det er behov for lovendringer for imøtekomme forpliktelsene i artikkel 22.

² Norges statsrapport 2015, avsnitt 191–193.



ARTIKKEL 23

Respekt for hjemmet og familien

23.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

ARTICLE 23 RESPECT FOR HOME AND THE FAMILY

1. States Parties shall take effective and appropriate measures to eliminate discrimination against persons with disabilities in all matters relating to marriage, family, parenthood and relationships, on an equal basis with others, so as to ensure that:

(a) The right of all persons with disabilities who are of marriageable age to marry and to found a family on the basis of free and full consent of the intending spouses is recognized;

(b) The rights of persons with disabilities to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to age-appropriate information, reproductive and family planning education are recognized, and the means necessary to enable them to exercise these rights are provided;

(c) Persons with disabilities, including children, retain their fertility on an equal basis with others.

2. States Parties shall ensure the rights and responsibilities of persons with disabilities, with regard to guardianship, wardship, trusteeship, adoption of children or similar institutions, where these concepts exist in national legislation; in all cases the best interests of the child shall be paramount. States Parties shall render appropriate assistance to persons with disabilities in the performance of their child-rearing responsibilities.

3. States Parties shall ensure that children with disabilities have equal rights with respect to family life. With a view to realizing these rights, and to prevent concealment, abandonment, neglect and segregation of children with disabilities, States Parties shall undertake to provide early and comprehensive information, services and support to children with disabilities and their families.

4. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. In no case shall a child be separated from parents on the basis of a disability of either the child or one or both of the parents.

5. States Parties shall, where the immediate family is unable to care for a child with disabilities, undertake every effort to provide alternative care within the wider family, and failing that, within the community in a family setting.

Etter artikkel 23 skal staten treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å avskaffe diskriminering av funksjonshemmede i alle saker som gjelder ekteskap, familie, foreldrerollen og personlige relasjoner. Rettighetene i forbindelse med vergemål, formynderskap, omsorg, adopsjon av barn og fertilitet skal sikres. Hensynet til barna skal komme i første rekke. Funksjonshemmede barn og deres familier skal gis støtte.

Rett til respekt for hjemmet og familien og retten til å inngå ekteskap følger også av andre menneskerettskonvensjoner som EMK artikkel 8 og 12, og FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter artikkel 17 og 23. Nevnes bør også kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 16 og en rekke bestemmelser i barnekonvensjonen, blant annet artikkel 3 og 16. Artikkel 23 utdyper hva retten til respekt for hjemmet og familien særlig betyr for funksjonshemmede.

I rapport fra komiteens sesjon 13.-16., er det fremhevet bekymringer rundt lovgivning og praksis som begrenser rett til ekteskap for funksjonshemmede, deres rettigheter som foreldre og til å stifte familie, retten til å adoptere, og reproduktive rettigheter.¹

23.2 Norges gjennomføring

23.2.1 Ratifikasjonen

Ved ratifikasjon ble de norske lovreglene om sterilisering omtalt i sammenheng med retten til privatliv under artikkel 23. Ettersom utvalget har valgt å behandle spørsmålet om behov for endring av lovreglene om sterilisering i tilknytning til artikkel 17, vil det ikke gjentas eller omtales nærmere her.

¹ A/72/55, avsnitt 53-54.

23.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport til komiteen, vises til at Grunnloven § 102 fastslår at enhver har rett til respekt for sitt familieliv og sitt hjem. Etter Grunnloven § 104 tredje ledd andre punktum skal statens myndigheter legge forholdene til rette for barns utvikling, herunder ved å sikre at barn får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Videre i statsrapporten omtales tiltak som er innført for å styrke familien, foreldrerollen og barns oppvekstvilkår generelt. Det fremheves at enkelte av tiltakene kan ha særlig relevans for personer med visse typer av funksjonsnedsettelse, som familievernkontorenes tilbud om målrettede samlivskurs som er rettet mot foreldre som har barn med funksjonsnedsettelse.

23.2.3 Alternativ rapport fra sivilsamfunn

I den alternative rapporten fra sivilsamfunnet uttrykkes det bekymring for barn som ikke kan bo sammen med sine foreldre. Det anbefales å sikre at funksjonshemmede barn som hovedregel skal ha mulighet til å vokse opp i sin familie.²

23.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

I komitéens tilbakemeldinger til Norge anbefales at det gis tilstrekkelig støtte til at funksjonshemmede kan oppdra sine barn og utøve sitt foreldreansvar. I tillegg anbefaler komiteen at lovfestes et uttrykkelig forbud mot at foreldre kan fratas barna på grunn av foreldrenes eller barnas egne funksjonsnedsettelse.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 23

35. The Committee is concerned that:

- (a) The State party does not provide adequate support for parents with disabilities to bring up their children and exercise their parental responsibilities;
- (b) Children may be removed from their parents and placed in care homes or taken by child welfare services on the basis of their own or their parents' disabilities.

36. The Committee recommends that the State party:

- (a) Ensure that accessible and inclusive community support and safeguard mechanisms are available for parents with disabilities to support them in the exercise of their parental responsibilities;
- (b) Take measures to ensure that the removal of children from their parents on the basis of their parents' or their own disabilities is prohibited explicitly in the law.

² Alternativ rapport fra sivilsamfunn 2019, avsnitt 94–97.

23.3 Norsk lovgivning – barnevernsloven

I det følgende har utvalget valgt å fokusere oppmerksomheten på barnevernsloven, basert på innspill fra sivilsamfunnet og FN-komiteen. Det kan samtidig bemerkes at retten til å inngå ekteskap behandles under artikkel 12, og regler om abort og sterilisering omtales i tilknytning til artikkel 17 og artikkel 8.

Barnevernsloven fra 2021 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. barnevernsloven § 1-3. Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har også rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter loven, jf. § 1-4 første ledd første punktum.

Videre følger av § 1-5 første ledd et overordnet prinsippet om at «barn har rett til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie». Barnevernets tiltak skal ikke være mer inngripende enn nødvendig, jf. andre ledd.

Reglene om omsorgsovertakelse følger av § 5-1. Reglene bygger på en avveining mellom barnets behov for beskyttelse og hensynet til barnets og foreldrenes rett til familieliv³, og lyder:

Dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape tilfredsstillende forhold for barnet og det er nødvendig ut fra barnets situasjon, kan barneverns- og helsenemnda treffe vedtak om omsorgsovertakelse for et barn i ett eller flere av følgende tilfeller:

- a. det er alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får, herunder den personlige kontakt og trygghet, sett hen til det barnet trenger etter sin alder og utvikling
- b. foreldrene sørger ikke for at et barn som er sykt, har nedsatt funksjonsevne eller er spesielt hjelpetrengende, får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring
- c. barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet
- d. det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadet fordi foreldrene vil være ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet
- e. det er overveiende sannsynlig at et barn som ble akutt plassert som nyfødt etter § 4-2, vil komme i en situasjon som nevnt i bokstav a, b, c eller d
- f. det er overveiende sannsynlig at flytting av et barn som med foreldrenes samtykke bor utenfor hjemmet, vil føre til en situasjon som nevnt i bokstav a, b, c, eller d
- g. barnet har bodd utenfor hjemmet i mer enn to år med foreldrenes samtykke, og barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljøet der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet.

Alternativene i bokstavene a til c beskriver situasjoner med omsorgssvikt. I bokstavene d til g beskrives situasjoner hvor det er en risiko for fremtidig omsorgssvikt. Grunnlagene for omsorgsovertakelse er nøytralt utformet i den forstand at det kun er barnets omsorgssituasjon og foreldrenes evne til å dra omsorg for barnet som kan begrunne en omsorgsovertakelse.

³ Karnov: Lovkommentar til barnevernslova, § 5-1 note 2.

En del av bakgrunnen for loven er å tydeliggjøre at det kun er omsorgssituasjonen eller atferdsproblemer hos barnet som skal kunne begrunne at barnevernet iverksetter tiltak. I lovforarbeidene heter det:

Formålet med forslaget er å tydeliggjøre at vilkårene for tiltak ikke omfatter barn med et hjelpebehov som følger av andre årsaker enn barnets omsorgssituasjon eller atferdsproblemer. Barnets behov for hjelp må ha sin årsak i barnets omsorgssituasjon eller atferd. Eksempelvis gir nedsatt funksjonsevne hos et barn ikke i seg selv grunnlag for å iverksette hjelpetiltak. Tiltak og tjenester for å avhjelpe særlige funksjonsnedsettelse skal først og fremst ivaretas av andre tjenester enn barnevernstjenesten. Særlige funksjonsnedsettelse omfatter også psykisk utviklingshemming og autismspekterforstyrrelser. Et annet eksempel er økonomisk hjelp, der det henvises til at barnevernstjenesten ikke skal iverksette hjelpetiltak for å bøte på levekårsutfordringer i seg selv.⁴

Forpliktelser under konvensjonen omtales ikke i lovforarbeidene. De menneskerettslige forpliktelser som fremheves i forarbeidene og som i størst grad har hatt innvirkning på utforming norsk rett på dette området, er forpliktelsene under EMK artikkel 8. I lys av EMD-praksis om retten til privat- og familieliv har Høyesterett i nyere tid avsagt flere avgjørelser om tolkningen og anvendelsen av de norske reglene om omsorgsovertakelse.⁵

23.4 Utvalgets vurdering av behovet for å endre barnevernsloven

Utvalget vurderer her om barnevernsloven må endres for å oppfylle forpliktelsene under artikkel 23. Norge vedtok ny barnevernslov i 2021. Det fremgår av lovteksten at det er omsorgssituasjonen som skal avgjøre om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Det er imidlertid ikke inntatt et uttrykkelig forbud mot omsorgsovertakelse begrunnet i funksjonsnedsettelse, slik FN-komiteen anbefaler.

23.4.1 Behov for lovendring

Artikkel 23 sier at hensynet til barna i alle tilfeller skal komme i første rekke, og at funksjonshemmede skal få hensiktsmessig hjelp til å utøve ansvaret for oppfostring av barn. Utgangspunktet er at barn ikke skal skilles fra foreldrene. Det kan bare gjøre unntak dersom dette er nødvendig av hensyn til barnets beste og dette er underlagt rettssikkerhetsgarantier. Barn skal aldri skilles fra foreldrene på grunn av funksjonsnedsettelse hos foreldre eller barn.

Formålet med bestemmelsen må være å sikre ikke-diskriminering, full realisering av retten til respekt for familieliv for funksjonshemmede og at hensynet til barnets beste kommer i første rekke.

Staten er bundet av flere andre menneskerettsforpliktelser som er relevante. FNs barnekonvensjon er en grunnleggende bestemmelse artikkel 3, som slår fast at barnets beste skal være et førende hensyn i alle avgjørelser som angår barn. Av artikkel 9 følger at par-

⁴ Prop. 133 L (2020–2021), punkt 21.2.4.

⁵ Se for eksempel Sandberg 2020.

tene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, men etter artikkel 9 nr. 1 kan det likevel gjøres på nærmere vilkår, herunder at det er til barnets beste.

Etter EMK artikkel 8 er retten til familieliv beskyttet. Det kan likevel gjøres inngrep i familielivet dersom dette er rettmessig, skjer i samsvar med kriteriene i EMK artikkel 8 nr. 2, og det er «in accordance with the law» og «necessary in a democratic society». Videre følger det av fast og langvarig praksis fra EMD at det er familien som er barns primære omsorgsgiver. EMK artikkel 8 fastsetter en positiv plikt for staten til å legge til rette for et familieliv når barnet bor med foreldrene, i tillegg til å legge til rette for gjenoppretting av familielivet etter en omsorgsovertakelse.⁶

Kjetil M. Larsen (2021) omtaler retten til familieliv sett opp mot reglene i den nye barnevernsloven i en utredning til Uloba *Utvalgte rettslige virkninger ved inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov*:

CRPD artikkel 23 nr. 4 sier at et barn skal ikke i noe tilfelle bli skilt fra foreldre fordi enten barnet eller en eller begge foreldre er funksjonshemmede. Dette er utformet som et klart forbud, og det er ingen kvalifikasjoner her om rimelige tiltak e.l. Man får imidlertid samme spørsmål som man får ved anvendelse av artikkel 14 om frihetsberøvelse, nemlig hvilke krav som stilles til årsaksammenheng. Ny barnevernslov knytter vilkårene for omsorgsovertakelse til mangler ved omsorgen, e.l., men sier ingenting om funksjonsnedsettelse. Dersom foreldre med funksjonsnedsettelse fratras omsorgen på grunn av funksjonsnedsettelsen, er det klar motstrid med CRPD artikkel 23, men hvis funksjonsnedsettelsen fører til fare for omsorgssvikt slik at lovens vilkår er oppfylt, oppstår det spørsmål om dette rammes av CRPD eller ikke. Jeg tror ikke man uten videre kan si at barnevernslovens løsning er i strid med CRPD, men det oppstår utfordringer hvis det i praksis utvikler seg en forståelse at mennesker med en viss funksjonsnedsettelse automatisk oppfyller lovens vilkår. Det må i hvert fall stilles klare krav til individuell vurdering. Her tror jeg inkorporering av CRPD kan ha vesentlig betydning for å klargjøre virkningen av konvensjonens rettigheter og for å styrke vektleggingen av støttetiltak fremfor vurderingen av omsorgsovertakelse.⁷

23.4.2 Utvalgets konklusjon

Spørsmålet for utvalget er om det er nødvendig å gjøre lovendringer i barnevernsloven for å imøtekomme forpliktelsene under artikkel 23, herunder om det bør inntas et forbud mot omsorgsovertakelse som følge av funksjonsnedsettelse hos foreldre eller barn.

Barnevernsloven av 2021 er nøytralt formulert og er ment å sikre at det kun er omsorgssituasjon eller atferdsproblemer hos barnet som skal være relevant i vurdering av om det skal gjøres tiltak. Selv om det ikke fremgår eksplisitt, er det klart at det innebærer at eksistensen av en funksjonsnedsettelse hos foreldre eller barn i seg selv verken er relevant eller kan begrunne omsorgsovertakelse. Dette er også uttrykkelig uttalt i forarbeidene.

Som påpekt av Kjetil M. Larsen er det et spørsmål om hvor vidtrekkende forbudet i artikkel 23 nr. 4 mot tiltak som følge av funksjonsnedsettelse, er ment å være. Dersom det er ment

⁶ Prop. 133 L (2021–2022) punkt 9.1.1.1.

⁷ Larsen 2021-2, side 32–33.

å ramme tiltak også i situasjoner hvor funksjonsnedsettelsen fører til omsorgssvikt eller hvor det er slik fare for dette at barnevernslovens vilkår er oppfylt, fremstår det vanskelig å forene med øvrige menneskerettsforpliktelser. Under artikkel 23 nr. 4, barnekonvensjonen artikkel 9 og EMK artikkel 8 åpnes det for at omsorgsovertakelse kan finne sted så fremt det er av hensyn til barnets beste. Etter utvalget syn er det derfor ikke nødvendig eller riktig å innføre et forbud som er mer vidtrekkende enn de skranker som allerede følger av barnevernsloven.

Utvalget antar at det ikke er nødvendig å endre deler av barnevernsloven av hensyn til konvensjonen. Men det er viktig at det ved praktiseringen av loven gjøres en individuell og grundig prøving av barnets omsorgssituasjon i den konkrete saken uansett hva slags funksjonshemming foreldrene måtte ha, for å avgjøre om det er nødvendig å gjøre inngrep i familielivet. Det er sentralt at vurderingen av barnets beste ikke farges av fordommer eller forutinntatte forestillinger knyttet til funksjonshemming.

Det er også viktig at det ytes tilstrekkelig bistand. I barnevernsloven er det i kapittel 3 gitt regler om hjelpetiltak. I samsvar med komiteens anbefalinger skal det utredes ordninger for beslutningsstøtte i norsk rett. Det er aktuelt og viktig også på dette området. Utvalget drøfter dette i del II punkt 12.6.4.



ARTIKKEL 24

Utdanning

24.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Etter artikkel 24 erkjenner staten at funksjonshemmede har rett til utdanning. Mer generelle bestemmelser om rett til utdanning er fastsatt blant annet i Verdenserklæringen artikkel 26 og ØSK artikkel 13, der det fremgår at enhver har rett til utdanning.

ARTICLE 24 EDUCATION

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to education. With a view to realizing this right without discrimination and on the basis of equal opportunity, States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels and lifelong learning directed to:

(a) The full development of human potential and sense of dignity and self-worth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity;

(b) The development by persons with disabilities of their personality, talents and creativity, as well as their mental and physical abilities, to their fullest potential;

(c) Enabling persons with disabilities to participate effectively in a free society.

2. In realizing this right, States Parties shall ensure that:

(a) Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability, and that children with disabilities are not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;

(b) Persons with disabilities can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live;

(c) Reasonable accommodation of the individual's requirements is provided;

(d) Persons with disabilities receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education;

(e) Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion.

3. States Parties shall enable persons with disabilities to learn life and social development skills to facilitate their full and equal participation in education and as members of the community. To this end, States Parties shall take appropriate measures, including:

(a) Facilitating the learning of Braille, alternative script, augmentative and alternative modes, means and formats of communication and orientation and mobility skills, and facilitating peer support and mentoring;

(b) Facilitating the learning of sign language and the promotion of the linguistic identity of the deaf community;

(c) Ensuring that the education of persons, and in particular children, who are blind, deaf or deafblind, is delivered in the most appropriate languages and modes and means of communication for the individual, and in environments which maximize academic and social development.

4. In order to help ensure the realization of this right, States Parties shall take appropriate measures to employ teachers, including teachers with disabilities, who are qualified in sign language and/or Braille, and to train professionals and staff who work at all levels of education. Such training shall incorporate disability awareness and the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication, educational techniques and materials to support persons with disabilities.

5. States Parties shall ensure that persons with disabilities are able to access general tertiary education, vocational training, adult education and lifelong learning without discrimination and on an equal basis with others. To this end, States Parties shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities.

Retten til utdanning er både en rettighet i seg selv og en forutsetning for å realisere andre rettigheter. Like viktig er det at retten til utdanning forutsetter at andre rettigheter i konvensjonen er oppfylt, særlig artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering.

Artikkel 24 er en omfattende bestemmelse, både sammenliknet med andre artikler i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter og med ØSK artikkel 13. Bestemmelsen fastsetter flere overordnede målsettinger koblet til en generell plikt til å iverksette tiltak for å nå målene. Videre er kravet om ikke-diskriminering presisert i flere sammenhenger. Bestemmelsen fastsetter også noen relativt konkrete og detaljerte forpliktelser.

Komiteen har forklart hva den mener er det nærmere innholdet til artikkel 24 i sine *General comment No. 4 on Article 24 – the right to inclusive education*, fra 25. november 2016.

Et viktig aspekt ved funksjonshemmedes rett til utdanning er kravet om et inkluderende utdanningssystem, som komiteen forklarer slik:

(a) A fundamental human right of all learners. Notably, education is the right of the individual learner and not, in the case of children, the right of a parent or caregiver. Parental responsibilities in this regard are subordinate to the rights of the child;

(b) A principle that values the well-being of all students, respects their inherent dignity and autonomy, and acknowledges individuals' requirements and their ability to effectively be included in and contribute to society;

(c) A means of realizing other human rights. It is the primary means by which persons with disabilities can lift themselves out of poverty, obtain the means to participate fully in their communities and be safeguarded from exploitation. It is also the primary means of achieving inclusive societies;

(d) The result of a process of continuing and proactive commitment to eliminating barriers impeding the right to education, together with changes to culture, policy and practice of regular schools to accommodate and effectively include all students.¹

Komiteen fremhever forskjellen mellom ekskludering, segregering, integrering og inkludering:

Exclusion occurs when students are directly or indirectly prevented from or denied access to education in any form. Segregation occurs when the education of students with disabilities is provided in separate environments designed or used to respond to a particular impairment or to various impairments, in isolation from students without disabilities. Integration is the process of placing persons with disabilities in existing mainstream educational institutions with the understanding that they can adjust to the standardized requirements of such institutions. Inclusion involves a process of systemic reform embodying changes and modifications in content, teaching methods, approaches, structures and strategies in education to overcome barriers with a vision serving to provide all students of the relevant age range with an equitable and participatory learning experience and the environment that best corresponds to their requirements and preferences. Placing students

¹ General comment no. 4, avsnitt 10. Se også Bantekas mfl 2018 side 671-674.

with disabilities within mainstream classes without accompanying structural changes to, for example, organization, curriculum and teaching and learning strategies, does not constitute inclusion. Furthermore, integration does not automatically guarantee the transition from segregation to inclusion.²

Artikkel 24 nr. 1 er først og fremst en bestemmelse om ikke-diskriminering i utdannings-systemet, ved at den slår fast at funksjonshemmede har rett til utdanning uten diskriminering og med like muligheter som andre.

I nr. 2 slås det fast konkrete forpliktelser for staten til å realisere retten til utdanning. Funksjonshemmede skal ikke ekskluderes fra utdanning. De skal sikres tilgang til utdanning på linje med andre og innenfor det allmenne utdanningssystemet, blant annet ved tilgjengelighet (jf. også artikkel 9), rimelig tilrettelegging (jf. også artikkel 5 nr. 3), støtte (for eksempel individuelle utdanningsplaner) og gratis grunntdanning.

Det følger av nr. 3 at staten skal gjøre det mulig for funksjonshemmede å lære praktiske og sosiale ferdigheter slik at de lettere kan delta fullt ut i undervisningen på lik linje med andre, og som medlemmer av samfunnet. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for dette formålet. Noen tiltak angis konkret, men dette er ikke en uttømmende angivelse. Særlig konkret er bokstav c som pålegger staten å sikre at blinde, døve og døvblinde får utdanning i språk og kommunikasjonsformer som er tilpasset den enkelte.

Nr. 4 fastsetter en plikt for staten til å sørge for opplæring av lærere.

Nr. 5 slår fast at funksjonshemmede skal ha tilgang på lik linje med andre til høyere utdanning, yrkesrettet utdanning, yrkesopplæring, voksenopplæring og livslang læring.

Ikke-diskriminering, rimelig tilrettelegging og gratis grunnskole, er regnet som kjerneforpliktelsene etter artikkel 24.³ Komiteen oppsummerer statens forpliktelser etter artikkel 24 slik:

States parties should respect, protect and fulfil each of the essential features of the right to inclusive education: availability, accessibility, acceptability and adaptability. The obligation to respect requires avoiding measures that hinder the enjoyment of the right, such as legislation excluding certain children with disabilities from education, or the denial of accessibility or reasonable accommodation. The obligation to protect requires taking measures that prevent third parties from interfering with the enjoyment of the right, for example, parents refusing to send girls with disabilities to school, or private institutions refusing to enroll persons with disabilities on the basis of their impairment. The obligation to fulfil requires taking measures that enable and assist persons with disabilities to enjoy the right to education, for example, ensuring that educational institutions are accessible and that education systems are adapted appropriately with resources and services.⁴

² General comment no. 4, avsnitt 11.

³ General comment no. 4, avsnitt 41, og Broderick og Ferry 2019 side 256-257.

⁴ General comment no. 4, avsnitt 39.

24.2 Norges gjennomføring

Ved ratifikasjonen viste departementet i Prop. 106 S (2011–2012) til at artikkel 24 er gjennomført i norsk rett gjennom ulike bestemmelser blant annet i opplæringsloven, universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven samt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven. SAFO hadde i høringen uttalt at det ikke er direkte motstrid mellom konvensjonen og norsk lov, men at det likevel burde komme et tillegg i opplæringsloven som gir en rett til å få alternative kommunikasjonsformer i opplæringen. Departementet mente at en slik endring ikke var nødvendig for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen.

Norge viste i sin statsrapport til en rekke tiltak knyttet til funksjonshemmedes rett til utdanning. Blant annet ble det vist til at utdanning er gratis for alle og til tilretteleggingsplikten i utdanningslovene.

I den alternative rapporten fra sivilt samfunn ble det blant annet pekt på segregert undervisning, geografiske variasjoner og manglende tilrettelegging i praksis. Anbefalingene gjaldt andre typer tiltak enn lovgivning.

Komiteen hadde en rekke anbefalinger til Norge knyttet til gjennomføringen av artikkel 24 om utdanning. Komiteen anbefaler å endre likestillings- og diskrimineringsloven slik at den uttrykkelig omfatter utdanning og ved å styrke håndhevingsapparatet. Komiteen anbefaler også ny lovgivning basert på den menneskerettslige modellen for funksjonshemming, som «fully complies with article 24 of the Convention in order to ensure quality inclusive education for all children». Øvrige anbefalinger gjaldt andre typer tiltak enn lovgivning.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 24

37. The Committee is concerned about:

(a) The lack of effective legal mechanisms, including anti-discrimination provisions, to ensure that persons with disabilities can access inclusive education without discrimination, and the fact that reasonable accommodation is denied in public and private schools;

(b) The lack of standards to outline the process for the provision of individualized support in education institutions, including the provision of assistants and support staff;

(c) The fact that many children with disabilities do not receive an adequate standard of education and have low learning outcomes, and that a large proportion of special education services are provided by unskilled assistants and teachers without the appropriate training;

(d) The lack of accessible complaint mechanisms for children with disabilities and the lack of sanctions for non-compliance with the required standards;

(e) That fact that many students with disabilities do not receive adequate training in basic skills, such as social development and communication skills, which would strengthen their learning capacities in a suitable environment.

38. In line with the Committee's general comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education, and targets 4.5 and 4.8 of the Sustainable Development Goals, the Committee recommends that the State party:

(a) Strengthen anti-discrimination provisions to explicitly cover disability-based discrimination in education and to provide an accessible and effective complaint mechanism;

(b) Adopt national standards for the provision of effective individualized support measures in mainstream education, and allocate sufficient financial and human resources to ensure that persons with disabilities receive the support required to facilitate inclusive education;

(c) Ensure that all teachers have the appropriate skills for individualized instruction and ensure that individualized support measures do not entail costs for parents of children with disabilities;

(d) Introduce legislation based on the human rights model of disability that fully complies with article 24 of the Convention in order to ensure quality inclusive education for all children;

(e) Take measures to guarantee that students with disabilities receive training in the skills necessary to enhance their learning capability, in an environment adapted to suit their specific requirements within an inclusive education system.

24.3 Norsk lovgivning

24.3.1 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 fastsetter en generell rett til egnet individuell tilrettelegging for elever og studenter ved skole- og utdanningsinstitusjoner. Retten gjelder lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde.

24.3.2 Utdanningslovene

Barnehageloven § 37 sier at kommunen skal sikre at funksjonshemmede barn får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Alle barn som har behov for det, har rett til tegnspråkopplæring, også om de ikke har barnehageplass, jf. § 38. Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen, jf. § 39.

Opplæringsloven gjelder grunnskoler og videregående skoler. Ny opplæringslov ble vedtatt 23. mai 2023 og skal tre i kraft i 2024. Denne loven innebærer blant annet at man går bort fra gjeldende lovs begrepsbruk om spesialundervisning, slik at man tydeliggjør retten til tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Dagens rett til spesialundervisning erstattes av tre separate regler i den nye lovens kapittel 11, om rett til individuelt tilrettelagt opplæring, rett til personlig assistanse,⁵ og rett til fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Disse rettighetene er knyttet til hva eleven trenger (behovet), og er ikke begrenset ut fra kostnader eller forholdsmessighet slik som tilrettelegging etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Det er nå presisert i loven at det som hovedregel skal være lærerutdannede som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring og at de må oppfylle kravene til kompetanse i undervisningsfaget (§ 11-9). Loven åpner imidlertid for at også personer som har en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta behovet til eleven, men som ikke er lærere, kan gi individuelt tilrettelagt opplæring. Kunnskapsdepartementet viser

⁵ Som er noe annet og kommer i tillegg til, eventuell personlig brukerstyrt assistanse (BPA) etter helse- og omsorgstjenesteloven (jf. Prop. 57 L (2022-2023) merknadene til § 11-4).

i lovproposisjonen til komiteens merknad og uttaler at kompetansekravet i loven vil bidra til å følge opp komiteens merknad.⁶

Opplæringsloven fastsetter også krav til saksbehandlingen ved vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, blant annet om sakkyndig vurdering (§ 11-7 og § 11-8). Retten til å gå på nærskolen er lovfestet i § 2-6.

Den nye opplæringsloven er en oppfølging av Opplæringsutvalgets innstilling NOU 2019: 23. Verken i NOU 2019: 23 eller i lovproposisjonen Prop. 57 L (2022–2023), refereres konkrete vurderinger av kravene i artikkel 24. I NOU 2019: 23 ble det bare kort vist til konvensjonen uten at utvalget vurderer hvordan kravene i konvensjonen er oppfylt og hvordan de eventuelt bør oppfylles.

Det må likevel kunne legges til grunn at lovgiver har vurdert den nye opplæringsloven opp mot artikkel 24. Konvensjonen nevnes i enkelte sammenhenger og den nye loven tar ned komiteens kritikk på flere punkter. Dette gjelder kompetansekravene ved individuelt tilrettelagt opplæring, saksbehandlingsregler ved vedtak om slik opplæring og retten til å gå på nærskolen. I forbindelse med ordningen med lærekandidater, uttaler imidlertid utvalget at «det er grunn for departementet til å vurdere om regelverket bør endres på bakgrunn av konvensjonen».⁷

Universitets- og høyskoleloven § 4-3 c sier at funksjonshemmede studenter «har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter». Retten gjelder imidlertid «ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen». Kunnskapsdepartementet la 16. juni 2023 frem forslag til ny lov, jf. Prop. 126 L (2022–2023). Departementet nevner kort konvensjonen, og uttaler at «det ikke er behov for flere endringer i paragrafen om individuell tilrettelegging for studenter som har funksjonsnedsettelse eller særskilte behov enn de som ble vedtatt på bakgrunn av Prop. 111 L (2020–2021) og Prop. 74 L (2021–2022)».⁸ I de sistnevnte proposisjonene vurderes ikke forholdet til konvensjonen. Heller ikke i NOU 2020: 3 som lovforslaget bygger på, er forholdet til konvensjonen vurdert.

Utdanningslovgivningen har også noen krav til universell utforming, utover den generelle plikten etter likestillings- og diskrimineringsloven. Se under artikkel 9.

24.3.3 Åndsverkloven

Utgangspunktet i åndsverkloven er at bøker og andre læremidler ikke kan endres av andre enn rettighetshaverne. Tilrettelegging for funksjonshemmede innebærer imidlertid visse endringer i et verk, for eksempel ved at en bok gjøres om til lydbok eller ved at illustrasjoner forklares med ord. Forskrift til åndsverkloven har i §§ 13 til 17 regler om fremstilling og utveksling av verk eller annet arbeid i tilgjengelig format til bruk for personer som er blinde, har nedsatt synsevne eller har andre funksjonsnedsettelse som vanskeliggjør lesing. Institusjoner eller organisasjoner må ha Kultur- og likestillingsdepartementets godkjenning for å kunne bruke denne unntaksadgangen.

⁶ Prop. 57 L (2022–2023) punkt 25.5.2.

⁷ NOU 2019: 23 punkt 29.4.1.2.

⁸ Prop. 126 L (2022–2023) punkt 14.5.2.

24.4 Situasjonsbeskrivelse

Meld. St. 8 (2022–2023) Menneskerettar for personar med utviklingshemming

I stortingsmeldingen gis det en oversikt over utredninger og rapporter som beskriver situasjonen og utfordringene når det gjelder funksjonshemmedes rett til barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Det beskrives en situasjon der ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for seint eller blir møtt med for lave forventninger til utvikling og læring. Å ikke bli sett og/eller at barnehagen eller skolen ikke forstår hva slags behov barnet eller eleven har, fører til at de ikke får grunnlag til å utvikle seg og lære som de kunne gjort med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud. Det spesialpedagogiske tilbudet beskrives som ekskluderende og lite funksjonelt. Det finnes ingen nasjonal oversikt over statusen for universell utforming av barnehage- og skolebygg, og de kartleggingene vi har, spriker ifølge meldingen. Regjeringen varsler flere innsatser og tiltak, men ikke nye endringer i utdanningslovene utover ny opplæringslov.⁹

Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17)

Rettighetsutvalget gjorde rede for hva slags tilrettelegging og andre tilbud utviklingshemmede har når det gjelder barnehage, grunnskole og videregående skole. Utvalget oppsummerte forholdet til artikkel 24 med at elever med utviklingshemming ikke får opplæring av samme kvalitet som andre elever, at de ikke er inkludert i normalskolen og at de ikke har tilgang til livslang læring.¹⁰

Likestillings- og mangfoldsutvalget (NOU 2023: 13)

Likestillings- og mangfoldsutvalget mente at hovedutfordringene for funksjonshemmede, som er gjennomgående i hele skoleløpet i grunnskolen og videregående opplæring, er

frafall, utfordringer ved overganger, lave forventninger fra skolen, segregering, og mangel på likestilling mellom elever. Reelle valgmuligheter i skoleløpet for funksjonshindrede elever er ofte begrenset på grunn av manglende universell utforming, andre kompetansemål og karakterfritak. Spesielt er det en negativ utvikling at funksjonshindrede elever ofte tas ut av ordinær klasse og får segregert undervisning – og at omfanget av segregering øker utover i skoleløpet.¹¹

Likestillings- og mangfoldsutvalget foreslo en rekke tiltak blant annet knyttet til gjennomføring av nærskoleprinsippet, universell utforming av skolebygninger, tilgjengelige læremidler og styrking av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.¹²

Når det gjelder høyere utdanning for funksjonshemmede, er det ifølge Likestillings- og mangfoldsutvalget lite forskningsbasert kunnskap. Utfra erfaringer, media og personlige historier mente utvalget at «det store problemet er at det synes altfor lett å tenke at mange funksjonshindrede verken har ønske om eller mulighet til å gjennomføre høyere utdanning». Videre skriver utvalget at «hvis man ser til tilgjengelig forskning og statistikk, er høyere utdanning den beste måten for funksjonshindrede å komme inn i arbeidslivet på.»¹³

⁹ Meld. St. 8 (2022–2023) punkt 7.2.

¹⁰ NOU 2016: 17 punkt 1.2.1 og punkt 8.2.

¹¹ NOU 2023: 13 punkt 9.1.2.

¹² NOU 2023: 13 punkt 9.8.

¹³ NOU 2023: 13 punkt 10.1.

Unge funksjonshemmede – rapport om universell utforming i grunnskolen (2021)

Unge funksjonshemmede utarbeidet i 2021 en rapport om universell utforming av grunnskolen. Rapporten baserte seg på en spørreundersøkelse der 35 prosent av skolene oppgir at de anser at de er universelt utformet, 55 prosent anså at de er tilgjengelige og 8 prosent anså at de ikke er tilgjengelige. Det er en betydelig forskjell mellom nye og eldre skolebygg. Unge funksjonshemmede anbefaler blant annet at det settes tidsfrister for universell utforming av skolebygg, og kommunene må forpliktes til å følge tiltakene i veikart for skole.¹⁴

Innspill fra SAFO

SAFO ga i sitt innspill til utvalget 20. mars 2023, en beskrivelse av segregering i utdanningen. SAFO sier samtidig at «lovgivningen i stor grad følger opp konvensjonen, men at det er kommunenes praktisering av lovverket» som er problematisk.

24.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utdanning har avgjørende betydning for funksjonshemmedes inkludering i samfunnet og oppnåelse av de fleste andre rettighetene som omhandles i konvensjonen, slik som et selvstendig liv, utøvelse av rettslig handleevne, tilgang til rettssystemet, arbeid, ytringsfrihet, deltakelse i det politiske liv osv. Inkluderende utdanning er avgjørende for barn og unges livsutfoldelse og for deres muligheter videre i livet. Gjennom inkluderende utdanning vil man også oppnå større bevisstgjøring om funksjonshemmede hos andre i samfunnet, og bidra til å motvirke ekskludering og fremmedgjøring senere i livet. Utdanning er dermed også viktig for å realisere konvensjonens artikkel 8 om bevisstgjøring. Høyere utdanning er viktig for å kunne komme inn på arbeidsmarkedet.

Som det fremgår av situasjonsbeskrivelsen foran, er det fremdeles utfordringer for funksjonshemmede gjennom hele skoleløpet. Samtidig synes det som om dette ikke primært skyldes mangler ved lovgivningen, men at den ikke anvendes i samsvar med konvensjonens krav.¹⁵ Dette faller det utenfor rammene til utvalgets arbeid å vurdere nærmere. Utvalget vil presisere at utdanningslovenes bestemmelser må fortolkes i samsvar med artikkel 24.

Utvalget mener også at den nye opplæringsloven innebærer en vesentlig forbedring fra gjeldende lov, særlig ved at retten til spesialundervisning erstattes av en rett til individuelt tilrettelagt undervisning, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Denne endringen ble innført med uttrykkelig henvisning til konvensjonen i lovforarbeidene. Den nye loven har et stort potensial til å styrke funksjonshemmedes rett til utdanning i tråd med artikkel 24.

De viktigste elementene av artikkel 24 som gjelder lovgivningen, kan utledes av andre sektorovergripende bestemmelser i konvensjonen, slik som artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om selvstendig liv og deltakelse i samfunnet. Utvalget har ikke gjort en selvstendig vurdering av disse rettighetene når det gjelder utdanning, men viser til drøftelsene i del II om disse artiklene.

Utvalget har ikke grunnlag for å konkludere med at det er motstrid mellom norsk lov og artikkel 24. Når det gjelder opplæringsloven viser utvalget til at det nettopp er

¹⁴ Unge funksjonshemmede: *Universell utforming av grunnskolen. Hvor er vi i 2021?*, rapport 2021.

¹⁵ Se tilsvarende i SAFOs innspill til utvalget 20. mars 2023 og Larsen 2021-2 side 31.

vedtatt en ny lov der det er sett hen til konvensjonen og som kan forventes å styrke gjennomføringen av artikkel 24 i praksis.



ARTIKKEL 25

Helse

25.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Artikkel 25 slår fast statenes anerkjennelse av at funksjonshemmede har rett til å nyte den høyest oppnåelige helsestandard uten diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

ARTICLE 25 HEALTH

States Parties recognize that persons with disabilities have the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health without discrimination on the basis of disability. States Parties shall take all appropriate measures to ensure access for persons with disabilities to health services that are gender-sensitive, including health-related rehabilitation. In particular, States Parties shall:

- (a) Provide persons with disabilities with the same range, quality and standard of free or affordable health care and programmes as provided to other persons, including in the area of sexual and reproductive health and population-based public health programmes;
- (b) Provide those health services needed by persons with disabilities specifically because of their disabilities, including early identification and intervention as appropriate, and services designed to minimize and prevent further disabilities, including among children and older persons;
- (c) Provide these health services as close as possible to people's own communities, including in rural areas;

(d) Require health professionals to provide care of the same quality to persons with disabilities as to others, including on the basis of free and informed consent by, inter alia, raising awareness of the human rights, dignity, autonomy and needs of persons with disabilities through training and the promulgation of ethical standards for public and private health care;

(e) Prohibit discrimination against persons with disabilities in the provision of health insurance, and life insurance where such insurance is permitted by national law, which shall be provided in a fair and reasonable manner;

(f) Prevent discriminatory denial of health care or health services or food and fluids on the basis of disability.

Bestemmelsen reflekterer den generelle retten til høyest oppnåelige helsestandard som er nedfelt i andre menneskerettskonvensjoner, blant annet ØSK artikkel 12 som slår fast retten for enhver til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk.

Artikkel 25 omhandler *tilgangen til helsetjenester*, som er ett av flere aspekter av den generelle retten til høyest oppnåelige helsestandard. Staten skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre funksjonshemmede tilgang til helsetjenester. Dette må forstås slik at helsetjenester skal tilbys og utformes på en måte som ikke er direkte eller indirekte diskriminerende på grunn av funksjonsnedsettelse. Staten skal sørge for at lover og praksis ikke er diskriminerende. Dette betyr blant annet at det skal tas hensyn til at funksjonsnedsettelsen for den enkelte kan bety særlige utfordringer og behov knyttet til helse og tilgang til helsetjenester.

Bestemmelsen omfatter ellers blant annet prisen og kvaliteten på tjenestene, at tjenestene skal være så nær hjemstedet som mulig, reproduktiv helse og helse- og livsforsikring. Nektelse av mat og drikke er en form for diskriminering som nevnes særlig.

Bokstav d fastslår at staten har plikt til å kreve av helsepersonell at funksjonshemmede skal få like god behandling som andre, inkludert at behandlingen skal gis på grunnlag av fritt og informert samtykke. Utvalget drøfter dette samtykkekravet under artikkel 14.

En særlig problemstilling er kvinners reproduktive helse. FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har uttrykt bekymring for at funksjonshemmede kvinner utsettes for sterilisering og abort mot sin vilje etter begjæring fra verge. Utvalget drøfter dette under artikkel 17.

25.2 Norges gjennomføring

Ved ratifikasjonen la departementet til grunn i Prop. 106 S (2011–2012) at retten til helse- og omsorgstjenester anses for å være oppfylt gjennom eksisterende norsk lovgivning.

I Norges statsrapport uttales at funksjonshemmede har samme rettigheter til helse- og omsorgstjenester som andre. Videre gjøres det rede for undersøkelser og tiltak knyttet til tilgang til tjenester. Det gjøres også rede for reglene om innhenting og vektlegging av helseopplysninger i forsikringsavtaleloven.

I sivilsamfunnets alternative rapport anbefales det tiltak blant annet for å styrke kompetansen hos tjenesteyterne, for å sørge for at funksjonshemmede får informasjon om seksuell og reproduktiv helse og for å bryte ned barrierer for funksjonshemmede i helsevesenet.

Komiteen påpeker ulike forhold knyttet til funksjonshemmedes tilgang til helse- og omsorgstjenester, som opplæring av helsepersonell og informasjon.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 25

39. The Committee is concerned about the lack of:

(a) Awareness of the rights of persons with disabilities among medical professionals, and that health-care services and facilities remain largely inaccessible and unavailable to persons with disabilities, including persons with disabilities still living in institutions;

(b) Accessibility of information on medical services and facilities, particularly relating to sexual and reproductive health and rights, for women with disabilities.

40. The Committee recommends that the State party adhere to article 25 of the Convention in its efforts to achieve targets 3.7 and 3.8 of the Sustainable Development Goals, and in particular:

(a) Strengthen measures to ensure the accessibility of health-care services and facilities in the community, including for persons with intellectual or psychosocial disabilities and those that require extensive support, and provide information in accessible formats;

(b) Raise awareness about the rights of persons with disabilities among medical professionals;

(c) Take measures to provide persons with disabilities, especially women, with information in accessible formats on accessible health-care services and facilities, including in the area of sexual and reproductive health and rights.

25.3 Norsk lovgivning

Viktige helselover i lys av artikkel 25, er helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven, helsepersonelloven og lov om psykisk helsevern.

Funksjonshemmede har samme rettigheter knyttet til helse- og omsorgstjenester som andre. Kommunene skal ha oversikt over befolkningens helsetilstand og skal yte nødvendig helsehjelp til alle innbyggere. Ved behov for spesialisert helsehjelp som ikke kan gis av primærhelsetjenesten, skal pasienter henvises til spesialisthelsetjenesten for videre vurdering og eventuell behandling. Kommunen og spesialisthelsetjenesten skal samarbeide for å sikre at pasientene får et helhetlig tilbud.

25.3.1 Rett til nødvendig helsehjelp

Alle har rett til nødvendig helsehjelp, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a og § 2-1b. Videre har alle rett til informasjon om egen helsetilstand og helsehjelpen som ytes, jf. § 3-2. Informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, jf. § 3-5. Dette skal forstås slik at informasjonen skal tilpasses den enkelte pasient, for eksempel med bruk av tolk, enkelt forståelig språk eller annen tilrettelegging hvis pasienten har en funksjonshemming som gjør det nødvendig for at pasienten skal forstå informasjonen.

25.3.2 Krav om samtykke

Hovedregelen er at helsehjelp bare kan gis med pasientens samtykke, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1. For at samtykket skal være gyldig, må pasienten ha fått nødvendig informasjon om sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen.

Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 regulerer hvem som har samtykkekompetanse. Samtykkekompetansen kan bortfalle helt eller delvis dersom pasienten «på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter». Det er helsepersonellet som avgjør om pasienten mangler samtykkekompetanse. Helsepersonellet skal ut fra pasientens alder, psykiske tilstand, modenhet og erfaringsbakgrunn legge forholdene best mulig til rette for at pasienten selv kan samtykke til helsehjelp. Undersøkelse og behandling av psykiske lidelser hos personer som mangler samtykkekompetanse og som «har eller antas å ha en alvorlig sinnslidelse eller motsetter seg helsehjelpen, kan bare skje med hjemmel i psykisk helsevernloven». Se nærmere om samtykkekompetanse under artikkel 14.

25.3.3 Helsehjelp uten samtykke

Helsehjelp kan ytes til pasienter uten samtykkekompetanse og som ikke motsetter seg helsehjelpen, jf. § 4-6. Her fastslås blant annet at helsehjelp som innebærer et alvorlig inngrep for pasienten, kan gis dersom det anses å være i pasientens interesse, og det er sannsynlig at pasienten ville gitt tillatelse til slik hjelp.

Dersom pasienten motsetter seg at helsehjelpen gis, reguleres adgangen til likevel å gi slik hjelp av reglene i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 A. Formålet med reglene er å yte nødvendig helsehjelp for å hindre vesentlig helseskade samt å forebygge og begrense bruk av tvang. Helsehjelpen skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psy-

kiske integritet, og så langt som mulig være i overensstemmelse med pasientens selvbestemmelsesrett, jf. § 4A-1. Se nærmere om tvang under artikkel 14.

25.3.4 Sterilisering og abort uten samtykke

Steriliseringsloven og abortloven har regler som gir verger rett til å begjære sterilisering og abort på vegne av personer med alvorlige psykiske lidelser, utviklingshemmede og psykisk svekkede personer. Reglene hjemler adgang til å fatte vedtak om abort og sterilisering uten eller i strid med den funksjonshemmedes samtykke. Se nærmere under artikkel 17.

25.4 Situasjonsbeskrivelse

I stortingsmeldingen om menneskerettigheter for utviklingshemmede, Meld. St. 8 (2022-2023), ble fire hovedutfordringer knyttet til retten til høyest oppnåelig helsestandard løftet frem: behov for bedre helseoppfølging, behov for bedre medvirkning og innvirkning, behov for bedre kompetanse og behov for bedre planlegging, styring og kontroll med tjenestene.¹

Rettighetsutvalget fremhevet i NOU 2016: 17 særlig at utviklingshemmede ikke har samme tilgang til forsvarlige helsetjenester som andre, og at mange ikke selv får fatte beslutninger om egen helsehjelp.²

I innspillene som utvalget har fått fra de funksjonshemmedes organisasjoner, er det også manglende selvbestemmelse som påpekes, jf. innspillene fra Abloom, Stopp diskrimineringen og Hvite ørn.

25.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

De viktigste elementene av artikkel 25 som gjelder lovgivningen, kan utledes av andre sektorovergripende bestemmelser i konvensjonen. De rettslige spørsmålene konvensjonen særlig reiser i relasjon til helse, og som utvalget har sett på, er knyttet til tilgjengelighet, rimelig tilrettelegging, beslutningsstøtte, tvang i helsehjelpen (inkludert sterilisering og abort). Alle disse spørsmålene gjelder i like stor grad andre artikler i konvensjonen enn artikkel 25. Spørsmålene drøftes i tilknytning til disse.

25.5.1 Rimelig tilrettelegging (artikkel 5 nr. 3)

Myndighetenes plikt til å sikre rimelig tilrettelegging betyr i tilknytning til helsetjenester betyr blant annet at de må sørge for individuell tilpasning av medisinske prosedyrer eller av informasjon som gis til pasienten om egen helse og helsehjelp.

Utvalget mener at rimelig tilrettelegging må innfortolkes i retten til nødvendig helsehjelp, så langt tilretteleggingen er nødvendig for at pasienten faktisk får tilgang til tjenesten. Utvalget viser også til at funksjonshemmede har en lovfestet rett til tilpasset informasjon om egen helsetilstand og helsehjelp. Se ellers utvalgets vurderinger under artikkel 5.

¹ Meld. St. 8 (2022-2023) punkt 9.2.

² NOU 2016: 17 punkt 1.2 samt kapittel 10, 11 og 12.

25.5.2 Tilgjengelighet (artikkel 9)

Kravet om tilgjengelighet til helsetjenester betyr blant annet at generell informasjon om tjenestene skal være tilgjengelig også for funksjonshemmede, for eksempel ved lettlest-versjoner, og at sykehus skal være fysisk tilgjengelige. Norge er blitt kritisert for at helse-tjenestene ikke er tilgjengelige for alle, og særlig for de som bor på institusjon.

Utvalget vil understreke at retten til nødvendig helsehjelp som er nedfelt i helselovene, gjelder alle, også de som har særlige behov eller som bor i institusjoner. Dersom funksjonshemmede ikke får de tjenestene de har krav på, vil det være i strid med loven. Det faller utenfor rammene av utvalgets arbeid å vurdere hvordan loven etterlevs i praksis og hvordan loven eventuelt kunne styrkes for å bedre etterlevelsen. Se ellers utvalgets vurderinger om tilgjengelighet under artikkel 9.

25.5.3 Beslutningsstøtte (artikkel 12 nr. 3)

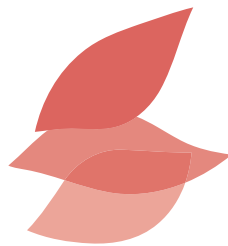
Funksjonshemmede skal etter artikkel 12 nr. 3 ha tilgang til den støtten de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne. I forbindelse med helsehjelp betyr det at pasienten skal få hjelp til å kunne gi et fritt og informert samtykke til helsehjelpen. Se utvalgets vurderinger om beslutningsstøtte under artikkel 12.

25.5.4 Samtykkekompetanse og tvang (artikkel 14)

Norsk helselovgivning åpner for bruk av tvang i helsehjelpen, dvs. at helsehjelpen gis i strid med den funksjonshemmedes uttrykte vilje. Utvalget vurderer denne lovgivningen under artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet.

25.5.5 Sterilisering og abort (artikkel 6, 12, 14, 15, 17, 23 mm)

Abortloven og steriliseringsloven innebærer begrensninger i selvbestemmelsesretten for visse funksjonshemmede i svært viktige personlige forhold. Verger kan begjære sterilisering og abort på vegne av personer med alvorlige psykiske lidelser, utviklingshemmede og psykisk svekkede personer, og reglene hjemler en viss adgang til å fatte vedtak om abort og sterilisering uten samtykke eller i strid med den funksjonshemmedes vilje. Utvalget har valgt å drøfte disse reglene i tilknytning til artikkel 17.



ARTIKKEL 26

Habilitering og rehabilitering

26.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Etter artikkel 26 skal staten treffe effektive og hensiktsmessige tiltak slik at funksjonshemmede kan oppnå og beholde størst mulig selvstendighet, utnytte sitt fysiske, mentale, sosiale og yrkesmessige potensial fullt ut, og oppnå full inkludering og deltakelse på alle livets områder.

ARTICLE 26 HABILITATION AND REHABILITATION

1. States Parties shall take effective and appropriate measures, including through peer support, to enable persons with disabilities to attain and maintain maximum independence, full physical, mental, social and vocational ability, and full inclusion and participation in all aspects of life. To that end, States Parties shall organize, strengthen and extend comprehensive habilitation and rehabilitation services and programmes, particularly in the areas of health, employment, education and social services, in such a way that these services and programmes:

(a) Begin at the earliest possible stage, and are based on the multidisciplinary assessment of individual needs and strengths;

(b) Support participation and inclusion in the community and all aspects of society, are voluntary, and are available to persons with disabilities as close as possible to their own communities, including in rural areas.

2. States Parties shall promote the development of initial and continuing training for professionals and staff working in habilitation and rehabilitation services.

3. States Parties shall promote the availability, knowledge and use of assistive devices and technologies, designed for persons with disabilities, as they relate to habilitation and rehabilitation

Staten skal opprette, styrke og videreutvikle brede habiliterings- og rehabiliteringstjenester og -programmer, særlig på områdene helse, sysselsetting, utdanning og sosiale tjenester. Videre skal staten fremme etterutdanning av personell og kunnskaper, hjelpemidler og teknologi utviklet for habilitering og rehabilitering.

Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har særlig vært opptatt av stater som ikke har habiliterings- og rehabiliteringstjenester i det hele tatt. For stater som *har* slike tjenester, har komiteen vært opptatt av at tjenestene ikke skal ha et for sterkt fokus på det medisinske. I samsvar med den menneskerettslige tilnærmingen til funksjonshemming, må det legges like stor vekt på andre aspekter, slik som utdanning og arbeid, som er avgjørende for inkludering og deltakelse i samfunnet.¹

Artikkel 26 gjelder både habilitering og rehabilitering. Skillet mellom disse begrepene er ikke skarpt, men er heller ikke nødvendig å trekke. Begrepene er ikke definert i konvensjonen, men kan forklares som

services and supports that return an individual to a situation of independence, ability, inclusion, and participation – such as would be experienced prior to an injury or the onset of a health condition – as well as services and supports that bring the individual to maximal independence – in the case of children born with congenital impairments.²

26.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport gjøres det særlig rede for kommunenes og spesialisthelsetjenestens plikt til å tilby habilitering og rehabilitering.

I sivilsamfunnets alternative rapport pekes det på at mange funksjonshemmede ikke får nødvendig rehabilitering og oppfølging. Det anbefales blant annet tiltak for å sikre at alle kommunene har koordinerende enheter og henvisningsrutiner for rehabilitering og habilitering, og å tilby habilitering og rehabilitering innen gitte tidsfrister.

Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter hadde ingen kommentarer til Norges gjennomføring av artikkel 26.

26.3 Norsk lovgivning

Forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator regulerer habiliterings- og rehabiliteringstjenester som tilbys og ytes av kommunene og spesialisthelsetjenesten etter helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven.

Tjenestene skal etter forskriften ta utgangspunkt i den enkelte pasients og brukers livssituasjon og mål. Formålet er at den enkelte pasient og bruker, som har eller står i fare for å få begrensninger i sin fysiske, psykiske, kognitive eller sosiale funksjonsevne, skal gis mulighet til å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og delta-

¹ Bantekas mfl 2018 side 746–747.

² Bantekas mfl 2018 side 735.

gelse i utdanning og arbeidsliv, sosialt og i samfunnet, jf. definisjonen av habilitering og rehabilitering i forskriften § 3.

26.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Utvalget har merket seg kritikken om mangelfull oppfølging og rehabilitering. Utvalget har ikke selv undersøkt dette, men understreker at forskriften om habilitering, rehabilitering og koordinator uttrykkelig pålegger kommunen å sørge for at alle som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for habilitering eller rehabilitering, jf. § 5 andre ledd.

■ Artikkel 26 krever ikke lovendringer.



ARTIKKEL 27

Arbeid og sysselsetting

27.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Etter artikkel 27 nr. 1 erkjenner statene at funksjonshemmede har rett til arbeid på linje med andre. Retten til arbeid er nedfelt i Verdenserklæringen artikkel 23 og i ØSK artikkel 6.

Det viktigste rettslige elementet i artikkel 27 er at funksjonshemmede skal ha rett til arbeid, inkludert gode arbeidsvilkår, lønn osv., på lik linje med andre, jf. også artikkel 5. Artikkel 27 nr. 1 bokstav a presiserer statens plikt til å lovfeste og håndheve et diskrimineringsforbud i arbeidsforhold. Forbudet skal omfatte alle typer arbeid og alle sektorer. Artikkelen fastsetter i bokstav i et krav om rimelig tilrettelegging på arbeidsplassen. Dette følger også av artikkel 5 nr. 3.

I tillegg stiller artikkelen opp en rekke positive forpliktelser som kan gjennomføres på ulike måter, eventuelt, men ikke nødvendigvis, ved lovgivning. Komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har i sin *General comment No. 8 on the right of persons with disabilities to work and employment*, 9. september 2022, beskrevet nærmere hva slags tiltak den mener staten bør sette i verk.

Konvensjonens artikkel 27 nr. 2 forplikter statene til å sikre at funksjonshemmede ikke holdes i slaveri, trelldom og er beskyttet, på lik linje med andre, mot tvangsarbeid. Det generelle forbudet mot slaveri og trelldom er inntatt i Verdenserklæringen artikkel 4, SP artikkel 8 og EMK artikkel 4.

Retten til arbeid på lik linje med andre har nær sammenheng med andre artikler i konvensjonen, som artikkel 5 om ikke-diskriminering og artikkel 9 om tilgjengelighet.

ARTICLE 27 WORK AND EMPLOYMENT

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to work, on an equal basis with others; this includes the right to the opportunity to gain a living by work freely chosen or accepted in a labour market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities. States Parties shall safeguard and promote the realization of the right to work, including for those who acquire a disability during the course of employment, by taking appropriate steps, including through legislation, to, inter alia:

(a) Prohibit discrimination on the basis of disability with regard to all matters concerning all forms of employment, including conditions of recruitment, hiring and employment, continuance of employment, career advancement and safe and healthy working conditions;

(b) Protect the rights of persons with disabilities, on an equal basis with others, to just and favourable conditions of work, including equal opportunities and equal remuneration for work of equal value, safe and healthy working conditions, including protection from harassment, and the redress of grievances;

(c) Ensure that persons with disabilities are able to exercise their labour and trade union rights on an equal basis with others;

(d) Enable persons with disabilities to have effective access to general technical and vocational guidance programmes, placement services and vocational and continuing training;

(e) Promote employment opportunities and career advancement for persons with disabilities in the labour market, as well as assistance in finding, obtaining, maintaining and returning to employment;

(f) Promote opportunities for self-employment, entrepreneurship, the development of cooperatives and starting one's own business;

(g) Employ persons with disabilities in the public sector;

(h) Promote the employment of persons with disabilities in the private sector through appropriate policies and measures, which may include affirmative action programmes, incentives and other measures;

(i) Ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities in the workplace;

(j) Promote the acquisition by persons with disabilities of work experience in the open labour market;

(k) Promote vocational and professional rehabilitation, job retention and return-to-work programmes for persons with disabilities.

2. States Parties shall ensure that persons with disabilities are not held in slavery or in servitude, and are protected, on an equal basis with others, from forced or compulsory labour.

27.2 Norges gjennomføring

Ved ratifikasjonen viste departementet i Prop. 106 S (2011-2012) til at artikkel 27 er gjennomført i norsk rett gjennom ulike lov- og forskriftsbestemmelser som Grunnloven § 110, diskrimineringslovgivningen, arbeidsmarkedsloven mm.

I Norges statsrapport til komiteen, gjøres det rede for en rekke tiltak som er i satt i verk for å realisere retten til arbeid. Bortsett fra diskrimineringsvernet og plikt til individuell tilrettelegging, er det tale om andre typer tiltak enn lovgivning.

I sivilsamfunnets alternative rapport beskrives flere kritikkverdige forhold ved funksjonshemmedes stilling i arbeidslivet. Rapporten viser blant annet til strukturelle barrierer, manglende tilrettelegging og til at mange funksjonshemmede står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. En anbefaling er å lovfeste et krav i likestillings- og diskrimineringsloven om universell utforming av arbeidsplasser.

Komiteen kom med flere anbefalinger i sin gjennomgang av Norges statsrapport. Disse var i hovedsak knyttet til behovet for andre tiltak enn ny eller endret lovgivning. Komiteen anbefalte imidlertid å lovfeste et krav om universell utforming på arbeidsplasser.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF WORK AND EMPLOYMENT ON ARTICLE 27

41. The Committee is concerned that the efforts to promote the inclusion of persons with disabilities in the open labour market have been limited and have had little impact, and that intersectional inequalities remain. It is also concerned about the persistence of discrimination based on disability, including the denial of reasonable accommodation.

42. The Committee recommends that the State party, in close consultation with organizations of persons with disabilities, adopt measures to increase the level of employment of persons with disabilities in the open labour market, in line with the Convention and in view of target 8.5 of the Sustainable Development Goals, and that it ensure productive employment and decent work for all, including persons with disabilities, and equal pay for work of equal value. The Committee also recommends that the State party

- (a) Combat stereotypes and prejudices against persons with disabilities in the labour market and adopt regulations to address disability-based discrimination, including the denial of reasonable accommodation;
- (b) Establish a requirement for universal design in the workplace for employers in the Equality and Anti-Discrimination Act, and prepare and implement a strategy on accessibility through universal design of the physical environment and universal ICT in the workplace;
- (c) Make active, targeted and systematic efforts to promote the employment of persons with disabilities in the private and public labour markets;
- (d) Give a clear mandate and sufficient resources to the Norwegian Labour and Welfare Administration to improve employment opportunities for persons with disabilities who are interested in entering the labour market;
- (e) Consider extending the target for five per cent of new employees in the public sector to be persons with disabilities to the private sector.

27.3 Norsk lovgivning

27.3.1 Likestillings- og diskrimineringsloven

Diskrimineringsforbudet

Likestillings- og diskrimineringslovens diskrimineringsforbud i § 6 gjelder både arbeidstakere, arbeidssøkere og selvstendig næringsdrivende.

En kjennelse fra Høyesterett gjaldt en advokat som hadde gjort gjeldende at det måtte tas hensyn til hans dysleksi ved salærfastsettingen i en straffesak, nærmere bestemt ved vurderingen av hva som er rimelig og nødvendig tidsbruk i den enkelte sak (HR-2022-350-A). Høyesterett kom til at salærforskriften § 7 måtte forstås slik at det ikke er rom for å ta hensyn til individuelle forutsetninger hos den salærberettigede – målestokken er hvor lang tid en alminnelig dyktig advokat på rettsområdet ville brukt på saken.

Spørsmålet for retten var så om bestemmelsen måtte tolkes annerledes for å unngå indirekte diskriminering i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 8. Advokaten viste til konvensjonen artikkel 27 som et tolkningsmoment. Høyesterett la til grunn at det kunne være tale om forskjellsbehandling i lovens forstand, men at en eventuell forskjellsbehandling basert på en objektivisert målestokk uansett hadde et saklig formål. Slike etterprøvbare og objektive kriterier som en dommer kan ha forutsetning for å mene noe om, bidrar til å unngå vilkårlighet og sikre likebehandling. Også vilkårene om at en eventuell forskjellsbehandling, var nødvendig for å oppnå formålet og ikke var uforholdsmessig inngripende, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9, var oppfylt. Høyesterett viste til at en viss økning i tidsbruken ikke nødvendigvis vil føre til at salæret settes ned. Advokater med dysleksi stenges ikke ute fra noen del av advokatmarkedet og de vil ofte ikke stilles dårligere enn advokater som har begrenset erfaring,

eller som av andre årsaker enn funksjonsnedsettelse er mindre effektive enn flertallet. Muligheten til å bruke hjelpemidler kunne trekkes inn i vurderingen, med henvisning til folketrygdens stønadsordninger.

Individuell tilrettelegging

Likestillings- og diskrimineringsloven § 22 sier at arbeidstakere og arbeidssøkere med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av ansettelsesprosess, arbeidsplass og arbeidsoppgaver, for å sikre at de kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet, på lik linje med andre. Retten gjelder bare tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde.

Universell utforming av arbeidsplasser

Likestillings- og diskrimineringsloven har regler om universell utforming som også har relevans for retten til arbeid. Loven fastsetter en generell plikt til universell utforming for virksomheter rettet mot allmennheten i § 17. Denne gjelder bare utformingen av virksomhetens «alminnelige funksjoner», altså de områdene og fysiske forholdene som benyttes av og er tilgjengelige for allmennheten, og gjelder ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Plikten til universell utforming av IKT etter § 18 gjelder bare «hovedløsninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot eller stilt til rådighet for bruker, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig». IKT-forskriften ble endret i 2022 slik at også intranett og ekstranett på arbeidsplassen i offentlig sektor nå skal være universelt utformet, men da for å implementere EUs WAD-direktiv (Web Accessibility Directive) som stiller krav om offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner.

Offentlige virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten, jf. § 19. Dette gjelder også arbeidsplasser innen stat og kommune.

Dette betyr at likestillings- og diskrimineringsloven har krav om universell utforming som også gjelder noen arbeidsplasser. Kravet gjelder likevel ikke for de fleste arbeidsplasser.

27.3.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har egne regler om tilrettelegging i ansettelsesforhold. Lovens § 4-2 andre ledd bokstav b sier at i utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal «arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger». Loven § 4-6 har regler om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne, men denne gjelder bare de som får funksjonsnedsettelse på grunn av sykdom, skade, ulykke mm etter at de allerede er ansatt.

Etter arbeidsmiljøloven § 4-1 femte ledd skal atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. «så langt det er mulig og rimelig» være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med funksjonsnedsettelse kan arbeide i virksomheten. Dette er et generelt krav til alle arbeidsplasser som omfatter både virksomheter som har ansatte med funksjonsnedsettelse, og virksomheter uten slike ansatte.

27.3.3 Helse- og omsorgstjenesteloven

Det fremgår av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven at i vurderingen av hvilke tjenester som skal gis, vil det kunne være relevant å ta hensyn til hvordan tjenestene kan bidra til å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet. Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) tildeles normalt ikke for den tid tjenestemottakeren er på arbeid.¹

27.4 Situasjonsbeskrivelse

I Likestillings- og mangfoldsutvalgets utredning NOU 2023: 13 beskrives funksjonshemmedes deltakelse i arbeidslivet. Der vises det blant annet til Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse fra 2022, hvor det fremgår at 37,5 prosent av funksjonshemmede er sysselsatte. Mange av de som står utenfor arbeidslivet, ønsker seg en jobb. Utvalget gjør også rede for barrierene for funksjonshemmedes deltakelse i arbeidslivet. En barriere er ifølge utvalget manglende universell utforming av arbeidsplassene. En annen barriere er mangel på utdanning og kvalifisering.²

Rettighetsutvalget gjør i NOU 2016: 17 rede for ulike typer arbeidsmarkedstiltak, både i og utenfor ordinære arbeidsforhold, og konkluderer med at utviklingshemmede likevel i liten grad har tilgang til tilrettelagt arbeid og at de har begrenset tilgang til arbeidslivet.³

27.5 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Retten til arbeid er en sentral rettighet for funksjonshemmedes inkludering og deltakelse i samfunnet. Å ha en jobb gir muligheter til selvrealisering og sosial inkludering. Det gir enkeltmennesker økonomisk selvstendighet og motvirker fattigdom. Det er positivt for den fysiske og psykiske helsen å være i jobb. De aller fleste opplever det å være i arbeid som en kilde til helse.

Staten har etter artikkel 27 plikt til å sette i verk ulike tiltak for å realisere funksjonshemmedes rett til arbeid, der lovgivning bare er et av flere (mulige) virkemidler.

Utvalgets vurdering er at artikkel 27 ikke krever lovendringer.

Kravene til nasjonal lovgivning om ikke-diskriminering, inkludert rimelig tilrettelegging som følger av konvensjonen artikkel 27 nr. 1 bokstavene a, b og c har umiddelbar virkning.

Diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 er generelt utformet. Det følger av § 2 at loven gjelder på alle samfunnsområder. Dette inkluderer også arbeidslivet. Ut fra en slik lovgivningsteknikk er det etter utvalgets vurdering ikke hensiktsmessig å nevne arbeidslivet særskilt, slik komiteen for funksjonshemmedes rettigheter anbefaler.

Staten har flere tiltak for å fremme universell utforming og annen tilrettelegging av arbeidsplasser. Komiteen og andre har kritisert at det ikke er en lovfestet plikt til universell utforming av arbeidsplasser. Utvalget mener at komiteens uttalelser må leses som

¹ Rundskriv I-9/2015

² NOU 2023:13 punkt 11.2 og punkt 11.4 med videre referanser.

³ NOU 2016: 17 punkt 1.2.1 og 9.3.

anbefalinger og at det ikke kan utledes av konvensjonen et krav om å lovfeste en plikt til universell utforming av arbeidsplasser. Utvalget vurderer dette under artikkel 9.

Øvrige deler av artikkel 27 fastsetter positive forpliktelser for staten. Disse kan gjennomføres progressivt.

Et særlig spørsmål er knyttet til det at brukerstyrt personlig assistanse (BPA) ikke tildeles for den tiden tjenestemottakeren er på arbeid. Utvalget vurderer dette under artikkel 19.



ARTIKKEL 28

Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse

28.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Artikkel 28 nr. 1 fastsetter at funksjonshemmede har rett til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie. Dette inkluderer blant annet tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt en stadig bedring av levetilstandene. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å trygge og fremme virkeliggjøringen av denne rettigheten. Denne bestemmelsen speiler ØSK artikkel 11. Det presiseres i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter at denne rettigheten gjelder uten diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

ARTICLE 28 ADEQUATE STANDARD OF LIVING AND SOCIAL PROTECTION

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right without discrimination on the basis of disability.

2. States Parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:

(a) To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs;

(b) To ensure access by persons with disabilities, in particular women and girls with disabilities and older persons with disabilities, to social protection programmes and poverty reduction programmes;

(c) To ensure access by persons with disabilities and their families living in situations of poverty to assistance from the State with disability-related expenses, including adequate training, counselling, financial assistance and respite care;

(d) To ensure access by persons with disabilities to public housing programmes;

(e) To ensure equal access by persons with disabilities to retirement benefits and programmes.

Artikkel 28 nr. 2 fastsetter at funksjonshemmede har rett til sosial beskyttelse, og til å nyte godt av denne rettigheten uten diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å trygge og fremme virkeliggjøringen av rettigheten. Staten skal herunder sikre funksjonshemmede tilgang («access») til blant annet kompensasjon for ekstrautgifter som følger av funksjonsnedsettelsen og til sosiale boligprogram. Staten skal sikre lik tilgang («equal access») til vann og til alderspensjon.

28.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport ble det gjort rede for sosialtjenesteloven som har som formål «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet», jf. § 1. Videre ble det vist til folketrygden og Husbankens boligsosiale tiltak.

I sivilsamfunnets alternative rapport vises det til at funksjonshemmede i større grad enn andre oppgir at de har store vansker med å få pengene til å strekke til. Det anbefales at ekstrautgifter knyttet til funksjonsnedsettelse kompenseres bedre.

FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter anbefaler at det iverksettes tiltak for å sikre funksjonshemmedes levekår ved at det tas hensyn til ekstrautgifter knyttet til funksjonsnedsettelsen.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 28

43. The Committee is concerned that current financial support schemes are not sufficient to guarantee an adequate standard of living for persons with disabilities and to cover additional disability-related costs.

44. The Committee recommends that the State party ensure that social protection policies and programmes ensure the necessary income levels by taking into account the additional costs faced by persons with disabilities.

28.3 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

- Utvalgets vurdering er at artikkel 28 ikke krever lovendringer.



ARTIKKEL 29

Deltakelse i det politiske og offentlige liv

29.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

Det står i artikkel 29 at staten skal garantere funksjonshemmede politiske rettigheter og mulighet til å nyte disse på lik linje med andre. Staten skal sikre at alle kan delta fullt ut og på en effektiv måte i det politiske og offentlige liv på lik linje med andre, enten direkte eller gjennom fritt valgte representanter. Dette omfatter blant annet funksjonshemmedes rett og mulighet til å avgi stemme og bli valgt.

ARTICLE 29 PARTICIPATION IN POLITICAL AND PUBLIC LIFE

States Parties shall guarantee to persons with disabilities political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with others, and shall undertake:

(a) To ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected, inter alia, by:

(i) Ensuring that voting procedures, facilities and materials are appropriate, accessible and easy to understand and use;

(ii) Protecting the right of persons with disabilities to vote by secret ballot in elections and public referendums without intimidation, and to stand for elections, to effectively hold office and perform all public functions at all levels of government, facilitating the use of assistive and new technologies where appropriate;

(iii) Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice;

(b) To promote actively an environment in which persons with disabilities can effectively and fully participate in the conduct of public affairs, without discrimination and on an equal basis with others, and encourage their participation in public affairs, including;

(i) Participation in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country, and in the activities and administration of political parties;

(ii) Forming and joining organizations of persons with disabilities to represent persons with disabilities at international, national, regional and local levels.

Enhver begrensning i stemmeretten på grunn av funksjonsnedsettelse vil være diskriminering i strid med artikkel 29. Dette følger av ordlyden som ikke åpner for noen unntak. Dette er lagt til grunn av FNs komite for funksjonshemmedes rettigheter blant annet i individklagesaken *Zsolt Bujdosó mfl v Ungarn*. Saken gjaldt flere utviklingshemmede som var satt under vergemål og som følge av det tatt ut av stemmeregisteret. Komiteen konkluderte med at fratakelsen av stemmerett var i strid med artikkel 12 og 29:

an exclusion of the right to vote on the basis of a perceived, or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualized assessment, constitutes discrimination on the basis of disability, within the meaning of article 2 of the Convention.

[...]

Having found the assessment of individuals' capacity to be discriminatory in nature, the Committee holds that this measure cannot be purported to be legitimate. Nor is it proportional to the objective to preserve the integrity of the State party's political system.¹

Staten skal arbeide aktivt for å fremme et miljø der funksjonshemmede kan delta i det politiske og offentlige liv (gjennom organisasjoner mm). Dette innebærer krav til lovgivningen, så vel som informasjon, utforming av valglokaler, utforming stemmesedler og andre typer positive tiltak for å fjerne faktiske barrierer for funksjonshemmedes muligheter for å delta. Videre skal staten arbeide aktivt for å fremme et miljø der funksjonshemmede kan delta i ivaretagelsen av offentlige anliggender, og oppmuntre til at de deltar i offentlige anliggender.

Også SP artikkel 25 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) sin tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 3, forplikter staten til å legge til rette for at alle med stemmerett skal få mulighet til å stemme, uten diskriminering. Her går formodentlig konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter lenger enn EMK. Den europeiske menneskerettstolen (EMD) har lagt til grunn at fratakelse av stemmerett som direkte konsekvens av vergemål/delvis fratakelse av rettslig handleevne, er i strid med EMK.² I *Caamaño Valle v Spania* synes domstolen imidlertid å åpne for en viss adgang til fratakelse av stemmerett

¹ Communication No. 4/2011, uttalelse 2013, avsnitt 9.4 og 9.6. Se nærmere i Bantekas mfl 2018 side 845-846.

² EMD, *Horváth og Kiss v Ungarn* (2013) snr. 11146/11. Se nærmere i Bantekas mfl 2018 side 848.

dersom dette er basert på en individuell vurdering. Saken gjaldt en utviklingshemmet som hadde blitt fratatt sin rett til å stemme med grunnlag i en form for funksjonstest som var ment å kartlegge den enkeltes kognitive kapasitet. Domstolen kom til at dette ikke var i strid med EMK.³

Artikkel 29 henger sammen med andre bestemmelser i konvensjonen. De politiske rettighetene gjelder for funksjonshemmede på lik linje med andre, jf. diskrimineringsvernet og særlig retten til rimelig tilrettelegging etter artikkel 5. Også artikkel 9 om tilgjengelighet er viktig for å kunne stemme og utøve andre politiske rettigheter. Andre rettigheter som er viktige forutsetninger for stemmeretten og annen deltakelse i det politiske liv, er rettslig handleevne etter artikkel 12, et selvstendig liv etter artikkel 19 og ytringsfrihet etter artikkel 21.

29.2 Norges gjennomføring

I Norges statsrapport gjøres det rede for valgloven, likestillings- og diskrimineringsloven og andre tiltak som skal sikre tilgjengelighet ved valg. Det gjøres også rede for kommunale råd for funksjonshemmede som skal bidra til medvirkning i lokaldemokratiske prosesser.

I sivilsamfunnets alternative rapport ble det påpekt at funksjonshemmede er underrepresentert i norsk politikk. I rapporten anbefales blant annet å videreutvikle lovgivning om offentlig sektors plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig for alle, og å definere unnlatelse av å iverksette tiltak for å fremme tilgjengelighet og tilgang til informasjon, som diskriminering.

Komiteen anbefalte i sine merknader til Norge, ytterligere tiltak for å sikre tilgjengelighet knyttet til valglokaler, valgmateriell osv.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) utga i 2022 en rapport om funksjonshemmedes ytringsfrihet.⁴ En av utfordringene NIM påpeker er barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv, inkludert deltakelse i valg. Dette er en rettighet som følger av artikkel 29. Flere informanter peker på at manglende universell utforming også her utgjør en barriere for deltagelse. De peker også på at funksjonshemmedes medvirkningsorganer som kommunale råd blir inkludert for sent i politiske prosesser, og at det er begrenset hvilke saker de får behandle. Likevel tyder noen tall på at funksjonshemmede er like, og til dels mer, politisk aktive sammenlignet med majoritetsbefolkningen i enkelte sammenhenger, selv om de er underrepresentert i folkevalgte organer.

³ EMD, *Caamaño Valle v Spania* (2021), snr. 43564/17.

⁴ NIM 2022-3.

CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE INITIAL REPORT OF NORWAY ON ARTICLE 29

45. The Committee is concerned that voting procedures, facilities and materials are not accessible. It is also concerned about the low level of representation and participation of persons with disabilities in elections and their low representation in elected and appointed bodies.

46. The Committee recommends that the State party, in consultation with organizations of persons with disabilities:

(a) Ensure that electoral procedures, facilities and materials are inclusive of and accessible to all persons with disabilities, including by providing materials in sign language, Braille and Easy Read formats and considering the introduction of accessible electronic voting;

(b) Promote the participation of persons with disabilities, including women with disabilities, in political life and public decision-making with measurable targets and indicators.

29.3 Norsk lovgivning

29.3.1 Stemmeretten

Etter valgloven har alle funksjonshemmede formell stemmerett i kommunevalg og i stortingsvalg på lik linje med andre. Stemmeretten ved stortingsvalg er også grunnlovsfestet, jf. Grunnloven § 50. Sistnevnte bestemmelse ble endret i 2022. Stortinget opphevet da tredje ledd som åpnet for at det kunne fastsettes særlige lovregler «for ellers stemmeberettigede personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet».

Vergemål kan ikke omfatte kompetansen til å stemme ved valg, jf. vergemålsloven § 21 fjerde ledd, der det står at vergemål ikke kan omfatte kompetansen til «å stemme ved valg, inngå ekteskap, erkjenne farskap, samtykke til donasjon av organer, opprette eller tilbakekalle testament, samtykke til tvang eller kompetansen i andre særlig personlige forhold». Formålet med fjerde ledd er å sette skranke for hva et vergemål og en fratakelse av rettslig handleevne kan omfatte. Skranken er imidlertid ikke absolutt, men gjelder bare så langt dette ikke har «særskilt hjemmel i lov». Slik særskilt hjemmel for å frata stemmeretten er ikke fastsatt. Når det gjelder stortingsvalg vil en slik hjemmel, etter grunnlovsendringen i 2022, uansett stride mot Grunnloven § 50. Det samme må formodentlig også legges til grunn for andre valg.

29.3.2 Ny valglov

Ny valglov ble vedtatt 24. mai 2023, men er ennå ikke trådt i kraft. Et formål med den nye loven er å sikre at alle velgere skal ha mulighet til å stemme og å ivareta hensynet til

likeverdighet og valgfrihet for den enkelte velger. Forholdet til artikkel 29 og kravene til tilgjengelighet og universell utforming av stemmegivning og valglokaler, er særlig vurdert i proposisjonen.⁵

Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 om universell utforming gjelder også for valglokaler. Likevel er ikke alle valglokaler universelt utformet:

Departementet antar [...] at noe av årsakene til at ikke alle valglokaler er universelt utformet, er at ikke alle kommuner kjenner til at dette regelverket også gjelder for valglokaler, eller at de ikke kjenner innholdet i bestemmelsen. Departementet foreslår derfor, slik mange høringsinstanser også har tatt til orde for, å ta inn en bestemmelse i valgloven om at valgstyret skal sørge for at valglokalene er universelt utformet.⁶

Gjeldende valglov åpner for unntak fra kravet om at velgerne skal kunne komme seg inn i valglokalet uten hjelp dersom det foreligger særlige grunner. Den nye loven § 6-7 snevrer inn dette unntaket:

Det er sentralt for demokratiet å sikre at alle kan stemme uavhengig av funksjonsevne. Departementet viser videre til at kravene til byggverk for publikum gjennom de siste tiårene har ført til økt tilgjengelighet til bygninger generelt i kommunene. En slik utvikling bør gjenspeiles i kravene til tilgang til valglokalene.

Departementet foreslår at det kun skal være mulig å gjøre unntak fra kravet om at velgeren skal kunne komme seg inn i lokalet uten hjelp. I praksis vil dette være situasjoner hvor det finnes tunge dører, heiser som må låses opp og liknende tilfeller. Valglokaler, hvor velgeren trenger hjelp for å ta seg inn, kan brukes dersom det ikke er mulig eller uforholdsmessig dyrt å finne et lokale der velgerne kan komme seg inn uten hjelp. Departementet understreker at dette er et unntak, jf. ordlyden «særlige grunner», og at hensynet til likeverdighet og valgfrihet for den enkelte velgeren taler for å bruke lokaler hvor velgeren i minst mulig grad trenger hjelp til å komme seg inn. Kravet om at velgerne skal kunne komme seg inn i valglokalet, kan det ikke gjøres unntak fra.⁷

Det ble også fastsatt en forskriftshjemmel i § 6-14 for å kunne konkretisere hvilke bygningsmessige kvaliteter et bygg må ha for å kunne benyttes som et valglokale.

Et annet område er behovet for hjelpemidler for blinde og svaksynte velgere. Det fremgår av forarbeidene til den nye valgloven at departementet vil se nærmere på hvilke tekniske hjelpemidler som kan bidra til at flere blinde og svaksynte kan stemme og gi personstemmer alene.⁸ Det fremgår også at stemmeseddelutforming har stor betydning for hvor lett det er å stemme og gi personstemmer, og at departementet derfor vil evaluere stemmeseddelutforming.⁹

⁵ Prop. 45 L (2022–2023) kapittel 21.

⁶ Prop. 45 L (2022–2023) punkt 21.4.2.

⁷ Prop. 45 L (2022–2023) punkt 21.4.2.

⁸ Prop. 45 L (2022–2023) punkt 21.4.7.

⁹ Prop. 45 L (2022–2023) punkt 21.4.8.

Etter gjeldende valglov § 9-5 kan velgere med «psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse» etter eget ønske få hjelp av en stemmemottaker eller en annen person som velgeren selv peker ut. Fordi denne avgrensningen er for snever i lys av definisjonen av funksjonsnedsettelse i konvensjonen, er det nå lovfestet i § 6-8 nr. 2 at velgere som på grunn av funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, har rett til assistanse.¹⁰

29.4 Utvalgets vurdering av behovet for lovendringer

Artikkel 29 fastsetter for det første en negativ forpliktelse ved at funksjonshemmede ikke skal diskrimineres ved valg og annen deltakelse i det politiske og offentlige liv. Dette følger allerede av menneskerettsloven jf. SP og EMK, og av diskrimineringsvernet i norsk lov og grunnlov.

Utvalget har noen kommentarer til vergemålsloven § 21 fjerde ledd som sier at vergemål kan omfatte kompetansen til å stemme dersom dette har særskilt hjemmel i lov. Siden vi ikke har en slik lovhjemmel i dag, er det ikke tale om konvensjonsbrudd. Utvalget mener likevel at bestemmelsen bør vurderes endret slik at det fremgår klart at vergemål ikke kan omfatte stemmeretten. Vergemål og eventuell fratakelse av rettslig handleevne som innebærer at vergen kan stemme på vegne av vergehaver og eventuelt at vergehaver ikke kan stemme selv, vil være i strid med artikkel 29.

Som nevnt kan det etter artikkel 29 ikke gjøres unntak fra stemmeretten. Dette vil også være i strid med Norges tolkningserklæring til artikkel 12, der det fremgår at vergemål og eventuell fratakelse av rettslig handleevne bare kan skje «der slike tiltak nødvendige som en siste utvei, og er underlagt kontrollmekanismer». Stemmeretten er en grunnleggende demokratisk rettighet. Å stemme er et personlig forhold og en rett som andre ikke bør kunne utøve på vegne av deg. Å frata stemmeretten vil ikke være et nødvendig tiltak. Behovet for beslutningsstøtte kan ivaretas på andre måter enn vergemål, for eksempel gjennom retten til assistanse etter valgloven.

Fratakelse av stemmerett i forbindelse med fratakelse av rettslig handleevne, er det uansett ikke hjemmel til etter vergemålsloven § 22. Å stemme er et personlig forhold som aldri kan innebære en «betydelig fare for at han eller hun vil handle på en måte som i vesentlig grad vil være egnet til å skade hans eller hennes interesser» jf. vilkåret i § 22 tredje ledd.

Utvalget vil legge til at dette også vil være i strid med Grunnloven § 50 om Stortingsvalg. En eventuell lovbestemmelse som åpner for fratakelse av stemmerett, vil i lys av dette være i strid med både Grunnloven og konvensjonen. Inkorporering med forrang vil bety at et eventuelt vergemål hjemlet i en slik bestemmelse, også vil være ugyldig. Det samme vil også følge av Grunnloven § 50.

Bestemmelsen fastsetter for det andre positive forpliktelser for å sikre funksjonshemmede reelle muligheter til å utøve sine politiske rettigheter. Her er det særlig tilgjengelighet knyttet til valglokaler, valgmateriell osv. som er viktig. Også artikkel 9 har regler om dette.

Utvalget mener at artikkel 29 ikke krever lovendringer. Når det gjelder behovet for endringer i valglovgivningen og tiltak som komiteen etterlyste i sine merknader til

¹⁰ Prop. 45 L (2022–2023) punkt 21.4.9.

Norges statsrapport, viser utvalget til den nye valgloven og til det varslede arbeidet med stemmeseddelutforming og med tekniske hjelpemidler for blinde og svaksynte.



ARTIKKEL 30

Deltakelse i kulturliv, fritids-aktiviteter, fornøyelse og idrett

30.1 Forpliktelsene etter konvensjonen

I artikkel 30 erkjenner statene at funksjonshemmede har rett til å delta i kulturlivet, fritids-, fornøynelses- og idrettsaktiviteter på lik linje med andre.

ARTICLE 30 PARTICIPATION IN CULTURAL LIFE, RECREATION, LEISURE AND SPORT

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to take part on an equal basis with others in cultural life, and shall take all appropriate measures to ensure that persons with disabilities:

(a) Enjoy access to cultural materials in accessible formats;

(b) Enjoy access to television programmes, films, theatre and other cultural activities, in accessible formats;

(c) Enjoy access to places for cultural performances or services, such as theatres, museums, cinemas, libraries and tourism services, and, as far as possible, enjoy access to monuments and sites of national cultural importance.

2. States Parties shall take appropriate measures to enable persons with disabilities to have the opportunity to develop and utilize their creative, artistic and intellectual potential, not only for their own benefit, but also for the enrichment of society.

3. States Parties shall take all appropriate steps, in accordance with international law, to ensure that laws protecting intellectual property rights do not constitute an unreasonable or discriminatory barrier to access by persons with disabilities to cultural materials.

4. Persons with disabilities shall be entitled, on an equal basis with others, to recognition and support of their specific cultural and linguistic identity, including sign languages and deaf culture.

5. With a view to enabling persons with disabilities to participate on an equal basis with others in recreational, leisure and sporting activities, States Parties shall take appropriate measures:

(a) To encourage and promote the participation, to the fullest extent possible, of persons with disabilities in mainstream sporting activities at all levels;

(b) To ensure that persons with disabilities have an opportunity to organize, develop and participate in disability-specific sporting and recreational activities and, to this end, encourage the provision, on an equal basis with others, of appropriate instruction, training and resources;

(c) To ensure that persons with disabilities have access to sporting, recreational and tourism venues;

(d) To ensure that children with disabilities have equal access with other children to participation in play, recreation and leisure and sporting activities, including those activities in the school system;

(e) To ensure that persons with disabilities have access to services from those involved in the organization of recreational, tourism, leisure and sporting activities.

Komiteen har anbefalt statene å gjøre flere tiltak og legge ned større innsats for å sikre tilgjengelighet til steder som biblioteker, attraksjoner, historiske monumenter, andre kulturelle fasiliteter og sportsaktiviteter for funksjonshemmede.¹

Forpliktelsene etter artikkel 30 er nært knyttet til andre bestemmelser i konvensjonen, som artikkel 7 (barn med funksjonsnedsettelse), artikkel 9 (tilgjengelighet) og artikkel 19 (selvstendig liv og inkludering).

Komiteen utga en rapport etter sesjon 13.-16, hvor den blant annet gir en kort oversikt over merknader den har gitt til medlemslandene. Under artikkel 30 fremheves mangel på tilgang til biblioteker, idrett, turisme og kulturliv som hindrer funksjonshemmede i å delta på lik linje med andre.² Komiteens anbefalinger gjelder derfor i stor grad tiltak for å sikre økt tilgjengelighet.

Komiteen har også anbefalt statene å ratifisere Marrakesh-traktaten om å lette tilgangen til utgitte verk for personer som er blinde, har nedsatt synsevne eller har andre funksjonsnedsettelse som vanskeliggjør lesing.³

¹ A/72/55, avsnitt 67–68.

² A/72/55, avsnitt 67.

³ A/72/55, avsnitt 68.

30.2 Norges gjennomføring

30.2.1 Ratifikasjonen

I proposisjonen om samtykke til ratifisering av konvensjonen, omtales forpliktelsene under artikkel 30.⁴ Som det uttales i proposisjonen, støttes retten for funksjonshemmede til å delta på lik linje med andre både av den alminnelige lovgivningen om diskriminering og tilrettelegging, og av ulike politiske tiltak.

30.2.2 Norges statsrapport

I Norges statsrapport til komiteen vises til teksten under artikkel 9, da forpliktelsene under artikkel 9 overlapper med forpliktelsene under artikkel 30. I rapporten uttales at den norske befolkningen er meget aktive på fritiden, og det ikke er noen signifikant forskjell i andelen av voksne personer generelt og med funksjonsnedsettelse som er medlem i organisasjoner, lag og foreninger.⁵ Ivaretagelse av utøvere med funksjonsnedsettelse er en viktig målsetting i den statlige idrettspolitikken med Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (NIF) som samarbeidspartnere, og gjennom tilskudd legges det til rette for idrettsdeltakelse for funksjonshemmede.⁶

Ordningen med ledsagerbevis, som er frivillig og utøves av kommunene, skal gi funksjonshemmede samme mulighet til å delta i samfunnet som den øvrige befolkningen, uten å måtte betale billetten for to personer. Ordningen er frivillig for kommunene, og er ikke lovfestet. Siden 2001 har den blitt etablert i svært mange kommuner. De fleste kommuner følger anbefalingen om en nedre aldersgrense på 8 år. Den som har fått ledsagerbevis skal kunne bruke det over hele landet. Både offentlige og private aktører innen kultur og idrett godtar vanligvis ledsagerbeviset og gir fribillett til ledsager. Det godtas også av en del aktører i transportsektoren, men ingen flyselskap.⁷

Ellers i statsrapporten omtales ulike tiltak innen kulturområdet. Det gjelder for eksempel installering av teleslynger og annet utstyr, samarbeid med Norges Blindforbund om tilrettelegging, bevillinger til Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, og tilskudd til sommerleir for barn med funksjonsnedsettelse.⁸ Når det gjelder religiøs tro og praksis kan Døvemeninghetene nevnes, som er Den norske kirkes menigheter for døve og sterkt hørselshemmede.⁹

30.2.3 Alternativ rapport fra sivilsamfunn

I sivilsamfunnets alternative rapport kritiseres at det er barrierer i form av manglende fysisk tilgjengelighet, økonomiske og menneskelige ressurser, transport og mangel på informasjon som hindrer funksjonshemmede i å delta i kultur, fornøyelser, friluftsliv og idrett. Det pekes på at funksjonshemmede barn og unge ofte har segregerte fritidstilbud og deltar i mindre grad enn andre barn i organiserte fritids- og idrettsaktiviteter. Sivil-

⁴ Prop. 106 S (2011–2012) punkt 2.2.

⁵ Norges statsrapport 2015, avsnitt 274.

⁶ Norges statsrapport 2015, avsnitt 275.

⁷ Norges statsrapport 2015, avsnitt 279.

⁸ Norges statsrapport 2015, avsnitt 276–278.

⁹ Norges statsrapport 2015, avsnitt 281.

samfunnet anbefaler blant annet at alle planer og strategier for deltakelse i idrett, kultur og på fritidsarenaer må fokusere på inkludering av funksjonshemmede. Det anbefales også å lovfeste og utvide kommunal ordning med ledsagerbevis, og øke tilgjengelighet til TV-programmer, filmer, kultur- og idrettsarrangementer gjennom teksting, tegnspråktolkning og tilrettelegging av lyd. Videre anbefales at Marrakesh-traktaten ratifiseres¹⁰. Traktaten har til formål å lette tilgangen til utgitte verk for personer som er blinde, har nedsatt synsevne eller andre funksjonsnedsettelse som vanskeliggjør lesing.

30.2.4 Komiteens anbefalinger til Norge

Komiteen har ingen merknader knyttet til artikkel 30 i de avsluttende merknadene til Norges statsrapport.

30.3 Norsk lovgivning

Bestemmelsene om universell utforming i gjeldende likestillings- og diskrimineringslov §§ 17 flg gjelder for idrettslag og andre fritidsvirksomheter som er åpne for allmennheten. Reglene skal også sikre tilgjengelighet til kulturbygg, museer og andre severdigheter.

Et formål med helse- og omsorgstjenesteloven er å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (§ 1-1 nr. 3). Funksjonshemmede kan, etter en konkret vurdering, ha rett til nødvendig praktisk bistand til å delta i fritidsaktiviteter (§ 3-2). Personer under 26 år kan ha rett til aktivitetshjelpemidler fra NAV etter folketrygdloven § 10-6.

Eksempler på tilgang til kulturtilbud i tilgjengelige formater er lydbøker, teksting av filmer og tegnspråktolkning av fjernsynsprogrammer og teaterforestillinger. Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening – ein heilskapleg norsk språkpolitikk*, ble norsk tegnspråk politisk anerkjent som et fullverdig språk. På tidspunktet for proposisjonen om ratifikasjon av konvensjonen var det lagt opp til å formalisere dette ved å forankre norsk tegnspråk i en allmenn språklov. I medhold av språkloven fra 2021 § 7, er norsk tegnspråk nå et offisielt språk.¹¹

30.4 Utvalgets vurdering av behov for lovendringer

For utvalgets del er spørsmålet om det er nødvendig å gjøre endringer i lovgivningen for å bringe norsk rett i samsvar med konvensjonsforpliktelsene under artikkel 30.

Forpliktelsene under denne artikkelen henger tett sammen med retten til et selvstendig liv (artikkel 19), tilgjengelighet (artikkel 9) og barn med funksjonsnedsettelse (artikkel 7).

Flere av forpliktelsene under denne rettigheten må realiseres over tid ved at det tas skritt for å sørge for økt tilgjengelighet og inkludering. I kjernen av forpliktelsen er ikke-diskriminering av funksjonshemmede.

¹⁰ Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019, avsnitt 135–138.

¹¹ P.t foreligger ny NOU 2023:20 om hvordan tilgang til norsk tegnspråk kan økes i relevante sektorer.

Komiteen har i merknader til andre stater anbefalt å ratifisere Marrakesh-traktaten. Traktaten er nå ratifisert av Norge og trådte i kraft for Norge i 2021.

Som nevnt har Norge også i 2021 vedtatt en ny språklov som gir tegnspråk status som offisielt språk, jf. § 7.

Når det gjelder ordningen med ledsagerbevis, har sivilsamfunnet anbefalt at den lovfestes. Det er fremdeles opp til den enkelte kommunen å vurdere og utstede ledsagerbevis, i samsvar med regelen om kommunalt selvstyre i kommuneloven § 2-1. Det er dessuten opp til den enkelte private tjenestetilbyder om den vil godta ledsagerbevis. Som det fremgår av statsrapporten, er ordningen noe de fleste kommuner tilbyr og mange private tjenestetilbydere godtar. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utga i 2021 veiledende nasjonale retningslinjer for ledsagerbevis, og flere kommuner har vedtatt egne forskrifter om tildeling.¹² Utvalget mener ordningen med ledsagerbevis er et godt tiltak, og et skritt i riktig retning i lys av konvensjonen.

Samtidig må medlemsstatene ha handlefrihet i hvilke tiltak som skal gjennomføres for å sikre funksjonshemmedes deltakelse på alle områder for kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelse og idrett. Utvalget kan derfor ikke se at konvensjonen krever en bestemt lovfesting av ordningen med ledsagerbevis. Se for øvrig del I kapittel 9 om konvensjonens betydning for kommunene.

Utvalget kan ikke se at det er nødvendig med lovendringer for å imøtekomme forpliktelsene under artikkel 30. Som nevnt må staten ta skritt for å realisere rettigheten over tid.

¹² Retningslinjer om ledsagerbevis av 7. mai 2021, hentet 19. juli 2023: *Ledsagerbevis - Veiledende nasjonale retningslinjer* | *Bufdir*. Se for eksempel FOR-2021-04-08-1197, FOR-2020-12-17-3384.



LITTERATURLISTE

FN-komitéen for funksjonshemmedes rettigheter (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)

A/72/55

Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities - 13th through 16th sessions (2015-2016), General Assembly Official Record, Seventy-second session, Supplement No. 55 (A/72/55), 2017

CRPD/C/5

Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies (2022)

Komiteens anbefalinger til Norge 2019

Concluding observations on the initial report of Norway, 7. mai 2019

Komiteens anbefalinger til Storbritannia 2017

Concluding observations on the initial report of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 3. oktober 2017.

Komiteens anbefalinger til Spania 2011

Concluding observations on the initial report of Spain, 19. oktober 2011.

General Comment no. 1

Article 12: Equal recognition before the law, 11. april 2014

General Comment no. 2

Article 9: Accessibility, 11. april 2014

General Comment no. 3

Article 6: Women and girls with disabilities, 26. august 2016

General Comment no. 4

Article 24: Right to inclusive education, 26. august 2016

General Comment no. 5

Article 19: Right to independent living, 31. august 2017

General Comment no. 6

Article 5: Equality and non-discrimination, 9. mars 2018

General Comment no. 7

Article 4.3 and 33.3: Participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 21. september 2018

General Comment no. 8

Article 27: Work and Employment, 9. september 2022

Guidelines on article 14

Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, vedtatt på CRPD-komiteens 14. sesjon i september 2015, vedlegg til A/72/55

Andre menneskerettsorganer

A/HRC/10/48

Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-general, Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2009.

CCPR/CGC/35

International Covenant on Civil and Political Rights, General comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person) CCPR/CGC/35, 16. desember 2014

CESCR General Comment No. 3

The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Adopted at the Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 14 December 1990 (Contained in Document E/1991/23)

FNs barnekomité 2018

Concluding Observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6

International Law Commission 2011

Guide to Practice on Reservations to Treaties, 2011

Artikler, bøker og rapporter

Alternativ rapport fra sivilt samfunn 2019

Første CRPD-rapportering fra sivilt samfunn i Norge, Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 2019

Andenæs og Bjørge 2011

Mads Andenæs og Eirik Bjørge: «Norske domstoler og utviklingen av menneskerettene», i Jussens Venner vol. 46, 2011, side 251–286

Arnesen og Ellingsen 2019

Finn Arnesen og Hilde K. Ellingsen: ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven, utredning avgitt til LO, 2019

Arnesen og Stenvik 2015

Finn Arnesen og Are Stenvik: Internasjonalisering og juridisk metode. Særlig om EØS-rettens betydning i Norge, 2015

Backer 2005

Inge Lorange Backer: «Om Høyesteretts forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon», 23 Nordic Journal of Human Rights, 2005, side 425–432

Bantekas mfl 2018

Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein og Dimitris Anastasiou (red.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary, Oxford Commentaries on International Law, 2018

Barneombudet 2023

Barneombudet: Innspill til FNs barnekomité sine spørsmål til staten i forbindelse med Norges 7. rapportering til komiteen den 23 og 24. mai 2023.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2021

CRPD – veiledning til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 23. juni 2021

Broderick og Ferri 2019

Andrea Broderick og Delia Ferri: International and European Disability Law and Policy, Cambridge University Press 2019

Bøhn 2023

Anders Bøhn: Domstolloven. Lovkommentar, Juridika, Universitetsforlaget, ajour per 2. mai 2023

Bårdsen 2000

Arnfinn Bårdsen: «Gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle konvensjonsbaserte menneskerettigheter i nasjonal rett sammenlignet med gjennomføring av sivile og politiske», i Jussens Venner 2000 side 61-73

Bårdsen 2017

Arnfinn Bårdsen: «Betydningen i norsk rett av FN-komiteenes uttalelser i individuelle klagesaker», Tidsskrift for rettsvitenskap 02-03/2017 side 160-187

Dahlberg 2022

Jørgen Dahlberg: «ECT uten samtykke og uten lov – rettsutvikling og kritikk av dagens praksis». I Henriette Sinding Aasen og Marianne Klungland Bahus (Red.), Menneskerettigheter i helse- og omsorgssektoren, 2022 side 153–186

Ellingsdalen og Skree 2014

Mette Ellingsdalen og Liv Skree: «Hvor blir det av paradigmeskiftet i Norge? Menneskerettighetsutviklingen siden 2006», Tidsskrift for psykisk helsearbeid, 2014 side 270–276

Emberland 2022

Marius Emberland: «Betydningen av praksis fra FNs menneskerettighetskomiteer», Lov og rett, 2022 side 542-544

Frode Elgesem 2013

Frode Elgesem: Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett – En juridisk analyse, avgitt til Utenriksdepartementet 3. juni 2013

Gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester.

Arbeidsgruppe med representanter fra KS, Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, rapport 2021

Greenfield 2020

Nathalie Greenfield: Protecting Abortion, Respecting Disability: Moving Beyond “Fetal Impairment” Grounds in the Treaty Bodies, Oxford Human Rights Hub, Jul 29, 2020

Halvorsen 2016

Marit Halvorsen: «Lovregler om samtykke til helsehjelp». I Reidun Førde, Morten Kjelland og Ulf Stridbeck (Red.), Cand.mag., cand.med., cand.jur., cand.alt. Festskrift til Aslak Syse, 2016

Harborg 2011

Henning Harborg: Valgfri protokoll til ØSK – mulige virkninger av tilslutning, avgitt til Utenriksdepartementet 16. september 2011

Hellerslia 2018

Thom Arne Hellerslia: «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», i Jussens Venner, 2018 vol. 53 side 71–111

Høstmælingen 2012

Njål Høstmælingen: Internasjonale menneskerettigheter, Oslo 2012

Høstmælingen mfl 2008

Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Oslo 2008

Kalvatn 2021

Eivind Kalvatn: Vergemålsloven i historiske trekk sett i lys av CRPD og folkeretten, foredrag 4. november 2021

Keller og Grover 2012

Helen Keller og Leena Grover: General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy, Published online by Cambridge University Press: 5 May 2012

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, veileder 2020

Kravik mfl. 2023

Andreas Motzfeldt Kravik, Stian Øby Johansen og Audun Lunnan Hjort: Folkerettslig metode, Oslo 2023

Larsen 2015

Kjetil Mujezinovic Larsen: Konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, utredning avgitt til Utenriksdepartementet 28. juli 2015

Larsen 2021-1

Kjetil Mujezinovic Larsen: Hvilke rammer oppstiller FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) for nasjonale ordninger for brukerstyrt personlig assistanse (BPA)?, utredning avgitt til Uloba 8. mars 2021

Larsen 2021-2

Kjetil Mujezinovic Larsen: Utvalgte rettslige virkninger ved inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov, utredning avgitt til Uloba 13 august 2021

Larsen 2022

Kjetil Mujezinovic Larsen: Skisse til ny lov om beslutningsstøtte, 16. september 2022

LDO 2015

CRPD 2015. Ombudets rapport til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne - et supplement til Norges første periodiske rapport

LDO 2021

Likestillings- og diskrimineringsombudet: Retten til selvbestemmelse. Fra vergemål til beslutningsstøtte, 2021

LDO 2022

Likestillings- og diskrimineringsombudet: Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet: Ombudets gjennomgang av saker om helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming, 2022

LDO 2023

Inkorporering av CRPD Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis, 7. desember 2023

Lid 2022

Inger Marie Lid: «Ableisme på norsk – om diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse», Nytt norsk tidsskrift nr. 3, 2022

Narvestad 2023

Anders Narvestad: Høyesterett og folkeretten, Oslo 2023

NIM 2022-1

Norges institusjon for menneskerettigheter: Inkorporering av CRPD i norsk rett. Særlig om CRPD artikkel 12 og 14, 21. mars 2022

NIM 2022-2

Norges institusjon for menneskerettigheter: Kommuner og menneskerettigheter, 24 november 2021, oppdatert 29. april 2022

NIM 2022-3

Norges institusjon for menneskerettigheter: Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer, 2022

NIM 2023

Norges institusjon for menneskerettigheter: Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger. Kilder, tolkning, metode, 2023

NIM og LDO 2021

Norges institusjon for menneskerettigheter og Likestillings- og diskrimineringsombudet: Inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), brev til Stortinget 2. mars 2021

Samtykkeutvalgets rapport 2023

Bedre beslutninger, bedre behandling, rapport 15. juni 2023

Sandberg 2020

Kirsten Sandberg: «Storkammeravgjørelsene om barnevern» i Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, Vol. 18, utg. 2 side 148–159, 2020

Skarstad 2019

Kjersti Skarstad: Funksjonshemmedes menneskerettigheter, Universitetsforlaget, Oslo 2019

Schei mfl 2023

Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H.P. Reusch og Toril M. Øie: Tvisteloven. Lovkommentarer, Juridika, Universitetsforlaget, à jour per 1. mars 2023

Skoghøy 2003

Jens Edvin Skoghøy: «Norske domstolars lovkontroll i forhold til inkorporerte menneskerettskonvensjoner», i Lov og rett, 2003 side 337–354

Skoghøy 2011

Jens Edvin Skoghøy: «Dynamisk tolking i internasjonale domstoler som fenomen, problem og effektivitetsgaranti», i Lov og rett, vol. 50, 9, 2011, side 511–530

Syse 2016

Aslak Syse: Psykisk helsevernloven med kommentarer, Oslo 2016

Sørensen 2016

Christian Børge Sørensen: «Barnevern og menneskerettighetene», vedlegg til NOU 2016: 16 Ny barnevernslov, side 306–360

Ulfstein 2012

Geir Ulfstein: «Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer», i Lov og rett, 2012, side 552-570

Ulfstein 2016

Geir Ulfstein: «Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis», i Lov og rett 2016 side 395-404

Unge funksjonshemmede 2021

Universell utforming av grunnskolen. Hvor er vi i 2021?, rapport 2021

Waddington 2018

Lisa Waddington: «The Domestication of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Domestic Legal Status of the CRPD and Relevance for Court Judgments», i Lisa Waddington og Anna Lawson (red.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts, Oxford University Press, 2018

Norske offentlige dokumenter**Dokument 16 (2011–2012)**

Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Innst.O.nr.51 (1998–1999)

Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Innst. 267 S (2020–2021)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen til Dokument 8:3 S (2020–2021)

Innst. 219 L (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

Meld. St. 32 (2015–2016)

Svalbard

Meld. St. 39 (2015–2016)

Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne

Meld. St 8 (2022–2023)

Menneskerettar for personar med utviklingshemming – Det handlar om å bli høyrte og sett

Norges statsrapport 2015

Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Norways report, 2 July 2015

NOU 1993: 18

Lovgivning om menneskerettigheter

NOU 2001: 22

Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer

NOU 2003: 19

Makt og demokrati

NOU 2005: 8

Likeverd og tilgjengelighet – Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.

NOU 2009: 14

Et helhetlig diskrimineringsvern – Diskrimineringslov-utvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK

NOU 2011: 9

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet – Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern

NOU 2014: 10

Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern

NOU 2016: 16

Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.

NOU 2016: 17

På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming:

NOU 2019: 14

Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten

NOU 2019: 23

Ny opplæringslov

NOU 2020: 5

Likhet for loven (rettshjelpsloven)

NOU 2021: 11

Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

NOU 2022: 21

Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten

NOU 2023: 4

Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste

NOU 2023: 13

På høy tid. Realisering av funksjonshindredes rettigheter

NOU 2023: 20

Tegnspråk for livet. Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk

NOU 2023: 29

Abort i Norge— Ny lov og bedre tjenester

Ot. prp. nr. 3 (1998–1999)

Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Ot.prp. nr. 11 (1988–1989)

Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykiatriloven),

Ot. prp. nr. 61 (1996–1997)

Om lov om pass (passloven)

Ot. prp. nr.45 (2002–2003)

Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)

Ot. prp. nr. 33 (2004–2005)

Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)

Ot. prp. nr. 35 (2004–2005)

Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov)

Ot.prp.nr.90 (2004–2005)

Om lov om endringer i menneskerettslova (inkorporasjon av protokoll nr. 13 og 14 til den europeiske menneskerettskonvensjon)

Ot.prp.nr. 44 (2007–2008)

Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Ot.prp.nr. 93 (2008–2009)

Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)

Ot.prp.nr.110 (2008–2009)

Om lov om vergemål

Prop. 91 L (2010–2011)

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Prop. 106 S (2011–2012)

Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Prop. 88 L (2012–2013)

Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Prop. 30 LS (2013–2014)

Samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon og endringer i menneskerettsloven

Prop. 86 L (2013–2014)

Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)

Prop. 66 L (2014–2015)

Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven)

Prop. 81 L (2016–2017)

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Prop. 169 L (2016–2017)

Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre).

Prop. 133 L (2020–2021)

Ny barnevernslov

Prop. 132 L (2021–2022)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Prop. 141 L (2021–2022)

Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

Prop. 45 L (2022–2023)

Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

Prop. 57 L (2022–2023)

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Prop. 124 L (2022–2023)

Endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)

Prop. 126 L (2022–2023)

Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)

Representantforslag 3 S (2020–2021)

fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Solfrid Lerbrekk, Nicholas Wilkinson, Lars Haltbrekken, Mona Fagerås, Kari Elisabeth Kaski og Freddy André Øvstegård, Dokument 8:3 S (2020–2021)

Representantforslag 17 S (2023–2024)

fra stortingsrepresentantene Kathy Lie, Freddy André Øvstegård og Cato Brunvand Ellingsen, Dokument 8:17 S (2023–2024)

Rundskriv G-45/99

Justis- og politidepartementet: Menneskerettsloven, 31. mai 1999

St.meld. nr. 17 (2004-2005)

Makt og demokrati

St.meld. nr. 35 (2007–2008)

Mål og mening – ein heilskapleg norsk språkpolitikk

St.meld. nr. 22 (2008–2009)

Svalbard

Danske rapporter og publikasjoner

Betænkning 1546 (2014)

Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet: Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, Betænkning nr. 1546, København 2014

Forslag til folketingsbeslutning om inkorporering af FN's handicapkonvention i dansk ret, 2021

Beslutningsforslag nr. B 238



Utgitt av:
Utvalg oppnevnt av Kultur- og
likestillingsdepartementet for å utrede
inkorporering av FNs konvensjon om
rettighetene til mennesker med nedsatt
funksjonsevne i norsk lov.

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: V-1046
Design og ombrekking: Konsis AS
Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon
01/2024 – opplag 200





DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

I følge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

24/503-

5. mars 2024

Høringsbrev – Inkorporering av CRPD i norsk lov

Kultur- og likestillingsdepartementet sender med dette på høring utredningen om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

Det juridiske ekspertutvalget som står bak utredningen ble oppnevnt 2. desember 2022 og har vært ledet av høyesterettsdommer Hilde Indreberg. Utvalget avga sin utredning 15. januar 2024. Utredningen er tilgjengelig her: [Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/tema/konvensjonen-om-funksjonshemmedes-rettigheter)

Utvalget har ikke avgitt en enstemmig innstilling. Utvalgets flertall antar at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen vil bli begrensede, og foreslår at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven. Flertallet fremhever at konvensjonen ikke har som mål å gi nye menneskerettigheter for funksjonshemmede, men å avklare innholdet i eksisterende rettigheter og særlig peke på hva statene må gjøre for at menneskerettighetene skal bli virkeliggjort for funksjonshemmede på lik linje med andre. Hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien om politisk og rettslig status for konvensjonen som dette vil gi, samt at det vil bidra til likebehandling av FNs kjernekonvensjoner i norsk rett.

Utvalgets mindretall er av den generelle oppfatning at Norge allerede har gått for langt med å inkorporere konvensjoner med forrang. Mindretallet er uenig i at inkorporering av CRPD bare vil få begrensede konsekvenser. Mindretallet viser til at mange av konvensjonsbestemmelsene pålegger, i større grad enn andre inkorporerte konvensjoner, langtrekkende handlingsplikter og at CRPD-komiteen tolker mange av rettighetene og statens plikter i konvensjonen svært langt. Dette vil ifølge mindretallet kunne ha stor

Postadresse
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo
postmottak@kud.dep.no

Kontoradresse
Grubbegata 1
www.kud.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 866

Avdeling
Avdeling for
likestilling,
diskriminering og
internasjonale saker

betydning for kommunenes økonomi og mulighetene for prioritering mellom viktige formål. Mindretallet mener at konvensjonen ikke bør inkorporeres, subsidiært at konvensjonen inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven.

Da Norge i 2013 ratifiserte konvensjonen, ble det avgitt to tolkningserklæringer der det fremgår at Norge mener konvensjonen artikkel 12, 14 og 25 tillater fratakelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg og behandling, der dette er nødvendig som en siste utvei og underlagt rettssikkerhetsgarantier. I utredningens del 1 kapittel 7.5 drøftes betydningen av Norges to tolkningserklæringer for forståelsen av innholdet i konvensjonen. Departementet ber særlig om innspill til denne drøftelsen, herunder hensiktsmessigheten av en presisering om at konvensjonen skal forstås slik det fremgår av tolkningserklæringene, jf. utredningens del 1 side 76-77.

Det bes særlig om innspill om mulige konsekvenser av inkorporasjon av konvensjonen for kommunesektoren, jf. særlig utredningen del 1 kapittel 9 og 14. Kapittel 9 i utredningen omhandler konvensjonens betydning for kommunene. Spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret kommer ifølge utvalget særlig på spissen når det gjelder funksjonshemmedes rett til å delta i samfunnet med de samme valgmulighetene som andre. Flertallet i utvalget vurderer at inkorporering ikke vil gi utvidede forpliktelser for kommunene som kan håndheves i domstolene, for eksempel knyttet til brukerstyrt personlig assistanse og andre tjenester, og begrensninger i mulighetene for å tilby omsorgsboliger eller andre større boenheter. Inkorporering vil imidlertid kunne føre til at konvensjonen får større gjennomslagskraft i de konkrete vurderingene av hva slags tjenester som tilbys, slik at funksjonshemmedes selvbestemmelse i praksis blir tillagt større vekt. Dette vil ifølge utvalget få konsekvenser for kommunenes skjønnsutøvelse. På bakgrunn av dette vil Kultur- og likestillingsdepartementet, i tillegg til den ordinære høringsrunden, invitere KS til et innspillsmøte i mai 2024 om mulige konsekvenser av inkorporasjon for kommunesektoren.

Det bes også om innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før en eventuell inkorporasjon, jf. utredningens del 1 kapittel 8, 10 og 14. Gjennomgående spørsmål utvalget løfter frem er ikke-diskriminering, rettslig handleevne og beslutningsstøtte, tvang og frihetsberøvelse, diagnose-, funksjons- og konsekvensbaserte vilkår, tilgjengelighet, og reproduktiv og seksuell helse.

Til sist ber departementet særlig om innspill om konsekvenser av konvensjonens anvendelse på Svalbard, ref. utredningens del 1 kapittel 11 og mindretallets generelle dissens i kapittel 14.

Vi ber om at den enkelte høringsinstans vurderer om saken bør sendes til underliggende etater eller virksomheter, tilknyttede virksomheter, medlemsorganisasjoner eller lignende. Organisasjoner, enkeltpersoner eller andre som ikke står på høringslisten, oppfordres også til å komme med høringsinnspill.

Høringsfristen er 5. juni 2024. For å avgi høringsuttalelse, gå til [denne nettsiden](#). Bruk den digitale løsningen for høringsuttalelser ved å klikke på «Send inn hørings svar».
Høringsuttalelser er offentlige etter offentlighetsloven, og vil bli publisert på våre nettsider.

Med hilsen

Elisabeth Lier Haugseth
ekspedisjonssjef

Cecilia Schwoerer Lyche
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Hørings svar fra Asker kommune til høring om inkorporering av CRPD i norsk lov.

Viser til brev fra Kultur- og likestillingsdepartementet datert 5. mars 2024 der kommunen gis mulighet til å komme med høringsuttalelse til utredningen om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

Hørings svaret fra Asker kommune er behandlet i Rådet til personer med funksjonsnedsettelse 23.mai og Utvalg for Velferd 28. mai. 2024(eventuelle endringer i tråd med den politiske behandling blir endret i hørings svaret innen innsendelse til departementet)

Asker kommune har valgt å komme med høringsinnspill til utvalgets drøfting av tolkningserklæringene, mulige konsekvenser av inkorporasjon for kommunesektoren og innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før evt inkorporasjon (eksempelvis spørsmål om rettslig handleevne, tvang, tilgjengelighet mv.)

Kommunene har en svært viktig oppgave i å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne opplever et reelt likestilt samfunn. Asker kommune har i en årrekke jobbet med implementering av CRPD, og har et særlig fokus på opplæring av ansatte i CRPD i praksis. En viktig forutsetning for implementering av CRPD i kommunen er god forankring og eierskap. CRPD er forankret i Asker kommunes planverk, i både kommuneplanens samfunnsdel og nesten alle kommunens strategiske planer/temaplaner, hvor det er et stort fokus på likeverdighet og likestilling. Videre har Asker kommune en egen temaplan for personer med nedsatt funksjonsevne, hvor CRPD legges til grunn for tjeneste- og samfunnsutviklingen.

Høringsuttalelse fra Asker kommune

Utvalgets flertall mener at de rettslige konsekvensene av å inkorporere CRPD vil være begrensede, og viser til at kommunene allerede i dag skal sørge for at lover tolkes og anvendes i tråd med konvensjonen. Det er flertallets oppfatning at inkorporering i liten grad vil begrense kommunens skjønnsutøvelse, blant annet for de mest vidtrekkende forpliktelsene etter konvensjonen ikke er utformet slik at de er egnet til å gi konkrete rettigheter og plikter til den enkelte. Flertallet fremhever signaleffekten inkorporering av konvensjonen vil gi, og at inkorporering vil gi et sterkt signal om betydningen av konvensjonen og at den er ment å forplikte myndighetene.

Utvalgets flertall mener at det ikke vil kunne stilles urealistiske krav til kommunene som det ikke er mulig å oppfylle, både med tanke på økonomiske ressurser og personell. Flertallet presiserer at mangel på ressurser og personell er en utfordring allerede i dag, at den forventes å bli større i årene fremover, og vil tvinge kommunene til å legge vekt på kostnadseffektivitet og prioriteringer av ulike grupper og behov.

Utvalgets mindretall trekker frem flere grunner til at konvensjonen ikke bør inkorporeres i norsk lov, og uansett ikke i menneskerettsloven som vil gi konvensjonen forrang foran norsk lov ved motstrid. Mindretallet viser til at konvensjonens bestemmelser er absolutt utformet

og svært vidtrekkende. Det gis i konvensjonsteksten få muligheter til å begrense rettighetene på nærmere bestemte vilkår, som for eksempel i form av forholdsmessighetsvurderinger. Ved inkorporering uten forrang vil man ha et større rom for å avveie norske rettsregler mot det som antas å følge av konvensjonen.

Mindretallet viser også til at FN-komiteen har en offensiv tolkningsstil, og tolker rettigheter og plikter etter konvensjonen svært langt, samtidig som komiteen har snever rettskildebruk ved at den hovedsakelig viser til kilder utarbeidet av komiteen selv. Som eksempel på komiteens offensive tolkningsstil viser mindretallet til at komiteen mener at funksjonsnedsettelse aldri kan gi grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne. Komiteen mener også at konvensjonen forbyr bruk av tvang og frihetsberøvelse som følge av psykiske lidelser eller manglende samtykkekompetanse. Norge har før ratifiseringen av konvensjonen gitt to tolkningsuttalelser om fratakelse av rettslig handleevne og psykiske lidelser og tvungen omsorg, for å klargjøre at Norge mener det er rom for dette under konvensjonen forutsatt at det er siste utvei og at behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier. Komiteen har i sine bemerkninger til Norge anbefalt at disse tolkningsuttalelsene trekkes tilbake.

Asker kommune er enig med flertallet i at inkorporering i menneskerettsloven uten tvil vil gi en svært viktig signalverdi når det kommer til politisk og rettslig status for konvensjonen. For kommunen er det samtidig vanskelig å se bort fra den usikkerheten mindretallet gir uttrykk for, når det kommer til konsekvensene inkorporering, og særlig inkorporering med forrang, vil kunne få for kommunen. Sett i lys av FN-komiteens offensive tolkning av konvensjonen mener Asker kommune at det fremstår usikkert om og i hvilken grad inkorporering vil gi utvidede forpliktelser for kommunene.

Spørsmålet om konvensjonens påvirkning på det kommunale selvstyret er særlig aktuelt når det gjelder konvensjonens **artikkel 19**, som gjelder lik rett for funksjonshemmede som for andre til å delta i samfunnet med de samme valgmulighetene som andre, herunder rett til å velge bosted og å velge hvor og med hvem man skal bo. Helse- og omsorgstjenesteloven gir kommunene adgang til å organisere sine tjenester ut fra lokale forhold og behov, innenfor rammene av hva som til enhver tid er forsvarlig. Selv om kommunen skal legge stor vekt på tjenestemottakers ønsker har kommunen et handlingsrom i forhold til hvilke tjenester som skal tilbys. Plikten til å sikre at funksjonshemmede har lik rett til å velge bosted som andre utfordres av kommunens ressursituasjon og behov for kostnadseffektive tjenester, som for eksempel samlokaliserte boliger og institusjoner.

Asker kommune mener at dersom handlingsrommet når det gjelder organiseringen av tilbud og tjenester til innbyggerne begrenses, vil det uten tvil få stor betydning for kommunenes økonomi- og ressursituasjon. Asker kommune viser til uttalelse fra komiteen, gjengitt av mindretallet i del I på s 164: *«Komiteen understreker at den funksjonshemmede skal ha en reell og ubeskåret mulighet til å velge mellom ulike boalternativ, inkludert å bo hjemme med de tjenestene dette måtte kreve, i stedet for å måtte bo på institusjon.»* Dersom alle innbyggere med krav på helse- og omsorgstjenester i ytterste konsekvens kan kreve å få tjenestene hjemme i egen bolig vil dette legge svært store bånd på kommuneøkonomien, og muligheten kommunen har til å fordele sine ressurser innenfor ulike formål.

Dersom FN-komiteens syn på **artikkel 9** og bestemmelsene om universell utforming og individuell tilrettelegging får gjennomslag er også dette noe som kan gi betydelige utfordringer for kommunen. Mindretallet viser til at norske lovregler om universell utforming og individuell tilrettelegging er underlagt begrensninger ved at dette ikke er krav som gjelder generelt, og ved at det kan gjøres unntak ut fra betraktninger om forholdsmessighet. Mindretallet mener at konvensjonen på dette punktet, dersom komiteens syn legges til grunn, må antas å gi et langt mer begrenset handlingsrom for myndighetene enn det som følger av dagens lovgivning.

Selv om komiteens uttalelser ikke er bindende for medlemsstatene og komiteen ikke er gitt myndighet til å avgjøre hvordan konvensjonen tolkes, skal komiteuttalelser i utgangspunktet tillegges stor vekt ved tolkning av en folkerettslig bestemmelse. Med få andre kilder enn konvensjonens ordlyd og komiteens tolkning, kan det være vanskelig å forutsi hva vi innfører som norsk lov dersom konvensjonen blir inkorporert. Asker kommune slutter seg derfor til mindretallets oppfatning av at man bør være varsom med å innføre rettigheter som det vil være vanskelig å endre, særlig med tanke på de utfordringene velferdsstaten står overfor i fremtiden.

Hvis det er slik at handlingsrommet for kommunalt skjønn, slik det følger av norsk lovgivning i dag, er langt mer vidtrekkende enn det som følger av konvensjonen, vil en inkorporering med stor sannsynlighet føre til økt trykk mot kommunene for å innvilge enkelte tjenester. Uansett vil inkorporering skape rettslig usikkerhet om rekkevidden av funksjonshemmedes rettigheter og statens plikter.

På bakgrunn av momentene som er trukket frem er Asker kommune av den oppfatning at det er usikkert hvilken rekkevidde inkorporering, og særlig inkorporering med forrang, vil ha. Asker kommune mener at den betydelige usikkerheten som foreligger tilsier at man utreder hvilke konsekvenser en utvidende tolkning av konvensjonsbestemmelsene vil ha på de områdene som i størst grad vil sette kommuneøkonomien under press.

Asker kommune slutter seg for øvrig til mindretallets anbefaling om at det i en eventuell inkorporeringslov må komme frem at konvensjonen gjelder som norsk lov i den utstrekning den er i samsvar med de erklæringene som Norge har avgitt (om rettslig handleevne og bruk av tvang). Uten regler om tvungen omsorg og behandling vil mange mennesker som mangler samtykkekompetanse ikke få absolutt nødvendig omsorg og pleie. Bestemmelsene om fratakelse av rettslig handleevne og bruk av tvang er også viktig for å verne samfunnet mot enkelte innbyggere som uten tvungen omsorg og pleie kan utgjøre en trussel mot andre.



Saksframlegg

Arkivsak
22/02147-20

Saksbehandler
Gyda Gustum Spurkland

Behandles av
Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Ungdomsrådet
Eldrerådet
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato
23.05.2024
23.05.2024
23.05.2024
20.08.2024
10.09.2024

Temaplan for bærekraftig boligutvikling – 2.gangsbehandling

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Temaplan for bærekraftig boligutvikling, datert 05.05.24 med følgende innsatsområder og tilhørende strategier, vedtas:
 - Gode og varierte boliger
 - Bærekraftige nabolag
 - Samarbeid og utvikling
 - Offensiv bruk av virkemidlene
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Reguleringsplanlegging
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av Handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
3. Rapportering på arbeid skjer gjennom kommunens årsrapport.

1. Sammendrag

Det har vært gjennomført høring for temaplan for bærekraftig boligutvikling, og temaplanen kommer nå til 2. gangsbehandling.

Temaplanen og kunnskapsgrunnlaget ligger vedlagt denne saken, og inneholder informasjon om utfordringsbildet og trender fremover. Planen foreslår fire innsatsområder og tilhørende strategier for å møte utfordringene og bidra til en god boligutvikling.

Det har vært stort engasjement rundt temaplanen fra råd og utvalg, og det har kommet inn en rekke høringsinnspill. Disse ligger vedlagt i sin helhet, så vel som i en samlet oversikt med kommunedirektørens kommentar til det enkelte innspillet.

Kommunedirektøren anbefaler at temaplan for bærekraftig boligutvikling vedtas med tilhørende innsatsområder og strategier. Implementeringen av temaplanen skjer hovedsakelig gjennom reguleringsplanlegging og den årlige rulleringen av Handlingsprogrammet, i tillegg til ordinær virksomhetsplanlegging og politiske saker.

2. Bakgrunn for saken

Temaplan for bærekraftig boligutvikling er forankret i vedtatt planstrategi for Asker kommune 2020-2024. Oppdraget med igangsetting av arbeidet med temaplanen er gitt i forbindelse med kommunestyrets behandling av Handlingsprogram 2021-2024

Mandat for temaplan for bærekraftig boligutvikling ble vedtatt av formannskapet 19.04.2022.

Formannskapet vedtok den 05.12.2023 å legge førsteutkast for temaplan for bærekraftig boligutvikling 2024-2035 ut på høring.

Høringsfristen for temaplanen var 01. april 2024. Innspillene er nå bearbeidet, og temaplanen kommer derfor til 2. gangsbehandling.

3. Saksopplysninger

Temaplan for bærekraftig boligutvikling er en strategisk tverrsektoriell plan og gjelder for alle tjenestoområdene i kommunen, så vel som næringslivet og innbyggerne selv.

Temaplanen har en planperiode på 12 år med rullering om lag hvert fjerde år. Hovedformålet med planen er å sikre gode boliger til våre innbyggere, stimulere markedet til en utvikling som underbygger kommunens overordnede mål og som sikrer et variert, inkluderende og mangfoldig boligmarked. Planen skal bidra til å skape gode, trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer, utjevne forskjeller i samfunnet og sikre gode boliger for befolkningen. Boligutviklingen skal bidra til at tilbudet i det private markedet balanseres mot etterspørsel, behov og kommunens overordnede mål, både i antall og type boliger.

Asker kommune står overfor en rekke utfordringer i tiden fremover som må møtes med en god og aktiv boligpolitikk. Blant annet har kommunen en stor overvekt eierboliger og eneboliger, mens befolkningen blir eldre, og antall barnefamilier blir færre. En bedre balanse i boligtilbudet innebærer større variasjon i boligtypologi og et større og mer profesjonelt leiemarked. Alternative og sosiale boformer, boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne er også sentrale temaer som tas opp i temaplanen. Sentralt for gjennomføring av boligpolitikken er en aktiv bruk av virkemidlene kommunen har tilgjengelig, og et godt samarbeid med næringslivet.

Kunnskapsgrunnlag

Det er utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for temaplanen (vedlegg 1), som inneholder mer inngående informasjon om temaene som er dekket i planen.

Innsatsområder og strategier

Temaplan for bærekraftig boligutvikling baseres på føringer og bestemmelser i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Innsatsområdene er definert med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget, som beskriver utfordringsbildet (kapittel 3 i temaplanen), samt mål og delmål fra kommuneplanens samfunnsdel.

Innsatsområdene beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene og nå målene fra kommuneplanen.

Medvirkning

Det er mange interessenter i boligutviklingen og boligpolitikken i kommunen. Det kan likevel være vanskelig å medvirke på et strategisk nivå. Tilnærmingen til medvirkning i denne planen har derfor både vært direkte medvirkning i utarbeidelsen av planen og i høringsperioden, men også å jobbe med forbedring av rutiner og kompetansebygging rundt medvirkning i reguleringsplaner og byggesaker, fordi det for mange vil kunne være lettere å medvirke på dette nivået.

Høringsperioden/høringsinnspill:

Det har kommet 21 høringsinnspill fra privatpersoner, organisasjoner og bedrifter. I tillegg kom det en rekke innspill fra rådene og utvalgene under høringsperioden. Alle innspillene er oppsummert og kommentert av kommunedirektøren. Der det har vært aktuelt er innspillet innarbeidet i temaplanen. Alle innspillene ligger vedlagt i sin helhet i et samlet dokument.

Alt i alt har temaplanen fått mye positiv tilbakemelding i høringsinnspillene. Kommunedirektøren vil likevel trekke frem enkelte temaer som går igjen, eller som har vært spesielt relevante i bearbeidingen av temaplanen:

- Bokkvalitet og arkitektur
- Rimelige boliger / boliger for unge voksne og førstegangskjøpere
- Kulturmiljø, bevaring og bruk av eksisterende bygningsmasse
- Samarbeid med næringsliv, frivilligheten og ideelle aktører
- Parkering, mobilitet og tilgjengelighet

Forslaget til temaplan svarer også på verbalvedtaket fra Kommunestyret 12.12.2023 sak 007/23 knyttet til utredning av ansattboliger, og oversendelsesforslaget fra Formannskapet 05.12.2023 sak 118/23 knyttet til utviklingen av flere ungdomsboliger i kommunen.

4. Kommunedirektørens vurdering

Innsatsområdene og strategiene i temaplan for bærekraftig boligutvikling skal bidra til at Asker kommune skal ha et boligtilbud som samsvarer med behovene i befolkningen, at alle kan finne en god og egnet bolig i kommunen, og et boligmarked som er robust og rustet for uforutsette hendelser. For å realisere dette må vi rette oppmerksomheten mot å øke variasjonen i boligtyper, -størrelser og -prisklasser. I denne dyrtiden er det enkelte grupper som det er ekstra viktig å ivareta. Boligpolitikken må møte utfordringene kommunen og innbyggerne står i på kort sikt, men også legge til rette for et godt boligtilbud for alle, på lang sikt. Her blir samarbeid med private aktører viktig for å nå de boligpolitiske målsetningene.

Sakens relevans for de tre bærekraftsdimensjonene

Økonomisk bærekraft:

På lang sikt vil en ønsket bolig- og stedsutvikling kunne gi positive økonomiske konsekvenser for kommunen. Ved bedre tilgang på egnede boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne vil disse gruppene kunne opprettholde sin selvstendighet og bli boende hjemme lengre. Dette reduserer behovet for pleie- og omsorgstjenester, og utsetter behovet for vedtaksbaserte tjenester. Arbeidet med å få flere over i det ordinære boligmarkedet, gjennom tilrettelegging av boligen, og støtteordninger som startlån, vil kommunen kunne rette ressursene mot de som trenger kommunal bolig mest.

En god boligproduksjon med en balansert boligtypologi gir en god og sunn befolkningsvekst og demografisk utvikling, og med det en bærekraftig kommuneøkonomi. Ved å ha et godt tilbud av boliger for unge voksne vil kommunen kunne tiltrekke seg og beholde dette befolkningssegmentet. Dette er helt nødvendig sett i lys av de utfordringene kommunen står overfor i årene som kommer.

Sosial bærekraft:

Temaplanens strategier søker å bygge opp og støtte oppunder de lokale fellesskapene og identiteten i lokalmiljøene på kort og lang sikt. Dette er viktig for at Asker kommune skal være et godt sted å vokse opp, leve og bli gammel.

Boligutvikling er et langsiktig arbeid. Ved å bidra til større variasjon i boligtyper, boformer og finansieringsmodeller i alle lokalområder, kan man bidra til et mangfold av folk, livssituasjoner og sosioøkonomiske bakgrunner. Det skal være mulig å tilpasse sin bosituasjon ut ifra endringer i livssituasjonen, innenfor det område man bor i. Variasjon i alle lokalområder vet vi er viktig for at færre skal falle utenfor, for å sikre barn og unge stabile oppvekstforhold, og for å motvirke opphopning av levekårsutfordringer.

Miljømessig bærekraft:

Det å bo er arealkrevende. Arealer er en knapphetsressurs som skal forvaltes med omhu. Å bygge boliger vil ikke bare ha konsekvenser for miljøet der boligene bygges på kort og lang sikt. Det legger også føringer for hvordan miljøet andre steder vil påvirkes i fremtiden.

Hvor og hvordan man bor er derfor miljøpolitikk. God stedsutvikling gir mulighet for mer konsentrert utvikling med et godt tilbud av handel, service og transport, samtidig som man sparer arealene i kommunen. Store deler av dette feltet er dekket av andre temaplaner og av kommuneplanens arealdel. Denne planen supplerer med strategier som retter seg mot husholdningen, og mot utviklingen av boligprosjekter.

5. Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at temaplanen, med tilhørende innsatsområder og strategier, og med endringer gjort på bakgrunn av høringsinnspillene, vedtas.

Lars Bjerke
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg:

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - kunnskapsgrunnlag

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - innspill, fulltekst

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - høringsinnspill med kommunedirektørens kommentarer

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling



Saksprotokoll

Arivsak
22/02147

Saksbehandler
Gyda Gustum Spurkland

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	14/24
2 Ungdomsrådet	23.05.2024	23/24
3 Eldrerådet	23.05.2024	19/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling

Eldrerådet har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 19/24

Behandling

Trygve Lia fremmet følgende forslag til nytt punkt 4:

Det fokuseres på at det skal benyttes offentlig transport, sykkel, mikrotransport og gange. Dette er nok ikke spesielt aktuelt for eldre som har passert 80 år. Den generelle parkeringsnormen er svært ambisiøs og er til stor ulempe for eldre som fremdeles kjører bil og kan transportere seg selv. Videre er det vanskelig for de som vil komme på besøk, og eldre blir sittende ensomme hjemme etter at de ikke lenger kan transportere seg selv.

Det er et generelt ønske om å bo hjemme lengst mulig at helse og trivsel opprettholdes, da må det legges bedre til rette for at kontakten med venner og familie tas vare på ved at det blant annet det blir lettere å parkere.

Innstillingen, med Lias forslag til tilleggspunkt, ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for bærekraftig boligutvikling, datert 05.05.24 med følgende innsatsområder og tilhørende strategier, vedtas:

- Gode og varierte boliger
- Bærekraftige nabolag
- Samarbeid og utvikling
- Offensiv bruk av virkemidlene

2. Implementering av planen skjer gjennom:

- Reguleringsplanlegging
- Ordinær virksomhetsplanlegging
- Årlig rullering av Handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
- Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter

3. Rapportering på arbeid skjer gjennom kommunens årsrapport.

4. Det fokuseres på at det skal benyttes offentlig transport, sykkel, mikrotransport og gange. Dette er nok ikke spesielt aktuelt for eldre som har passert 80 år. Den generelle parkeringsnormen er svært ambisiøs og er til stor ulempe for eldre som fremdeles kjører bil og kan transportere seg selv. Videre er det vanskelig for de som vil komme på besøk, og eldre blir sittende ensomme hjemme etter at de ikke lenger kan transportere seg selv.

Det er et generelt ønske om å bo hjemme lengst mulig at helse og trivsel opprettholdes, da må det legges bedre til rette for at kontakten med venner og familie tas vare på ved at det blant annet det blir lettere å parkere.



Saksprotokoll

Arivsak
22/02147

Saksbehandler
Gyda Gustum Spurkland

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	14/24
2 Ungdomsrådet	23.05.2024	23/24
3 Eldrerådet	23.05.2024	19/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling

Råd for personer med funksjonsnedsettelse har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 14/24

Behandling

Kort presentasjon ved rådgiver Trine Groven.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for bærekraftig boligutvikling, datert 05.05.24 med følgende innsatsområder og tilhørende strategier, vedtas:
 - Gode og varierte boliger
 - Bærekraftige nabolag
 - Samarbeid og utvikling
 - Offensiv bruk av virkemidlene
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Reguleringsplanlegging
 - Ordinær virksomhetsplanlegging

- Årlig rullering av Handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
3. Rapportering på arbeid skjer gjennom kommunens årsrapport.



Saksprotokoll

Arivsak
22/02147

Saksbehandler
Gyda Gustum Spurkland

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	14/24
2 Ungdomsrådet	23.05.2024	23/24
3 Eldrerådet	23.05.2024	19/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Temaplan for bærekraftig boligutvikling - 2.gangsbehandling

Ungdomsrådet har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 23/24

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for bærekraftig boligutvikling, datert 05.05.24 med følgende innsatsområder og tilhørende strategier, vedtas:
 - Gode og varierte boliger
 - Bærekraftige nabolag
 - Samarbeid og utvikling
 - Offensiv bruk av virkemidlene
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Reguleringsplanlegging
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av Handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens

- Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
3. Rapportering på arbeid skjer gjennom kommunens årsrapport.

Temaplan for bærekraftig boligutvikling 2024 - 2035



Innholdsfortegnelse

Forord	1
1 Sammenheng	2
1.2 Utfordringsbildet	2
1.3 Innsatsområder for å løse utfordringene	2
2 Innledning	3
2.2 Formål med planen	4
2.3 Rammer og mandat for arbeidet	5
2.4 Medvirkning	7
2.5 Iverksetting	7
3 Dagens situasjon og utsikter framover	8
3.2 Virkemiddelbruk og kommunens handlingsrom	9
3.3 Boligprisene i kommunen er høye	9
3.4 Vi blir flere eldre	10
3.5 Husene passer ikke til folkene	10
3.6 Bebyggelsen i Asker er spredt	11
3.7 Andre viktige hensyn i boligpolitikken	11
4 Dette skal vi oppnå	13
5 Slik skal vi gjøre det	15
5.2 Gode og varierte boliger	15
5.3 Bærekraftige nabolag	20
5.4 Samarbeid og utvikling	23
5.5 Offensiv bruk av virkemidlene	25
6 Evaluering og rapportering	28
7 Virkninger av planen	29
7.2 Økonomiske og organisatoriske forhold	29
7.3 Sosiale forhold	29
7.4 Miljømessig forhold	30
8 Vedlegg	i
8.2 Kunnskapsgrunnlag	i
8.3 Oppsummering av høringsinnspill	i
8.4 Sammenstilling av mål, innsatsområder og strategier	i
8.5 Definisjoner	iv

Forord

Forord kommer etter endelig vedtak i kommunestyret.

1 Sammendrag

Boligpolitikk har en avgjørende betydning for samfunnsutviklingen. Målet med denne temaplanen er å utvikle en helhetlig og aktiv boligpolitikk som tar tak i dagens og fremtidens utfordringer. Planen skal bidra til at alle Askers innbyggere har en egnet bolig av god kvalitet, i et trygt og godt bomiljø. En bærekraftig boligutvikling skal bidra til bedre folkehelse, gode levekår, inkludering, mangfold og et robust næringsliv – et Askersamfunn med plass til alle.

Virkemidlene kommunen har til rådighet må brukes aktivt, men er begrensede og kan ikke løse alle utfordringene vi står overfor. Vi er helt avhengige av at boligaktører og næringslivet i Asker drar i samme retning. Dette arbeidet vil bidra ytterligere til at Asker skal være et godt sted å bo og å leve.

1.2 Utfordringsbildet

Asker kommune står overfor en rekke samfunnsutfordringer i tiden fremover. I arbeidet med å løse disse utfordringene må vi se til de tre bærekraftsdimensjonene: økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Utfordringsbildets hovedtrekk er ubalanse i behov og tilbud, at vi blir flere eldre og at det er høye boligpriser i kommunen. I dette kapitlet gis en kort oppsummering av disse utfordringene. For en mer detaljert beskrivelse av utfordringsbildet, se kapittel 3 «Dagens situasjon og utsikter framover», og kunnskapsgrunnlaget.

Asker kommune har en ubalanse i boligtilbudet, sett opp mot behovet i befolkningen. Over 80 prosent av boligene i Asker er familieboliger, mens omtrent 40 prosent av husholdningene i kommunen er barnefamilier. Samtidig synker antallet personer per husholdning, noe som bidrar til ytterligere skjevhet mellom boligtilbudet og behovet i befolkningen.

Vi blir flere eldre i Asker. I årene som kommer vil andelen og antallet eldre i befolkningen øke. Eldre som bor i store boliger som ikke egner seg for alderdommen, kan streve med å opprettholde selvstendigheten i hverdagen.

Boligprisene i Asker er høye. Dette kan føre til at mange har problemer med å finne passende boliger innenfor deres økonomiske rammer. Arbeidsgivere kan også oppleve utfordringer når de skal rekruttere arbeidskraft, spesielt hvis ansatte ikke finner passende bosteder i nærheten av arbeidsstedet.

Asker kommune preges av spredt bebyggelse. Villateppet som kulturlandskap har kvaliteter som kommunen ønsker å bevare. Samtidig skaper den spredte bebyggelsen utfordringer med infrastruktur og tjenester, kollektivtransport og lange reiseavstander for innbyggerne.

1.3 Innsatsområder for å løse utfordringene

Denne temaplanen er delt inn i fire innsatsområder som peker ut retningen for kommunens boligutvikling. Formålet med innsatsområdene er å sikre kvalitet i boligene, at boligene er tilpasset behovene i kommunen, samt trygge og gode bomiljø. De fire innsatsområdene er:

- Gode og varierte boliger
- Bærekraftige nabolag
- Samarbeid og utvikling
- Offensiv bruk av virkemidlene

Det er knyttet strategier til alle innsatsområdene som spesifiserer hvordan kommunen skal jobbe med dem i årene fremover. Strategiene til de to første innsatsområdene, «gode og varierte boliger» og «bærekraftige nabolag», tar for seg boligens og nabolagets utforming, hvilke kvaliteter som skal prioriteres i bygging av boliger og hvordan sosial og miljømessig bærekraft skal sikres i utviklingen. I innsatsområdet «samarbeid og utvikling» går strategiene inn på hvilke aktører kommunen mener det er spesielt viktig å samarbeide med. Arbeidet med å fremme innovasjon og kunnskapsdeling på tvers av sektorer og fagmiljø er også sentralt her. I «offensiv bruk av virkemidlene» er strategiene rettet mot virkemidler kommunen skal bruke til å styre boligutviklingen i ønsket retning.

1.3.1 Bærekraftig boligutvikling er positivt for økonomien

En ønsket bolig- og stedsutvikling kan gi positive økonomiske konsekvenser for kommunen. Bedre tilgang til egnede boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne vil gi disse gruppene mulighet til å opprettholde sin selvstendighet og bli boende hjemme lengre. Dette reduserer behovet for pleie- og omsorgstjenester, og utsetter behovet for vedtaksbaserte tjenester. Et godt tilbud av boliger for unge voksne kan hjelpe kommunen med å tiltrekke seg og beholde denne aldersgruppen. Dette er helt nødvendig for å løse de utfordringene kommunen står overfor i årene som kommer, blant annet behovet for arbeidskraft og kritisk kompetanse til kommunens tjenesteproduksjon.

1.3.2 Styrke sosial bærekraft

Asker kommune skal være et godt sted å vokse opp, leve og bli gammel. Sosiale nettverk bidrar til støtte i livssituasjoner som er vanskelige, motvirker ensomhet og bidrar til inkludering og integrering. Ved å bidra til større variasjon i boligtyper, boformer og finansieringsmodeller i alle lokalområder, kan man sikre et mangfold av innbyggere i forskjellige livssituasjoner og med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Variasjon i alle lokalområder er viktig for at færre skal falle utenfor, for å sikre barn og unge stabile oppvekstforhold og for å motvirke opphopning av levekårsutfordringer.

Kommunen satser også på mer og bedre medvirkning i samfunnsutviklingen. Dette bidrar til at lokale behov og ønsker synliggjøres og kan ivaretas, og at det blir jobbet frem bedre planer. Medvirkning er med på å styrke lokalsamfunnets sosiale bærekraft.

1.3.3 Boligutvikling med hensyn til miljøet

Å bo er arealkrevende. Arealer er en knapphetsressurs som skal forvaltes med omhu. Hvor og hvordan man bor er derfor miljøpolitikk. Boligutvikling som tar hensyn til miljøet vurderer alternativer til nybygging, miljømessige konsekvenser for nedbygging av områder og forsøker å minske klimagassutslipp i byggeprosessen. Den legger også til rette for bærekraftig oppgradering og tilpasning av eksisterende boligmasse, og muligheten for en livsstil og hverdag med lavt klimafotavtrykk for beboerne.

2 Innledning

Boligpolitikk har en avgjørende betydning for samfunnsutviklingen. Målet med denne temaplanen er å utvikle en helhetlig og aktiv boligpolitikk som gjør at Asker er et godt sted å bo og leve for alle, og som tar tak i dagens og fremtidens utfordringer. Denne politikken skal også bidra til inkluderende, bærekraftig og fremtidsrettet samfunnsutvikling.

Kommunens rolle i boligpolitikken går ut på å legge til rette for ønsket boligutvikling. Dette betyr å sikre et variert og godt boligtilbud som svarer til innbyggernes, samfunnets og næringslivets behov. Samtidig skal boligutviklingen bygge oppunder god stedsutvikling og skape trygge bo- og oppvekstmiljøer.

Videre må kommunen balansere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn gjennom planlegging, regulering og samarbeid med ulike aktører. Det er viktig å ha en god oversikt over hvilke utfordringer kommunen står ovenfor, ulike interesser i boligpolitikken og viktige temaer som boligpolitikken bør ta opp i seg. I tillegg er det essensielt å vite nok om kommunens boligtilbud og befolkning, slik at boligtilbudet i kommunen treffer fremtidens behov i størst mulig grad. Boligbygging tar tid. De strategiske valgene vi gjør i dag, vil først gi resultater om 5-10 år.

2.2 Formål med planen

Formålet med temaplan for bærekraftig boligutvikling er å lage en helhetlig og aktiv boligpolitikk som imøtekommer de utfordringene vi står overfor og som venter oss i fremtiden. Planen skal bidra til at alle har tilgang til trygge og gode boliger og bomiljøer, slik at Asker er et godt sted å bo og leve for alle. Den står også sentralt i å støtte oppunder næringslivets vekst i kommunen.

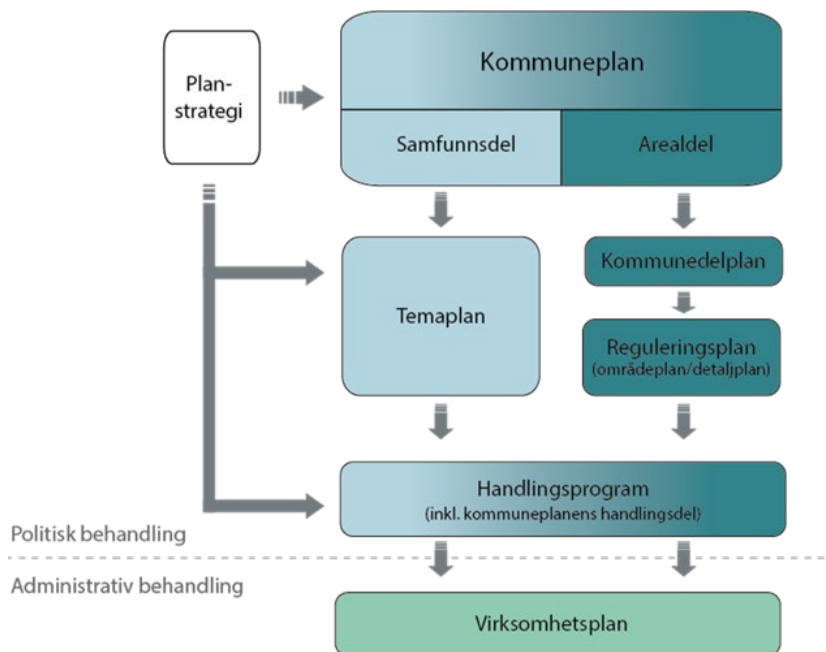
Temaplanen er en strategisk plan. Alle temaplaner i Asker kommune har et 12 års perspektiv med rullering omtrent hvert fjerde år. Temaplanen er forankret i FNs bærekraftsmål og kommuneplanens samfunnsdel med mål og strategier. Kommuneplanen har definert åtte satsingsområder forankret i FNs bærekraftsmål:

- Samarbeid for å nå målene
- Bærekraftige byer og samfunn
- Handling mot klimaendringene
- God helse
- God utdanning
- Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling
- Økonomi
- Medarbeidere

For temaplan for bærekraftig boligutvikling er satsingsområdene *Bærekraftige byer og samfunn*, *God helse*, og *Samarbeid for å nå målene* spesielt relevante. Andre satsingsområder er også viktig for denne temaplanen, blant annet *Innovasjon*, *Digitalisering og næringsutvikling* og *Handling mot klimaendringene*.

Temaplanen er en tverrsektoriell plan. Det betyr at Asker kommune og Askersamfunnet må arbeide sammen på tvers av sektorer for å oppnå den utviklingen vi ønsker. En helhetlig og inkluderende boligpolitikk må se alle de relevante sektorområdene i sammenheng, slik som kommunens rolle som plan- og arealmyndighet; helsesektorens investering iblant annet omsorgsboliger; folkehelsearbeidets rolle iblant annet arbeid for aldersvennlig stedsutvikling; boligsosiale virkemidler; og forvaltningen av kommunens eiendomsportefølje. Flere av disse områdene er ivaretatt av andre temaplaner, slik at det i oppfølgingen av temaplanene blir viktig å jobbe på tvers av fagområdene for å få til en god utvikling og gode løsninger.

Hovedmål og delmål for de ulike satsingsområdene fremgår av kommuneplanen. De relevante målene skal inngå i temaplanen, der de blir konkretisert i innsatsområder og strategier. Det skal ikke defineres nye mål i temaplanen.



2.3 Rammer og mandat for arbeidet

Mandat og rammer for arbeidet med denne temaplanen ble vedtatt av formannskapet 19. april 2022. I sak 89/22 beskrives hvilke føringer kommunedirektøren har for utarbeidelse av kunnskapsgrunnlaget og temaplanen.

2.3.1 Overordnede føringer

Sentrale nasjonale føringer for temaplanen vil være:

- Meld. St. 28 (2022–2023) Gode bysamfunn med små skilnader
- Meld. St. 24 (2022-2023) Fellesskap og meistring – Bu trygt heime
- Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga — Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar
- Meld. St. 19 (2019-2019) Folkehelsemeldinga Gode liv i eit trygt samfunn
- Meld. St. 15 (2017-2018) Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre
- Meld. St. 13 (2023-2024) Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet
- Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold
- Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2023-2027
- Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021 – 2024)
- Veileder barn og unge i plan og byggesak – Kommunal og moderniseringsdepartementet 2021
- Regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn: Flere år – Flere muligheter

- Regional planstrategi for Viken fylkeskommune 2020-2024 - «Veien til et bærekraftig Viken»
- Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015)
- Regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2016-2030
- Statsforvalteren i Oslo og Viken – Forventningsbrev 2024

2.3.2 Overordnet prosess

2. kvartal 2022: Mandatsak

3. kvartal 2022 – 2. kvartal 2023: Utarbeide kunnskapsgrunnlag

3.–4. kvartal 2023: Utarbeide utkast til temaplan

4. kvartal 2023: 1. gangsbehandling av temaplan i Formannskapet

1. kvartal 2024: Høring, presentasjoner i relevante utvalg og råd, innarbeide høringsinnspill

2. kvartal 2024: 2. gangsbehandling og endelig vedtak i Kommunestyret

2.3.3 Temaer som er utredet, og tverrgående temaer

Under er en liste over utredede og tverrgående temaer. Listen er ikke uttømmende:

- mulige boligpolitiske og boligsosiale virkemidler kommunen kan benytte seg av for å møte behovene som kommer frem av kunnskapsgrunnlaget
- boligpolitiske virkemidler for å stimulere ønsket næringsutvikling
- virkemidler for å sikre gode og helsefremmende boligområder og lokalsamfunn
- sosiale forhold knyttet til bolig, deriblant barn og unges oppvekstvilkår i kommunen og hvordan boligutviklingen påvirker dette
- hvilke krav kommunen kan stille til sosial bærekraft i prosjekter
- ulike virkemidler (herunder krav) kommunen kan bruke for å bidra til at boligbygging fører til miljøvennlig forbruk og sirkulær økonomi
- ulike virkemidler for å sikre tilgang til rimelige boliger, og at de riktige gruppene bevarer tilgangen til disse boligene
- hvordan flere eldre kan bli boende hjemme lengre gjennom aktiv boligpolitikk og proaktiv boligrådgivning
- hvordan flere personer med lette funksjonsnedsettelse kan få sine behov møtt i det private boligmarkedet
- hvordan bolig- og institusjonsutviklingen innen velferdssektoren kan bygge oppunder god stedsutvikling og gode lokalsamfunn
- virkemidler for å sikre flest mulig grupper en egnet bolig på privatmarkedet
- ulike boligbehov hos de ulike gruppene planen omfatter

Tverrgående temaer som har vært relevant i arbeidet med planen:

- medborgerskap og frivillighet
- helsefremmende arbeid og folkehelse
- innovasjon og digitalisering
- universell utforming
- inkludering og mangfold
- klima og miljø

2.3.4 Avgrensninger og sammenheng med andre temaplaner

Som en sektorovergripende plan vil temaplanen ha grensesnitt mot mange av de andre temaplanene, som for eksempel Temaplan Leve hele livet – i et aldersvennlig Asker; Temaplan Mestre hele livet – psykisk helse og rus; På lik linje – personer med funksjonsnedsettelse; Temaplan Næring, Temaplan for eiendom; Temaplan Handling mot klimaendringene; Temaplan for naturmangfold; Temaplan samferdsel og mobilitet; Å høre til - temaplan for oppvekst; og Temaplan for medborgerskap. Til slutt i hvert innsatsområde er det en oversikt over noen av strategiene fra andre temaplaner som er relevante for det aktuelle innsatsområdet.

2.4 Medvirkning

Under utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget ble det gjennomført en spørreundersøkelse gjennom innbyggerpanelet om innbyggernes boligsituasjon, -ønsker og – behov. Det har blitt gjennomført medvirkning fra fagmiljøer internt slik at de ulike temaene i kunnskapsgrunnlaget er godt belyst.

Den 13. oktober 2023 ble det gjennomført et frokostmøte med informasjonsdeling, med boligutviklere og andre aktører på boligmarkedet. Her var ordfører, kommunedirektør og direktør for samfunnsutvikling til stede.

Barn og unge skal involveres i det som gjelder dem. En temaplan ligger på et strategisk nivå, og kan være vanskelig for barn og unge å sette seg inn i. Medvirkning med barn og unge i temaplanarbeidet ble koblet på et pågående arbeid mellom tjenesteområdet samfunnsutvikling og Senter for innovasjon og læring. Prosjektet jobber med hvordan barn og unge kan medvirke i samfunnsutviklingen og i planprosesser. Ved å legge innsatsen der, vil vi kunne sikre en bedre medvirkning fra denne gruppen over tid, og ikke bare som enkelthendelser i forbindelse med temaplanen. Det samsvarer derfor med strategier fra temaplan medborgerskap om medvirkning for barn og unge i samfunnsutviklingen.

2.4.1 Høringsperioden

Temaplanen har vært på høring i politiske råd og utvalg. Planen ble sendt til overordnede myndigheter, omkringliggende kommuner, og til deltakerne fra frokostmøtet 13. oktober. Kommunen fikk inn en rekke innspill, deriblant 21 innspill fra næringsliv, organisasjoner og privatpersoner. Alle innspillene er vurdert og innarbeidet i temaplanen der det var aktuelt.

2.5 Iverksetting

Temaplan for bærekraftig boligutvikling inngår i Asker kommunes plansystem, og følges opp som en del av den ordinære virksomhetsstyringen. Etter at temaplanen er politisk vedtatt, utarbeider kommunedirektøren administrative oppdrag til virksomhetene basert på innsatsområdene og strategiene i planen. Med bakgrunn i disse oppdragene, utarbeider virksomhetene tiltak i sine virksomhetsplaner for gjennomføring og oppfølging lokalt i den enkelte virksomhet. Det evalueres og rapporteres jevnlig på status for oppfølging av tiltakene som en del av den administrative styringsdialogen mellom virksomhetsleder og direktør, og det rapporteres på temaplanen i årsrapporten fra kommunen.

3 Dagens situasjon og utsikter framover

Målet med den nasjonale boligpolitikken er at alle skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Det er først og fremst et privat ansvar å skaffe seg en bolig, og kommunens rolle er å legge til rette for ønsket boligutvikling. Det innebærer en boligutvikling som er med på å løse de utfordringene vi står ovenfor nå og fremover. Spesielt viktig er det at de som trenger hjelp til å skaffe seg bolig skal få det. I mange tilfeller er leiemarkedet en mulighet for å skaffe seg en egnet bolig, og derfor skal det å leie også være et trygt alternativ.

Gjennom aktiv boligpolitikk skal kommunen styre utviklingen gjennom plan- og byggeprosesser som bidrar til et velfungerende boligmarked og et godt og variert boligtilbud i kommunen. Boligtilbudet skal også svare til innbyggernes, samfunnets og næringslivets behov.

Figuren under viser hvordan man kan forstå de ulike delene av boligmarkedet, ved å dele inn i det ordinære boligmarkedet, «boligmarkedet imellom», og det boligsosiale markedet. I temaplan for bærekraftig boligutvikling legges hovedvekten på det ordinære boligmarkedet og «boligmarkedet imellom». Innsatsen rettes mot å få flere over i en egnet bolig på det private markedet.



På grunn av de høye boligprisene har det vokst frem en stor gruppe som sliter med å komme seg inn på boligmarkedet. Mange i denne gruppen kvalifiserer ikke til støtte i det boligsosiale markedet. De har likevel nytte av andre grep for å sikre seg en egnet bolig, slik som boligkjøpsmodellene deleie og leie til eie. For å løse utfordringer i dette sjiktet kreves samhandling mellom kommunen og private aktører.

Det boligsosiale markedet skal ivareta de vanskeligstilte på boligmarkedet, gjennom blant annet kommunale boliger. Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som på grunn av økonomiske, sosiale eller helsemessige årsaker har behov for hjelp til å skaffe eller beholde en bolig. Kommunen har et lovpålagt ansvar for denne gruppen.

Mange ønsker å eie, og finner egnede boliger på eiemarkedet. For de som ikke ønsker eller kan eie boligen sin må vi ha gode alternativer. Dette er spesielt viktig når det er så høye boligpriser som vi har i Asker. Dagens leiemarked preges delvis av korte kontrakter. Forskning viser at leietakere generelt har dårligere helse og dårligere boforhold enn boligeiere. Asker kommune må bidra til at leiemarkedet har varierte boligtyper slik at leiemarkedet kan være et godt alternativ for flere. Vi ønsker flere profesjonelle utleieaktører i Asker som et supplement til dagens leiemarked, som i stor grad består av sokkelleiligheter og sekundærboliger.

3.2 Virkemiddelbruk og kommunens handlingsrom

Det finnes en rekke virkemidler som kommunen kan benytte for å skape et mer variert boligmarked med ulike boligtyper, flere rimelige boliger og flere aldersvennlige og inkluderende boliger. Det står mer utfyllende om virkemidlene i kunnskapsgrunnlaget.

Virkemidler knyttet til boligpolitikken kan deles inn i fire kategorier:

1. Plan og bygningsloven

Dette er det viktigste verktøyet for å styre utviklingen av de 500-550 nye boligene i året i Asker. De sentrale styringsredskapene fra plan- og bygningsloven er kommuneplan, reguleringsplan og utbyggingsavtale.

2. Kommunal eiendomspolitikk

På kommunens egen eiendom kan kommunen som grunneier gå lenger enn hva det er anledning til gjennom plan- og bygningsloven for å styre boligutviklingen. Det mest hensiktsmessige redskapet er å stille særlige vilkår ved salg av kommunal eiendom.

3. Husbankens låne- og støtteordninger

Dette er virkemidler som skal stimulere til boligsosial bygging og sikre vanskeligstilte en egnet bolig.

4. Kommunale tjenester og støtteordninger

Dette er økonomiske virkemidler som skal sikre at vanskeligstilte skal kunne bo i egnet bolig.

Med disse virkemidlene kommer vi et stykke på vei for å nå målet om en bærekraftig boligutvikling, men markedskreftene kan imidlertid bare i begrenset grad styres. Kommunen er derfor helt avhengig av et samarbeid med de ulike aktørene på boligmarkedet, og at disse er sitt samfunnsansvar bevisst. Det er mange aktører som hver for seg spiller en viktig rolle, blant annet eiendomsutviklere; utbyggere; arkitekter; boligbyggelag; profesjonelle utleiefirma; og ulike bransje- og interesseorganisasjoner.

Det har i de siste årene vært en positiv utvikling med hensyn til å ta den sosiale bærekraftsdimensjonen inn i boligprosjekter. Det utvikles flere nye boformer, flere aldersvennlige boliger og boligaktørene er lydhøre for kommunens boligbehov. En utfordring er fortsatt å få bygget nok rimelige boliger. Her kommer virkemiddelapparatet ofte til kort.

3.3 Boligprisene i kommunen er høye

Boligprisene i Asker er høye. I 2023 var gjennomsnittlig kvadratmeterpris på brukte boliger i Asker omtrent 55.000 kroner. Året før var medianprisen på en enebolig 8,6 millioner og en leilighet 4,2 millioner. Sykepleierindeksen brukes ofte for å illustrere kjøpekraften til innbyggerne på boligmarkedet. I 2023 var sykepleierindeksen for Asker og Bærum 2,8 prosent, mens for Asker alene 5 prosent. Det betyr at en sykepleier med gjennomsnittlig lønn vil kunne få finansiering til å kjøpe 2,8 prosent av boligene i Asker og Bærum og 5 prosent i Asker. Prisstatistikken viser store forskjeller innad i Asker, noe sykepleierindeksen

også tyder på. Utviklingen i sykepleierindeksen viser at det blir stadig vanskeligere å komme seg inn på boligmarkedet.

Høye boligpriser kan føre til at mange har problemer med å finne passende bolig innenfor husholdningens økonomiske rammer. En del blir nødt til å finne en bolig på leiemarkedet, eller man må flytte lenger unna sentrale strøk for å finne en bolig. Konsekvenser av dette kan for den enkelte være lengre reisevei i hverdagen, at man ikke får en bolig som møter behovene til husholdningen eller at barn må bytte skole.

Vi lever i en dyrtid, der økende renter og kostnadsnivåer gjør at gruppen som sliter med å skaffe og beholde en egnet bolig vokser. Stadig flere faller utenfor det ordinære boligmarkedet, og behovet for effektive tiltak for å øke antallet rimelige boliger blir større.

Høye boligpriser har også konsekvenser for samfunnet. For eksempel vil lengre reisevei for innbyggerne bety mer transport, noe som har en samfunnsøkonomisk kostnad. Arbeidsgivere kan også oppleve at det er utfordrende å rekruttere arbeidskraft, spesielt hvis ansatte ikke finner passende bolig i nærheten av arbeidsstedet. Asker kommune er avhengig av at alle yrkesgrupper har mulighet til å bosette seg i kommunen.

En god boligpolitikk henger sammen med næringspolitikken på flere områder. Bedriftene i Asker kommune trenger ansatte, og ansatte trenger et godt sted å bo. Samtidig er eiendomsutviklerne viktige aktører for å sikre den boligutviklingen kommunen ønsker. Derfor er det viktig med et godt samspill mellom bolig- og næringspolitikken, og en god dialog mellom kommunen og næringslivet.

3.4 Vi blir flere eldre

Vi blir flere eldre i Asker. Antallet eldre i kommunen er forventet å øke med nesten 500 prosent frem mot 2050, sammenlignet med år 2000. En del eldre bor i leiligheter, men mange bor også i enebolig og småhus. Eldre som bor i store boliger som ikke egner seg for alderdommen, kan streve med å opprettholde selvstendigheten i hverdagen.

Både regjeringen og Asker kommune er tydelig på at det må arbeides målrettet for at eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme. Studier viser også at dette er noe eldre ønsker selv. Mange tar grep for å møte alderdommen i et aldersvennlig hjem, enten ved å flytte eller ved å tilpasse eksisterende bolig til alderdommen.

Nok aldersvennlige boliger bidrar til at eldre kan bli boende hjemme lengst mulig, opprettholde sin selvstendighet, leve aktive og gode liv og delta i samfunnet på lik linje med andre. Dette vil samtidig bidra til å redusere presset på helse- og omsorgstjenestene, slik at kommunen kan sikre gode tjenester til de som trenger det mest, også i fremtiden.

3.5 Husene passer ikke til folkene

Asker kommune har en ubalanse i boligtilbudet, sett opp mot husholdningssammensetningen. Over 80 prosent av boligene i Asker er familieboliger, mens omtrent 40 prosent av husholdningene i kommunen er barnefamilier.

Det har de siste årene blitt bygget mange nye leiligheter i kommunen, i henhold til målsetningene i kommuneplanens samfunnsdel. Mellom 2011 og 2023 ble det bygget omtrent 3500 leiligheter i kommunen. I samme periode ble det bygget omtrent 1780

eneboliger. Ifølge SSB er 21 prosent av boligene i Asker kommune leiligheter, men andelen varierer mye mellom lokalområdene.

Antallet personer per husholdning synker. Mellom 2005 og 2023 sank antallet fra 2,45 til 2,3 personer per privathusholdning. Andelen familier i Asker med barn i alderen 0-17 år sank fra 36 prosent i 2005 til 30 prosent i 2023, samtidig som andelen aleneboende økte med 2 prosentpoeng. Dette bidrar til ytterligere skjevhet mellom boligtilbudet og behovet i befolkningen fordi boligtilbudet endrer seg tregere enn demografien.

Det er også et stort behov for boliger tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne på det private boligmarkedet, slik at også denne gruppen kan finne en egnet bolig der de ønsker å bo. Det er viktig at ikke boligen i seg selv bidrar til et behov for hjelp og bistand i hverdagen, men i stedet bidrar til at flest mulig kan leve mest mulig selvstendige liv.

3.6 Bebyggelsen i Asker er spredt

Asker kommune preges av en spredt bebyggelse. Villateppet som kulturlandskap har kvaliteter som kommunen ønsker å bevare¹. Den spredte bebyggelsen skaper samtidig utfordringer knyttet til infrastruktur og tjenester, kollektivtransport og lange reiseavstander for innbyggerne. Kommuneplanen legger føringer for den overordnede stedsutviklingen i kommunen, og har som mål å utvikle kommunen rundt tettstedene. Boligpolitikken bygger videre på dette.

3.7 Andre viktige hensyn i boligpolitikken

En viktig side av kommunens rolle i planlegging og stedsutvikling er vektning av ulike hensyn. Under nevnes noen viktige hensyn kommunen må ta i planarbeidet.

3.7.1 Hensynet til folkehelse og sosial bærekraft

Folkehelse og sosial bærekraft er to mye brukte begreper som på mange områder er overlappende. Sosial bærekraft handler blant annet om å bygge sterke fellesskap; sikre gode, mangfoldige og inkluderende lokalsamfunn; myndiggjøre innbyggerne gjennom medvirkning og et sterkt demokrati; og å sikre lik tilgang til tjenester og like livsmuligheter. Dette speiler i stor grad de kjente påvirkningsfaktorene på folks helse. Folkehelsen omhandler i tillegg fysisk aktivitet, kjemisk og biologisk miljø, smittevern m.m.

Folkehelseloven (FHL) og Plan- og bygningsloven (PBL) er nært knyttet sammen. FHL krever at alle forvaltningsnivåer og sektorer tar hensyn til folkehelse i sin virksomhet. Dette betyr at de må vurdere hvordan planer, tiltak og virksomhet påvirker folkehelsen.

Kommunene har ansvaret for å utforme det fysiske miljøet. Gjennom planlegging kan de skape trygge og helsefremmende omgivelser av høy kvalitet. Kommunen, som ansvarlig for planlegging, skal blant annet:

- fordele goder og byrder
- skape sunne boområder
- skape aktivitetsfremmende og alderstilpassede nærområder
- sikre enkel tilgang til friluftsområder

¹ Se kommuneplanens arealdel

- løfte utsatte områder
- skape trygge trafikkforhold
- ha gode luft- og støytiltak.

Dette ansvaret gjelder både i utformingen av kommunens egne planer og i behandlingen av forslag til nye planer.

Medvirkning er viktig i arbeidet med sosial bærekraft i planarbeid og stedsutvikling. God medvirkning kan blant annet bidra til å gjøre planene bedre ved å få frem flere sider, avdekke og sikre ulike gruppers behov og forankre utviklingen i befolkningen.

Behovene til de som er vanskeligstilte på boligmarkedet er spesielt viktige å ivareta i arbeidet med sosial bærekraft. Dette arbeidet skal sikre at ulike grupper ikke faller utenfor boligmarkedet, og bidra, mer generelt, til sosial utjevning. Noen grupper som spesielt bør hensyntas er blant annet førstegangsetablerere, enslige forsørgere, flyktninger, personer med funksjonsnedsettelse og lavinntektsgrupper. Øker man mulighetene for å skaffe seg egnede boliger i gode bomiljøer for de som trenger det mest, minsker man sosiale ulikheter.

3.7.2 Innvandring og mangfold

Personer med innvandrerbakgrunn er en sammensatt og variert gruppe som alle har ulike behov, i likhet med den øvrige befolkningen. Likevel deler denne gruppen noen utfordringer, i større grad enn den øvrige befolkningen. For eksempel opplever en del diskriminering på boligmarkedet. Andre utfordringer er trangboddhet og mangel på kjøpekraft til å skaffe seg en egnet bolig. Andre bor i miljø som har en større andel med levekårsutfordringer og personer/husholdninger med lav sosioøkonomisk status.

En annen spesielt utsatt gruppe er flyktninger. På grunn av krigen i Ukraina har det vært en stor økning av antall flyktninger som skal bosettes i kommunen og som har spesielle behov, blant annet helseutfordringer og krigsskader. Mange av dem er unge med barn, og med en økonomisk situasjon som gjør det svært vanskelig å få seg bolig på det ordinære boligmarkedet.

3.7.3 Hensynet til barn og unge i planleggingen

Barn og unge er en gruppe det er viktig å ta ekstra hensyn til i planleggingen. Barn og unges rett til et trygt lokalmiljø er tydelig nedfelt i FNs barnekonvensjon. Forskning understreker, og viser klart, hvordan de fysiske omgivelsene påvirker barns oppvekstforhold. Dette omfatter tilgang til grønne områder og trygge veier som muliggjør sikker og uavhengig mobilitet for barn. Det bør være enkelt og sikkert for barn å gå og sykle til skolen, besøke venner og delta i fritidsaktiviteter, samtidig som det bør være tilgjengelige områder for fysisk aktivitet og lek.

Barns medvirkning gir bedre tilpassede løsninger. Deres unike perspektiver og erfaringer gir innsikt voksne mangler. Med barns deltakelse blir omgivelsene bedre tilrettelagt for deres behov og skaper funksjonelle miljøer der de kan vokse. Medvirkning øker demokratisk deltakelse. Tidlig erfaring med innflytelse øker sannsynligheten for senere samfunnsansvar og deltakelse i demokrati. Det legger også grunnlaget for bærekraftig utvikling. Eierskap til nærmiljøet skaper ansvar og bærekraftig tenkning.

3.7.4 Hensynet til klima, miljø og naturmangfold

Klima- og miljøhensynet er blitt en stadig viktigere del av boligpolitikken. Måten vi lever, bor og bygger boliger på har stor påvirkning på utslippene og klimaavtrykket. Her ligger det muligheter for reduksjon av utslipp og klimafotavtrykk, noe som er helt nødvendig for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn, slik det er nedfelt i klimaloven §4.

Arealbruk i bygging av boliger har betydning for klimaendringer og tilpasninger til endret klima. Å bygge boliger som krever mindre areal og bruker arealene godt, er viktig for å begrense klimaavtrykket fra boligbygging. Det er også viktig å bygge boliger av bærekraftige og holdbare materialer, og boliger med en slik grad av fleksibilitet at bruken kan tilpasses behovet over tid. Bevaring og riktig bruk av eksisterende bebyggelse er også viktig i et klimaperspektiv så vel som for kulturmiljøet.

Hvor det bygges boliger er også viktig. I kommuneplanen for Asker kommune er det vedtatt en nullvekstlinje for persontransport. Målet er at ny boligutvikling ikke skal bidra til en tilsvarende økning i biltrafikken. Boligproduksjon skal også i minst mulig grad bidra til nedbygging av friluftsområder, dyrket mark og skog. Dette er viktig for å ivareta naturmangfoldet.

Naturmangfold, i dens bredeste betydning, er den totale variasjon av livsformer og økosystemer på jorden. Naturmangfold er ikke jevnt fordelt i landskapet. Boligutvikling må ta hensyn til de sammenhengene som finnes mellom økosystemer i naturen. Nedbygging av arealer et sted kan ha få konsekvenser for naturmangfoldet innenfor det spesifikke området, men kan også ha store konsekvenser for naturmangfoldet andre steder.

4 Dette skal vi oppnå

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene utgjør det overordnede rammeverket for utviklingen av Askersamfunnet, og utgjør grunnlaget for kommunens satsingsområder og mål slik de er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Alle satsingsområder og mål i kommuneplanen er tverrgående. Det betyr at de gjelder for alle tjenesteområder og at vi må arbeide sammen på tvers for å oppnå den utviklingen vi ønsker.

Til sammen består kommuneplanen av åtte hovedmål og 28 delmål. Tabellen under viser hvilke av de 28 delmålene som er særlig relevante for temaplan for bærekraftig boligutvikling, og dermed utgjør temaplanens overordnede målbilde.

SATSINGSOMRÅDE	HOVEDMÅL	DELMÅL
Samarbeid for å nå målene	Askersamfunnet har virkemidler, partnerskap og samarbeid på tvers som sikrer en bærekraftig utvikling.	Askersamfunnet har inkluderende lokalsamfunn der innbyggerne opplever tilhørighet og tar medansvar, uavhengig av kulturelle, sosiale og økonomiske forhold.
		Askersamfunnet er et levende lokaldemokrati der innbyggere i alle aldre deltar gjennom inkluderende, medbestemmende og representative beslutningsprosesser.
		Frivilligheten, næringslivet, kommunen og andre aktører deltar i gjensidig forpliktende samarbeid for å oppnå en bærekraftig utvikling.

Bærekraftige byer og samfunn	Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.	Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.
		Alle innbyggere har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger til en overkommelig pris.
		Askersamfunnet har minimale negative konsekvenser på det ytre miljøet.
		Askersamfunnet verner om og sikrer naturmangfoldet, kulturmiljøer og et aktivt og levende landbruk.
Handling mot klimaendringene	Askersamfunnet handler umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.	Askersamfunnet motvirker, reduserer og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringer.
		Askersamfunnet er i front for lavutslippssamfunnet i tråd med internasjonale og nasjonale klimaforpliktelser og regionale ambisjoner.
God helse	Askersamfunnet sikrer god helse og fremmer livskvalitet for alle, uansett alder.	Askersamfunnet arbeider helsefremmende og forebyggende for å oppnå god folkehelse, motvirke utenforskap og redusere risikoen for sykdom og tidlig død.
Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling	Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.	Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å møte fremtidens utfordringer.

5 Slik skal vi gjøre det

Denne temaplanen er inndelt i følgende 4 innsatsområder:

- Gode og varierte boliger
- Bærekraftige nabolag
- Samarbeid og utvikling
- Offensiv bruk av virkemidlene

Innsatsområdene er definert med bakgrunn i utfordringsbildet (se kapittel 3), og beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene.

For hvert innsatsområde gis det en kort beskrivelse av status og utfordringer, samt hvilke endringer (strategier) som må gjennomføres for å sikre måloppnåelse og utvikling i ønsket retning.

Temaplanene i Asker kommune utgjør kommunens politikk på viktige områder, og viser den retningen kommunen ønsker for samfunnsutviklingen. Mange av temaplanene er relevante for boligpolitikken. Til slutt i hvert innsatsområde er det en oversikt over hvilke strategier fra andre temaplaner som komplimenterer strategiene i det aktuelle innsatsområdet. Noen av strategiene fra andre temaplaner går igjen i flere av innsatsområdene i denne planen.

Temaplan for bærekraftig boligutvikling baseres på føringer og bestemmelser i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Dette innebærer blant annet at:

- det legges opp til en produksjon på 500-550 boliger per år
- boligtypefordelingen skal være: 20 prosent eneboliger, 20 prosent konsentrert småhusbebyggelse og 60 prosent blokkbebyggelse
- leilighetsfordelingen i større blokkprosjekter skal være minimum 20 prosent små leiligheter (30-50 m²), minimum 20 prosent store leiligheter (over 80 m²) og inntil 60 prosent mellomstore leiligheter (50-80 m²)
- omtrent 15 prosent av boligproduksjonen, inklusive kommunale omsorgsboliger, skal inngå i kategorien rimelige boliger. En rimelig bolig er en ny bolig med enkel og nøktern standard som på salgstidspunkt ligger 10 prosent eller mer under gjennomsnittlig markedsverdi for nye boliger av samme type i samme område (lokalområde)
- det skal åpnes for nye boformer, i form av for eksempel sosiale boformer, bofelleskap, selvbygging og mikrohus.

Temaplanen legger videre til grunn kommuneplanens boligbyggeprogram og kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer.

5.2 Gode og varierte boliger

Innsatsområdet «gode og varierte boliger» handler om å ta vare på de kvalitetene som finnes i dagens boligmasse, samtidig som vi tilpasser og utvikler for fremtidens behov. Demografien er i endring og tilgangen på egnede boliger for enkelte grupper er begrenset, både fordi boligmassen i dag er ensformig, og fordi boligprisene i kommunen er høye. Det er behov for en boligmasse som kan tilpasse seg endrede behov, slik som demografiendringer, i tillegg til å tåle naturkatastrofer.

En nøkkel i boligutviklingen fremover er å skape større variasjon i boligtilbudet i alle lokalområder. Dette vil bidra til en mangfoldig befolkningssammensetning, blant annet på tvers av generasjoner, og gjør at flere klarer å finne en bolig som passer dem. Dette er blant annet viktig for å utjevne sosial ulikhet. Da er det også viktig med variasjon i boligpriser og ulike boligkjøpmodeller. På denne måten vil flere kunne få tilgang til det ordinære boligmarkedet. Denne satsningen er også ment å kunne bidra til flere boliger i de lavere prissjiktene.

Kvalitet er også et viktig stikkord. Tilfredsstillende boliger og bomiljø, har stor betydning for folkehelsen. Boligpolitikken må ivareta alle grupper i samfunnet, slik at de som er vanskeligstilte, har ulike funksjonsnedsettelse eller helsemessige utfordringer, også bor godt.

De fleste boliger er allerede bygget. Det er viktig å ivareta den boligmassen vi har på en god måte. Den må kunne tilpasses endringer i behov og oppgraderes på en miljømessig bærekraftig måte.

5.2.1 Strategier

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal jobbe for økt variasjon i boligtilbudet på eie og leiemarkedet, i alle nærområder
- Asker kommune skal bidra til at alle skal kunne bosette seg i Asker, inklusive unge voksne og arbeidskraft som er kritisk for kommunens tjenesteproduksjon
- Asker kommune skal legge til rette for økt bruk av ulike boformer og boligkjøpsmodeller
- Asker kommune skal jobbe for universell utforming og tilrettelegging av nye og eksisterende boliger på eie og leiemarkedet
- Asker kommune skal, der det egner seg innenfor prioriterte vekstområder, legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse
- Asker kommune skal jobbe for økt bokvalitet ved å vektlegge arkitektonisk kvalitet i alle nye boliger, fellesarealer og møteplasser
- Asker kommune skal i samarbeid med næringslivet tilrettelegge for bærekraftige løsninger ved bygging og oppgradering av boligen
- Asker kommune skal sikre et velfungerende kommunalt boligtilbud

Asker kommune skal jobbe for økt variasjon i boligtilbudet på eie og leiemarkedet, i alle nærområder

En god og egnet bolig er en forutsetning for å kunne leve et godt liv. For at alle skal skaffe seg en egnet bolig, er det avgjørende å ha god variasjon i boligtilbudet i alle lokalområder i kommunen. Dette gjelder variasjon i boligstørrelse, prisklasse, eieform og tilpasning til spesielle behov.

Livet endrer seg, og skaper behov for tilpasning av bosituasjonen. For eksempel kan man trenge mer eller mindre plass, eller tilpasning til endrede funksjonsevner. Vi vet at mange ikke ønsker å flytte langt. Boliger innenfor alle prisklasser i alle lokalområder er viktig for å få til dette. Boligpolitikken i Asker bør derfor legge til rette for at det er mulig å tilpasse sin bosituasjon innenfor det området man bor i.

Kommunen trenger flere aldersvennlige og universelt tilpassede boliger slik at eldre og personer med funksjonsnedsettelse enkelt kan finne en bolig som passer deres behov og funksjonsevne. En egnet bolig er en forutsetning for å leve selvstendige, aktive og gode liv, og kan også redusere behovet for offentlige tjenester. Det er et stort behov for flere slike boliger i kommunen.

Boliger med ulik størrelse og priskategori kommer alle innbyggere til gode, men spesielt grupper som er vanskeligstilte i møte med dyre boligpriser. Dette kan være unge i etableringsfasen, enslige forsørgere, enpersonshusholdninger og økonomisk vanskeligstilte.

Asker kommune skal bidra til at alle skal kunne bosette seg i Asker, inklusive unge voksne og arbeidskraft som er kritisk for kommunens tjenesteproduksjon

Det er viktig for samfunnet, næringsliv og kommunen at alle kan finne en egnet bolig og bosette seg i Asker kommune. Det skal både være mulig for unge Askerbøringer å bli boende i kommunen, og for nye Askerbøringer å bosette seg her.

Hovedutfordringen i dag er at boligprisene er høye. Dette kan påvirke tilgangen på arbeidskraft. Spesielt er tilgangen på arbeidskraft og kompetanse til helse- og omsorgssektoren viktig. Dette er en stor utfordring allerede i dag, og er ifølge Helsepersonellkommisjonen en av de største utfordringene i årene foran oss. Det er derfor viktig å jobbe for et godt boligtilbud i de lavere prissjiktene slik at inngangsbilletten til boligmarkedet i kommunen er overkommelig, også for de med lave inntekter.

Boligpriser er et av de vanskeligste områdene å påvirke for kommunen med det lovverket vi har i dag. Et godt samarbeid med næringslivet blir derfor viktig.

Eksempler på relevante prosjekter i Asker kommune er Åmotåsen, der boligene kom på markedet under markedspris, og ungdomsboligene på Gullhella, som er utleieboliger for unge under 35 år som jobber i Asker kommune.

Asker kommune skal legge til rette for økt bruk av ulike boformer og boligkjøpsmodeller

For å møte ulike behov for boliger, trenger vi et større mangfold i boligtilbudet, både når det gjelder størrelse, priskategori, boform og deleløsninger. Sentralt for alternative boformer er at de tilbyr noe annet eller noe mer enn tilsvarende konvensjonelle boliger.

Vi trenger også ulike finansieringsløsninger og boligkjøpsmodeller. Eksempler på alternative boformer og boligkjøpsmodeller er boliger med mye fellesarealer, selvbygging, mikrohus, økolandsbyer, deleie og leie til eie. Dette vil både være sosialt, økonomisk og også ofte miljømessig bærekraftig. Skal vi få til dette, krever det et samarbeid mellom aktørene på boligmarkedet og mot til å tørre å teste nye løsninger, både for boligutviklere og boligkjøpere.

Asker kommune skal jobbe for universell utforming og tilrettelegging av nye og eksisterende boliger på eie og leiemarkedet

Personer med nedsatt funksjonsevne har, på lik linje med andre, rett til å selv å velge bosted.

Boliger som er dårlig tilrettelagt for ulike funksjonsnivå, påvirker den enkeltes selvstendighet og bistanden som kommunen må gi. På leiemarkedet er det spesielt vanskelig å finne godt tilrettelagte boliger for personer med funksjonsnedsettelse.

For å sikre at flere kan bo hjemme, og ha mulighet til å velge hvor de skal bo, trenger kommunen, utbyggerne og Askersamfunnet økt kunnskap om universell utforming og tilrettelegging. Det er ønskelig at flere boliger både på eie og leiemarkedet er universelt utformet og tilrettelagt for ulike funksjonsnivåer. Dette gir en større fleksibilitet, og vil bidra til at færre må flytte om funksjonsnivået endres.

Asker kommune skal, der det egner seg innenfor prioriterte vekstområder, legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse

Det skal bygges mange boliger i Asker kommune i årene som kommer. De fleste boligene er likevel allerede bygget. Vedlikehold, ombruk og transformasjon av eksisterende bebyggelse er derfor en viktig del av boligpolitikken. I Asker kommune ønsker vi å utnytte den eksisterende bygningsmassen i sentrale områder bedre. Dette vil redusere arealforbruket ved at man kan øke befolkningen i området, uten å øke bygningsmassen.

Asker kommune kjennetegnes av villaområder med hus og hager. Ved å bruke eksisterende boligmasse mer effektivt kan man i større grad beholde karakteristikkene og kvalitetene i området, samtidig som man kan øke antall husholdninger i samme område.

Asker kommune skal jobbe for økt bokvalitet ved å vektlegge arkitektonisk kvalitet i alle nye boliger, fellesarealer og møteplasser

For å sikre sosial bærekraft i utviklingen av tettstedene, er det viktig å skape gode boliger med fellesområder og møteplasser av høy kvalitet som fremmer samhold og trivsel.

Asker kommune vektlegger høy bokvalitet og stedstilpasset arkitektur i nye boliger. Dette må sikres i alle nye boligprosjekter og etablering av nye nabolag. Fellesarealer i boligprosjekter spiller en nøkkelrolle i å skape et helhetlig boligsamfunn ved å tilby fasiliteter som felles stue, hobbyrom, vaskerom, sykkeloppbevaring, grillområder eller felleshager. Dette bidrar til god bokvalitet ved å gjøre det enklere for beboerne å dele ressurser og utføre dagligdagse oppgaver mer effektivt, samtidig som det fremmer sosial interaksjon og samhold blant naboene, noe som er avgjørende for et levende og inkluderende nærmiljø. Når disse møteplassene er godt planlagt og av høy arkitektonisk kvalitet, kan de bidra til at menneskene trives bedre i sitt nærmiljø og føler tilhørighet til sitt boligområde. Disse møteplassene kan være alt fra urbane torg av variert skala og innhold, til møteplasser som for eksempel innbyggertorg, barnehager, skoler, kultur og idrettsanlegg. Felles er at de kan styrke tilhørighet, eierskap og engasjement hos innbyggerne og øke samvær på tvers av alder, økonomi og kultur.

Asker kommune skal i samarbeid med næringslivet tilrettelegge for bærekraftige løsninger ved bygging og oppgradering av boligen

Nordmenn flest er opptatt av å vedlikeholde boligen sin og er på oppussingstoppen i Europa. For at boligutviklingen skal være bærekraftig er det viktig med miljøvennlige løsninger for bygging og oppgradering av boliger. I klimaloven § 4 har Norge lovfestet et mål om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Velger man bærekraftige løsninger for bygging og oppgradering av boliger, kan det gi viktige kutt i klimagassutslipp fra bygg- og anleggsektoren. Slike valg kan ta oss nærmere målet om å bli et lavutslippssamfunn.

Det er nybygg som står for de største utslippene. Det mest bærekraftige er derfor å bygge mindre nytt, men også å rive mindre. Selv om det skal bygges en del nytt, vil det ofte være aktuelt å vurdere alternativer. Innovasjon innenfor byggemetoder og sirkulære løsninger har åpnet opp for muligheten til å rehabilitere, oppgradere og/eller transformere bygninger på miljømessig bærekraftige måter. Noen eksempler på slik innovasjon er prosesser for rehabilitering og transformasjon av bygg; resirkulering og gjenbruk av byggematerialer; og sertifiseringer for miljømessig bærekraft i byggeprosjekter

Asker kommune skal sikre et velfungerende kommunalt boligtilbud

Antall vanskeligstilte på boligmarkedet har økt de siste årene. Vanskeligstilte er ekstra utsatt i perioder med høy kostnadsvekst og økte bolig- og utleiepriser. I Asker er behovet for rimelige boliger større enn tilbudet. De rimelige boligene som finnes, er ofte innenfor samme geografiske område.

En god bolig og et godt bomiljø er viktig for den enkelte. Det er også viktig for å sikre virkningsfulle helse- og sosialtjenester, som gis av kommunen. Å forebygge bostedsløshet er en sentral målsetning, og en plikt kommunen har i henhold til sosialtjenestelovens § 27. Det kommunale boligtilbudet er et viktig virkemiddel i dette arbeidet.

Det boligsosiale arbeidet forplikter flere virksomheter i kommunen, på tvers av tjenesteområder. Samarbeid er derfor en forutsetning for at det kommunale boligtilbudet skal fungere. Det samme er god forvaltning av kommunens boligmasse, slik at tilbud speiler behovet i befolkningen og sikrer effektiv drift.

5.2.2 Relevante strategier fra andre temaplaner

Temaplan	Strategier
Eiendom - Rom for liv	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal ha bærekraftige arealer som støtter kommunens tjenester og samfunnsoppdrag
Leve hele livet - på lik linje	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal legge til rette for at flere skal eie egen bolig Asker kommune skal videreutvikle et variert og tilrettelagt bo- og tjenestetilbud i inkluderende bomiljøer
Mestre hele livet - psykisk helse og rus	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal bidra til trygge og ordnede leieforhold Asker kommune skal jobbe for inkluderende bomiljøer, som motvirker opphopning av levekårsutfordringer
Leve hele livet - i et aldersvennlig Asker	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal tilrettelegge for at eldre enklere kan planlegge alderdommen Asker kommune skal øke variasjonen i boligtilbudet og utvikle nye boformer, i samarbeid med utbyggere og andre Asker kommune skal arbeide strategisk for å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse i helsetjenestene
Handling mot klimaendringene	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal, i samarbeid med næringslivet, jobbe for at nye bygg skal bli nullutslippsbygg, gjennom å

	<p>reducere utslippene fra materialer, energi, byggeavfall og anleggsfase</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal, i samarbeid med næringen, jobbe for økt etterspørsel og teknologiutvikling innen utslippsfrie løsninger i bygg- og anleggsvirksomhet • Asker kommune skal, gjennom økt fokus på energirehabilitering, økt kompetanse på energioppfølging, og nær-nullenergistandard i nybygg, redusere energibruk i egne bygg og være en pådriver for reduksjon av energibruk i private bygg
Næring	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal sammen med bygge- og anleggsbransjen bidra til økt bærekraft gjennom fremtidsrettede energi- og klimavennlige løsninger

5.3 Bærekraftige nabolag

Et bærekraftig nabolag er et nabolag som er mangfoldig i både boligtyper og folk, og som tar hensyn til natur og miljø. Bomiljøet og nabolaget er viktige for inkludering, trivsel og folkehelse. Gode nærmiljøer bidrar til aktivitet og fellesskap, gode oppvekstvilkår for barn og unge, og en god alderdom. Mye av dette kan man oppnå ved å ivareta og videreutvikle eksisterende kvaliteter gjennom planleggingen.

Mange nabolag i Asker er dominert av eneboliger og har få offentlige møteplasser. Eneboliger tar også mye plass og har ofte større påvirkning på miljø og natur enn andre boligtyper. Samarbeid med beboere kan avdekke behov og ønsker, og kan bygge opp under den sosiale bærekraften i et nabolag. Nabolag med kvaliteter som dekker behov og ønsker hos en variert del av befolkningen bidrar til å øke området attraktivitet.

Ved å tilrettelegge for fellesarealer og felles mobilitetsløsninger i nabolagene kan man også skape muligheter for delingsøkonomi. Beboere kan redusere sitt forbruk og bidra til et mer miljømessig bærekraftig nabolag. Den sosiale bærekraften kan også bli styrket gjennom et slikt fokus på å møte, hjelpe og dele med andre.

5.3.1 Strategier

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal jobbe for inkluderende og mangfoldige nabolag, og unngå opphopning av levekårsutfordringer
- Asker kommune skal bruke medvirkning aktivt for å sikre gode boforhold og nabolag
- Asker kommune skal bygge bolig- og stedsutvikling på kunnskap om lokale behov og bidra til å øke områdenes attraktivitet
- Asker kommune skal sikre kvalitet i fortettingen gjennom god stedstilpasset arkitektur og styrking av eksisterende kvaliteter
- Asker kommune skal bidra til delingsøkonomi ved å tilrettelegge for fellesarealer for deling og felles mobilitetsløsninger

Asker kommune skal jobbe for inkluderende og mangfoldige nabolag, og unngå opphopning av levekårsutfordringer

Asker kommune ønsker en variert befolknings sammensetning i alle lokalområdene, både når det gjelder alder og sosioøkonomisk bakgrunn. En sammensatt befolkning er avgjørende for å få til gode nabolag, og for lokalt næringsliv. Dette kan sikres blant annet gjennom en variasjon i boligtilbudet. Det er også avgjørende å sikre gode møteplasser, servicetilbud og fritidsområder som bidrar til fellesskap på tvers av generasjoner og interesser.

Et mangfoldig og inkluderende bomiljø har også fordeler for de som har levekårsutfordringer. Et godt og variert nabolag, kommer alle innbyggere til gode, men er spesielt viktig for å bidra til sosial utjevning. Et mangfoldig nabolag som har et fokus på å styrke sosial bærekraft kan hjelpe dem som har slike utfordringer og unngå opphopning i enkelte områder. Dette kan sikres blant annet gjennom en variasjon i boligtilbudet.

Asker kommune skal bruke medvirkning aktivt for å sikre gode boforhold og nabolag

Når kommunen jobber med utvikling eller videreutvikling av nabolag må man ha innsikt i innbyggernes behov og preferanser. Gjennom aktiv medvirkning kan man avdekke lokale behov og gi befolkningen mulighet til å påvirke utviklingen av sitt miljø og nabolag. Medvirkning i planprosesser går utover det å samle informasjon. Innbyggernes mulighet til å påvirke utvikling av lokalsamfunnet kan gi innbyggerne en følelse av tilhørighet og eierskap til utviklingen av deres nærmiljø.

I tillegg til å styrke stedstilhørighet, har medvirkning også en betydelig samfunnsnytte. Når innbyggere gis muligheten til å forme utviklingen av sitt nabolag, styrkes demokratiet ved å inkludere ulike perspektiver, stemmer og behov i utformingen av offentlige og private planer. Dette skaper et mer deltakende og rettferdig samfunn der beslutningene reflekterer mangfoldet av befolkningens interesser.

Når innbyggere tar ansvar for sitt eget bomiljø og samarbeider med ulike aktører, oppstår et samfunn som er mer bevisst på felles mål og verdier. Dette samspillet skaper ikke bare et triveligere nabolag, men en samfunnsutvikling som også gir rom for innovasjon og kreative løsninger.

Asker kommune skal bygge bolig- og stedsutvikling på kunnskap om lokale behov og bidra til å øke områdenes attraktivitet

Lokal innsikt er avgjørende for en sosialt bærekraftig og vellykket bolig- og stedsutvikling av flere grunner. For det første muliggjør det tilpassede løsninger som tar hensyn til nærmiljøets behov basert på stedeegne forhold og preferanser. Stedsutvikling basert på lokal innsikt i fysiske og sosiale behov kan skape attraktive områder.

For det andre kan tilpasning til eksisterende fysiske forhold som bebyggelse og bebyggelsesstruktur, boligsammensetning og grøntområder sikre bedre løsninger. Ved hjelp av lokal innsikt kan man utforme og løfte områder som fremmer sosiale behov. Grundige stedsanalyser og sosiokulturelle stedsanalyser blir viktige verktøy for å sikre helhetlig og god stedsutvikling.

Asker kommune skal sikre kvalitet i fortettingen gjennom god stedstilpasset arkitektur og styrking av eksisterende kvaliteter

Asker kommune har et mål om å fortette rundt knutepunktene. Dette innebærer høyere arealutnyttelse i tettstedene, og å tilrettelegge for at boliger, arbeidsplasser, offentlig tjenesteyting, privat service og kultur- og idrettstilbud lokaliseres kollektivnært og ved knutepunktene². Det å sikre kvalitet i fortettingen er viktig av flere grunner. Asker kommune har mange tettsteder, alle med sitt eget særpreg og identitet som skal sikres og forsterkes gjennom videre utvikling. Gjennom god stedstilpasset arkitektur og styrking av eksisterende kvaliteter bidrar man til å bevare området historie, identitet og særegenhet. Dette er viktig for beboere og lokalbefolkningen, da det bidrar til å styrke tilhørighet og stedsidentitet. De som bor der fra før skal føle at det de liker ved området er ivaretatt, og at utviklingen bidrar med nye kvaliteter. Ved å styrke eksisterende kvaliteter og tilpasse ny bygningsmasse til omgivelsene kan man sikre et helhetlig miljø.

Asker kommune skal bidra til delingsøkonomi ved å tilrettelegge for fellesarealer for deling og felles mobilitetsløsninger

Delingsøkonomien har en viktig rolle i klimaomstillingen og i å bygge oppunder fellesskapet. Samfunnet er i ferd med å dreie bort fra tanken om at alt skal eies av individet og husholdningen, til at en del kan eies kollektivt, og disponeres av flere. Det sies at en drill kun brukes i 12 minutter i løpet av sin levetid. Da er det mer effektivt, og billigere, å dele. Dette kan både bidra til å redusere konsumet i samfunnet, kostnadene til den enkelte husholdning, og bidra til å skape møtepunkter mellom naboer.

Deleløsninger i boligprosjekter er blitt stadig vanligere. Bildelingsløsninger, fellesarealer og «delemetre» er eksempler på deleløsninger som Asker kommune ønsker velkomment. Det er viktig å kommunisere tydelig ut mot eiendomsutviklere hva kommunen ønsker at skal utvikles. Dette er fordi kommunen ikke bygger boliger i det ordinære boligmarkedet, men trenger å få eiendomsutviklerne med på laget.

5.3.2 Relevante strategier fra andre temaplaner

Temaplan	Strategi
Leve hele livet - på lik linje	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal tilrettelegge for innovative medvirkningsprosesser slik at personer med nedsatt funksjonsevne deltar i tjeneste og samfunnsutviklingen • Asker kommune skal tilrettelegge for at barn og unge skal kunne medvirke og uttrykke egne behov som angår dem
Medborgerskap	<ul style="list-style-type: none"> • Sikre tidlig og bred medvirkning i både planarbeid, planlegging og utvikling av tjenester og tilbud. • Invitere innbyggerne til å fylle møteplasser i kommunen med aktivitet og innhold på tvers av etnisitet, alder, kjønn og interesser (gjennom strategisk kommunikasjon, dialog og medvirkning).
Eiendom – Rom for liv	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal ha inkluderende og trygge uteområder som gir verdi både for brukere og fellesskapet
Leve hele livet - i et aldersvennlig Asker	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal bidra til å skape varierte møteplasser • Asker kommune skal bidra til økt sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft gjennom aktiv stedsutvikling

² Se kommuneplanens samfunnsdel

	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal styrke fremkommelighet i lokalmiljøer, i turområder og til kollektivtransport
Mestre hele livet - psykisk helse og rus	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal bidra til å utvikle inkluderende aktivitets- og kulturtilbud, møteplasser og fritidsarenaer • Asker kommune skal jobbe for inkluderende bomiljøer, som motvirker opphopning av levekårsutfordringer
Oppvekst – å høre til	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal sørge for at formelle demokratiske arenaer og medvirkningsarenaer som barn og unge deltar i får betydning for beslutninger som skal tas
Naturmangfold	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal prioritere natur og klima minst like høyt som andre samfunnshensyn og interesser i arealforvaltningen • Asker kommune skal ha en høy terskel for å gi dispensasjoner som medfører inngrep i natur
Handling mot klimaendringene	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal, i samarbeid med næringslivet og frivilligheten, legge til rette for økt reparasjon, ombruk og delingsøkonomi for å sikre bærekraftig forbruk og avfallsreduksjon i Askersamfunnet
Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal utvikle møteplasser for fysisk aktivitet i alle tettstedene og ved skolene, gjennom tidlig medvirkning i planprosesser • Asker kommune skal videreutvikle infrastruktur for gjennomgående sti-/tur-/sykkel- og sti-/løypenett som binder boligområder, skoler, friområder og nærmiljøanlegg sammen, tilgjengelig innenfor 500 meter fra der folk bor • Asker kommune skal ha økt fokus på å tilrettelegge for fysisk aktivitet for alle, ved å oppfylle krav om universell utforming der det er mulig, og systematisk arbeide for utbedring av eksisterende anlegg, møteplasser og rundløyper ved hvert tettsted. • Asker kommune skal tilrettelegge for et gå- og sykkelvennlig samfunn, gjennom utvikling av infrastruktur, kampanjer og holdningsskapende arbeid
Næring	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal sammen med bygge- og anleggsbransjen bidra til økt bærekraft gjennom fremtidsrettede energi- og klimavennlige løsninger

5.4 Samarbeid og utvikling

Asker kommune står midt i en stor demografisk endring, og boligbehovene og boligtilbudet samsvarer ikke. Samtidig bygger ikke kommunen boliger. Samarbeid med private og ideelle aktører for å tilpasse boligtilbudet etter behovet blir helt nødvendig. Kommunen må tenke nytt rundt hvilken rolle kommunen tar i slike samarbeid, hvordan kommunen støtter opp under nye tanker rundt hvordan vi skal bo i fremtiden, og hvordan vi skaper rom for aktører som vil bidra til denne utviklingen.

Nye samarbeid endrer måten man tilnærmer seg disse samfunnsutfordringene på og hvordan man jobber for å løse dem. For å få resultater er det nødvendig med kompetansebygging i kommunen og i sivilsamfunnet, innenfor organisering og ledelse av slike samarbeid. Samarbeid og erfaringsutveksling mellom kommuner, og mellom kommunen, KS og Husbanken, er nyttig i denne sammenhengen.

Samarbeid med næringslivet kan bidra til å møte næringslivets vekst og behov for ny arbeidskraft og kompetanse. Boligutviklingen må derfor sees i sammenheng med næringsutviklingen. Det er også viktig at kommunen tar en aktiv rolle i å stimulere næringslivet til å finne innovative løsninger på samfunnsutfordringer, og bidra til at hensynet til klima, miljø og sosiale forhold ivaretas på en god måte.

5.4.1 Strategier

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal være en pådriver og tilrettelegger for innovative prosjekter som bidrar til variasjon i boligtilbudet
- Asker kommune skal basere sin planlegging på oppdatert og forskningsbasert kunnskap, blant annet gjennom samarbeid med forskningsmiljøer
- Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private, frivillige og ideelle aktører for å bidra til å skape gode og innovative løsninger.

Asker kommune skal være en pådriver og tilrettelegger for innovative prosjekter som bidrar til variasjon i boligtilbudet

Asker kommune står, i likhet med de fleste kommuner i Norge, overfor en rekke store samfunnsutfordringer som det må jobbes aktivt med i årene som kommer. Det er mange som må tenke og jobbe annerledes, også kommunen. Da må vi være åpne for nye, gode løsninger og bygge oppunder innovasjon.

Vi tror på at markedet kan finne de gode løsningene på utfordringene samfunnet står i. Dette skal de likevel ikke gjøre alene. Asker kommune skal kommunisere tydelig rundt utfordringer og behov, og støtte oppunder gode initiativ og løsninger som private aktører utvikler. For å oppnå dette blir godt samarbeid og god dialog med private aktører viktig.

Asker kommune skal basere sin planlegging på oppdatert og forskningsbasert kunnskap, blant annet gjennom samarbeid med forskningsmiljøer

For å få til en bærekraftig boligutvikling må vi jobbe kunnskapsbasert. Asker kommune skal benytte oppdatert kunnskap fra aktuell forskning, samarbeide med ulike innovasjons-, forsknings og kunnskapsmiljøer, samle gode eksempler og lære av andre. Å samarbeide med disse miljøene kan foregå på ulike måter, blant annet gjennom å samarbeide med studenter, lyse ut oppdrag, søke om støtte til oppdragsforskning, og å delta i større internasjonale forskningsprogrammer.

Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private, frivillige og ideelle aktører for å bidra til å skape gode og innovative løsninger

I utviklingen av et variert og mangfoldig boligmarked, er det mange hensyn som bør tas og aktuelle problemstillinger som dukker opp. Det er avgjørende å ha et tett samarbeid med ulike aktører for å forstå behov, og for å utvikle gode og innovative løsninger. Innbyggere,

brukerorganisasjoner, frivillige og ideelle lag og foreninger har viktige bidrag når vi skal utvikle morgendagens løsninger.

Det er også avgjørende å samarbeide tett med interesseorganisasjoner som ivaretar ulike målgrupper, som f.eks. Leieboerforeningen, Huseiernes landsforbund, Norske Boligbyggerlags landsforbund, Asker Næringsforening og Eiendom Norge.

5.4.2 Relevante strategier fra andre temaplaner

Temaplan	Strategi
Medborgerskap	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal kommunisere strategisk for å fremme samarbeid, atferdsendring og oppslutning om å ta del i og medansvar for fellesskapet • Asker kommune skal styrke sosiale entreprenører og frivillige lag og foreninger, og være en pådriver for etablering av nettverk, likeverdige partnerskap og samarbeidsavtaler
Leve hele livet - i et aldersvennlig Asker	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal øke variasjonen i boligtilbudet og utvikle nye boformer, i samarbeid med utbyggere og andre
Handling mot klimaendringene	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal stimulere til at ledere i næringsliv og frivillighet peker retning og motiverer til handling som reduserer klimagassutslipp • Asker kommune skal, i samarbeid med næringslivet, jobbe for at nye bygg skal bli nullutslippsbygg, gjennom å redusere utslippene fra materialer, energi, byggeavfall og anleggsfase • Asker kommune skal, i samarbeid med overordnede myndigheter, jobbe aktivt for å gjøre gange, sykkel og kollektivtilbudet mer konkurransedyktig enn bilbruk for innbyggerne våre
Næring	<ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune skal i arbeidet med tettstedsutvikling samarbeide aktivt med næringene handel, service- og personlig tjenesteyting • Asker kommune skal sammen med bygge- og anleggsbransjen bidra til økt bærekraft gjennom fremtidsrettede energi- og klimavennlige løsninger

5.5 Offensiv bruk av virkemidlene

Kommunen har en rekke virkemidler for å gjennomføre sin boligpolitikk. I møte med de utfordringene vi står overfor som samfunn, blir det viktig at kommunen bruker virkemiddelapparatet effektivt. Samtidig er det også viktig å bidra til å utvikle virkemiddelapparatet slik at kommunen har de verktøyene som trengs.

Grupper som kommunen skal rette ekstra oppmerksomhet mot er vanskeligstilte, personer med nedsatt funksjonsevne og eldre. Dette er grupper som kan oppleve utfordringer med å skaffe seg en egnet bolig på det ordinære boligmarkedet. Dette kan skyldes at prisene er for

høye, eller at det ikke finnes tilstrekkelig med boliger som er tilpasset ulike funksjonsnivåer. Asker kommune skal også jobbe for at flere unge voksne, førstegangskjøpere og personer med middels til lav inntekt skal kunne bosette seg i kommunen. Boligprisene vil ofte være for høye til at disse gruppene kan kjøpe seg egnet bolig i Asker. Dette er et område der kommunen har få effektive virkemidler, og i stor grad er avhengig av samarbeid med private og ideelle aktører.

5.5.1 Strategier

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal jobbe aktivt for å få vedtatt endringer i regelverk og rammevilkår for å sikre boligsosiale hensyn og ulike sosiale boformer
- Asker kommune skal bruke handlingsrommet i kommuneplan og reguleringsplaner til å sikre bærekraftig boligutvikling
- Asker kommune skal oppfordre til bruk av utbyggingsavtaler i alle større utviklingsprosjekter
- Asker kommune skal stimulere til utvikling av et profesjonelt og variert leiemarked
- Asker kommune skal bruke Husbankens støtteordninger aktivt
- Asker kommune skal benytte sine eierposisjoner aktivt for å oppnå vedtatte mål og strategier i boligpolitikken

Asker kommune skal jobbe aktivt for å få vedtatt endringer i regelverk og rammevilkår for å sikre boligsosiale hensyn og ulike sosiale boformer

Asker kommune skal være en pådriver for innovasjon og for at nye gode løsninger tas i bruk. Kommunen er en viktig aktør i løsningene for flere av de store utfordringene som vi står overfor som samfunn. Da må kommunen også jobbe for å utvide handlingsrommet, gjennom å utvikle virkemidler og finne gode løsninger. For eksempel får kommunen tilbakemelding fra eiendomsutviklere om at lovverket i liten grad legger til rette for innovasjon i boligutviklingen og utviklingen av sosiale boformer. Kommunen selv opplever også at det er få virkemidler som gjør det mulig å bidra til flere rimelige boliger.

For å vite hva vi ønsker å endre på må vi kjenne handlingsrommet godt. Deretter må Asker kommune jobbe opp mot KS, Norsk Eiendom og departementene for å endre på det rammeverket vi har i dag.

Asker kommune skal bruke handlingsrommet i kommuneplan og reguleringsplaner til å sikre bærekraftig boligutvikling

Kommuneplanen og reguleringsplanene er noen av de viktigste verktøyene kommunen har for å styre samfunnsutviklingen, og dermed bidra til en bærekraftig boligutvikling. I kommuneplanens samfunnsdel kan kommunen fastsette klare og konkrete mål for utviklingen. Dette inkluderer ambisjoner innenfor både sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.

Reguleringsplaner skal bygge videre på disse målene og gi spesifikke retningslinjer og bestemmelser for hvordan målene kan oppnås på lokalt nivå. I bestemmelsene og retningslinjene kan kommunen sette tydelige krav, blant annet krav til antall boliger i et område, fordeling av boligstørrelser, boligtypologi, universell utforming, medvirkning og tilgjengelighet for ulike brukergrupper og for en aldrende befolkning. I en tidlig dialog med utbygger, vil kommunen også kunne påvirke til gode planforslag med bestemmelser som

vektlegger sosiale boformer, fellesskapsløsninger, nye boligmodeller og andre boligsosiale virkemidler.

Asker kommune skal oppfordre til bruk av utbyggingsavtaler i alle større utviklingsprosjekter

Gode fremforhandlede utbyggingsavtaler gir kommunen en forutsigbarhet for ønsket utvikling i en bærekraftig retning. Avtalen gir kommunen og utbygger muligheten til å tilpasse prosjektet etter lokale behov og målsetninger. I utbyggingsavtaler for Vestre Billingstad og Høn-Landås har Asker kommune oppnådd en bærekraftig utvikling både når det gjelder boligsosiale løsninger og forbildeprosjekter innenfor klima og miljø.

Utbyggingsavtaler kan inkludere mulighet for kommunen til å kjøpe en viss andel kommunale boliger eller til å gi fortrinnsrett for en kjøpergruppe, for eksempel startlånmottakere eller unge førstegangskjøpere. Dette bidrar til sosial bærekraft ved å sikre at ulike inntektsgrupper har tilgang til boliger i private utbyggingsprosjekter. I utbyggingsavtaler kan det også forhandles om vilkår knyttet til utforming av boligene når det gjelder tilgjengelighet og tilgang på fellesarealer.

Asker kommune skal stimulere til utvikling av et profesjonelt og variert leiemarked

Asker kommunes boligmarked domineres av eneboliger. Det har de senere år vært en sterk økning i byggingen av leiligheter som skal rette opp denne skjevheten. For enkelte vil det derimot være økonomisk vanskelig å kjøpe ny leilighet. Da kan det å leie være et alternativ.

Et godt og variert leietilbud gir et fleksibelt boligmarked der tilgjengelige boliger vil variere i samsvar med behovet i markedet. Dette ser vi blant annet i kriser, slik som flykningestrømmen i forbindelse med krigen i Ukraina. Det er derimot ikke alle grupper som dagens leiemarked egner seg for. Eldre, personer med nedsatt funksjonsevne og barnefamilier er eksempler på grupper som kan slite med å finne en egnet leiebolig. Disse gruppene vil gjerne ha et stabilt og langvarig leieforhold som markedet i liten grad tilbyr.

Asker kommune domineres i stor grad av ikke-profesjonelle utleiere, det vil si boliger som leies ut av privatpersoner. Dette kan typisk være leilighet i underetasjen i eneboligen. Skien kommune har en tilvisningsavtale med Steinar Moe Eiendom AS om tilvisningsboliger i bydelen Tømmerkaia. Her inngås det tidsbestemte leiekontrakter som gir et mer stabilt bomiljø og større trygghet for leietakerne. Her opplever de at eldre med eneboliger velger å selge boligen sin for å kunne leie seg inn i en av deres boliger. Asker kommune har igangsatt tilsvarende prosjekter for eldre og vanskeligstilte på Vestre Billingstad.

For å øke antall utleieboliger for innbyggerne generelt, skal Asker kommune jobbe for å få større variasjon i utleiemarkedet og få flere aktører inn på utleiemarkedet.

Asker kommune skal bruke Husbankens støtteordninger aktivt

Husbanken er det offentlige organet for støtteordninger på boligmarkedet. Husbankens visjon er at alle skal bo trygt og godt, og de bistår kommunene med råd og veiledning i dette arbeidet. I tillegg bidrar de med lån og tilskudd til privatpersoner, eiendomsaktører og kommunen. Dette omfatter blant annet startlån for å komme inn på boligmarkedet, tilskudd til tilpasning av bolig og investeringstilskudd til omsorgsboliger. Disse ordningene gir kommunen større handlingsrom til å møte de boligsosiale utfordringene.

Ved å ha et aktivt forhold til bruk av disse offentlige støtteordningene via Husbanken, kan kommunen sikre at flere kan eie bolig og sikre flere boliger for vanskeligstilte. Ettersom flere av ordningene retter seg mot utbygger, er det viktig at kommunen bidrar til informasjon om ordningene og samarbeider godt med private aktører.

Asker kommune skal benytte sine eierposisjoner aktivt for å oppnå vedtatte mål og strategier i boligpolitikken

Som en strategisk eiendomsutvikler må Asker kommune aktivt forvalte og utvikle sine eiendommer på en bærekraftig, langsiktig og verdibevarende måte. Kommunen kan også gjøre strategiske oppkjøp og salg av eiendommer for å styre samfunnsutviklingen i ønsket retning. Dette er hovedsakelig eiendommer som befinner seg innenfor kommunens prioriterte vekstområder, og hvor det eksisterer nødvendig sosial- og teknisk infrastruktur som gjør det mulig å utvikle området. Mulighetene for kjøp og salg av eiendom er nærmere omtalt i temaplan Eiendom.

Som grunneier har Asker kommune et relativt stort handlingsrom. Ved salg av eiendommer kan kommunen stille krav til blant annet kvalitet, tilgjengelighet, pris, nye sosiale boformer og prioriterte kjøpergrupper.

Kommunen kan på egen grunn være byggherre og oppføre ønskede boligtyper, og deretter leie ut disse eller selge dem med fastsatt pris. Boligprosjekter i kommunal regi vil i hovedsak rette seg mot omsorgsboliger der det er behov spesialtilpasninger for brukergruppen. Kommunen kan også tilrettelegge tomter og utlyse konkurranse for salg, bygging og videresalg til private boligkjøpere.

Virkemidlet om aktiv bruk av Asker kommune sin eierposisjon har klare begrensninger. Tomteressursene som kommunen eier er begrenset, og vi er i hovedsak avhengig av god dialog med private markedsaktører. Dette betyr at det er viktig å avklare bruken av de resterende boligeiendommene opp mot kommunens ulike mål og strategier før de legges ut for salg.

5.5.2 Relevante strategier fra andre temaplaner

Temaplan	Strategier
Eiendom – Rom for liv	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal sørge for verdiskapende eiendomsutvikling
Leve hele livet – i et aldersvennlig Asker	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal øke variasjonen i boligtilbudet og utvikle nye boformer, i samarbeid med utbyggere og andre
Mestre hele livet - psykisk helse og rus	<ul style="list-style-type: none"> Asker kommune skal bidra til trygge og ordnede leieforhold

6 Evaluering og rapportering

Systematisk evaluering og resultatoppfølging er en viktig del av styringsprosessene i Asker kommune, og skal sikre at vi beveger oss i retning av de målene vi har satt oss. Nøkkeltall, forskning, eksterne analyser, aktivitets- og planoppfølging og øvrig statistikk er sentrale kilder til kunnskap om hvorvidt temaplanen bidrar til å nå kommunens mål. I arbeidet med å vurdere graden av måloppnåelse bør det legges vekt på en helhetlig analyse av flere ulike

kunnskapskilder. En samlet vurdering av status og måloppnåelse vil i årene fremover bli gitt i forbindelse med årsrapporten.

7 Virkninger av planen

Avsnittene under gir en kort beskrivelse av virkningene av planen knyttet opp mot de tre bærekraftsdimensjonene økonomiske, miljømessige og sosiale forhold.

7.2 Økonomiske og organisatoriske forhold

Planen har få økonomiske virkninger for kommunen på kort sikt. Det skal ikke investeres store summer i utvikling. Viktigere blir det å jobbe annerledes, og tettere på eksterne aktører, for å oppnå de effektene planen sikter mot. Det bør vurderes om kommunen bør gå aktivt inn med ressurser for å muliggjøre deler av boligpolitikken på det boligsosiale området.

På lang sikt vil en ønsket bolig- og stedsutvikling kunne gi positive økonomiske konsekvenser for kommunen. Ved bedre tilgang på egnede boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, vil disse gruppene kunne opprettholde sin selvstendighet og bli boende hjemme lengre. Dette reduserer behovet for pleie- og omsorgstjenester, og utsetter behovet for vedtaksbaserte tjenester. Ved å arbeide for å få flere over i det ordinære boligmarkedet, gjennom tilrettelegging av boligen og støtteordninger som startlån, vil kommunen kunne rette ressursene mot de som trenger kommunal bolig mest.

Ved å ha et godt tilbud av boliger for unge voksne, vil kommunen kunne tiltrekke seg og beholde dette befolkningssegmentet. Dette er helt nødvendig sett i lys av de utfordringene kommunen står overfor i årene som kommer, og viktig for å støtte oppunder utviklingen av næringslivet i kommunen.

7.3 Sosiale forhold

Temaplanens strategier søker å støtte oppunder og videreutvikle lokalt fellesskap og identitet i lokalmiljøene på kort og lang sikt. Dette er viktig for at Asker kommune skal være et godt sted å vokse opp, leve og bli gammel. Sosiale nettverk bidrar til støtte i livssituasjoner som er vanskelige, motvirker ensomhet og bidrar til inkludering og integrering. Utviklingen av gode, aldersvennlige og kulturelt varierte møteplasser styrker fellesskapet og innbyggernes mulighet for aktivitet og deltakelse i samfunnet. Dette har betydning for folkehelsen.

Boligutvikling er et langsiktig arbeid. Ved å bidra til større variasjon i boligtyper, boformer og finansieringsmodeller i alle lokalområder, kan man bidra til et mangfold av folk i ulike livssituasjoner og med ulike sosioøkonomiske bakgrunner. Det skal være mulig å tilpasse sin bosituasjon ut ifra endringer i livssituasjonen, innenfor det område man bor i. Variasjon i alle lokalområder vet vi er viktig for at færre skal falle utenfor, for å sikre barn og unge stabile oppvekstforhold, og for å motvirke opphopning av levekårsutfordringer og utjevne sosiale forskjeller.

Sammen med strategier fra andre temaplaner satser kommunen på mer og bedre medvirkning i samfunnsutviklingen. Dette bidrar til at lokale behov og ønsker kommer frem, og at det blir jobbet frem bedre planer. Medvirkning styrker også lokalsamfunnene og tilhørigheten. Demokratiet styrkes gjennom medvirkning med barn og unge, ved at de i større grad engasjerer seg i samfunnet i voksen alder.

7.4 Miljømessig forhold

Det å bo er arealkrevende. Arealer er en knapphetsressurs som skal forvaltes med omhu. Å bygge boliger vil ikke bare ha konsekvenser for miljøet der boligene bygges på kort og lang sikt. Det legger også føringer for hvordan miljøet andre steder vil påvirkes i fremtiden³.

Bygger man ned områder som tilbyr viktige økosystemtjenester, som for eksempel opptak av CO₂ i en skog, vil en reduksjon eller fjerning av disse tjenestene gi konsekvenser for miljøet også andre steder.

Hvor og hvordan man bor er derfor miljøpolitikk. Store deler av dette feltet er dekket av andre temaplaner og av kommuneplanens arealdel. Denne planen supplerer med strategier som retter seg mot husholdningen, og mot utviklingen av boligprosjekter.

Ved å tilrettelegge for bærekraftige løsninger i bygging og oppgradering av boligen kan forbruket av materialer reduseres og klimagassutslipp kuttes fra byggeprosesser. Dette er i samsvar med kommunens strategi på sirkulær økonomi, og vil kunne ha gode effekter på lang sikt.

Fellesarealer og delingsøkonomi er satt høyt på dagsorden. Ved å flytte deler av forbruket fra det individuelle til det kollektive, kan man nyttiggjøre seg ressurser bedre. For å få en god infrastruktur for deling må det inn i boligprosjektene. På kort sikt må det i større grad legges til rette for slike løsninger. På lang sikt kan disse løsningene ha blitt allment tatt i bruk, og bidratt til holdningsendringer som er positive for at kommunen og Norge skal nå sine klimamål.

³ Regjeringen (2023). Rapport fra Klimautvalget, «Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050»

8 Vedlegg

8.2 Kunnskapsgrunnlag

I forbindelse med temaplanen er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som innsatsområdene og strategiene bygger på. Kunnskapsgrunnlaget inneholder blant annet status og trender, utfordringsbildet, kommunens rolle og virkemidler, i tillegg til viktige temaer som bør hensyntas i boligpolitikken og samfunnsutviklingen generelt.

8.3 Oppsummering av høringsinnspill

Temaplanen har mottatt 21 innspill fra organisasjoner, næringsliv og privatpersoner i løpet av høringsperioden. I tillegg har det kommet innspill fra råd og utvalg til hørings-saken. Innspillene er sortert etter kategori på avsender.

Der det har foreligget lange innspill er disse oppsummert i tabellen under. Kortere innspill, og innspill fra råd og utvalg er gjengitt i sin helhet. Alle innspillene fra eksterne parter ligger vedlagt i fulltekst til saken, og er sortert alfabetisk.

8.4 Sammenstilling av mål, innsatsområder og strategier

Innsatsområde	Strategi	Delmål	Hovedmål
Gode og varierte boliger	Asker kommune skal jobbe for økt variasjon i boligtilbudet på eie og leiemarkedet, i alle nærområder	<i>Alle innbyggere har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger til en overkommelig pris.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.</i>
	Asker kommune skal legge til rette for økt bruk av ulike boformer og boligkjøpsmodeller		
	Asker kommune skal jobbe for universell utforming og tilrettelegging av nye boliger og gjennom oppgradering av eksisterende boliger på eie og leiemarkedet	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	
	Asker kommune skal sikre kvalitet i fortettingen gjennom god stedstilpasning og styrking av eksisterende kvaliteter		
	Asker kommune skal vektlegge fellesarealer og møteplasser av høy kvalitet, inne og ute, i boligprosjekter		

	Asker kommune skal i samarbeid med næringslivet, tilrettelegge for bærekraftige løsninger ved bygging og oppgradering av boligen	<i>Askersamfunnet er i front for lavutslippssamfunnet i tråd med internasjonale og nasjonale klimaforpliktelser og regionale ambisjoner.</i>	<i>Askersamfunnet handler umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.</i>
	Asker kommune skal legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse		
	Asker kommune skal sikre et velfungerende kommunalt boligtilbud for de som trenger det	<i>Askersamfunnet har inkluderende lokalsamfunn der innbyggerne opplever tilhørighet og tar medansvar, uavhengig av kulturelle, sosiale og økonomiske forhold.</i>	<i>Askersamfunnet har virkemidler, partnerskap og samarbeid på tvers som sikrer en bærekraftig utvikling.</i>
Bærekraftige nabolag	Asker kommune skal jobbe for inkluderende og mangfoldige nabolag, og unngå opphopning av levekårsutfordringer	<i>Askersamfunnet har inkluderende lokalsamfunn der innbyggerne opplever tilhørighet og tar medansvar, uavhengig av kulturelle, sosiale og økonomiske forhold.</i>	<i>Askersamfunnet har virkemidler, partnerskap og samarbeid på tvers som sikrer en bærekraftig utvikling.</i>
	Asker kommune skal bruke medvirkning aktivt for å sikre gode boforhold og nabolag	<i>Askersamfunnet er et levende lokaldemokrati der innbyggere i alle aldre deltar gjennom inkluderende, medbestemmende og representative beslutningsprosesser.</i>	
	Asker kommune skal bygge bolig- og stedsutvikling på innsikt i lokale behov og bidra til å øke områdenes attraktivitet		
	Asker kommune skal bidra til delingsøkonomi ved å tilrettelegge for fellesarealer for deling og felles mobilitetsløsninger	<i>Askersamfunnet motvirker, reduserer og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringer.</i>	
Samarbeid og utvikling	Asker kommune skal være pådriver og tilrettelegger for gode initiativ og prosjekter som bidrar til innovasjon i	<i>Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å</i>	<i>Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy</i>

	boligutviklingen og for å nå de boligpolitiske målsetningene	<i>møte fremtidens utfordringer.</i>	<i>kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.</i>
	Asker kommune skal drive med kunnskapsbasert planlegging, blant annet gjennom samarbeid med forskningsmiljøer	<i>Frivilligheten, næringslivet, kommunen og andre aktører deltar i gjensidig forpliktende samarbeid for å oppnå en bærekraftig utvikling</i>	<i>Askersamfunnet har virkemidler, partnerskap og samarbeid på tvers som sikrer en bærekraftig utvikling</i>
	Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private og frivillige aktører, og ideelle organisasjoner for å dekke det fremtidige boligbehovet	<i>Frivilligheten, næringslivet, kommunen og andre aktører deltar i gjensidig forpliktende samarbeid for å oppnå en bærekraftig utvikling</i>	
Offensiv bruk av virkemidlene	Asker kommune skal jobbe aktivt for å få vedtatt endringer i regelverk og rammevilkår for å sikre boligsosiale hensyn og ulike sosiale boformer	<i>Alle innbyggere har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger til en overkommelig pris.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.</i>
	Asker kommune skal bruke handlingsrommet i kommuneplan og reguleringsplaner til å sikre bærekraftig boligutvikling		
	Asker kommune skal bruke gebyrregulativet for å stimulere til og støtte oppunder ønsket utvikling		
	Asker kommune skal jobbe for å bruke utbyggingsavtaler i alle større utviklingsprosjekter for å		

	oppnå bærekraftig boligutvikling		
	Asker kommune skal utlyse konkurranser om tilvisningsavtaler for å sikre behovet for profesjonelt drevne utleieboliger for vanskeligstilte og flyktninger		
	Asker kommune skal bruke av offentlige støtteordninger aktivt, blant annet Husbanken sine støtteordninger		
	Asker kommune skal benytte sine eierposisjoner aktivt for å oppnå vedtatte mål og strategier		

8.5 Definisjoner

Arkitektur: Arkitektur er en kunst og vitenskap som omhandler formgivning, planlegging og konstruksjon av bygninger og andre fysiske strukturer. Det er en bred disiplin som involverer alt fra estetisk design og funksjonalitet til tekniske aspekter som materialvalg og konstruksjonsteknikker. Arkitekter jobber med å skape rom som er både praktiske og estetisk tiltalende, samtidig som de tar hensyn til faktorer som bærekraft, kulturelle påvirkninger, og brukers behov og preferanser. Arkitektur kan omfatte alt fra bolighus og kontorbygninger til offentlige bygninger, landskapsdesign og urbanisme.

Bokvalitet: Helt kort kan man si at bokvalitet er egenskaper ved det å bo som tillegges verdi. Hva som tillegges verdi avhenger av individets preferanser, behov og livsfase, kulturelle normer og strømninger. Bokvalitet er boligkvaliteter som funksjonalitet, lys, luft, planløsning, utgang til uteareal. Det er også kvaliteter ved boligen og bomiljøet som bidrar til livskvalitet, slik som gode fellesarealer og møteplasser, trygghet og kontakt med naturen.

Bærekraftig: Et begrep som brukes for å karakterisere økonomiske, sosiale, institusjonelle og miljømessige sider ved menneskelige samfunn. Begrepet stammer fra Brundtlandsrapporten i 1987, der bærekraftig utvikling defineres som utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov.

FNs bærekraftsmål: Verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030.

Klimagassutslipp: Utslipp til luft av gasser som påvirker atmosfærens evne til å holde på varmen (drivhuseffekten) og dermed klodens klima.

Lavutslippssamfunnet: Et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen. Målet er at klimagassutslippene i 2050 reduseres med 80-95 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990.

Levekårsutfordringer: Refererer til vanskeligheter eller hindringer som påvirker en persons generelle livssituasjon og velvære. Dette kan inkludere økonomiske, helsemessige, sosiale eller boligmessige problemer som påvirker livskvaliteten negativt.

Oppgradering: I den grad det ved rehabilitering av en bygning også gjennomføres eksplisitte tiltak for å forbedre bygningen, uten at det er snakk om en full renovering (eller hovedombygging), synes begrepet oppgradering å være mest dekkende. Oppgraderingen kan berøre alle bygningens komponenter og funksjoner, ikke nødvendigvis bare de energirelaterte.

Rehabilitering: Utbedring hvor det tas sikte på å istandsette til opprinnelig standard. Med "opprinnelig standard" menes at bygningen repareres med tanke på å yte en bygningsmessig funksjon tilsvarende den bygningen hadde som ny. Her kan det imidlertid brukes andre og mer moderne komponenter og materialer som har en annen ytelse enn de originale, og slik sett bidra til en viss endring/bedring i energiytelse eller andre kvaliteter ved bygget. Ved rehabilitering utføres det imidlertid ikke vesentlige tiltak med eksplisitt formål å bedre energiytelse eller andre kvaliteter ved bygningen. Rehabilitering knyttes til tiltak på bygningskroppen (primært klimaskallet). En rehabilitering kan også inkludere tiltak på varmesystem, ventilasjon og andre tekniske installasjoner. Begrepet rehabilitering brukes ikke på tiltak knyttet til tekniske anlegg uten at det også gjennomføres tiltak på bygningskroppen.

Sirkulær økonomi: Sirkulær økonomi er en økonomi som bidrar til at ressurser forblir i økonomien lengst mulig, også etter at et produkt ikke lenger brukes til sitt opprinnelige formål. Dette til forskjell fra en mer lineær «bruk og kast-økonomi» som forutsetter at ressurser er ubegrensede og lett håndterbare som avfall.

Transformasjon: Innenfor arkitekturen brukes ofte begrepet "transformasjon" når man snakker om å endre eller bruke gamle bygninger på nye måter. Dette kan innebære alt fra å gjenbruke deler av eksisterende bygninger til å totalt forandre hele strukturen. Folk kombinerer ofte denne tilnærmingen med andre metoder som restaurering, rehabilitering og tilbygg. Når man transformerer en bygning, kan resultatet bli arkitektur som enten skiller seg veldig ut med nye former og stiler, eller endringene kan være små og knapt synlige. En spesifikk tilnærming kalt "tilpasset ombruk" går ut på å ta vare på den gamle bygningen ved å velge en ny bruk som passer godt til bygningens karakter, uten å gjøre store strukturelle endringer.

Fordelen med tilpasset ombruk er at det gir fleksibilitet. Bygningen kan tilpasses forskjellige formål over tid, og man kan endre hvordan den brukes uten å rive den ned og bygge noe helt nytt. Dette ikke bare bevarer historien og karakteren til bygningen, men det er også bra for miljøet fordi man unngår å kaste bort ressurser på å rive og bygge opp igjen.

Universell utforming: Universell utforming betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes på en slik måte at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler.

Vanskeligstilte på boligmarkedet: Personer som på grunn av økonomiske, sosiale eller helsemessige årsaker har behov for hjelp til å skaffe eller beholde en bolig.



Asker
kommune

Kunnskapsgrunnlag- temaplan for bærekraftig

I forbindelse med temaplanen er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som innsatsområdene og strategiene bygger på. Kunnskapsgrunnlaget inneholder blant annet status og trender, utfordringsbildet, kommunens rolle og virkemidler, i tillegg til viktige temaer som bør hensyntas i boligpolitikken og samfunnsutviklingen generelt.

Innhold i kunnskapsgrunnlaget

Innledning	4
Relevante lover og overordnede føringer.....	4
<i>Relevante lover</i>	<i>4</i>
<i>Nasjonale føringer</i>	<i>7</i>
<i>Regionale føringer</i>	<i>10</i>
<i>Lokale føringer.....</i>	<i>11</i>
Kommunens rolle og virkemidler i en helhetlig boligpolitikk.....	12
<i>Plan- og bygningsloven som virkemiddel</i>	<i>13</i>
<i>Utvikling og strategisk kjøp og salg av kommunens eiendom.....</i>	<i>15</i>
<i>Kommunens virkemidler for privatpersoner.....</i>	<i>17</i>
<i>Husbankens virkemidler</i>	<i>17</i>
<i>Politiske virkemidler.....</i>	<i>21</i>
Organisering av det boligpolitiske og administrative arbeidet i Asker kommune.....	21
<i>Virksomhetenes ansvarsområder.....</i>	<i>21</i>
<i>Politisk ansvar og organisering.....</i>	<i>22</i>
Utfordringsbildet i Asker kommune	23
Status og trender	23
<i>Befolkningen og husholdningene.....</i>	<i>23</i>
<i>Boligtilbud og boligbygging.....</i>	<i>31</i>
<i>Boligpriser.....</i>	<i>41</i>
<i>Økonomi og levekår i kommunen</i>	<i>47</i>
<i>Flytting og pendling.....</i>	<i>50</i>
Demografiske endringer - vi blir flere eldre.....	54
<i>Aldersvennlige boliger og nærmiljø</i>	<i>54</i>
<i>Den eldre befolkningens boligbehov og ønsker</i>	<i>55</i>
<i>Planlegging og tilrettelegging av bosituasjon</i>	<i>55</i>
<i>Asker kommunes helhetlige boligtrapp.....</i>	<i>56</i>
<i>En selvstendig alderdom – i et samfunnsperspektiv</i>	<i>57</i>
Konsekvenser for ulike grupper av høye boligpriser og et ensformig boligtilbud	58
<i>Førstegangskjøpere og innflyttere til kommunen</i>	<i>58</i>
<i>Vanskeligstilte på boligmarkedet</i>	<i>59</i>
<i>Personer med nedsatt funksjonsevne og boligmarkedet</i>	<i>62</i>
<i>Personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusutfordringer og boligmarkedet.....</i>	<i>63</i>

<i>Innvandring, integrering og bolig</i>	63
Leiemarkedet	75
<i>Bokvalitet på leiemarkedet</i>	75
<i>Avgrensning mellom privatmarkedet og kommunale boliger</i>	77
Universell utforming og tilpasning av bolig	77
Hensynet til folkehelse og sosial bærekraft i boligutviklingen	78
<i>Folkehelse og planlegging</i>	78
<i>Stedsutvikling</i>	79
<i>Gode boliger, bomiljø og folkehelse</i>	85
<i>Medvirkning i planarbeid og stedsutvikling</i>	87
<i>Inkludering og mangfold</i>	91
<i>Alternative boliger og boformer</i>	91
Klima og miljøhensyn i boligutviklingen	94
<i>Å bo bærekraftig</i>	94
<i>Bærekraftig boligproduksjon</i>	97
Spørreundersøkelser gjennomført av eller for Asker kommune	102
<i>Sosiale boformer – av Kantar</i>	102
<i>Boforhold og boligbehov i Asker kommune – innbyggerpanelet</i>	102
<i>Klimavaner – av Kantar</i>	103
Kildeliste	104

Innledning

Boligpolitikk har en avgjørende betydning for samfunnsutviklingen. Målet med denne temaplanen er å utvikle en helhetlig og aktiv boligpolitikk som tar tak i dagens og fremtidens utfordringer. Denne politikken skal også bidra til inkluderende, bærekraftig og fremtidsrettet samfunnsutvikling. Dette kunnskapsgrunnlaget danner fundamentet for temaplanen.

Kommunens rolle i boligpolitikken går ut på å legge til rette for ønsket boligutvikling. Dette betyr å sikre et variert og godt boligtilbud som svarer til innbyggernes, samfunnets og næringslivets behov. Samtidig skal boligutviklingen bygge oppunder god stedsutvikling og skape trygge bo- og oppvekstmiljøer for barn og unge.

En vesentlig del av kommunens rolle er å finne balansen mellom økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn gjennom planlegging, regulering og samarbeid med ulike aktører. Det er viktig å ha en god oversikt over hvilke utfordringer kommunen står ovenfor, ulike interesser i boligpolitikken, og viktige temaer som boligpolitikken bør ta opp i seg, slik som sosial og miljømessig bærekraft. I tillegg er det essensielt å vite nok om kommunens boligtilbud og befolkning, slik at boligtilbudet i kommunen treffer fremtidens behov i størst mulig grad.

En helhetlig og inkluderende boligpolitikk må se alle de relevante sektorområdene i sammenheng, slik som kommunens rolle som plan- og arealmyndighet, helsesektorens investering i blant annet omsorgsboliger, folkehelsearbeidets rolle i blant annet arbeid for aldersvennlig stedsutvikling, boligsosiale virkemidler, og forvaltningen av kommunens eiendomsportefølje. Flere av disse områdene er ivarettatt av andre temaplaner, slik at det i oppfølgingen av temaplanene blir viktig å bygge ned siloene og jobbe godt på tvers.

De viktigste utfordringene Asker kommune står overfor når det kommer til boligutviklingen er at vi har veldig høye boligpriser, et ensformig boligtilbud dominert av eneboliger, og en aldrende befolkning. Den store utfordringen ligger i at det er en ubalanse mellom disse tre faktorene. Dette fører til at det er vanskelig å etablere seg i kommunen, og vanskelig for innbyggerne å tilpasse sin boligsituasjon etter endrede behov.

Relevante lover og overordnede føringer

Den kommunale boligpolitikken er underlagt en rekke nasjonale føringer og forventninger. De staker ut en felles retning for politikken i alle kommunene i Norge. Under er det vist til de føringene som i størst grad har innvirkning på Asker kommunes boligpolitikk.

Relevante lover

Plan- og bygningsloven

Lovens formål §1-1.

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. For boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet»¹.

Plan- og bygningsloven (pbl.) definerer mye av kommunens handlingsrom når det gjelder boligutvikling. Konkret gir pbl. kommunen muligheter til å påvirke boligsammensetningen hovedsakelig gjennom:

- Kommunalt oppkjøp
- Viderealg av eiendom
- Nybygging

(Se mer om pbl. sin betydning for boligutvikling i kapittelet «Plan- og bygningsloven som virkemiddel»).

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Den nye loven om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet trådte i kraft 1. juli 2023. Loven klargjør kommunenes ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med varige botilbud. Loven skjerper kommunens plikt til å ha oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Med bakgrunn i dette behovet skal det utformes mål og strategier for det boligsosiale feltet i kommunens planstrategi og kommuneplan.

Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg, og beholde, en egnet bolig².

Lov om folkehelsearbeid

Folkehelseloven trådte i kraft i 2012. Den sier blant annet noe om kommunens, fylkeskommunens og statlige myndigheters ansvar i folkehelsearbeid.

¹ Plan og bygningsloven

² Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Formålet med loven er å «bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse»³.

Om kommunens ansvar i kapittel 2 §4 står det blant annet at «kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen»³.

Kommunen plikter også å ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer i kommunen, derunder kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse.

FNs konvensjon om barnets rettigheter

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) er en internasjonal avtale om barns rettigheter. Barnekonvensjonen er også kalt barnas egen grunnlov. Konvensjonen gir alle barn og unge under 18 år rett til å ha en trygg og god oppvekst, uansett hvem de er og hvor de bor. Artikkel 12 og 13 stadfester barns rettighet til å bli hørt i saker som angår dem og retten til ytringsfrihet. Dette betyr blant annet at barn skal høres i kommunale plansaker som angår dem.

Klimaloven

Klimaloven trådte i kraft i 2018.

Klimalovens formål jf. § 1:

- Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.
- Loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet.
- Loven skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.

HVA ER ET LAVUTSLIPPSSAMFUNN?
Et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

³ Helse- og omsorgsdepartementet (2011). Lov om folkehelsearbeid

Lovens §3 omtaler klimamålet for 2030. Der står det at klimagassutslippene i 2030 skal reduseres med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

Dette henger sammen med klimaloven §4 hvor Norge har lovfestet målet om lavutslippssamfunn i 2050. Det betyr 90-95 prosent utslippsreduksjoner sammenlignet med 1990. Det er kun staten som er underlagt loven, men lovens formål gir retningslinjer til kommunene.

Nasjonale føringer

Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken - Alle trenger et trygt hjem

Kommunal- og distriktsdepartementet publiserte i 2020 den nye strategien for den sosiale boligpolitikken. Den skal gjelde fra 2021-2024. Strategien legger føringer for boligpolitikken i Norge. De overordnede målene i strategien er:

- Mål 1 – flere skal kunne eie egen bolig
- Mål 2 – leie skal være et trygt alternativ
- Mål 3 – sosial bærekraft i boligpolitikken
- Mål 4 – tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

Meld. St. 13 (2023-2024) Bustadmeldinga — Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet

Den nye boligmeldingen er utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet og ble publisert 15. mars 2024. Meldingen legger vekt på at flere skal ha mulighet til å eie egen bolig og at det skal legges ned mer innsats, spesielt fra Husbanken, for at de som ikke har mulighet til å skaffe seg eller beholde egen bolig skal få støtte til dette. Meldingen har fire innsatsområder:

- Innsatsområde 1: Flere skal kunne eie egen bolig
- Innsatsområde 2: Leiemarkedet skal være trygg og forutsigbar
- Innsatsområde 3: Ta vare på boligene vi har, og bygge de vi trenger
- Innsatsområde 4: Forsterket innsats for de som ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig

Meld. St. 24 (2022–2023) Fellesskap og meistring — Bu trygt heime

Den nye eldreformen er utarbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet og publisert i juni 2023. Reformen skal bidra til et mer aldersvennlig samfunn. Under er det vist til funn som viser at flere eldre kan leve aktive liv lenger og oppleve trygghet ved å bo i eget hjem. Reformen inneholder fire innsatsområder:

- Innsatsområde 1: Levende lokalsamfunn
- Innsatsområde 2: Boligtilpasning og planlegging
- Innsatsområde 3: Kompetente og myndiggjorte medarbeidere
- Innsatsområde 4: Trygghet for brukere og støtte til pårørende

Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga — Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar

Helse- og omsorgsdepartementet lanserte i 2023 en ny folkehelsemelding som er regjeringens strategi for å utjevne helseforskjeller. Den legger blant annet vekt på boligen og nabolagets betydning for god folkehelse.

Meld. St. 28 (2022–2023) Gode bysamfunn med små skilnader

Stortingsmeldingen «Gode bysamfunn med små skilnader» samler regjeringens politikk for å redusere sosiale og geografiske skillelinjer og fremme velferd i norske byer og nabolag. Tiltak for å styrke planlegging, boligpolitikk, og nærmiljø er vektlagt for at befolkninga kan leve gode liv.

Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold

Stortingsmeldingen tar for seg utfordringene samfunnet står ovenfor som har sammenheng med kulturmiljøforvaltningen. Det fremheves at et mer bærekraftig og klimavennlig samfunn krever endret kurs, også i kulturmiljøpolitikken. Et viktig poeng i meldingen er at det er helt nødvendig å se forvaltningen av kulturmiljø i sammenheng med, og som en integrert del av den øvrige klima- og miljøforvaltningen. Begrepet kulturmiljø omfatter både kulturmiljø og kulturminner.

Regjeringen legger frem tre nye nasjonale mål for kulturmiljøpolitikken og spesielt to av dem er relevante for denne planen:

- Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging
- Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk

(les mer om kulturmiljø og relevante dokumenter i kapittelet «Klima- og miljøhensyn i boligpolitikken»)

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Dette er lovfestet i plan- og bygningsloven §3-5 og §6-1. Disse forventningene skal følges

opp i fylkeskommunene og kommunenes planstrategier og planer. Forventningene skal også legges til grunn av statlige styresmakter når de medvirker i planleggingen.

Hensikten med dokumentet er «å etablere et felles grunnlag for fylkeskommunene, kommunene og statlige myndigheter, slik at planprosessene blir effektive og målrettet og at unødige innsigelser unngås»⁴.

Det forventes blant annet av kommunene at de skal

- legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i kommunene i tråd med lokale og regionale behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle
- legge til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen, der eieretablering for vanskeligstilte vektlegges
- legge til rette for at eldre som ønsker det kan bli boende lenger i egen bolig. Kommunene ser utviklingen i helse- og omsorgstjenester i sammenheng med boligplanlegging og kommunens langsiktige økonomi
- bidra til gode rammebetingelser for privat næringsliv og frivillig sektor
- bidra til verdiskapning, nødvendig omstilling av økonomien, sikre bosetting i hele landet, redusere klimagassutslipp og tilpasse oss et klima i endring, ivareta natur, viktige friluftsområder og kulturmiljø, effektivisere energibruken, tilby likeverdige tjenester, håndtere demografiske endringer, motvirke mangel på kompetanse og arbeidskraft og sikre gode, likestilte og trygge lokalsamfunn
- gi bidrag til at oppnåelse av klima- og miljø målene prioriteres gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp, arealbeslag og transportbehov. Regjeringen oppfordrer kommunene til å sette seg mål for å redusere nedbyggingen.

Veileder barn og unge i plan og byggesak – Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021

I 2021 publiserte Kommunal og moderniseringsdepartementet en veileder for hvordan barn og unge skal ivaretas i all planlegging og bygging. Involvering av barn og unge er lovfestet i flere lover. Norges grunnlov, FNs barnekonvensjon og plan- og bygningsloven er eksempler på lover der barn og unges interesser er lovfestet.

⁴ Regjeringen (2023). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027

Veilederen viser hvordan spesielt plan- og bygningsloven kan bidra til å sikre og skape gode oppvekstvilkår for barn og unge.

Veilederen inneholder rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

Regionale føringer

Regional planstrategi – Viken fylkeskommune

Den regionale planstrategien til Viken fylkeskommune er den sentrale prosessen for utforming av nye mål og strategier for vikensamfunnet og Viken fylkeskommune. Planstrategien er det viktigste politiske styringsverktøyet for samfunnsutviklingen, og bestemmer hvilke regionale planer som skal utarbeides. Siden Viken fylkeskommune er vedtatt oppløst vil det ikke bli utarbeidet noen regionale planer for Viken, men planstrategien vil være et viktig grunnarbeid for de regionale planene som skal utarbeides for de nye fylkene når de er etablert.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus 2015

I 2008 påla Stortinget Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan for areal og transport. Planens betydning for boligutvikling finnes blant annet i den første arealstrategien i planen som påpeker at man ønsker å «Konsentrere hoveddelen av veksten i boliger og arbeidsplasser til prioriterte vekstområder». Strategien som handler om å «utvikle prioriterte vekstområder med bykvalitet» går nærmere inn på temaene bokvalitet og boligtilbud.

Planen har tre hovedmål, og to av disse er spesielt relevant for denne temaplanen:

- Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa
- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.

Regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2016-2030

I 2016 vedtok Fylkestinget regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv som skal vare for perioden 2016-2030. Planens visjon er «Aktiv i Akershus hele livet». Planens tre likestilte mål – for aktivitet, for areal og anlegg, og for kunnskap og kompetanse - skal bidra til at Akershus er en ledende region innen fysisk aktivitet i 2030. Planens betydning for boligutvikling er i hovedsak knyttet til mål om å minske avstander mellom bolig og forskjellige tjenester, servicetilbud, områder for rekreasjon osv. Det er også lagt vekt på å øke tilgjengeligheten (gjennom tiltak som bedrer fremkommelighet, men også skilting og merking av ferdselsårer) til slike tjenester og områder for eldre og barn i forhold til sitt bosted.

Utviklingstrekk for Akershussamfunnet, utfordringer og muligheter for fysisk aktivitet, aktiv forflytning, idrett og friluftsliv er også beskrevet i denne planen.

Statsforvalteren i Oslo og Viken – Forventningsbrev 2024

Statsforvalteren i Oslo og Viken publiserte 1. februar et forventningsbrev til kommunene som skal gjelde for 2024. Kapittel «Kommunal arealplanlegging 2024» er mest relevant for dette kunnskapsgrunnlaget. I dette kapittelet er det et punkt som tar for seg folkehelse og boligosiale hensyn. Her er det fokus på viktige tiltak som kan redusere levekårsutfordringer og konsentrasjon av innbyggere med lave inntekter. Blant disse nevnes sikring av variasjon i boligtilbud innad i boområder og å utjevne forskjeller mellom boområder.

Å tenke nytt rundt boformer, boligløsninger og utformingen av omgivelser og lokalmiljø, i tillegg til å sikre at de boligene som allerede er bygd skal fungere godt, er også et sentralt poeng under dette punktet.

Lokale føringer

Kommuneplanen

Kommuneplanen er kommunens overordnede, helhetlige styringsverktøy, og inneholder to deler; en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen legger føringer for samfunnsutvikling og tjenester, og arealdelen fastsetter arealutviklingen, vekst og vern i kommunen.

Kommuneplanen har bygget et sett med mål og strategier som er knyttet til FNs bærekraftsmål. For eksempel har Asker som mål at «Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling» og at «Alle innbyggere har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger til en overkommelig pris».

Temaplanene er underlagt kommuneplanens samfunnsdel og skal bygge videre på de målene og strategiene som er vedtatt i planen.

Som en del av arealdelen har det blitt laget et boligbyggeprogram. Denne viser hvor mange, og hvor det er forventet at det blir bygget boliger i kommunen i årene fremover. Boligbyggeprogrammet henger sammen med ønsket og forventet befolkningsvekst i årene som kommer.

Temaplaner

Flere av temaplanene som Asker kommune har vedtatt er relevante for temaplan for en bærekraftig boligutvikling. Disse er spesielt relevante:

- Temaplan eiendom
- Temaplan leve hele livet – i et aldersvennlig Asker
- Temaplan på lik linje – nedsatt funksjonsevne
- Temaplan mestre hele livet – psykisk helse og rus

- Temaplan næring
- Temaplan handling mot klimaendringer

Kommunens rolle og virkemidler i en helhetlig boligpolitikk

Kommuner har ulike roller i boligpolitikken og boligutviklingen. Disse innebærer rollen som:

- Premissgiver: gjennom utarbeidelsen av overordnede planer som kommuneplanen, temaplaner og reguleringsplaner
- Tilrettelegger: gjennom reguleringsplaner og overordnede strategiske utredninger som eksempelvis identifisering av velegnede områder for ulike type boliger. Tilrettelegging av behovsanalyser, boligbyggeprogram basert på demografiske trender og endringer i befolkningssammensetningen på kommunenivå og lokalområdenivå.
- Pådriver og innovatør: Kommunen kan inngå i samarbeid med eksterne aktører og drive frem prosesser og tiltak. I den forbindelse kan kommunen bidra til innovasjon ved å støtte nytenking og samskaping rundt utfordringer kommunen står i
- Aktør: kommunen er en aktør på boligmarkedet, blant annet gjennom sin portefølje av kommunale boliger, og som grunneier

I sine ulike roller har kommunen et sett virkemidler de kan benytte seg av direkte, eller indirekte gjennom samarbeid med andre aktører.

FIGUR 1 ILLUSTRASJON AV BOLIGMARKEDENE, TILPASSET FRA AGENDA KAUPANG



Figuren over viser de ulike delene av boligmarkedet. I Norge er det et privat ansvar å skaffe seg bolig. Boligpolitikken skal derfor styre utviklingen gjennom plan- og byggeprosesser som bidrar til et velfungerende boligmarked og et godt boligtilbud i kommunen.

På grunn av de høye boligprisene har det vokst frem en stor gruppe som sliter med å komme seg inn på boligmarkedet. Mange i denne gruppen kvalifiserer ikke til støtte i det boligsosiale markedet, men har nytte av andre grep for å sikre seg en egnet bolig, slik som boligkjøpsmodellen deleie og leie til eie.

Det boligsosiale markedet skal ivareta de vanskeligstilte på boligmarkedet, gjennom blant annet kommunale boliger. Kommunen har et lovpålagt ansvar for denne gruppen.

Les mer om avgrensningen mellom private og kommunale boliger under kapittelet «Leiemarkedet».

Plan- og bygningsloven som virkemiddel

EVA-plan: vurdering av om plan- og bygningsloven fungerer etter hensikt

EVA-PLAN er en forskningsbasert evaluering av plan- og bygningsloven, altså loven for hvordan vi planlegger og bygger i Norge. Prosjektet ble finansiert av Norges forskningsråd i perioden 2014 - 2018. Evalueringen forsøkte å svare på to spørsmål: fungerer plan- og bygningsloven etter intensjonene? Og, er plan og bygningsloven en lov for vår tid?

I 2008 ble loven endret, og den viktigste endringen gikk ut på å sikre at bærekraftig utvikling ble fremhevet i de nye hovedformålene med loven. Fokuset på konsekvenser for fremtidige generasjoner ble også vektet i større grad.

EVA-PLAN studerte spesielt hvordan kommuner kan bruke loven til å påvirke hva slags boliger som blir bygget. De fant ut at kommunene har ganske mye makt når det gjelder å påvirke hvilke typer boliger som blir bygget, hvor og for hvem.

Men det er også noen ting som loven ikke gir kommunene rett til å bestemme. For eksempel kan de ikke bestemme hvordan boligene skal finansieres, eller om de skal organiseres som sameier eller borettslag. De kan heller ikke tvinge utbyggere til å ha en viss andel av boligene som leieboliger, eller bestemme hva prisene skal være.

I EVA-plan blir kommunens samlede handlingsrom vurdert, og den konkluderer med at virkemidlene ikke er nok. En spørreundersøkelse viste at både folk som jobber med planlegging og ordførere mener at loven ikke hjelper nok når det gjelder å skape gode og bærekraftige lokalsamfunn.

En annen konklusjon av EVA-plan er at «Loven sikrer i for liten grad virkemidler til at kommunene kan gjennomføre boligsosiale mål og ambisjoner». Evalueringen kom med forslag til hvordan dette kan forbedres. Blant annet foreslo de å innføre noe som kalles «disposisjonsform» som et nytt reguleringsformål. De foreslo også å gi kommunene mer frihet til å blande forskjellige typer formål i områder, slik at byutviklingen kan bli mer kompakt og tilpasses bedre til lokalsamfunnets behov.

Plan- og bygningsloven kan endres etter behov og utfordringer samfunnet står ovenfor. Det er en rekke andre nyere forslag om endringer i tillegg til anbefalingene fra EVA-plan. For eksempel la kommunal- og distriktsdepartementet «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften» ut på høring i april 2024 med en høringsfrist i august samme år. De foreslår blant annet at kommunene i arealplaner kan gi planbestemmelser om

- at det i et utbyggingsområde skal benyttes borettslag som organisasjonsform,
- at en andel av boligene skal være utleieboliger, herunder utleieboliger spesifisert som kommunalt disponerte eller eide boliger,
- at en andel boliger skal tilbys med nye boligkjøpsmodeller med markedsbaserte betingelser som leie-til-eie og/eller deleie.

Kommuneplanen og reguleringsplaner

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel peker ut retning for utviklingen i kommunen i årene som følger. Arealdelen bestemmer arealbruken i kommunen og inneholder bestemmelser for utbygging. Arealdelen er dermed et politisk og administrativt verktøy som kan brukes for å påvirke boligprisene, hvilke typer boliger som bygges, hvor store boligene skal være og hvor de skal ligge.

For eksempel kan kommunen avsette areal og tilrettelegge for økt boligbygging, som kan redusere prispresset generelt i kommunen ved at flere boliger kommer på markedet. Bestemmelsene kan også si noe om parkeringsnorm ved bygging av bolig, krav til utomhusareal, byggehøyder og utnyttelsesgrad på tomten.

Gebyrregulativet

Gebyrregulativet kan utforskes som virkemiddel for å motivere utbyggere til å ta sosialt bærekraftige valg. Et prosjekt som har positivt miljø eller samfunnseffekt eller bidrar til å løse samfunnsutfordringer kan dra fordeler fra gebyrregulativet og prioritet i saksbehandling.

Utbyggingsavtaler

Plan- og bygningslovens §17 definerer en utbyggingsavtale som en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område.

Utbyggingsavtaler kan benyttes for å stimulere til gjennomføring av en plan, blant annet gjennom avtale om kostnadsfordeling og innfrielse av rekkefølgekrav, som

veier og parker. Dette vil være spesielt aktuelt i større områdeutviklingsprosjekt, hvor det er tyngre rekkefølgekrav og flere grunneiere/utbyggere. Utbyggingsavtaler kan også brukes for å sikre boligsosiale hensyn i et prosjekt, og for å sikre at kommunen får kjøpe en andel boliger til markedspris.

En utbyggingsavtale er en frivillig avtale og kommunen kan ikke kreve at utbygger inngår avtale.

Utbyggingsavtalen er basert på kommunens forutsigbarhetsvedtak.

Utbyggingsavtalen kan inneholde boligpolitiske tiltak. Dette gjelder:

- Fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser og sikring av minstestørrelser.
- Krav til utforming som går lenger enn det som kan vedtas i plan (livsløpsstandard, krav til universell utforming, tilpasning til ulike brukergrupper, krav til kvalitet).
- Forkjøpsrett for en andel av boligene til markedspris (kommunen eller andre).

Urbant jordskifte

I stedet for å inngå avtaler om utbygging, kan man vurdere å benytte Jordskifteretten sin myndighet til å gjennomføre det som kalles «urbant jordskifte». Dette går ut på at Jordskifteretten hjelper grunneiere og utbyggere i et område med å fordele verdien av områdets areal på en rettferdig måte. Hver av partene får sin andel av den økonomiske gevinsten som følger av endringene i områdets planer, uavhengig av om deres eiendom faktisk skal brukes til utbygging eller andre formål. De individuelle eiendommenes potensial og begrensninger for utbygging blir vurdert uavhengig av reguleringsformål. Partene kan motta ulike andeler av områdets samlede verdi basert på hvor stor økonomisk verdi hver enkelt eiendom har i forbindelse med områdets utvikling.

Utvikling og strategisk kjøp og salg av kommunens eiendom

Asker kommune har et relativt stort handlingsrom med sine grunneierinteresser og tilgjengelige områder for boligbygging, både i knutepunktene og i mindre sentrale områder. Asker kommune kan gjøre strategiske oppkjøp og salg av eiendommer av varierende størrelse, alt fra små tomtesnipper til større områder for eiendomsutvikling. Dette er nærmere omtalt i Temaplan Eiendom.

Mer om kommunens handlingsrom som grunneier:

- Kommunen kan på egen grunn være byggherre og oppføre ønskede boligtyper og deretter leie ut disse eller selge dem med prisklausulering
- Kommunen kan klargjøre og ferdigstille tomter og utlyse prosjektkonkurranse for bygging og videresalg. Vinneren av konkurransen får ansvaret og risiko for bygging og salg.

- I slike prosjektkonkurranser kan det stilles ulike vilkår, både til boligens fysiske utforming, eiermessige og organisatoriske forhold, prisklausulering ved videresalg, og til kjøperne som for eksempel alder.
- Kommunen har som et organisatorisk virkemiddel mulighet til å opprette et kommunalt tomte- eller utbyggingsselskap.

Statens rolle er også nevnt i denne sammenhengen. I oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Henning Larsen, Rambøll Management Consulting og Samfunnsøkonomisk Analyse samarbeidet om å lage rapporten «Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet»⁵.

EKSEMPLER PÅ BRUK AV KOMMUNALE VIRKEMIDLER I ASKER KOMMUNE

Åmotåsen:

På Åmotåsen ble 40% av boligene tilbudt til en lavere pris enn markedspris. Denne andelen var øremerket førstegangsetablerere. For med informasjon, søk opp saken i kommunens innsynsløsning. Saksnr. 22/1402

Gullhellinga:

På Gullhella har det gjennom Stiftelsen Ungdomsboliger i Asker og Asker boligbyggerlag blitt bygget ungdomsboliger. Boligene er øremerket ungdom. For med informasjon, søk opp saken i kommunens innsynsløsning. Saksnr. 20/931

Høn:

På Høn skal minst 20 prosent av boligene tilpasses spesielt for mennesker med ulike funksjonsnedsettelse og prosjektet skal utvikles med en rekke sosiale tilleggsfunksjoner. For med informasjon, søk opp saken i kommunens innsynsløsning. Saksnr. 20/37033

⁵ Rapporten ble gitt ut i november 2023, og kommer med noen overordnede anbefalinger til alle landets kommuner, i tillegg til noen konkrete forslag til tiltak som skal bidra til at kommunen «får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet. Et av hovedtiltakene retter seg direkte mot statens rolle: «Statlig finansiering til kommunale tomtkjøp».

Kommunens virkemidler for privatpersoner

I henhold til Asker kommunes innsatstrapp og boligtrapp (se figur under kapittel: «Asker kommunes helhetlige boligtrapp») er det et uttalt mål å øke innsatsen på de laveste nivåene i trappen. Asker kommune har ulike virkemidler for å forebygge bostedsløshet og tjenester til hjemmeboende slik at de kan bo lengre i eget hjem. Mer om dette under «konsekvenser for ulike grupper av høye boligpriser og et ensformig boligtilbud».

Tjenester til hjemmeboende er blant annet tjenester som hjemmesykepleie, praktisk bistand, ambulante tjenester (fra Virksomhet psykisk helse og ruslidelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne), ergoterapi/fysioterapi og velferdsteknologi.

Kommunale utleieboliger og bolighjelpen

Kommunale utleieboliger tildeles etter en kommunal forskrift og er forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet. Bolighjelpen er etablert for å bistå innbyggere som av ulike grunner trenger hjelp til å finne bolig på det private leiemarkedet. Bolighjelpen bidrar med råd og veiledning i forhold til søkeprosess, hvordan man presenterer seg selv i forhold til mulige utleiery (bolig-cv) og tips for hvordan man selger seg inn på en visning.

NAV har plikt til å yte bistand til de som ikke har tak over hodet (bostedsløse) og vurdere sosialhjelp til boutgifter.

Kommunal utpekingsrett til bolig

I tillegg til kommunale utleieboliger har kommunen utpekingsrett i flere borettslag, totalt 144 boliger. Disse borettslagene ble stiftet av kommunen i hovedsak på 1990- og 2000-tallet med støtte fra Husbanken. Målet var å kunne tilby rimelige boliger til utvalgte grupper av vanskeligstilte med behov for tilrettelagte boliger. Boligene selges til fastpris etter gjeldende vedtekter, og kommunen utpeker den som skal få tilsagn på kjøp av boligen. Målgruppen er personer som på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller sykdom har behov for en tilrettelagt bolig.

Husbankens virkemidler

Husbankens virkemidler for kommunen og private virksomheter

Støtteordninger rettet mot kommunen og private virksomheter, som utbyggere:

- Lån eller tilskudd til utleieboliger
- Grunnlån
- Investeringsstilskudd
- Kompetansetilskudd- bærekraftig bolig- og byggkvalitet
- Tilvisnings- og tildelingsavtaler

Lån til utleieboliger: Husbanken kan gi lån til kommuner som skal bygge, kjøpe eller bygge om andre bygg til boliger for utleie. Boligene skal være for personer og familier som ikke har mulighet å skaffe seg en tilfredsstillende bolig på egen hånd eller beholde boligen de har.

Grunnlån gis til forbrukere, borettslag, kommuner, selskaper og andre aktører. Grunnlånet retter seg mot å oppgradere eller bygge boliger med høy kvalitet. Blant annet kan private aktører få lån til å bygge eller oppgradere miljøvennlige boliger, eller til boliger med livsløpsstandard⁶.

Investeringstilskudd gis til kommuner for å fornye og øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger. Heldøgns omsorgstilbud har tre hovedmålgrupper, personer med psykisk helse og/eller rusutfordringer, personer med funksjonsnedsettelse og eldre⁷.

Lån til utleieboliger gis til private aktører, og skal bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får et tilfredsstillende sted å bo. Boligene skal ha god standard og funksjonalitet, og lokalisering skal passe til beboernes behov. Dersom en privat virksomhet skal låne for å bygge utleieboliger for vanskeligstilte, må eierne inngå en langsiktig tilvisningsavtale med kommunen.

Privatpersoner, eiendomsaktører og kommunen kan også søke om lån fra Husbanken til å bygge eller oppgradere bolig, forutsatt at boligen(e) innfrir kvalitetskriteriene innenfor miljøvennlige løsninger eller tilgjengelighet. Lån til boligkvalitet er et sentralt økonomisk virkemiddel fra Husbanken som skal bidra til en mer tilgjengelig og miljøvennlig boligmasse.

Frivillige og private aktører, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner, kan søke om tilskudd til å utvikle nye metoder, konsept og løsninger i det boligsosiale arbeidet. Tilskuddet skal også stimulere til kunnskapsutvikling, nytenking og innovasjon i møte med demografiske, økonomiske og sosiale utfordringer⁸.

Tilvisningsavtaler er et samarbeid mellom private aktører, staten ved Husbanken og kommunen. De private aktørene kan søke om finansiering via Husbanken, og det inngås avtale med kommunen om tildelingsrett til 40 prosent av boligene i 20 år. Boligene er beregnet til personer som er økonomisk vanskeligstilte, og boligene skal være av god kvalitet i trygge bomiljøer. For kommunen kan bruk av tilvisningsavtaler være et godt supplement til kommunens egne kommunale boliger og bidra til at flere vanskeligstilte sikres en egnet bolig.

Tildelingsavtaler er for husstander med ulik grad av behov for oppfølging fra kommunen. Utleier kan både få lån fra Husbanken og tilskudd til utleieboliger. Alle boligene i et slikt prosjekt må være for vanskeligstilte på boligmarkedet. Avtalen gir kommunen tildelingsrett til boligene i 30 år.

⁶ Husbanken (2022). Veileder for lån fra Husbanken (www.husbanken.no)

⁷ Husbanken (2023). Lån og tilskudd for kommuner (www.husbanken.no)

⁸ Husbanken (2023). Veileder for tilskudd til boligtiltak (www.husbanken.no)

Husbankens virkemidler for privatpersoner

Virkemidler rettet mot innbyggere:

- Startlån
- Bostøtte
- Tilskudd til etablering i egen bolig
- Tilskudd til tilpasning

Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan kjøpe seg en egnet bolig og beholde den. Kommunen låner inn startlånmidler fra Husbanken for videre utlån til personer som oppfyller krav knyttet til formålet med startlånet. Det er basert på den enkeltes økonomi og posisjon på boligmarkedet. Startlån skal være et tilbud om boligfinansiering til husstander som ikke får lån i ordinære kredittinstitusjoner, verken nå eller i løpet av de nærmeste årene^{9,10}.

Bostøtte er en statlig støtteordning for de som har lave inntekter og høye boutgifter. Det er en egen bostøttelov som regulerer tilskuddsordningen. Formålet med bostøtten er å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter, en egnet bolig^{11,12}.

Tilskudd til etablering i egen bolig kan gis av kommunen der startlån alene ikke er tilstrekkelig. Barnefamilier og andre i en økonomisk vanskelig situasjon med lav og/eller usikker inntekt kan få tilbud om tilskudd. Personer som står i fare for å miste boligen gjennom tvangssalg kan også få tilskudd til å refinansiere lånet, slik at de kan beholde boligen sin.

Tilskudd til tilpasning av bolig er et tilskudd som ble overført fra Husbanken til kommunerammen i 2020. Husstander, enkeltpersoner og eldre med nedsatt funksjonsevne som har behov for å tilpasse boligen sin for å kunne bli boende i boligen over tid, kan søke kommunen om tilskudd til tilpassing.

HUSBANKENS NYE RAMMER

I den nye «Bustadmeldinga» for 2024 legger regjeringen blant annet frem en plan som handler om å gjenreise og fornye Husbanken¹³. Eierlinja står fast, og startlånordningen nevnes som det viktigste boligpolitiske virkemidlet for at flere skal

⁹ Husbanken (2023). Veileder startlån (www.husbanken.no)

¹⁰ Det er få rimelige 2-roms boliger i Asker med en pris som en enslig startlånsøker har mulighet til å finansiere, og flere enslige får forlenget finansieringsbevisene i flere omganger før de eventuelt får kjøpt bolig. I 2023 ble det utbetalt 60 startlån, hvorav 49 til kjøp av bolig. Av disse 49 lånene til kjøp fikk 13 også utbetalt tilskudd. 36 var barnefamilier og 13 enslige. 3 bodde i kommunal bolig og alle var barnefamilier. Den ene familien (i kommunal bolig) fikk også utbetalt tilskudd.

¹¹ Husbanken (2022). Lov, forskrifter og retningslinjer for bostøtte (www.husbanken.no)

¹² I 2023 var det 1764 husstander som mottok bostøtte i Asker. Rundt 600 av disse var barnefamilier. Av alle husstander som mottok bostøtte i Asker i 2023 eide kun 138 husholdninger sin egen bolig (Hentet fra Husbankens statistikkbank).

¹³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024). Meld. St. 13 – Bustadmeldinga

kunne eie egen bolig. Regjeringen har økt Husbankens lånerammer og vil prøve ut låneordningen til nye målgrupper.

Regjeringen foreslår at det nye samfunnsoppdraget til Husbanken skal være «å førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad og støtte kommunane i deira bustadpolitiske arbeid»¹³.

I arbeidet med å gjenreise og fornye Husbanken vil førsteprioriteten fremdeles være å hjelpe vanskelegstilte på boligmarkedet. Regjeringen vil derimot også at Husbanken i større grad støtter opp om det helhetlige boligpolitiske arbeidet i kommunene. For kommuner som Asker, som har et stort press i boligmarkedet, kan et slikt helhetlig boligpolitisk arbeid handle om hvordan man fremmer mangfold og inkludering i nye byggeprosjekt. Regjeringen ønsker også å bidra til å utvikle nye boligmodeller.

Et annet punkt i «Bustadmeldinga» er et økt fokus på leiemarkedet. Regjeringen ønsker at flere utleieprosjekter skal få lån, og foreslår å endre husbanklån til utleieboliger slik at den blir mer treffsikker.

Nedenfor er en tabell som viser Husbankens tabell for helhetlig virkemiddelbruk¹⁴.

TABELL 1 HELHETLIG VIRKEMIDDELBRUK

		Helhetlig virkemiddelbruk					Husbanken	
FORUT-SETNINGER		ORGANISERING OG FORANKRING		OVERSIKT OVER BEHOV		BOLIGSOSIALE HENSYN I PLAN OG DISTRIKTPOLITISKE HENSYN I PLAN		
INNSATS-OMRÅDER	Fremskaffe utleieboliger			Bygge nye eierboliger	Kjøpe bolig	Beholde, oppgradere og tilpasse bolig	Omsorgsbygg	
STRATEGI	Kommunen 1. kjøper boliger 2. bygger nye boliger	Samarbeid med private utbyggere/utleiare	Formidle bolig i det private utleie-markedet	Utbygger bygger boliger for salg eller privatpersoner bygger i egen regi	Bistå vanskelig-stilte med å kjøpe bolig. Leie til eie Eie først	Bistå personer til å bli boende i eid eller leid bolig	Oppgradere/tilpasse eksisterende boliger og gjøre boliger tilgjengelige	Bygging og utbedring av sykehjem, omsorgsboliger og dagaktivitetscenter
HUSBANKENS VIRKEMIDLER	Lån til utleieboliger Bostøtte til leietakere Faglig støtte	Lån til utleieboliger Bostøtte til leietakere Faglig støtte	Bostøtte Faglig støtte	Lån til boligkvalitet: - Livsøpnbolig - Miljøvennlig bolig Faglig støtte	Startlån Bostøtte Investeringsstilskudd Faglig støtte	Startlån til refinansiering (eid bolig) Bostøtte Faglig støtte	Lån til boligkval.: oppgradering Tilskudd til energitiltak Startlån (eid bolig) Faglig støtte	Investeringsstilskudd Tilskudd til energitiltak Bostøtte Faglig støtte
KOMMUNENS VIRKEMIDLER	Strategi for anskaffelser MVA-komp. Kommunen kan eie inntil 30% i borettslag og min. 10% i sameier Kommunal forkjøpsrett (komm. kjøper) Utbyggingsavtaler Selge/kjøpe tomt Reguleringsplan	Strategisk boligpolitikk Tilvinningsavtale Tildelingsavtale Innleie Selge tomt Feste bort tomt	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølgning Garanti for depositum eller kontantdep. Øk. sosialhjelp Kommunal bostøtte	Selge kommunal tomt Feste bort kommunal tomt Rask saks-behandling	Øk. rådgivning Veiledning og oppfølging Kommunal forkjøpsrett (leietakere kjøper) Salg/kjøp av tomt Opprette BRL Tilskudd til etablering	Øk. rådgivning Tilskudd til etablering Veiledning Bo-oppfølgning Tjenester i bolig Øk. sosialhjelp	Øk. rådgivning Tilskudd til prosjektering og utredning: tilpasning Tilskudd til tilpasning Byggeteknikk rådgivning	Salg/kjøp av tomt MVA-komp. Reguleringsplan Utbyggingsavtaler

¹⁴ Husbanken

Politiske virkemidler

De politiske virkemidlene handler ofte om tilrettelegging gjennom prioritering av kommunal infrastruktur og kapasitet på infrastruktur som et styringsverktøy i boligpolitikken, både for å begrense utbygging, prioritere områder for boligutbygging og tilrettelegge for forsert utbygging.

- Det mest brukte kommunale virkemidlet er knyttet til rekkefølgebestemmelser på skolekapasitet.
- Kommunen kan gjennom tydelige politiske signaler ved politiske vedtak og uttalelser avklare ønsket utbygging, utbyggingstakt og liknende, som igjen kan gi utviklere og utbyggere større forutsigbarhet.
- Kommunen kan også tilrettelegge på andre måter som ved rask og smidig saksbehandling.

Organisering av det boligpolitiske og administrative arbeidet i Asker kommune

Bolig er et veldig bredt tema som berører ulike arbeidsoppgaver og ansvar i administrasjonen. Her følger en oversikt over hvordan administrasjonen i Asker kommune jobber med bolig, og hvilke deler som ivaretas av de ulike virksomhetene.

Virksomhetenes ansvarsområder

Tjenesteområde samfunnsutvikling

Tjenesteområde samfunnsutvikling har det overordnede ansvaret for bærekraftig samfunns-, areal- og transportutvikling. Dette utøves gjennom arbeidet med planstrategien og kommuneplanen, som danner grunnlag for prioriteringene i de årlige økonomiplanene og handlingsprogrammene.

Samfunnsutvikling har et særlig ansvar for å innarbeide bærekraftsmålene i samfunnsplanleggingen. Tjenesteområdets arbeidsområde omfatter kommunens areal- og transportplanlegging, langsiktig arealbruk, steds- og sentrumsutvikling, bolig- og næringsutvikling, kulturminner, grønnstruktur og sjøområder. Dette ivaretas blant annet gjennom plan- og reguleringsprosesser, byggesaksbehandling, delesak, oppmåling og seksjonering.

Tjenesteområde velferd

Tjenesteområde velferd omfatter kommunale helse-, sosial- og omsorgstjenester til innbyggere over 18 år. Dette inkluderer habiliterings- og rehabiliteringstjenester, allmennlegetjenester, hjemmebaserte tjenester, psykisk helse- og rustjenester, tjenester til personer med funksjonsnedsettelse, heldøgnsomsorg, NAV og Velferdsforvaltningen. Under velferdsforvaltningen ligger bolig og økonomiavdelingen som saksbehandler og tildeler kommunale boliger og har oversikt over behov for boliger til vanskeligstilte. Til denne avdelingen ligger også

Bolighjelpen (rettet mot det private markedet) i tillegg til forvaltning av Husbankens virkemidler som bostøtte og startlån og gir økonomisk veiledning til personer med utfordringer i forhold til privatøkonomi. Videre hadde tjenesteområde velferd og eiendom et samarbeidsprosjekt som gir råd og veiledning til enkeltpersoner om boligtilpasning. Velferd har også en rekke oppgaver og initiativ knyttet til bolig rettet mot ulike målgrupper.

Tjenesteområdet samfunnstjenester

Tjenesteområde samfunnstjenester har ansvaret for kommunale bygg og eiendommer, vei, vann og avløp, overvann, flomveier og dammer, samt brann- og redningstjenesten. I dette ligger også ansvaret for den kommunale boligmassen og strategisk kjøp og salg av boliger og bygg til kommunal bruk.

Tjenesteområde oppvekst

Tjenesteområde Oppvekst består av tre programområder. Disse er barnehage, grunnskole og barn, familie og inkludering. Programområde barn, familie og inkludering omfatter blant annet barneverntjenesten, avlastnings- og omsorgstjenester for barn og unge, pedagogisk psykologisk tjeneste, helsetjenester, voksenopplæring og tjenester for flyktninger. Oppvekst administrerer boliger for enslige mindreårige flyktninger.

Arbeid på tvers

Administrasjonen har opprettet et strategisk boligteam. Dette er et tverrfaglig team med representanter fra virksomhetene samfunnsutvikling, velferd og eiendom. Målet med det strategiske boligteamet er å bidra til at boligpolitiske problemstillinger løses på en helhetlig måte gjennom forankring og tverrfaglig samarbeid mellom aktuelle enheter i kommunen.

I tillegg foregår det løpende samarbeid mellom tjenesteområder og virksomheter i det operative arbeidet for å utvikle og skaffe kommunens målgruppe egnede boliger.

Politisk ansvar og organisering

Kommunestyret

Kommunestyret vedtar strategiske planer, blant annet temaplan for en bærekraftig boligutvikling.

Formannskapet

Formannskapet er høringsinstans for temaplan for en bærekraftig boligutvikling.

Utfordringsbildet i Asker kommune

Asker kommune har en ubalanse i boligtilbudet, sett mot behovet i befolkningen. Over 80 prosent av boligene i Asker er familieboliger, mens omtrent 40 prosent av husholdningene i kommunen er barnefamilier. Samtidig synker antallet personer per husholdning, noe som bidrar til ytterligere skjevhet mellom boligtilbudet og behovet i befolkningen.

Vi blir flere eldre i Asker. I årene som kommer vil andelen og antallet eldre i befolkningen øke. Eldre som bor i store boliger som ikke egner seg for alderdommen, kan streve med å opprettholde selvstendigheten i hverdagen. Samtidig tar de opp typiske familieboliger som er mer egnet for barnefamiliene.

Boligprisene i Asker er høye. Dette kan føre til at mange har problemer med å finne passende boliger som passer innenfor deres økonomiske rammer. Arbeidsgivere kan også møte hindringer når de prøver å rekruttere arbeidskraft, spesielt hvis ansatte ikke finner passende bosteder i nærheten av arbeidsstedet.

Asker kommune preges av en spredt bebyggelse. Villateppet som kulturlandskap har kvaliteter som kommunen ønsker å bevare¹⁵. Den spredte bebyggelsen skaper samtidig utfordringer med infrastruktur og tjenester, kollektivtransport og lange reiseavstander for innbyggerne.

Videre i kunnskapsgrunnlaget skisseres viktige temaer knyttet til de ulike utfordringene Asker kommune står i når det kommer til boligtilbud, endringer i befolkningssammensetningen og de høye boligprisene. Les mer om utfordringsbildet og hvordan Asker kommune skal møte utfordringene, i temaplanen.

Status og trender

Dette kapittelet viser statistikk over dagens bolig- og befolkningsstatus, i tillegg til trender som påvirker boligutviklingen i Asker.

Befolkningen og husholdningene

Boligutviklingen i Asker kommune er knyttet opp mot dagens og fremtidens befolkning. Hvem som bor i Asker i dag og hvem som kommer til å bo i kommunen fremover, er grunnlaget for hvor og hvilke boliger som bygges.

HVA ER DEMOGRAFI?

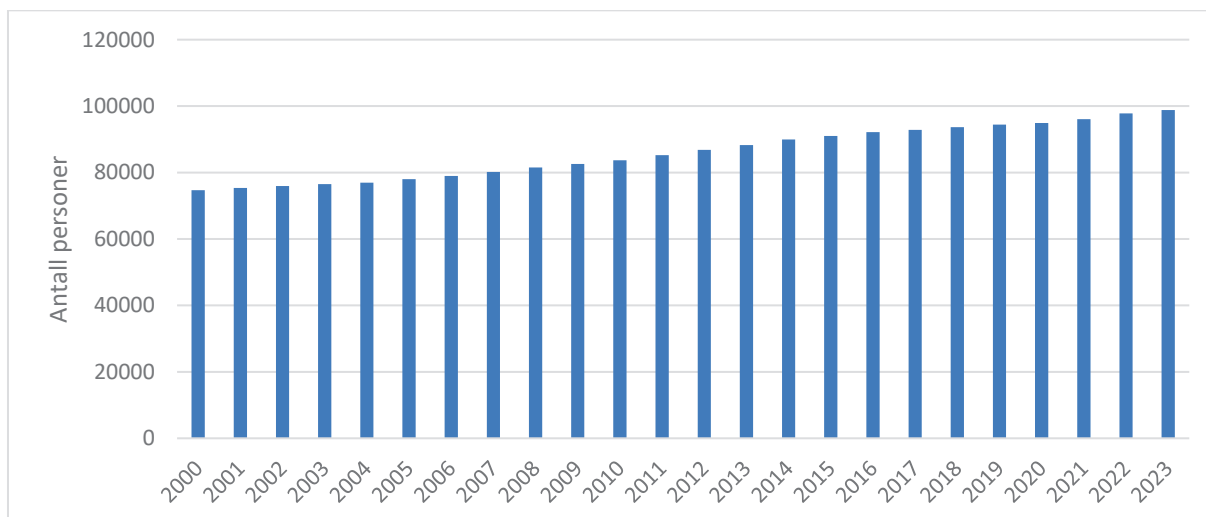
Demografi er en befolkningsbeskrivelse som hovedsakelig tar for seg fordeling av kjønn og alder innenfor et område.

¹⁵ Se kommuneplanens arealdel

Befolkningsvekst

Figuren under viser befolkningsveksten i Asker kommune fra 2000-2023.

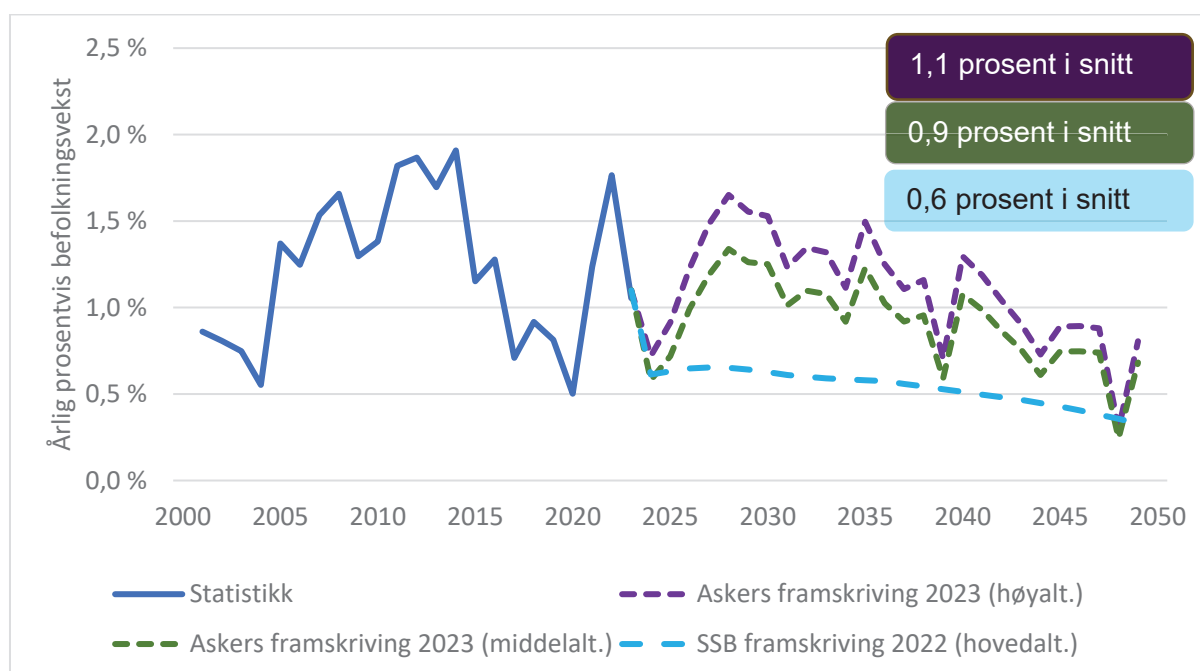
FIGUR 2 BEFOLKNINGSVEKST I ASKER KOMMUNE 2000-2023



Befolkningen i Asker kommune har økt fra litt over 70 000 til nesten 100 000 personer i perioden 2000-2023. Den største veksten fra et år til et annet var mellom 2021 og 2022.

Figuren under viser årlig prosentvis befolkningsvekst siden 2000, og ulike framskrivinger mot 2049. De stiplede linjene viser Asker kommunes egne framskrivinger og SSBs framskrivning (hovedalternativet).

FIGUR 3 ÅRLIG PROSENTVIS BEFOLKNINGSVEKST. STATISTIKK OG FRAMSKRIVING 2000-2049.¹⁶



Høyalternativet i kommunens egen framskrivning forutsetter en årlig boligproduksjon på 660 boliger i snitt, og middelalternativet 530 boliger. SSBs framskrivning legger til grunn andre forutsetninger enn boligproduksjon, i hovedsak makroøkonomiske trender og historiske data.

Siden 2000 har Asker hatt en årlig prosentvis befolkningsvekst i snitt på 1,2 prosent. I Askers høyalternativ vil årlig befolkningsvekst for perioden 2023-49 være 1,1 prosent i snitt. For Askers middelalternativ er den 0,9 prosent, og for SSBs hovedalternativ vil den være 0,5 prosent. Som figuren viser tok alle framskrivningene feil i startåret 2022, noe som vitner om at framskrivninger ikke er noen fasit, men beste mulige antakelse.

I årene fra 2007 til 2013 økte befolkningen mye på grunn av arbeidsinnvandring fra Øst-Europa. Deretter har veksten vært noe lavere fram mot 2021. De siste par årene har det vært høy boligproduksjon, som følge av større områdeutviklingsprosjekter som blant annet Vestre Billingstad og Høn/ Landås. Dette har ført til høyere befolkningsvekst. Størrelsen på ferdigregulerte boligprosjekter antyder en høy boligproduksjon og befolkningsvekst også framover. Samtidig er det flere økonomiske faktorer som allerede demper tempoet i veksten. Hvordan dette vil påvirke boligproduksjonen på sikt i Asker kommune er usikkert.

Befolkningsutvikling i lokalområdene

Internt i kommunen har det vært relativt store forskjeller mellom lokalområdene i befolkningsveksten. Tabellen nedenfor viser befolkningsutviklingen i de 11

¹⁶ Asker kommune (2022). Årlig prosentvis befolkningsvekst

lokalområdene i Asker i perioden 2000-2023, og framskrevet prosentvis endring fra 2023 til 2050.

TABELL 2 FOLKEMENGDE 2000 – 2023 – 2050 ETTER LOKALOMRÅDE¹⁷

Lokalområde	2000-2023 (prosentvis endring)	2023 (ant. Personer)	2023-2050 (framskrevet prosentvis endring)
01 Nesøya	40 %	4736	4 %
02 Holmen	47 %	14515	20 %
03 Sentrum	24 %	30902	17 %
04 Vollen	48 %	5484	27 %
05 Heggedal	59 %	6201	15 %
06 Dikemark	10 %	4536	59 %
07 Slemmestad	30 %	9387	41 %
08 Røyken	41 %	5486	39 %
09 Spikkestad	32 %	4640	28 %
10 Sætre	47 %	8764	43 %
11 Tofte	0 %	4102	37 %

Befolkningsveksten i antall personer har vært størst i Sentrum og Holmen, men størst prosentvis økning har vært i Heggedal (51 prosent), Vollen og Sætre (begge omtrent 47 prosent). For Tofte har befolkningen gått ned med 12 personer i perioden. Det tilsvarer en prosentvis endring på -0,3 prosent. I tabellen er prosentene rundet av til hele tall og derfor står Tofte med 0 prosent.

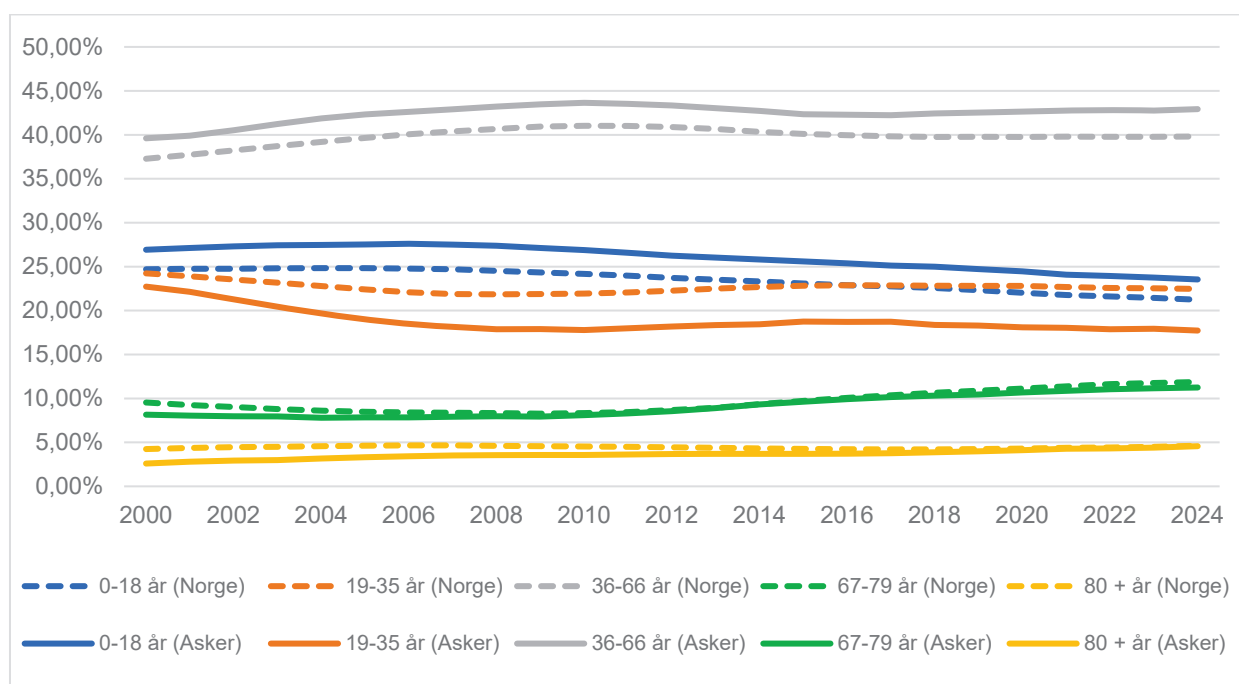
Framskrevet prosentvis endring i perioden 2023-2050 er lavere for nesten alle lokalområdene sett i forhold til perioden 2000-2023. Det er kun Tofte, Dikemark og Slemmestad som har høyere anslått prosentvis endring frem til 2050 sammenlignet med den prosentvise endringen i disse lokalområdene mellom 2000-2023.

Alderssammensetning

Figuren nedenfor viser befolkningsvekst i Asker kommune sammenlignet med Norge (stiplede linjer) fra 2000 - 2024, etter aldersgruppe.

¹⁷ Asker kommune (2023). Folkemengde i perioden 2000-2023, etter lokalområde

FIGUR 4 ALDERSFORDELINGEN AV BEFOLKNINGEN I ASKER OG NORGE 2000-2024.¹⁸



De siste 20 årene har det vært størst økning i antall personer i aldersgruppen 36-66 år i Asker. I prosentandel er aldersgruppen 80+ år økt mer i Asker sammenlignet med Norge. Utviklingen av prosentandelen i de ulike aldersgruppene er relativt like for Asker sammenlignet med Norge. Den største forskjellen er i aldersgruppe 19-35 år hvor Asker har en andel på nesten 18 prosent (2024) og Norge har rundt 22,5 prosent. For aldersgruppene 19-35 år, 67-79 år og 80+ år har Norge noe større andel enn Asker.

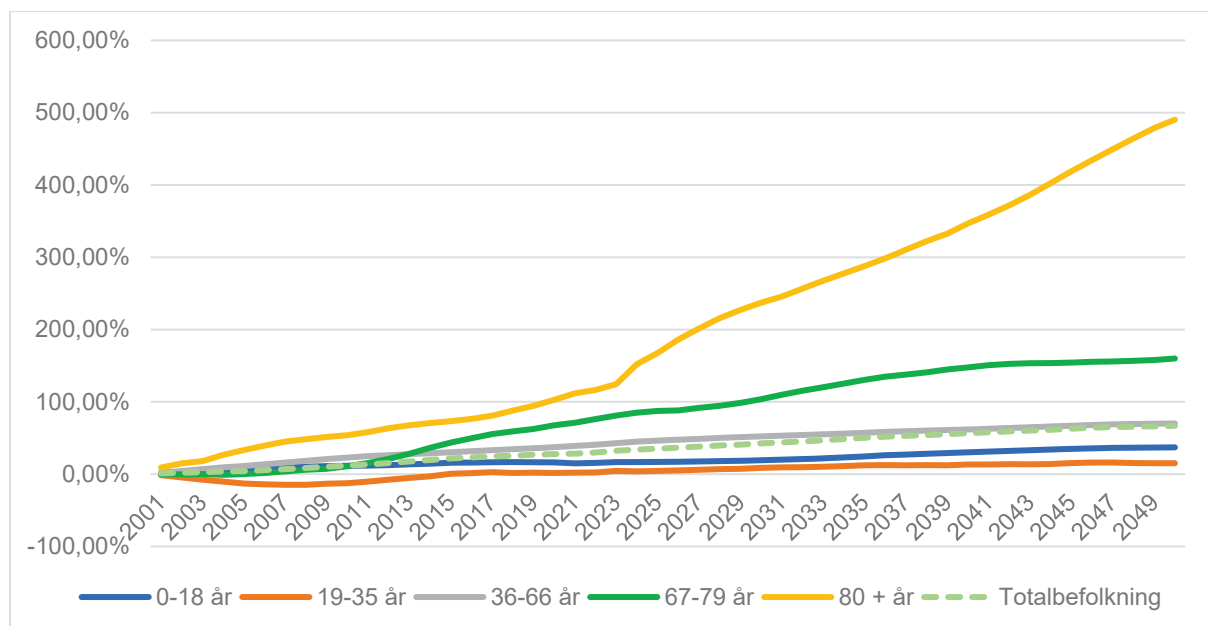
I de nærmeste tiårene vil den demografiske sammensetningen i Norge endres betydelig. Det blir flere eldre totalt sett, andelen eldre i befolkningen øker og det blir flere av de eldste eldre. Dette kan man også se i befolkningsframskrivingene for Asker.

I framskrivingene forventer man høyest økning i antall personer som er over 67 år frem til 2050 i Asker kommune. Figuren under viser prosentvis endring for fem forskjellige aldersgrupper i perioden 2000-2050.¹⁹, i tillegg til totalbefolkningens utvikling (stiplet linje).

¹⁸ SSB (2023). Tabell 07459: Befolkning, etter region, kjønn, alder, statistikkvariabel og år

¹⁹ KOMPAS (2022). Befolkningsframskriving i prosent for Asker kommune

FIGUR 5 BEFOLKNINGSFRAMSKRIVING I PROSENT FOR ASKER KOMMUNE 2000-2050, ETTER ALDERSGRUPPER



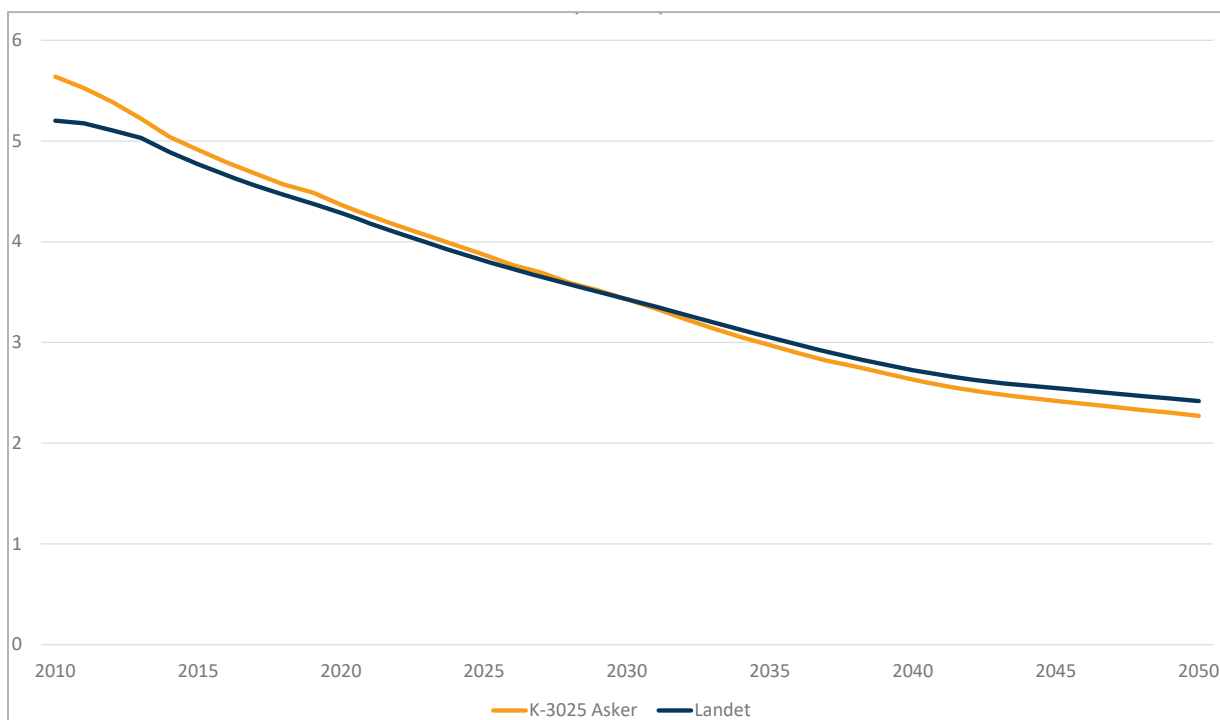
Ut ifra denne befolkningsframskrivingen er det tydelig at det vil bli mange flere over 80+ år i fremtiden. Dette har konsekvenser for aldersbæreevnen.

Aldersbæreevne

Aldersbæreevnen beskriver forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og den eldre delen av befolkningen. I 2000 var det 4,7 personer i yrkesaktiv alder per eldre. I 2030 vil dette etter prognosen være redusert til 3,3 og i 2050 til 2,5²⁰. Når aldersbæreevnen er høy er det flere skattebetalere som betaler kostnadene for pleie- og omsorgstjenester for eldre. Når aldersbæreevnen er lav er det til sammenligning færre skattebetalere som betaler for de samme tjenestene. Under kan man se utviklingen av aldersbæreevnen fram til 2050.

²⁰ Kompas (2022). Kommunale data - Beregning av arbeidsføre per eldre

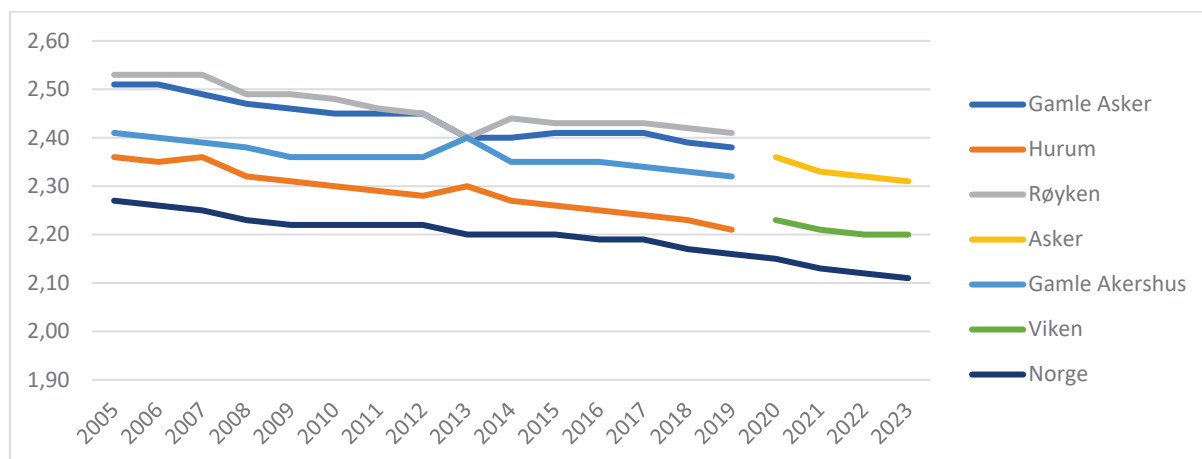
FIGUR 6 ALDERSBÆREEVNEN, ANTALL PERSONER I YRKESAKTIV ALDER (16-66 ÅR) MOT ANTALL ELDRE (67+ ÅR. ASKER OG HELE LANDET, FRA 2010 FREMSKREVET TIL 2050.²¹



Husholdningssammensetningen

En annen faktor som påvirker boligmarkedet, er husholdningssammensetningen. Figuren under viser utviklingen av antall personer per privathusholdning siden 2005 i Asker.

FIGUR 7 PERSONER PER PRIVATHUSHOLDNING FOR PERIODEN 2005-2023²²



²¹ Agenda Kaupang (2022). Rapport helhetlig boligtrapp i Asker

²² SSB (2023) Tabell 09747: Privathusholdninger, personer i privathusholdninger og personer per privathusholdning

Husholdningene blir stadig mindre i Norge, og selv om Asker har større husholdninger i snitt enn landet og fylket, så er trenden like nedadgående som nasjonalt. Faktorer som påvirker tallene er at flere bor alene, og at det fødes færre barn per familie. Tabellen nedenfor viser utviklingen for husholdningstyper.

(alternativ tekst)

Husholdningene blir stadig mindre i Norge, og selv om Gamle Asker, Røyken og Asker har større husholdninger i snitt enn landet og fylket, så er trenden like nedadgående som nasjonalt. Hurum hadde færrest personer per husholdning av kommunene og fylket før sammenslåing, men hadde allikevel et høyere snitt enn det nasjonale nivået. Tabellen nedenfor viser utviklingen for husholdningstyper.

TABELL 3 HUSHOLDNINGSTYPER I 2005 OG 2023, ASKER, NYE AKERSHUS OG NORGE²³

	2005	2023
Aleneboende		
Asker	30 %	33 %
Nye Akershus	31 %	35 %
Norge	38 %	41 %
Familier uten hjemmeboende barn		
Asker	24 %	28 %
Nye Akershus	24 %	27 %
Norge	23 %	28 %
Familier med barn 0-17 år		
Asker	36 %	30 %
Nye Akershus	35 %	29 %
Norge	30 %	24 %
Familier med hjemmeboende barn over 17 år		
Asker	10 %	9 %
Nye Akershus	9 %	8 %
Norge	9 %	7 %

Statistikken for husholdningstyper i Asker viser at gruppen «familier uten hjemmeboende barn» har økt fra 24 til 28 prosent siden 2005. Familier med barn under 18 år har hatt en nedgang fra 36 prosent, og utgjør i dag 30 prosent av Askers husholdninger. Andelen for aleneboende har økt med 3 prosentpoeng i Asker.

Sammenlignet med Nye Akershus og landet har Asker lavere andel aleneboende, og høyere andel familier med barn under og over 17 år. Nye Akershus referer til nytt fylke av 2024 og er sammenslått tidsserie fra gamle Akershus fylke og Viken fylke.

²³ SSB (2022) Tabell 06070: Privathusholdninger, etter husholdningstype

TABELL 4 ANDELEN ELDERE I PRIVATHUSHOLDNINGER SOM BOR ALENE, ASKER, NYE AKERSHUS OG NORGE. 2005 OG 2023.²⁴

	2005	2023
67-79 år		
Asker	27 %	25 %
Nye Akershus	30 %	27 %
Norge	33 %	29 %
80 år eller eldre		
Asker	52 %	45 %
Nye Akershus	55 %	48 %
Norge	59 %	51 %

Andelen eldre som bor alene i Asker har sunket siden 2005, både i aldersgruppen 67-79 år og 80 år eller eldre. Dette følger utviklingen i nasjonale tall, hvor 29 prosent mellom 67-79 år i dag bor alene, og 51 prosent i gruppen 80 år eller eldre. Noe av forklaringen kan være at forventet levealder for menn har økt.

For Nye Akershus bor noen færre eldre personer alene enn for landet generelt. Og for Asker er det en lavere andel som bor alene sammenlignet med Nye Akershus.

Personer som bor på institusjon med felleleshusholdning er ikke med i tallene.

Boligtilbud og boligbygging

Demografiske endringer i kommunen vil påvirke boligtilbud og etterspørsel i årene fremover. En aldrende befolkning i stadig mindre husholdninger har for eksempel andre behov enn barnefamilier. Som planmyndighet er det kommunens rolle å legge til rette for passende boligbygging i årene fremover. Dagens boligtilbud er et resultat av trender som strekker seg mange tiår tilbake.

Boligtilbud – antall boliger

I perioden fra 2000 til 2023 har det vært en betydelig vekst i antall boliger i Asker kommune. Tall fra 2023 viser en økning på 11551 nye boliger i denne perioden²⁵. Det tilsvarer cirka 28 prosent av totalt antall boliger i Asker i 2023. Denne utviklingen har ført til at det er rundt 41 400 boliger i Asker i dag²⁶.

²⁴ SSB (2022) Tabell 06844: Personer 67 år og over i privathusholdninger, etter alder og antall personer i husholdningen

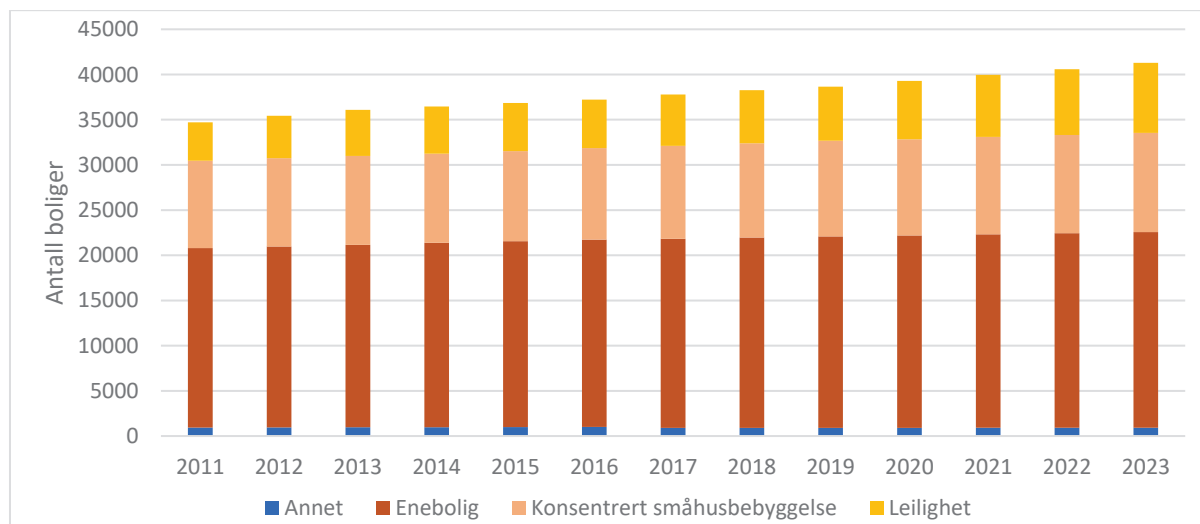
²⁵ Kompas (2023). Endring i antall boliger i Asker fra 2000-2023, etter boligtype

²⁶ SSB (2022). Tabell 06265: Boliger, etter statistikkvariabel, region, bygningstype og år

Boligsammensetning

Figuren under viser denne utviklingen av antall boliger etter boligtype for hele Asker.

FIGUR 8 ENDRING I ANTALL BOLIGER I ASKER FRA 2011-2023, ETTER BOLIGTYPE²⁵



Leilighet er den eneste boligtypen hvor prosentandelen av totalt antall boliger har økt hvis man sammenligner tall fra 2011 og 2023. Boligtypene «småhus» og «eneboliger» utgjør begge en lavere prosentandel av total boligmengde i 2023 sammenlignet med 2011. Kategorien «Annet» er i hovedsak det som faller utenfor de vanligste boligtypene. Det er for eksempel sykehjem og boliger med tjenester. Det gjelder for alle figurene i dette kapittelet med kategori «Annet».

Statistikk fra SSB kategoriserer boligtypene litt annerledes, og den lar seg dermed ikke sammenligne med statistikken i de forrige figurene (dataene i alle fremstillingene hentes fra matrikkelen, men SSB kategoriserer boligtypene ulikt i statistikkbanken og i dataene som leveres kommunene på lavere geografisk nivå).

I statistikken fra statistikkbanken er 21 prosent av boligmengden blokkleiligheter. Til sammenligning har Bærum 37 prosent blokkleiligheter, Drammen har 31 og Oslo 72 prosent. For Viken er andelen 22 og for Norge 25 prosent.

Småhusbebyggelse utgjør 24 prosent i Asker, mot 30 i Bærum, 28 i Drammen og 15 i Oslo. For Viken er andelen 25 og for Norge 21 prosent.

Eneboligene utgjør 53 prosent i Asker, mot 29 i Bærum, 37 i Drammen og 8 prosent i Oslo. For Viken og Norge er andelen 48 prosent.

TABELL 5 BOLIGSAMMENSETNINGEN I ASKER, BÆRUM, OSLO OG DRAMMEN.²⁷

	2010	2023
Enebolig		
Drammen	16534	17858
Bærum	15160	15896
Asker	19349	21515
Oslo	25783	27845
Tomannsbolig		
Drammen	6292	6653
Bærum	6983	7254
Asker	3417	3928
Oslo	19078	21353
Rekkehus, kjedehus og andre småhus		
Drammen	5773	6482
Bærum	8640	9178
Asker	5200	5903
Oslo	29759	31432
Boligblokk		
Drammen	11717	14645
Bærum	14494	20210
Asker	4813	8325
Oslo	224518	251327

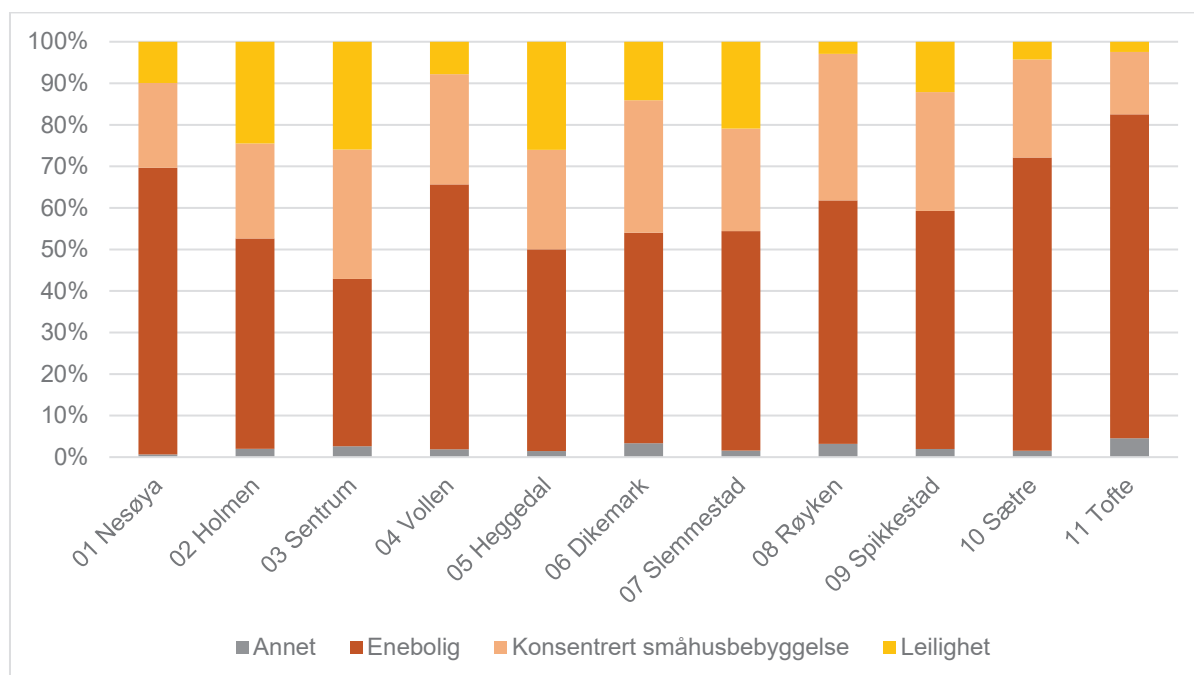
Tabellen over viser fordeling av boliger etter boligtypene enebolig; tomannsbolig; rekkehus, kjedehus og andre småhus; og boligblokk. Figuren sammenligner Drammen, Bærum Asker og Oslo kommune og viser utviklingen mellom 2010 og 2023. Disse tallene er hentet fra SSB, og har derfor SSBs inndeling av boligtyper.

Tabellen viser at Asker kommune har en lav andel blokkleiligheter, sammenlignet med for eksempel Drammen. Asker har derimot en prosentvis sterk vekst av blokkleiligheter mellom 2005 og 2023.

Det er forskjeller på hvilke boligtyper som dominerer lokalområdene. For eksempel er over halvparten av boligene i kommunen eneboliger, men forskjellene mellom Tofte (78 prosent eneboliger) og Sentrum (40 prosent eneboliger) er store. Figuren under viser denne fordelingen av boligtyper i alle lokalområdene.

²⁷ SSB (2023). Tabell 06265: Boliger, etter statistikkvariabel, region, år og bygningstype.

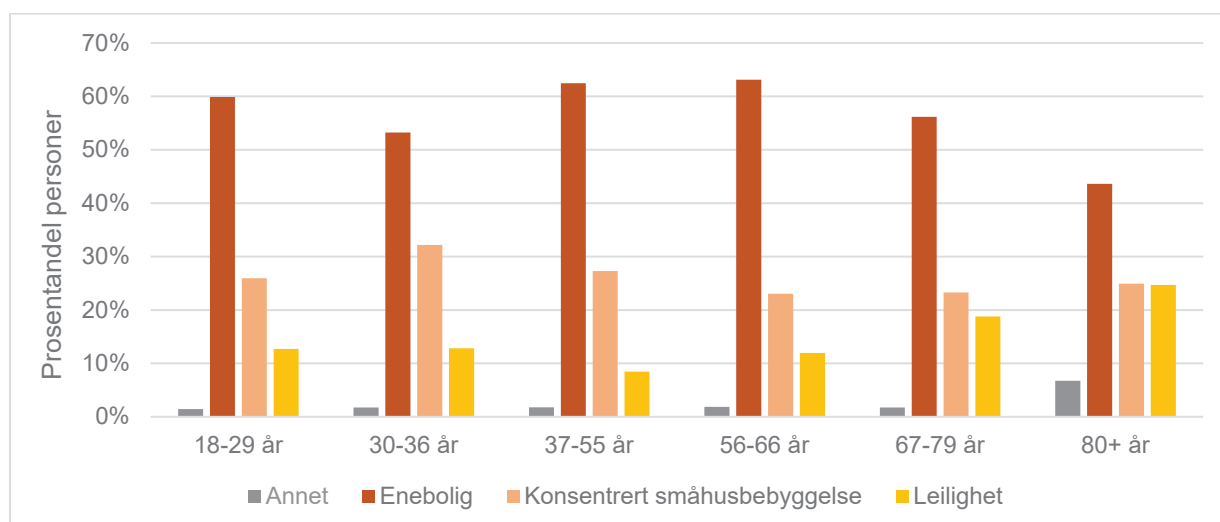
FIGUR 9 BOLIGSAMMENSETNING I LOKALOMRÅDER I 2022, ETTER BOLIGTYPE²⁸



Både tidligere Asker, Røyken og Hurum har tradisjonelt vært villaområder. Sentrale områder som Asker sentrum har de senere årene blitt bygget ut med mange leiligheter i henhold til strategien om å bygge tett rundt knutepunktene. Dette forklarer noe av forskjellene mellom lokalområdene nord og sør i kommunen.

Figuren under viser hvilke boligtyper folk bodde i etter aldersgruppe i 2020 i Asker.

FIGUR 10 FORDELING AV VOKSNE INNBYGGERE ETTER BOLIGTYPE OG ALDERSGRUPPE I 2020.²⁹



²⁸ KOMPAS (2022). Boligsammensetning i lokalområder, etter boligtype

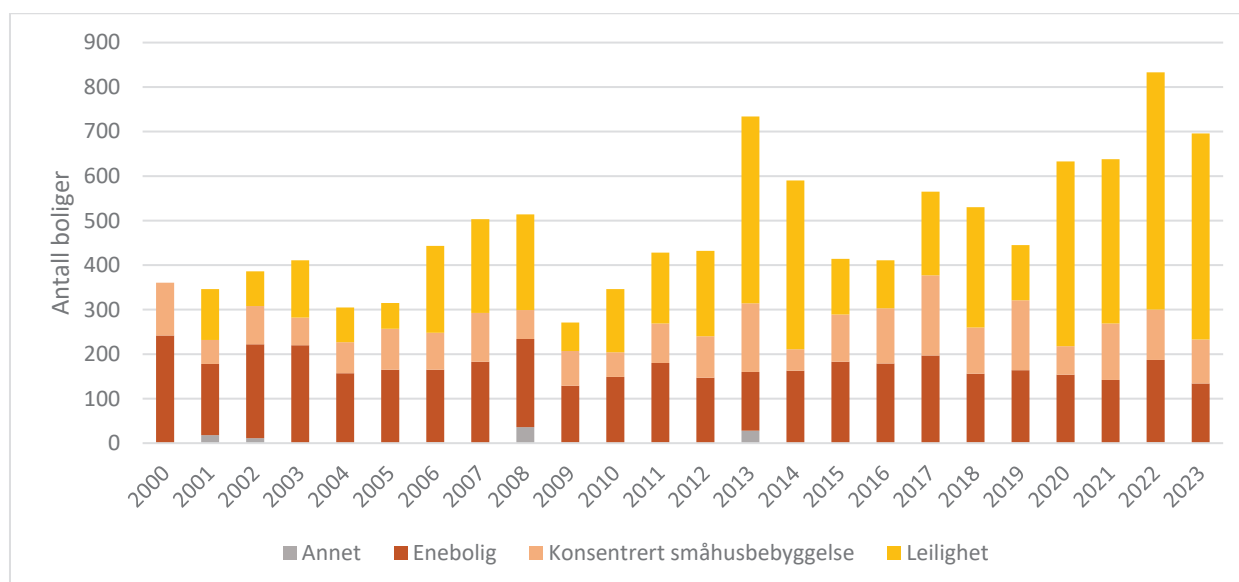
²⁹ Prognosesenteret (2020). Innbyggere etter boligtype og aldersgruppe

Det er flest personer i alle aldersgruppene som bor i enebolig. Det kan forklares av at det er boligtypen det er mest av i kommunen. De over 67 år skiller seg ut fra de andre aldersgruppene med en del større andel som bor i leiligheter. De i aldersgruppe 30-36 år har den største andelen som bor i konsentrert småhusbebyggelse²⁹.

Boligtypen det har vært bygget mest av er leiligheter. I perioden fra 2000 til 2023 ble det bygget litt over 5000 leiligheter, mot omtrent 4100 eneboliger i samme periode. Likevel er eneboliger fremdeles den dominerende boligtypen i den totale boligmassen i kommunen. 59 prosent av totalt antall boliger i 2006 var eneboliger, mens litt under 54 prosent er eneboliger i dag. Til sammenligning har andelen leiligheter steget fra rundt 12 prosent til nesten 20 prosent av boligene i kommunen²⁶.

Figuren under viser boligbygging i Asker i perioden 2000-2023.

FIGUR 11 BOLIGBYGGING PER ÅR I ASKER FRA 2000-2023, ETTER BOLIGTYPE³⁰

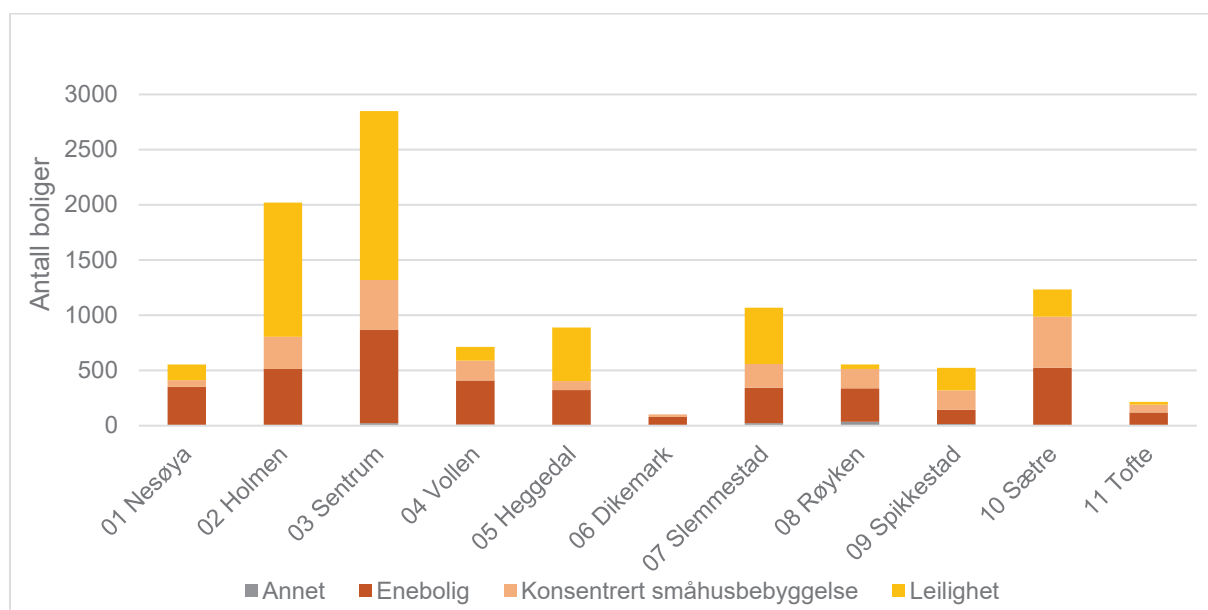


Figuren viser at byggingen av leiligheter i perioden 2013-2014 var høyere enn vanlig. Grunnen er blant annet utvikling i sentrale områder rundt Asker sentrum og Heggedal, og spesielt i perioden fra 2020 og frem til i dag med områdeutviklingsprosjektene Vestre Billingstad og Høn/ Landås. De andre boligtypene har hatt en relativt jevn vekst i samme periode. Foruten noen prosjekter kommer eneboligproduksjonen i hovedsak av såkalt eplehagefortetting (deling av tomter i villastrøk).

Det er store forskjeller på hvor mye det bygges i de ulike lokalområdene i kommunen. I figuren under kan man se hvor mange boliger som har blitt bygget i de ulike lokalområdene siden 2000.

³⁰ KOMPAS (2022). Boligbygging i Asker 2000-2022, etter boligtype

FIGUR 12 BOLIGBYGGING I LOKALOMRÅDENE 2000-2022, ETTER BOLIGTYPE³⁰

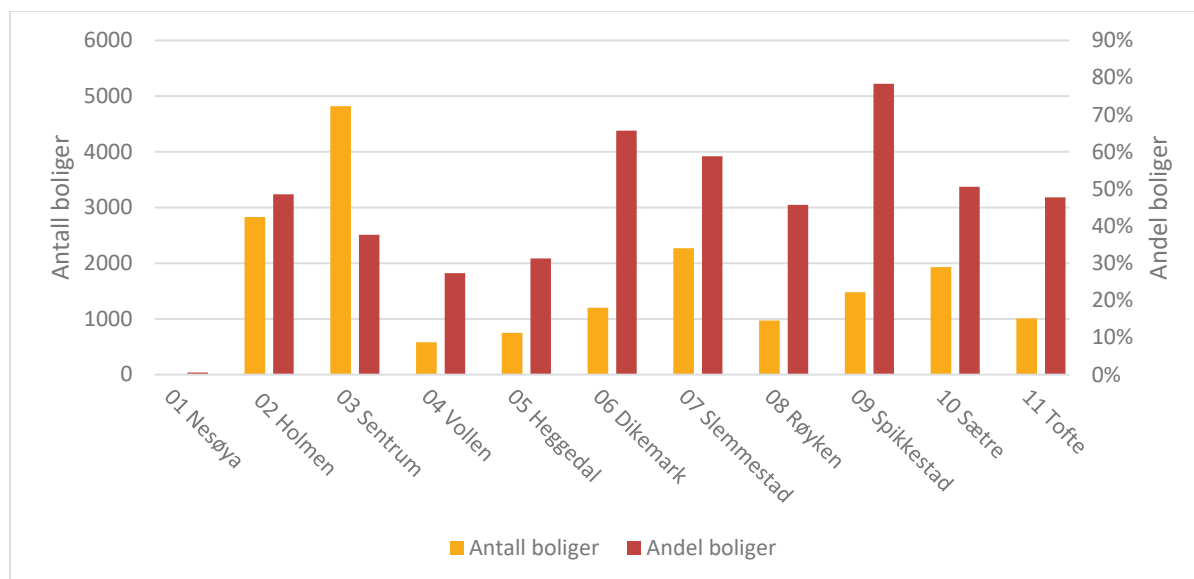


Boligbyggingen har hovedsakelig vært i lokalområdene Holmen og Sentrum. Det er også i disse områdene det er planlagt å bygge flest nye boliger de neste 20 årene. Bygging av leiligheter har dominert boligutbyggingen i disse to lokalområdene. I andre lokalområder som Nesøya, Vollen, Røyken, Sætre og Tofte har boligbyggingen vært dominert av eneboliger.

Figuren under viser kommunens boligbyggeprogram³¹, som er planlagt boligproduksjon frem mot 2050. Boligbyggeprogrammet er vedtatt i kommuneplanens arealdel.

³¹ Asker kommune (2022). Boligbyggeprogrammet - Kommuneplanens arealdel 2022-2034

FIGUR 13 BOLIGBYGGING 2022-2050, HENTET FRA BOLIGBYGGEPROGRAMMET I KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2022-2034



Sentrum, Holmen og Slemmestad ligger alle over 2000 nye boliger i perioden fram til 2050. Det er ikke planlagt noen større boligprosjekter i lokalområde Nesøya, kun generell foretting.

TABELL 6 BOLIGBYGGING FREM MOT 2050, FORDELT PÅ PRIORITERT VEKSTOMRÅDE OG NORD/SØR FOR NULLVEKSTLINJEN

Boligbygging i hele Asker kommune			
70 % av boligbyggingen vil skje innenfor prioriterte vekstområder			
Asker nord		Asker sør	
Innenfor prioriterte vekstområder	Utenfor prioriterte vekstområder	Innenfor prioriterte vekstområder	Utenfor prioriterte vekstområder
10765	2703	968	2240
80 prosent	20 prosent	30 prosent	70 prosent

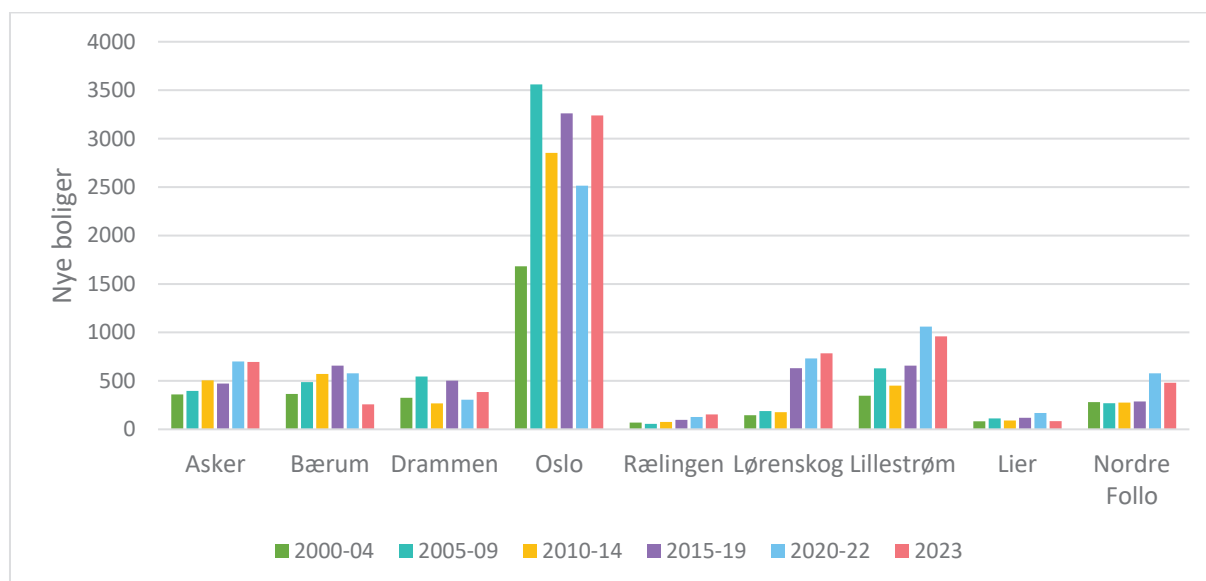
Tabellen over viser hvordan den planlagte boligbyggingen i Asker kommune fordeler seg innenfor og utenfor prioriterte vekstområder nord og sør i kommunen. Nord/sør henviser til nullvekstlinjen for personbiltransport³².

Boligbygging i Osloregionen

Hvor det bygges boliger påvirker hvor folk flytter og bosetter seg. Figuren under viser antall nye boliger siden 2000 i utvalgte kommuner i regionen.

³² Asker kommune (2023). Kommuneplanens arealdel

FIGUR 14 NYE FERDIGSTILTE BOLIGER I REGIONEN 2000-2023³³

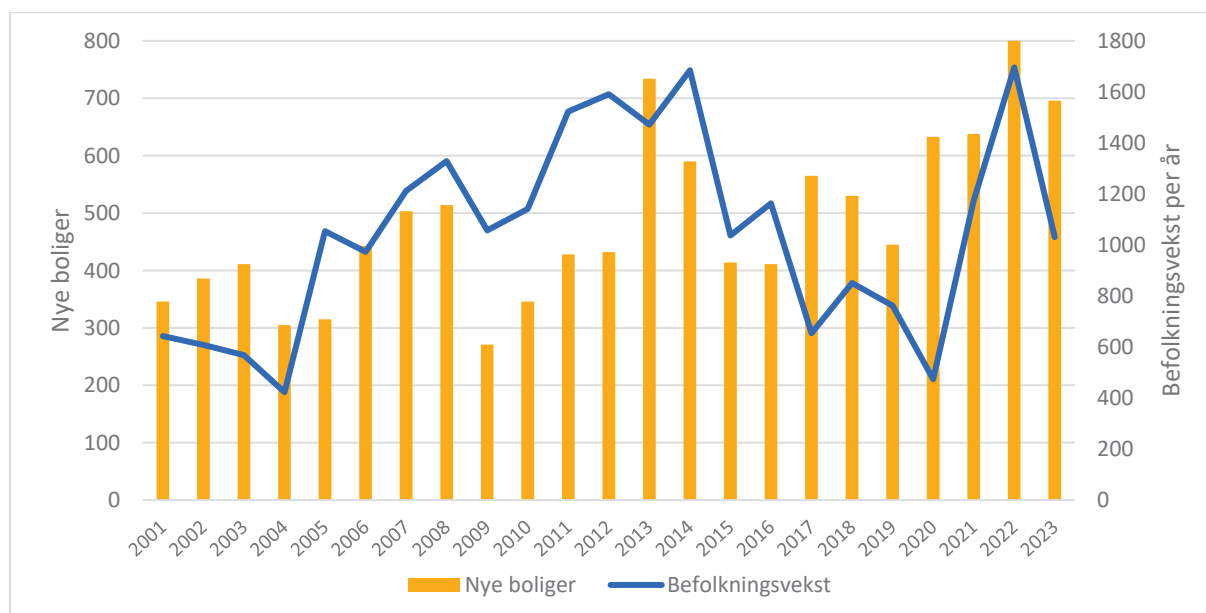


De siste årene har Asker fullført et høyere antall boliger sammenlignet med de tidligere periodene. Lørenskog, Lillestrøm og Nordre Follo har hatt samme utvikling.

Bolig- og befolkningsvekst

Asker er en del av pressområdet rundt Oslo. Nye boliger tiltrekker innflyttere, og dermed er befolkningsveksten nært knyttet til byggeaktiviteten. Under viser figuren hvordan befolkningsutviklingen og boligveksten i stor grad følger hverandre.

FIGUR 15 BEFOLKNINGSVEKST SAMMENLIGNET MED BOLIGBYGGING 2001-2023³⁴



³³ SSB (2022). Tabell 05889: Byggeareal. Boliger og bruksareal til bolig, etter bygningstype

³⁴ SSB (2023). Tabell 07459: Befolkning, etter region, kjønn, alder, statistikkvariabel og år; SSB 05589 Byggeareal, boliger og bruksareal etter boligtype.

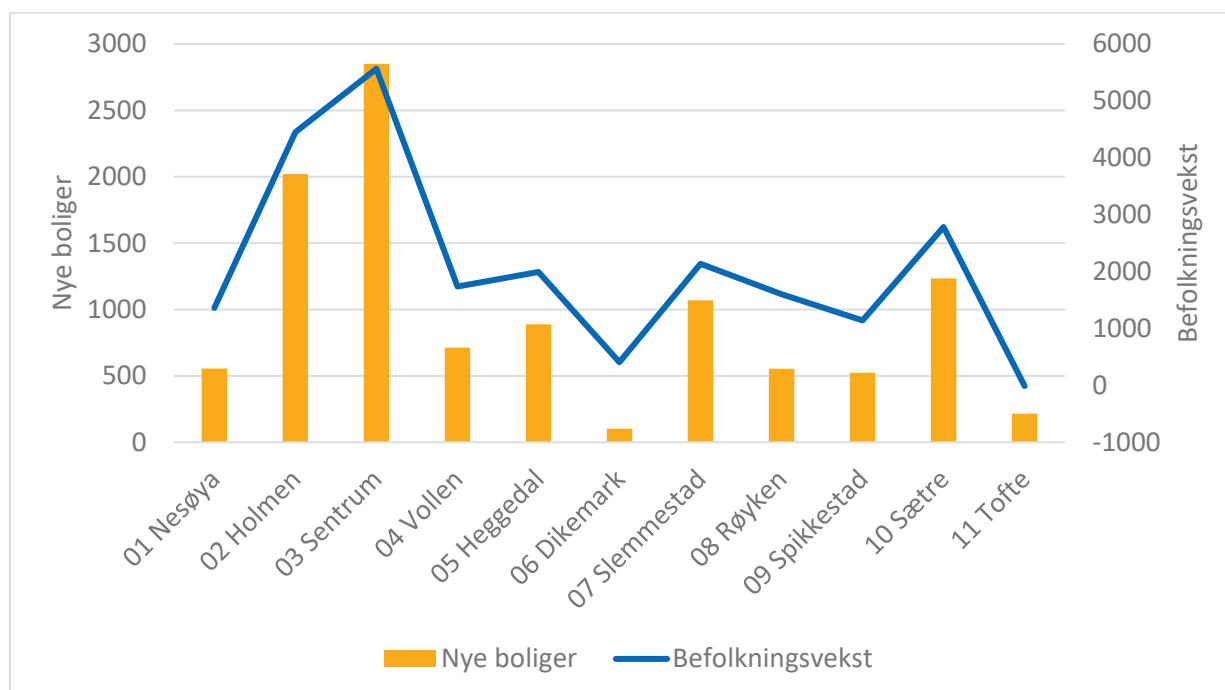
Historiske tall viser at befolkningsveksten har vært relativt jevn i forhold til boligveksten i kommunen. En mulig årsak til at befolkningsveksten var høyere i perioden 2005-14 kan være at det kom mange arbeidsinnvandrere til Norge i den perioden, og mange av disse etablerte seg først i eksisterende boliger på leiemarkedet.

Det er ikke gitt at disse tallene følger hverandre i alle norske kommuner. For eksempel er det antall arbeidsplasser som påvirker befolkningsveksten flere steder i større grad enn boligproduksjonen. Men Asker kommune er del av et større pressområde i Oslo-regionen, og dersom det bygges en bolig vil en husholdning flytte inn i den. Dersom den husholdningen flytter fra en annen bolig i kommunen, vil en annen husholdning også flytte inn i den boligen. En regresjonsanalyse fra Akershus fylkeskommune i 2014 påviste en sammenheng mellom boligproduksjon og befolkningsvekst i gamle Asker kommune.³⁵

Arbeidsinnvandring har vist å kunne påvirke befolkningsveksten uten å påvirke antall boliger i kommunen. Da er det leiemarkedet som absorberer befolkningsveksten.

Figuren nedenfor sammenligner boligvekst og befolkningsvekst i lokalområdene. Venstreaksen viser befolkningsvekst i antall personer, og høyreaksen antall nye boliger.

FIGUR 16 BOLIGBYGGING OG BEFOLKNINGSVEKST I LOKALOMRÅDENE 2000-2022.³⁶



³⁵ Akershus fylkeskommune (2016). Akershusstatistikk nr. 3-2016: Befolkningsprognoser for Akershus 2016-2031

³⁶ KOMPAS (2022). Boligbygging og befolkningsvekst i lokalområdene 2000-2022

Boligproduksjon og befolkningsvekst følger hverandre ganske tett i alle lokalområdene. Tofte er det eneste lokalområde med negativ befolkningsvekst. Sammen med Dikemark er også Tofte en av de to lokalområdene med lavest boligproduksjon.

Kostnadsøkning og usikkerhet i boligbyggingen

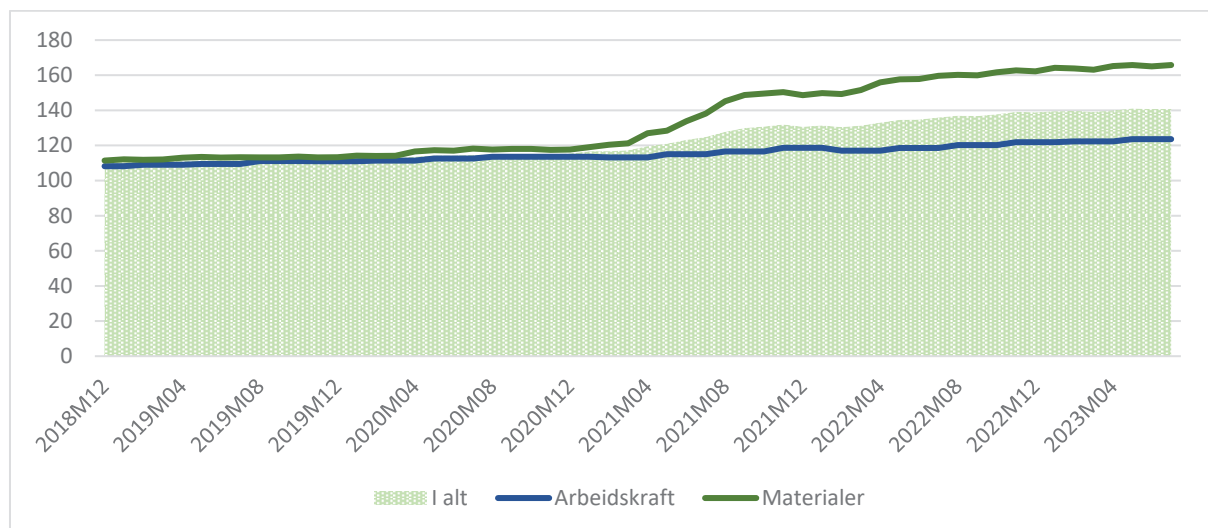
Etterspørselen etter nye boliger har falt betydelig fra 2022 til 2023. Dette skyldes i stor grad usikkerheten på boligmarkedet som følge av økt styringsrente, høy inflasjon og husholdningenes nedgang i realinntekt³⁷. Ifølge en rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) har nyboligsalget falt med 60 prosent på to år, og 40 prosent sammenlignet med gjennomsnittet de siste 10 årene. I tillegg til usikkerheten i markedet peker SØA på økte bygge- og finanskostnader som en forklaring på nedgangen i boligproduksjonen.

HVA ER BYGGEKOSTNADSINDEKSEN?

Byggekostnadsindeksen måler prisutviklingen på innsatsfaktorene til bygging av boliger. Byggekostnadene er ikke påvirket av endret produktivitet eller endringer i byggmesteren, entreprenøren eller installatøren sine fortjenestemarginer.

Figuren under viser utviklingen i Byggekostnadsindeksen i Norge siden 2018 ved å legge sammen arbeidskraft og materialkostnader^{37, 37}.

FIGUR 17 BYGGEKOSTNADSINDEKSEN 2018 TIL 2023



³⁷ Samfunnsøkonomisk analyse (2023). Effekter av kostnadsøkninger og usikkerhet i boligmarkedet. Rapport bestilt fra Husbanken

I begynnelsen av 2021 var det en betydelig stigning i materialkostnader for byggebransjen i Norge. I tillegg til de økte finanskostnadene ved høyere rente gir dette konsekvenser for boligbygging i hele landet.

Eie og leie

Eierandelen i Norge er høy, i 2022 var den på 76,4 prosent^{38, 39}.

I 2023 var det 23,7 prosent (tilsvarende 605 241 husholdninger) av husholdningene i Norge som bodde i en leid bolig. I Asker kommune var det 18 prosent av alle husholdninger som bodde i leid bolig³⁸. De fleste leier i det private leiemarkedet av ikke-profesjonelle utleiere (privatpersoner).

Under er en tabell som viser andelen som eier og leier i Asker, Norge og Viken. Tallene viser at andelen som eier og leier boligen sin har vært stabil i alle tre regioner de siste årene.

TABELL 7 ANDELEN EIERE OG LEIER I ASKER, VIKEN OG NORGE I 2020, 2021 OG 2022

	2020	2021	2022	2023
Selveier				
Asker	80,1 %	79,8 %	79,8 %	79,6 %
Viken	68,1 %	68,2 %	68,1 %	67,8
Norge	62,7 %	62,8 %	62,9 %	62,7 %
Andels-/aksjeeier				
Asker	2,3 %	2,2 %	2,4 %	2,4 %
Viken	11,4 %	11,2 %	11,1 %	11,1 %
Norge	13,7 %	13,6 %	13,5 %	13,6 %
Leier				
Asker	17,6 %	18,0 %	17,8 %	18,0 %
Viken	20,5 %	20,6 %	20,8 %	21,1 %
Norge	23,6 %	23,6 %	23,6 %	23,7 %

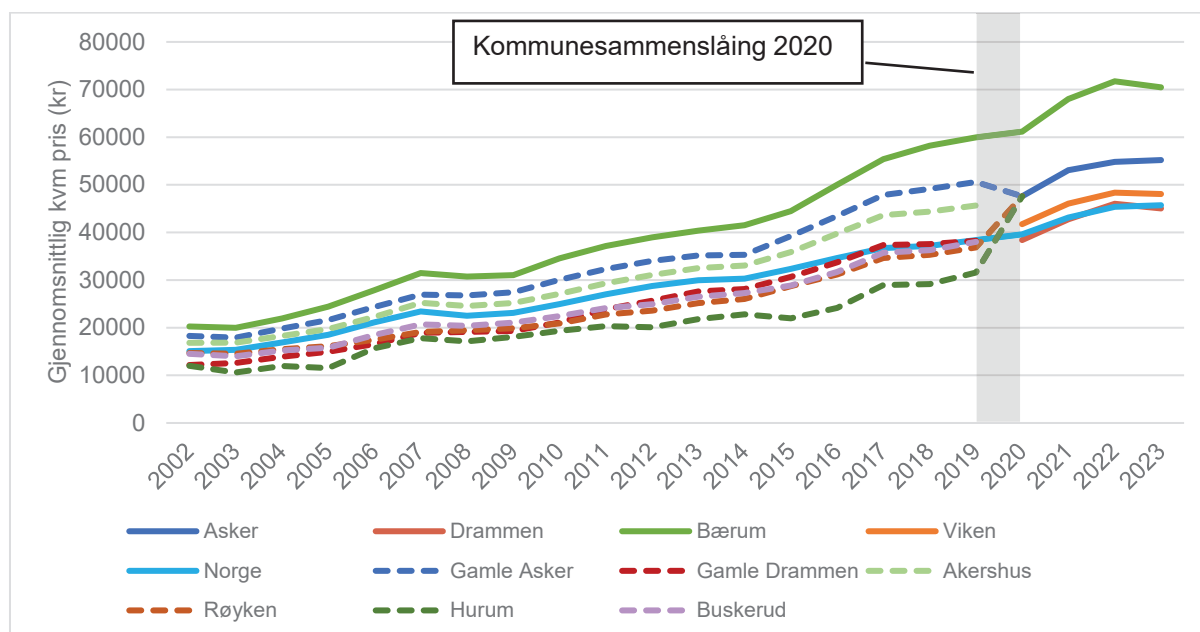
Boligpriser

Befolkningsvekst, befolknings- og husholdningssammensetning, og boligbygging påvirker og påvirkes av boligprisene innad i Asker og utenfor i nærliggende kommuner og regioner.

³⁸ SSB (2022). Tabell 11084: Husholdninger etter eierstatus

³⁹ Eierandelen varierer noe ut ifra hvilken statistikkbank man benytter, og kan derfor ligge et sted mellom 70 til nesten 82 prosent

FIGUR 18 GJENNOMSNTTILIG KVM PRIS PÅ BRUKTE BOLIGER I ET UTVALG KOMMUNER, FYLKER OG I NORGE I PERIODEN 2002-2023



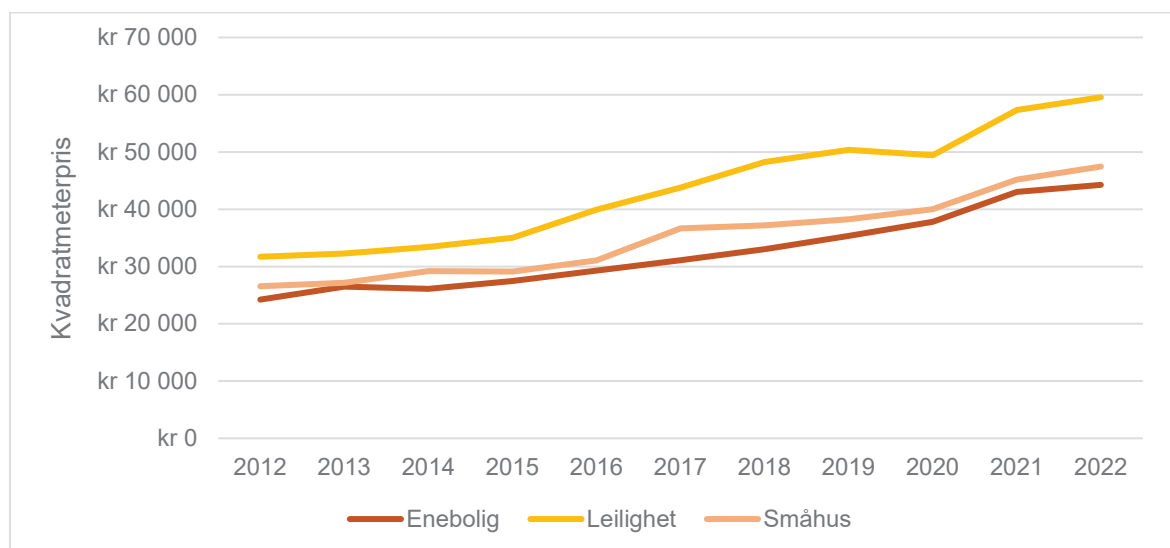
Figuren over⁴⁰ viser utviklingen av gjennomsnittlig kvadratmeter (kvm) pris for brukte boliger i enkelte kommuner i regionen, nytt og gammelt fylke og for hele landet både før og etter kommunesammenslåingen i 2020. Tallene er gjennomsnittet for kvm prisene til eneboliger, blokkleiligheter og småhus. Figuren viser at forskjellene i gjennomsnittlig kvadratmeterpris mellom kommunene har økt i perioden.

Kommunesammenslåingen i 2020 skapte endringer i gjennomsnittlig kvm pris i de nye kommunene Asker og Drammen, og i det nye fylket Viken. Siden sammenslåingen har prisene fortsatt å stige i alle kommunene og Viken. Bærum kommune har hatt høyest gjennomsnittlig kvm pris både før og etter sammenslåingen som man kan se av grønn heltrukken linje. Det har vært en liten nedgang fra 2022 til 2023 for Viken, Drammen og Bærum. For Asker og hele landet har gjennomsnittlig kvm pris økt i samme periode, men i svært liten grad.

Figuren under viser gjennomsnittlig kvm pris for alle boligtyper i perioden fra 2012-2022, fordelt på lokalområdene i Asker.

⁴⁰ SSB (2023) Tabell 06035: Selveierboliger. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris og antall omsetninger

FIGUR 19 GJENNOMSNI TT LIG KVM PRIS I ASKER FRA 2012-2022, ETTER BOLIGTYPE.⁴¹

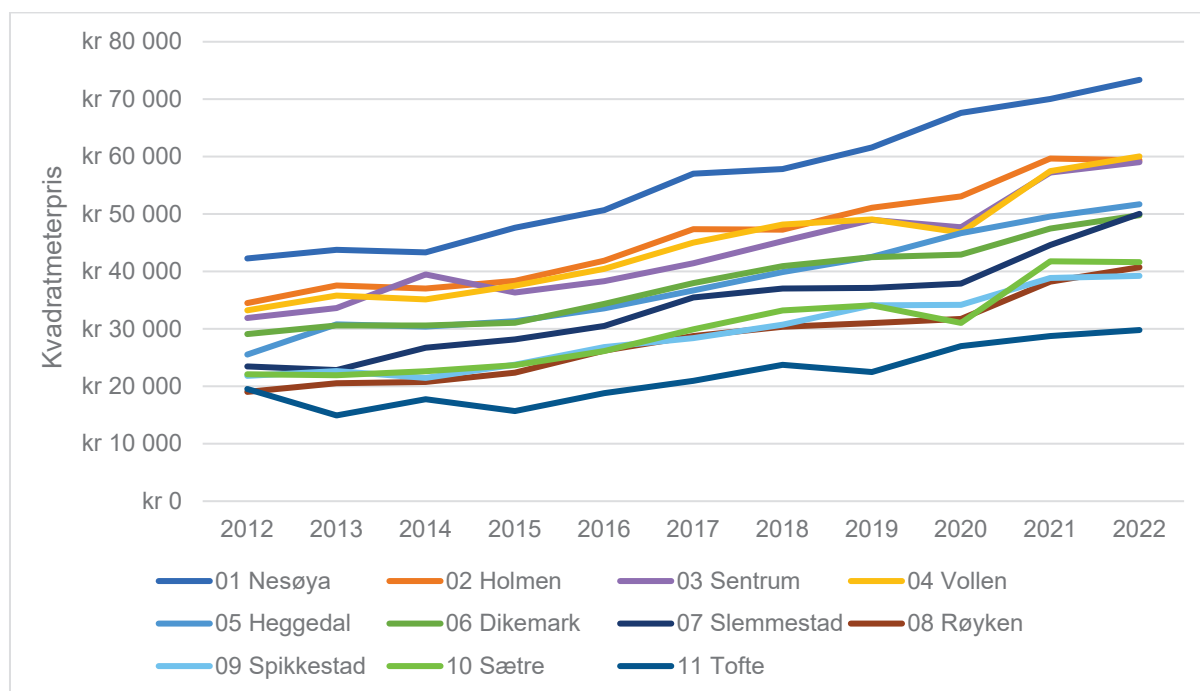


Den gjennomsnittlige kvm pris har gått opp for alle de tre forskjellige boligtypene i perioden. Deler man perioden opp i to ser man at 2017-2022 hadde nær dobbelt så høy økning i gjennomsnittlig kvm pris (13 155 kr) sammenlignet med 2012-2017 (6 882 kr).

En sammenligning av lokalområdene viser at Nesøya har hatt den høyeste økningen i kvm pris hvis man ser på gjennomsnittet for de tre boligtypene. Ser man på utviklingen fra 2012 til 2022 basert på boligtyper, er det Vollen som har hatt høyest økning for småhus (26 500kr), Nesøya for eneboliger (36 900kr) og Sentrum for leiligheter (36 800kr).

⁴¹ Tallene er hentet fra Prognosesenteret. De har andre kategorier på boligtyper enn de som har vært brukt tidligere i dokumentet.

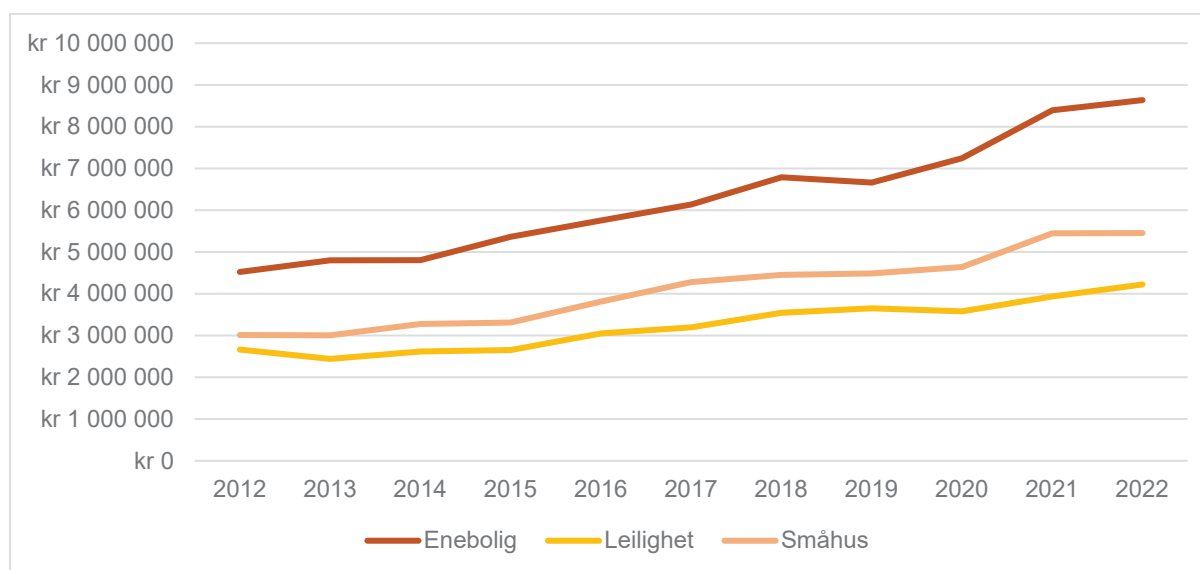
FIGUR 20 GJENNOMSNIITTLIG KVM PRIS I ASKER 2012-2022, ETTER LOKALOMRÅDE⁴²



De gjennomsnittlige kvm prisene har hatt en relativt jevn økning i alle lokalområdene siden 2012. Nesøya er lokalområde med klart høyest gjennomsnittlig kvm pris og Tofte er lokalområde med klart lavest.

Figuren under viser medianomsetning basert på boligtyper i samme periode, altså hva en bolig faktisk koster.

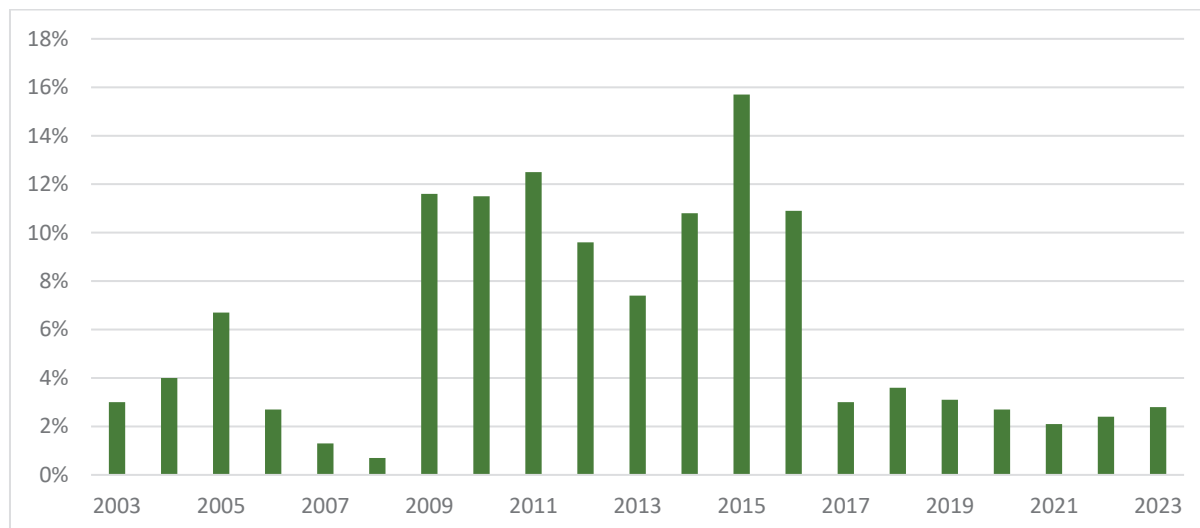
FIGUR 21 MEDIANOMSETNING I ASKER FRA 2012-2022, ETTER BOLIGTYPE⁴²



⁴² Prognosesenteret (2023). Boligpriser pr grunnkrets, Asker kommune

Eneboliger har høyest pris basert på medianomsetning og har også økt mest i perioden av alle boligtypene. Leiligheter og småhus har fulgt hverandre nokså tett, men det er en større forskjell i pris på de to boligtypene i dag enn det var i 2012.

FIGUR 22 SYKEPLEIERINDEKS FOR ASKER OG BÆRUM 2003-2023⁴³



Figuren over viser utviklingen av sykepleierindeksen siden 2003 i Asker og Bærum samlet (egne tall bare for Asker som viser utvikling siden 2003 er ikke tilgjengelig). I årene før finanskrisen (2008-2009) var indeksen på det laveste for perioden. Etter krisen ble den høyeste prosentandelen i perioden (16 prosent) registrert i 2015. Siden har prosentandelen nesten gått ned til nivået i 2008 og er nå på den nest laveste i landet etter Oslo⁴³.

Eiendom Norge har de årene publisert tall kun for Asker. Dagens nivå i kommunen er noe høyere enn når det slås sammen med Bærum. Sykepleierindeksen for Asker i 2023 var på 5 prosent. I Bærum var den på 2 prosent i 2023⁴³.

HVA ER SYKEPLEIERINDEKS OG FØRSTEHJEMSINDEKS?

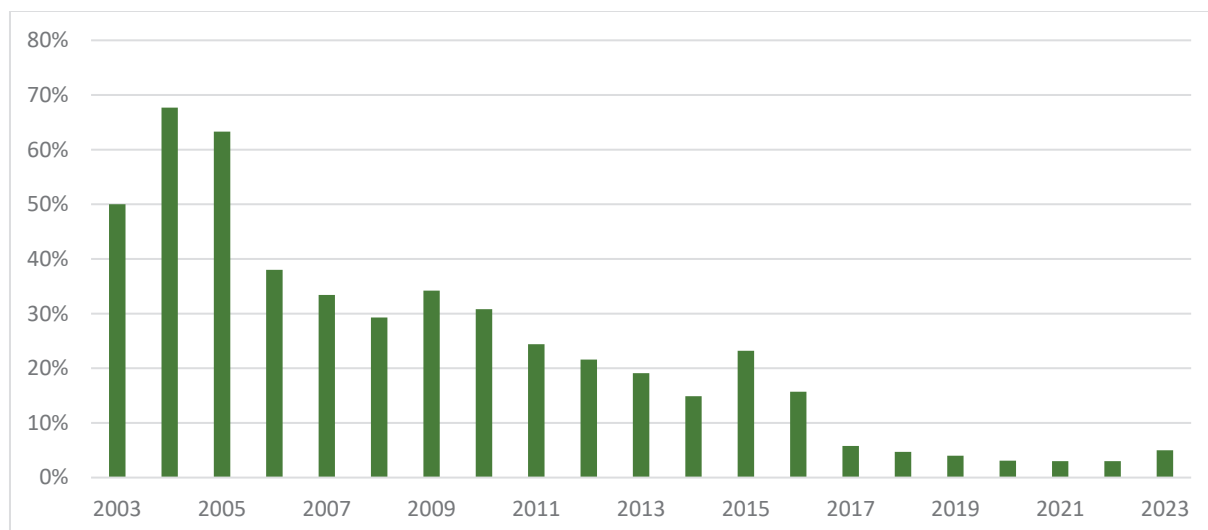
Sykepleieindeksen viser hvor stor andel av boligene i et område en enslig sykepleier har mulighet til å kjøpe. Tall fra 2023 viser at sykepleieindeksen for Asker var 5 prosent. Sykepleieindeksen baserer seg på en typisk norsk inntekt og er lite konjunkturavhengig.

Førstehjemsindeksen viser andelen boliger en enslig førstegangsetablerer har mulighet til å kjøpe i et område. Tall fra 2023 viser at 5 prosent av boligene i Asker var tilgjengelig for førstegangskjøpere. Førstehjemindeksen er utviklet av Samfunnsøkonomisk Analyse (SØA) på vegne av Norsk Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)

⁴³ Eiendom Norge (2023). Sykepleierindeksen (www.eiendomnorge.no)

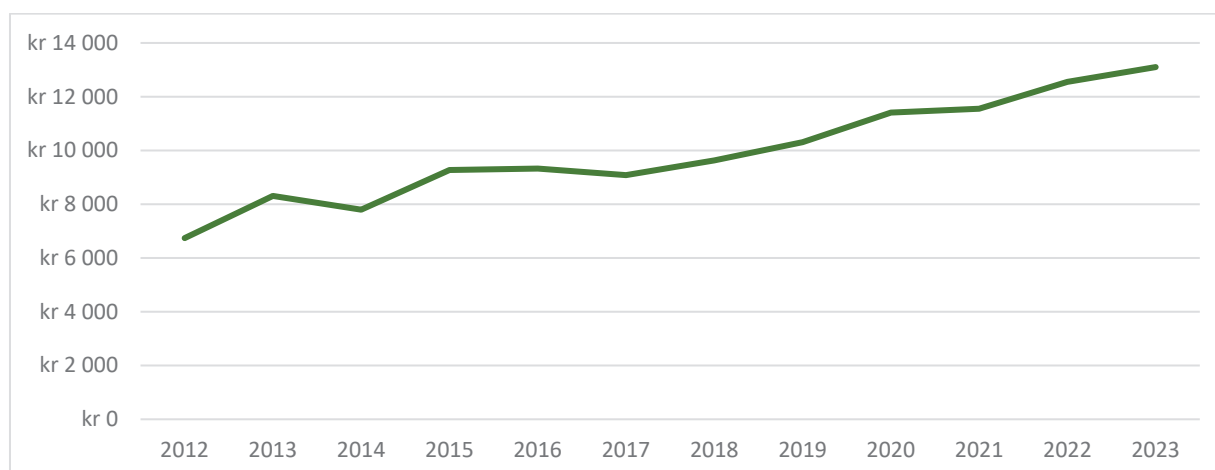
Under viser figuren utviklingen i førstehjemindeksen siden 2003 i Asker. Tall fra 2023 viser at 5,0 prosent av boligene var tilgjengelig for en typisk førstegangskjøper i Asker⁴⁴. Dette er noe høyere enn Bærum med 3,4 prosent, men betydelig lavere enn Drammen med 14,2 prosent i 2023. Kommunen med lavest andel tilgjengelige boliger for førstegangskjøpere i 2023 var Oslo, hvor det var kun 3,1 prosent slike boliger.

FIGUR 23 FØRSTEHJEMINDEKS FOR ASKER I PERIODEN 2003-2023



Leieprisene har også hatt en lignende utvikling som kvm og medianpris. Nedenfor er en figur som viser utviklingen av gjennomsnittlig månedsleie for område «Akershus uten Bærum kommune» fra 2012-2023.

FIGUR 24 GJENNOMSNI TT LIG MÅNEDSLEIE FOR AKERSHUS (UTEN BÆRUM) FOR 2012 - 2023.⁴⁵



⁴⁴ Norsk Boligbyggelags Landsforbund (2022). Førstehjemindeksen. (www.nbbl.no)

⁴⁵ SSB (2022). Tabell 09895: Leiemarkedsundersøkelsen

Økonomi og levekår i kommunen

Det er en nasjonal forventning at kommunenes boligpolitikk skal bidra til utjevning av sosial ulikhet. I alle kommuner er det ulikheter i befolkningen når det kommer til økonomi og levekår, også i Asker. I statistikk over for eksempel inntektsnivå, eierandeler og barn og unges levekår, kommer Asker bedre ut enn landsgjennomsnittet. Det er generelt høy levestandard, men det er variasjon internt mellom lokalområder.

Senter for forbruksforskning (SIFO) forsker på forbruk og forbrukere i Norge. SIFOs begrep «økonomisk trygghet» kan brukes til å fange opp ulikheter blant husholdninger.

Én gruppe som har mindre økonomisk trygghet enn andre, er husholdninger med vedvarende lavinntekt. Ser man på gjennomsnittet av husholdninger som hadde vedvarende lavinntekt i treårsperioden fra 2019 til 2021, var det rundt 10 prosent på landsbasis. I samme periode var denne andelen litt over 7 prosent i Asker, det vil si at rundt 2800 husholdninger i kommunen ikke var økonomisk trygge. Dette står det mer om i kapittelet om vanskeligstilte lenger ned i kunnskapsgrunnlaget.

HVA ER VEDVARENDE LAVINNTEKT?

Den gjennomsnittlige inntekten i en treårsperiode er under 60 prosent av median husholdningsinntekt i Norge.

Levekårsindikatorer

Staten og kommunen bruker ulike indikatorer for å vurdere levekårene til befolkningen. Dette er blant annet forventet levealder, utdanningsnivå og arbeidsledighet. Forventet levealder for menn og kvinner samlet er i Norge 82 år og 83 år for Asker. Tall fra 2021 viser at utdanningsnivået er noe høyere i Asker enn i Norge. I Asker har rundt 25 prosent videregående utdanning som sin høyeste utdanning, mot rundt 30 prosent i Norge. Nesten 60 prosent i Asker har tatt høyere utdanning (høyskole og universitet), mot litt over 50 prosent i Norge. Tall fra juni 2023 viser at andelen arbeidsledige i Norge og Asker var på 3,5 og 1,6 prosent^{46, 47}. Dette er andel i arbeidsstyrken, de mellom 15-74 år.

Andre viktige indikatorer vurderer bolig og boforhold, trangboddhet og inntekt. Flere av disse aspektene dekkes av dette kunnskapsgrunnlaget, og legger grunnlaget for boligpolitikken i Asker kommune.

⁴⁶ SSB (2023). Arbeidskraftundersøkelsen

⁴⁷ NAV Vest-Viken (2023). Arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak etter kommune – juni 2023 (www.nav.no/no/lokalt/vest-viken)

Prisutvikling og dyrtid

Perioden de siste par årene har blitt kalt dyrtid. Dyrtid viser generelt til «perioder med høy prisstigning og hvor folks inntekter ikke holder følge»⁴⁸. I tillegg har Norges bank gjennomført flere rentehevinger, fra en styringsrente i 2021 på 0 prosent til 4,25 prosent i oktober 2023.

En periode kan kalles dyrtid når folk opplever fundamentale endringer i deres levekår. Andelen husholdninger med økonomiske utfordringer har steget betydelig fra sju prosent i juni 2021 til 16 prosent i juni/august 2022 og 18 prosent i mars 2023⁴⁸. Det har vært en rask og markant forverring av husholdenes økonomiske trygghet, i et omfang man ikke har sett tidligere. For første gang kom andelen økonomisk trygge hushold under 50 prosent⁴⁸.

I rapport «Dyrtid III - Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023» trekkes det fram sosiale og helsemessige konsekvenser av økt økonomisk usikkerhet. For eksempel nevnes det at «Ett av fem hushold rapporterer at sosial omgang med andre er blitt mer begrenset. Dette er en økning sammenlignet med juni/august 2022». I tillegg har økonomiske problemer skapt problemer mellom familiemedlemmer i ett av ti hushold. «Barnefamiliene, og da særlig enslige forsørgere, er hardest rammet av dette»⁴⁸. Hos barnefamiliene finner man endringer i forbruksutgifter som følge av den økonomiske situasjonen.

Rapporten viser også at «Fallet har vært størst for husholdninger som hadde det tyngst fra før, mens de som i utgangspunktet var økonomisk trygge knapt har vært rammet i det hele tatt». Seksmånedersperioden fra mars til august i 2023 viser at det kun har vært nedgang i økonomisk trygghet for de husholdene som skårer lavest på trygghetsbarometeret, de som er karakterisert som «ille ute»⁴⁸. Denne gruppen finnes også i Asker. «Dyrtiden» har gjort det ekstra viktig å rette fokuset mot de som er minst økonomisk trygge fordi det er de som har merket det mest.

Dyrtid og boligutgifter

Å skaffe seg bolig eller å betale boutgifter er trukket frem av SIFO som en av de største utfordringene til de med lav økonomisk trygghet og levekårsutfordringer. De viser også til at evnen til å betale for boutgifter og/eller betjene et lån har blitt vanskeligere de siste årene for de som er minst økonomisk trygge. SIFO-rapport «Dyrtid 4» viser at bortimot alle hushold i gruppen «ille ute» (98 prosent) har måttet foreta innsparinger for å ha råd til å dekke boutgifter i perioden fra mars til august 2023.⁴⁹

Medianinntekten i Asker er noe høyere enn på landsbasis, men boligprisene er også mye høyere i kommunen sammenlignet med resten av landet. Medianinntekt og boligpriser varierer også innad i kommunen. Når vi sammenligner medianinntekt og boligpriser på lokalområdenivå kommer befolkningen som helhet godt ut. Det finnes

⁴⁸ Kempson, E. og Poppe, C. (2023) Dyrtid III - Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023. OsloMet: SIFO rapport 3/2023

⁴⁹ Kempson, E. og Poppe, C. (2023) Dyrtid 4: Det er ikke over ennå – husholdenes økonomiske trygghet i august 2023. OsloMet: SIFO rapport 11/2023

derimot vanskeligstilte i alle husholdningskategorier og lokalområder. Dette fanges ikke opp i mediantall for inntekt, og statistikk for inntekt er derfor ikke inkludert her.

Med tanke på bolig er det viktig å påpeke at den økonomiske situasjonen ikke bare gjør det vanskeligere å skaffe seg en egnet bolig. Endringer i boutgifter for de økonomisk utrygge gjør livet også vanskeligere for de som allerede har bolig i kommunen. Det er også slik at leietakerne sliter mer enn boligeierne med boutgifter. Ifølge rapporten «Dyrtid 4» måtte «halvparten av boligeiere med boliglån (49 prosent) og seks av ti leietakere (61 prosent) stramme inn for å kunne betale boliglånet eller husleien de siste seks månedene»⁴⁹. Dette er tall for hele landet i perioden fra mars til august i 2023.

Les mer om vanskeligstilte, deres bosituasjon og kommunens forpliktelser overfor denne gruppen, i kapitlet om vanskeligstilte lenger ned i kunnskapsgrunnlaget.

Referansebudsjett fra senter for forbruksforskning

SIFO har laget referansebudsjett for forbruksutgifter siden 1987. I disse budsjettene er det satt opp et eksempel på forbruksutgifter til en gjennomsnittlig familie med to voksne mellom 31-60 år og 2 barn, en på 5 år og en på 11 år. Referansebudsjettene inneholder ikke utgifter til bolig og lån. De gir derimot et bilde av kostnadsnivået i samfunnet, og kan med fordel sees sammen med faktorer som styringsrente, boligpriser og lønnsnivå for å danne et bilde av husholdningenes økonomiske ramme og betalingsevne på boligmarkedet.

Nedenfor er en figur som viser utviklingen av forbruksutgiftene til en slik eksempelfamilie som ble nevnt over, basert på et referansebudsjett i perioden 2003-2023.⁵⁰

FIGUR 25 REFERANSEBUDSJETT FOR EKSEMPELFAMILIE 2003-2023, ETTER FORBRUKSUTGIFTER



⁵⁰ SIFO (2023). Referansebudsjett for forbruksutgifter

Fra 2003 til 2010 var forbruksutgiftene for eksempelfamilien nokså stabile. De siste ti årene har det vært en betydelig økning, spesielt de tre siste årene fra 2019 til 2023. En rapport fra SØA viser at referansebudsjettet for eksempelfamilien økte med 40 prosent fra februar 2019 til februar 2023⁵⁷.

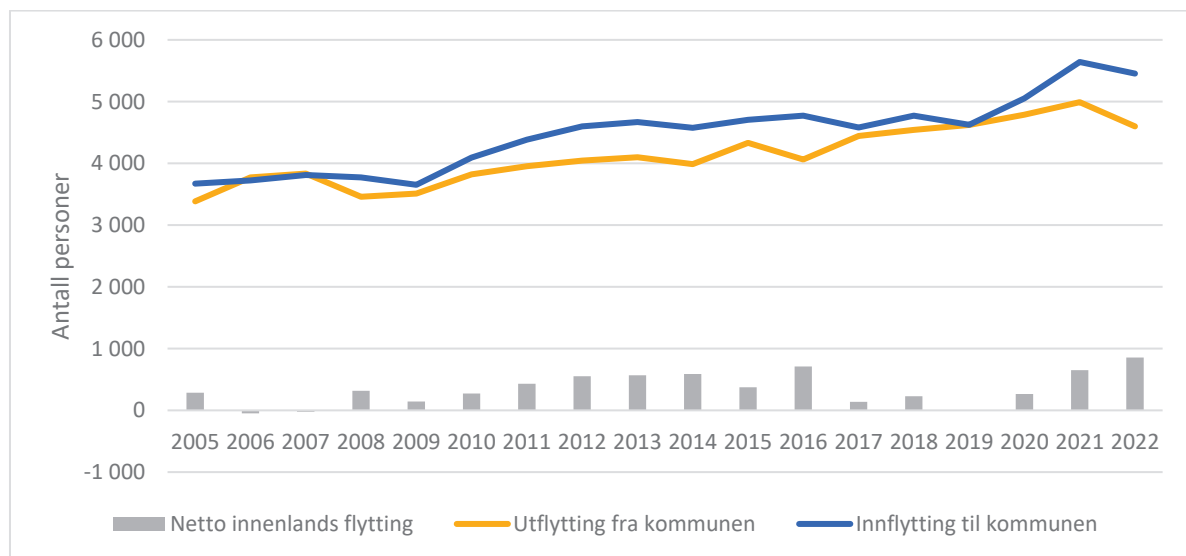
Flytting og pendling

Bolig- og jobbsituasjonen i Asker kommune henger tett sammen med nabokommunene. Ting som næringsutvikling, næringspolitikk, og tilgangen på gode transportmuligheter, påvirker både hvordan jobbmarkedet og boligmarkedet fungerer i Asker. Boligmarkedet har også en effekt på bedriftene ved å påvirke hvor lett det er å rekruttere arbeidskraft.

Flytting

Figuren under viser innenlands flytting til og fra Asker, per år. Den viser at Asker kommune de fleste år har netto tilflytting.

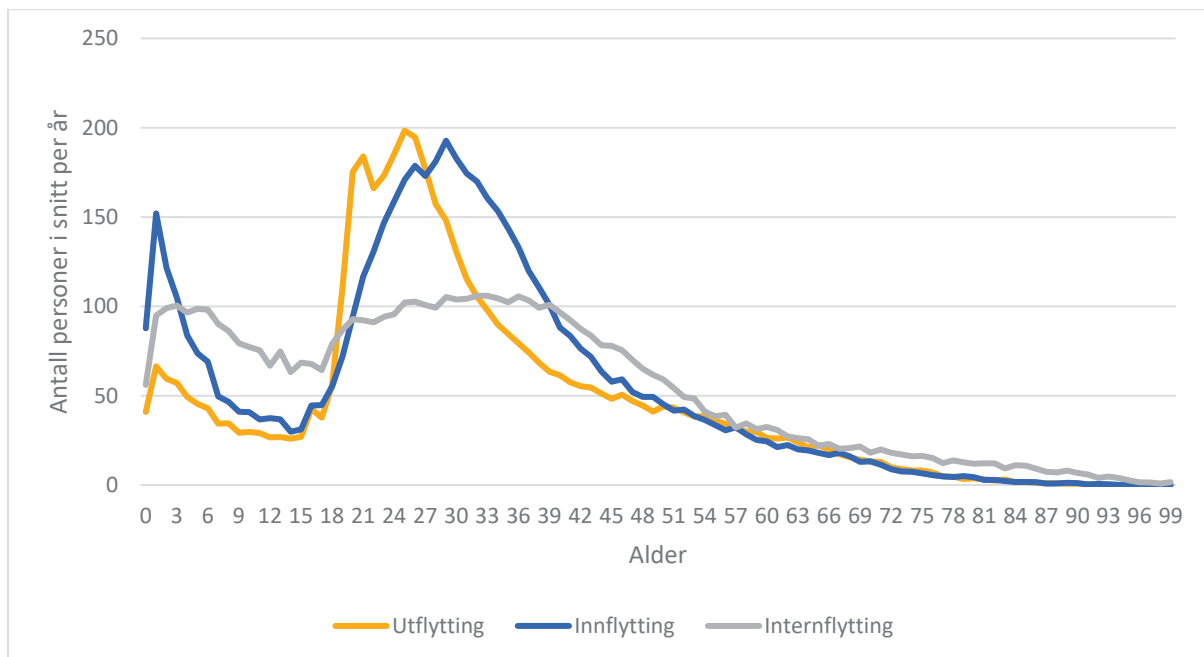
FIGUR 26 INNENLANDS FLYTTING TIL OG FRA ASKER⁵¹



Under viser figuren flyttemønstre inn, ut og internt i kommunen etter alder i perioden 2005-2021.

⁵¹ Kompass (2022). Innflytting, utflytting og netto innenlands flytting til kommunen

FIGUR 27 INN- OG UTFLYTTING OG INTERNFLYTTING I ASKER ETTER ALDERSGRUPPE, GJENNOMSNIITT 2005-2021.⁵²



Størst utflytting fra kommunen er det blant personer i 20-årene. Mange i denne aldersgruppen flytter ut av kommunen for å studere og jobbe. De fleste innflyttere er rundt 30 år og 2-3 år, noe som indikerer at dette gjelder unge par med og uten barn. Flyttingen inn og ut av kommunen avtar gradvis med alderen.

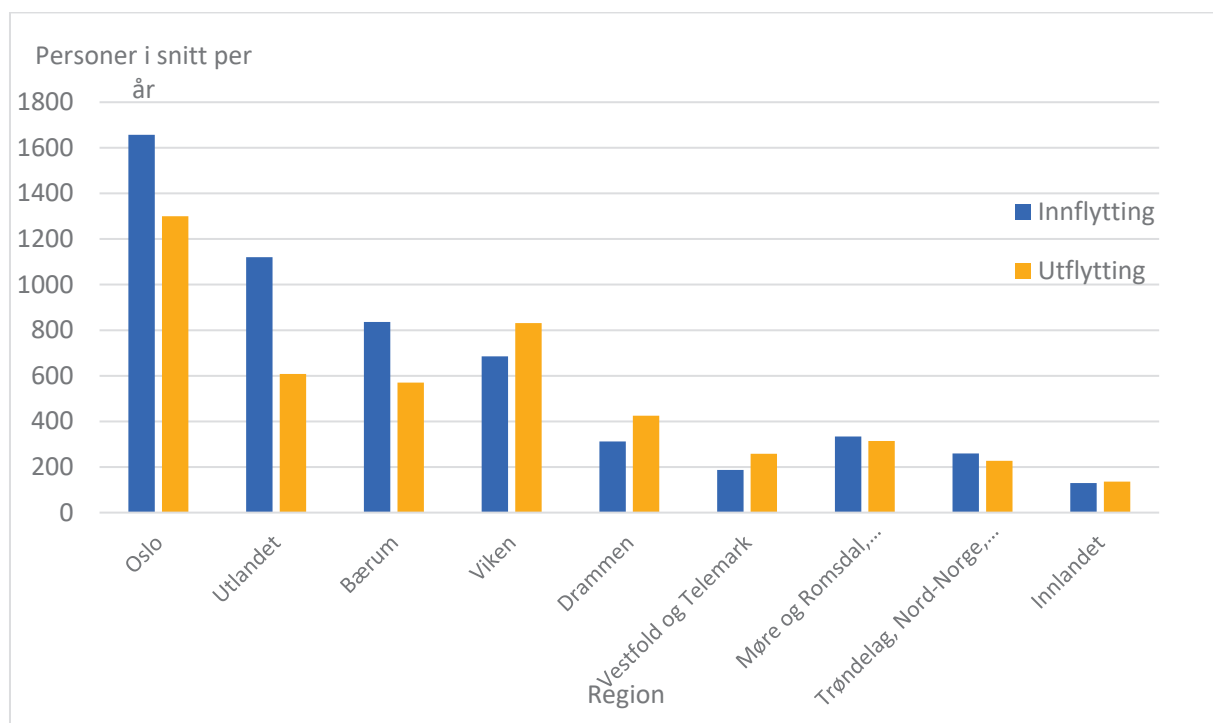
Alderen på internflytterne er ikke like konsentrert som de som flytter inn og ut av kommunen. Figuren viser at alderen på mange av internflytterne er noe høyere enn på de som flytter til kommunen. Mesteparten av internflyttere er personer i aldersgruppen er mellom 20-45 år og barn i barnehage og grunnskolealder.

Internflytterne flytter oftest innenfor samme område i kommunen. Dette, sett i sammenheng med alder på flytterne, kan tyde på at unge voksne flytter til Asker for å etablere seg. Etter noen år bytter de bolig, men ofte til en som er i samme skolekrets. En del av internflyttingen er nok også resultat av samlivsbrudd i familier, hvor barn fortsatt skal gå på samme skole, men hvor det er ikke kjent hvor stor del av statistikken dette utgjør.

Figuren under viser flyttemønster til og fra Asker i gjennomsnitt i perioden 2005-2021⁵².

⁵² Kompas (2021). Inn- og utflytting og internflytting etter aldersgruppe

FIGUR 28 PERSONER FLYTTER TIL OG FRA ASKER PER ÅR, GJENNOMSNIITT FOR 2005-2021, ETTER REGION



Den største flyttestrømmen mellom Asker og andre kommuner går til og fra Oslo. I snitt har 1600 personer flyttet fra Oslo til Asker årlig, og 1300 har årlig flyttet til Oslo. Sammenligner man dette med forrige figur, er det sannsynlig at mange av de som flytter til Oslo er unge i begynnelsen av 20-årene. Utflytterne fra Oslo til Asker ser ut til å være litt eldre personer i en etableringsfase eller med barn.

Hele utlandet er slått sammen i en kategori og utgjør samlet mange flyttere. Omtrent dobbelt så mange personer har flyttet til Asker fra utlandet enn motsatt. Merk at dette gjelder alle personer uavhengig av statsborgerskap, og ikke henger sammen med statistikk for innvandrere.

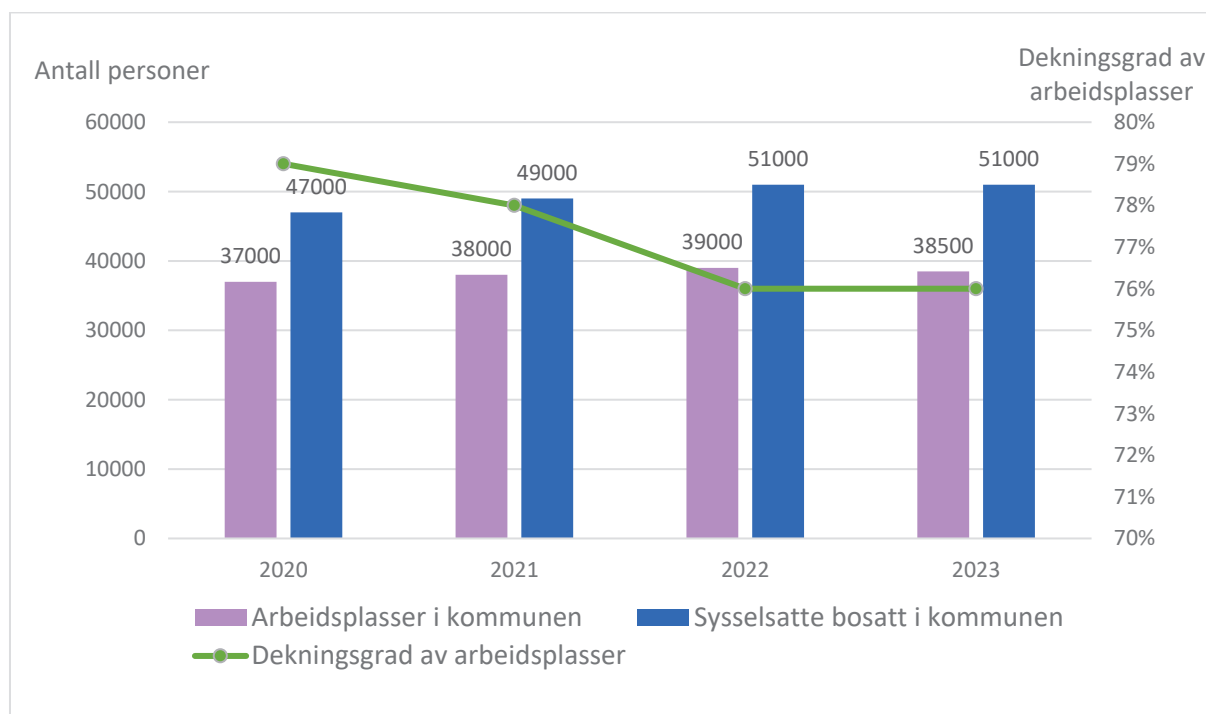
Etter Oslo er Bærum den kommunen hvor flyttestrømmen til og fra Asker er størst. Som for Oslo er det flere som flyttet til Asker fra Bærum enn motsatt.

De påfølgende flyttestrømmene har motsatt mønster, hvor flere flytter fra Asker enn til. Dette gjelder øvrige deler av Viken, og Vestfold og Telemark.

Arbeid og pendling

Nærheten til arbeidsplasser kan påvirke valg av bosted, da folk ofte ønsker en rimelig reisevei til jobben. Samtidig kan tilgangen til kvalifisert arbeidskraft påvirke bedrifters plassering og vekst. Dette samspillet mellom arbeid og bolig er en viktig faktor for by- og samfunnsutvikling.

FIGUR 29 DEKNINGSGRAD AV ARBEIDSPASSER, ARBEIDSPASSER OG SYSSELTSATTE I ASKER 2020-2023.⁵³



Figuren over viser at antallet sysselsatte som bor i kommunen, har økt i større grad enn antall arbeidsplasser de siste tre årene. Dette har ført til en reduksjon av kommunens egen dekningsgrad av arbeidsplasser. Dette illustreres ved den grønne linjen. Flere må derfor i teorien ha sin arbeidsplass utenfor Asker kommune enn tidligere.

Se temaplan næring for mer om arbeidsplasser og sysselsetting i kommunen. Se også de to politiske sakene som følger opp temaplan næring^{54, 55}.

Asker kommune er en del av bo- og arbeidsmarkedet i Osloregionen. Kollektivtilbudet i store deler av regionen gjør det enkelt for mange å pendle ut av bostedskommunen for å jobbe.

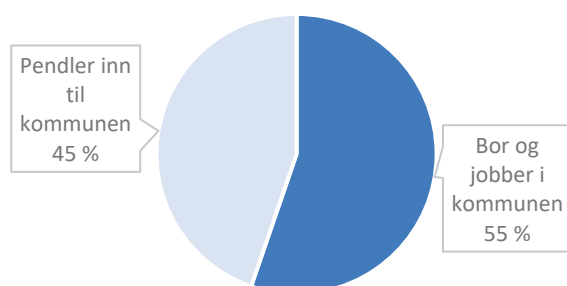
Dette bærer pendlerstatistikken også preg av. Av de 39 000 arbeidsplassene i Asker bor 55 prosent av de sysselsatte i kommunen. De øvrige 45 prosent pendler til Asker fra en annen kommune.

⁵³ SSB (2022). Tabell 07984: Alder- og næringsfordeling (17 grupper) blant sysselsatte, etter kjønn

⁵⁴ Asker kommune (2022). Politiske møter og dokumenter - saksnummer 0005/22

⁵⁵ Asker kommune (2023). Politiske saker og dokumenter - saksnummer 0035/23

FIGUR 30 FORDELING AV BOSTED BLANT SYSSELTSATTE MED ARBEIDSPASS I ASKER KOMMUNE, 2023.⁵⁶



Demografiske endringer - vi blir flere eldre

Endringene i demografien i årene som kommer stiller andre krav og forventinger til boligsammensetningen. Boligens utforming og beliggenhet må gjøre det mulig å klare seg i hverdagen selv. For mange vil dette innebære å flytte til en aldersvennlig bolig, eller å tilpasse den boligen de allerede har. Dette krever at befolkningen planlegger for egen alderdom.

Eldrereformen Fellesskap og mestring - bo trygt hjemme, peker på behovet for et nytt boligprogram for eldre som skal bidra til at flere eldre får tilgang til en egnet bolig i et aldersvennlig bomiljø.

Aldersvennlige boliger og nærmiljø

Hva en aldersvennlig bolig er, er ikke klart definert. En aldersvennlig bolig må likevel være en bolig som gjør det mulig for den eldre å leve et godt og selvstendig liv, med mulighet for å delta aktivt i samfunnet, og som lar seg tilpasse endringer i funksjonsnivå.⁵⁷ Det handler derfor både om noen generelle egenskaper og kvaliteter ved boligen og bomiljøet, men også om muligheten for å tilpasse boligen til individuelle behov.

For at en bolig skal være aldersvennlig bør den også ligge i et nabolag som bidrar til selvstendighet og mulighet for deltakelse. Dette handler om flere ting, blant annet tilgang på handel, service og helsetjenester, og at omgivelsene er universelt utformet. Tilknytning til nærmiljøet bidrar til større glede over egne livssituasjon og forebygger ensomhet. Sosial samhandling og gode møteplasser i lokalsamfunnet har en positiv effekt på psykisk helse⁵⁷.

Les mer om tilpasning av bolig under kapittelet «Universell utforming og tilpasning av boligen».

⁵⁶ SSB (2022) Tabell 11616, Inn- og utpendling for sysselsatte

⁵⁷ Sandlie, H. C., Flåto, M. og Guldbrandsen, L. (2023). Eldres boligønsker og bosituasjon: En undersøkelse blant eldre hjemmeboende over 75 år. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. Rapport 8/2023

Se Arkitektforbundets håndbok i aldersvennlig stedsutvikling for å se hva aldersvennlig stedsutvikling kan bety i praksis⁵⁸.

Den eldre befolkningens boligbehov og ønsker

Eldre ønsker i hovedsak å bo trygt og selvstendig i sine egne hjem så lenge som mulig. Muligheten for å kunne bo trygt i egen bolig henger i stor grad sammen med helse og funksjonsevner. For å imøtekomme dette, oppfordres det til økt tilrettelegging av boliger med hensyn til universell utforming, slik at de er tilgjengelige og brukervennlige for eldre med ulike funksjonshemninger⁵⁷. Dette støttes også i rapporten «Boligbehov for eldre innbyggere frem mot 2040» som Agenda Kaupang har utarbeidet på oppdrag fra SBB Samfunnsbygg AS⁵⁹. Rapporten sier at kommunene kan spare milliardbeløp ved å tilrettelegge for en helhetlig boligpolitikk for eldre. Rapporten slår fast at den eksisterende boligpolitikken mangler bærekraft til å håndtere de fremtidige utfordringene som følger med en stadig voksende eldre befolkning.

Folkehelseinstituttet peker på at fremtidens eldre i Norge vil ha behov for boliger som kombinerer privatliv med sosialt samvær og tjenester, samt tilgang til teknologiske løsninger som fremmer trygghet og selvstendighet^{60, 61}.

NOVA gjorde i 2023 en undersøkelse blant eldre om deres boligsituasjon og boligønsker. De konkluderer med at dagens bosituasjon og flyttemønstre gir en god indikasjon på boligønskene deres, men at det samtidig er sannsynlig at dagens situasjon også gjenspeiler hva som er tilgjengelig på boligmarkedet. NOVA spurte i sin undersøkelse om de eldre kunne tenke seg å bo i ulike kollektive boformer. Over halvparten svarte at dette ikke var aktuelt. Av de som var interessert ville flest bo i bofellesskap med andre i samme aldersgruppe.

Planlegging og tilrettelegging av bosituasjon

En rapport fra NOVA i 2020 har undersøkt hvordan eldre tilpasser boligsituasjonen sin ved å enten forbedre nåværende bolig eller flytte til en mer passende leilighet. Rapporten konstaterer økt flytteaktivitet blant eldre, spesielt blant de som er 60 år og eldre. Den påpeker at denne aldersgruppen bevisst tilpasser boligsituasjonen gjennom strategiske valg knyttet til flytting. Videre fremhever rapporten at mange eldre i stor grad skifter fra enebolig til leilighet. Dette påvirkes av det lokale boligmarkedet, og det bemerkes at flere eldre flytter hyppigere når markedet tilbyr passende boliger⁶², men at en barriere for flytting er at det lokale boligmarkedet ikke tilbyr egnede boliger⁵⁷. En undersøkelse NOVA gjorde i 2023 viser samtidig at svært

⁵⁸ Arkitektforbundet (2022) Håndbok i aldersvennlig stedsutvikling

⁵⁹ Agenda Kaupang (2023). Rapport «Boligbehov for eldre innbyggere frem mot 2040»

⁶⁰ Folkehelseinstituttet (2021). Boligformer for eldre

⁶¹ Helse- og omsorgsdepartementet (2017) Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet — En kvalitetsreform for eldre

⁶² Sørvoll, J., m.fl. (2020). Mobilitet blant eldre på boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 2020:5

få eldre flyttet etter fylte 80 år. De peker på at barrierene for flytting øker med alderen. Den samme studien viser også at mange eldre mangler kunnskap om hvordan de skal planlegge eller tilrettelegge egen bosituasjon for alderdom og funksjonsnedsettelse, og at få har vært i kontakt med kommunen i forbindelse med tilpasning av boligen⁵⁷.

Se temaplan «Leve hele livet i et aldersvennlig Asker»¹¹⁶ og Senter for aldersvennlig Norge⁶³ for mer om hvordan vi kan jobbe for en aldersvennlig samfunnsutvikling i Asker.

Se også NOVAs rapport om Eldres boligbehov og boligønsker⁵⁷. Den ser nærmere på bositasjonen blant eldre i Norge, flytting og boligønsker.

Asker kommunes helhetlige boligtrapp

Asker har utviklet en helhetlig boligtrapp i samarbeid med konsultentselskapet Agenda Kaupang. Boligtrappen er en modell som viser boliger med ulike egenskaper og med ulike innsatsfaktorer fra kommunens side.

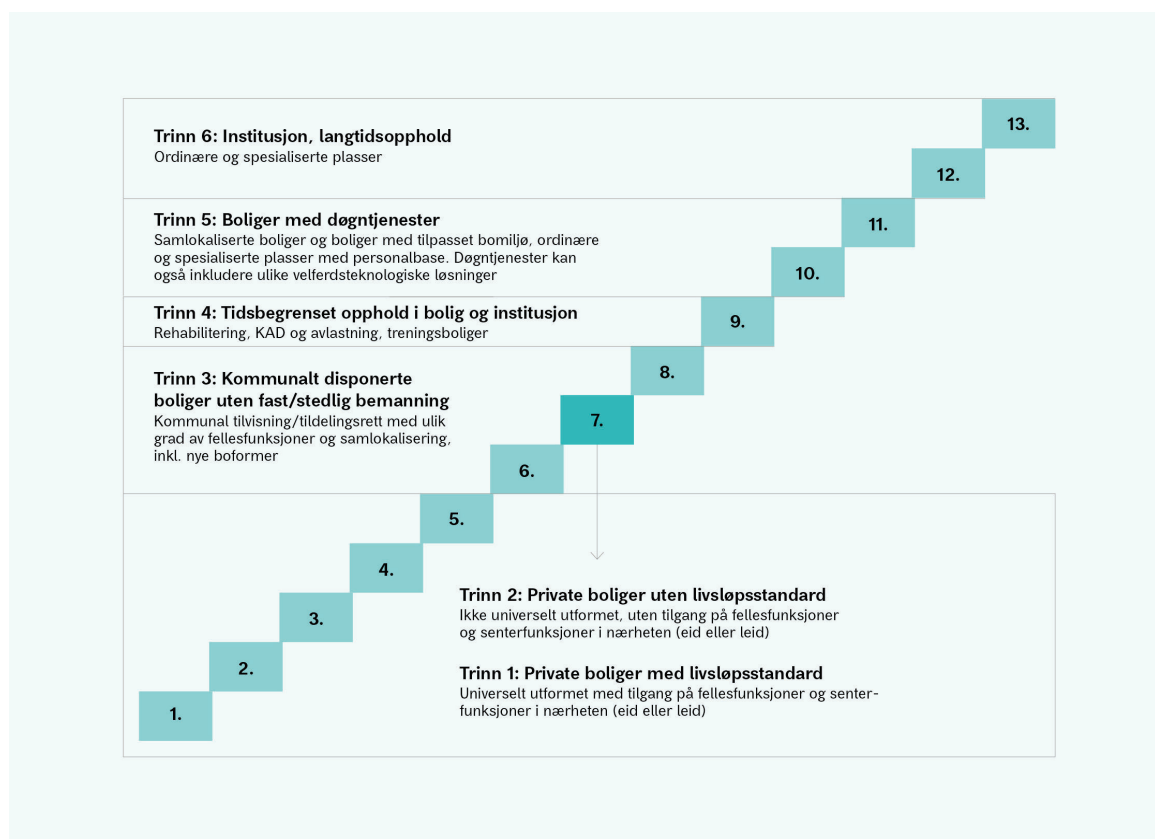
Agenda Kaupang har utarbeidet to rapporter om «Helhetlig boligtrapp i Asker kommune»^{64, 65}. Rapportene gir blant annet anbefalinger for plassering av fremtidige boliger/plasser i hele boligtrappen. Rapporten anbefaler en økt satsing på de tidligste boligtrinnene i boligtrappen og redusert vekst i boliger med heldøgns tjenester, som et viktig grep for å bidra til økonomisk balanse og styrke evnen til å møte endringene i demografien frem mot 2030.

⁶³ Senter for et aldersvennlig Norge. Sammen for et aldersvennlig Norge (www.aldersvennlig.no)

⁶⁴ Agenda Kaupang (2021). Helhetlig Boligtrapp i Asker kommune - delrapport 1

⁶⁵ Agenda Kaupang (2022). Helhetlig boligtrapp i Asker kommune, delrapport 2

FIGUR 31 ASKER KOMMUNES HELHETLIGE BOLIGTRAPP



Figuren over viser Asker kommunens helhetlige Boligtrapp med beskrivelse av trinn 1 til 6 der trinn 1 omhandler aldersvennlige private boliger, og trinn 6 er institusjonsplasser.⁶⁶

En selvstendig alderdom – i et samfunnsperspektiv

Endringer i demografien skaper utfordringer knyttet til den økonomiske bærekraften til kommunen. Nedgangen i andel personer i yrkesaktiv alder i forhold til andel eldre vil bli en utfordring både for personellsituasjonen i helse- og omsorgssektoren og for verdiskaping. Dette slo blant annet helsepersonellkommissjonen fast i sin rapport. I tillegg til den økonomiske belastningen det innebærer å få flere brukere av helse- og omsorgstjenester, kan flere kommuner få problemer med å rekruttere arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. Samtidig viser utviklingen i sysselsetting blant eldre at det er en tendens til at flere velger å stå lenger i jobb.

I takt med flere leveår, har også eldre flere friske år, og er en stor ressurs for samfunnet. Samtidig vet vi at blant annet kognitiv svikt er økende.

Se temaplan leve hele livet – i et aldersvennlig Asker, for mer om hvordan kommunen skal tilpasse seg de demografiske endringene.

⁶⁶ Asker kommune (2022). Helhetlig boligtrapp (samarbeid Agenda Kaupang).

Konsekvenser for ulike grupper av høye boligpriser og et ensformig boligtilbud

Asker er en av kommunene i Norge med høyest boligpriser, se «Status og trender».

Dette kapitlet i kunnskapsgrunnlaget ser nærmere på utfordringene knyttet til høye boligpriser og den type boligtilbud vi har i Asker kommune. Det går også inn på hvilke grupper som faller ut av boligmarkedet, eller ikke kommer seg inn.

Førstegangskjøpere og innflyttere til kommunen

Høye boligpriser skaper flere utfordringer. Det blir vanskeligere for både de med lav og middels inntekt å bosette seg her i kommunen. Dette påvirker spesielt grupper som unge voksne, de som jobber i yrker med moderate eller lave lønninger, de som er økonomisk vanskeligstilte, samt husholdninger som opplever en nedgang i inntekten sin.

I tillegg til de høye boligprisene har ikke inflasjonen vært så høy på mer enn 30 år og styringsrenten er satt kraftig opp. Husholdningenes disponible realinntekt er ifølge Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) redusert med 2,5 prosent i 2022³⁷.

Lånemulighetene for husholdninger er redusert med 8 til 19 prosent mellom 2021 og 2023³⁷. Denne trenden vil påvirke situasjonen i årene som kommer og gjøre det utfordrende for mange å komme inn på boligmarkedet.

Asker kommune opplever en nedgang i antall personer per husholdning, og 32 prosent av Askers innbyggere er aleneboende. Samtidig domineres boligmarkedet av familieboliger (over 80 prosent), som ikke er ideelle for aleneboende. Prisen per kvadratmeter for leiligheter er høyere enn for eneboliger. Ubalansen i boligtilbudet og de høye boligprisene gjør det vanskelig å etablere seg i kommunen.

Dersom en yrkesgruppe ikke har råd til å bo der det er behov for arbeidskraften deres, og reisetiden til et slikt område blir for lang, vil det bli vanskelig å rekruttere ansatte. I kapitlet «status og trender» vises det til en synkende aldersbæreevne og en sterk økning av andelen eldre. Med økende andel eldre øker behovet for årsverk innen helse og omsorgstjenestene. «Personellet er ryggraden i helse- og omsorgstjenestene. Tilstrekkelig og kompetent personell er avgjørende for at sykehus og kommuner skal kunne tilby helse- og omsorgstjenester av god kvalitet»⁶⁷. Boligprisene og mulighetene for å etablere seg i kommunen henger derfor sammen med mulighetene for å rekruttere den kompetansen og arbeidskraften det er behov for i ulike sektorer i årene fremover.

Se Helsepersonellkomisjonens utredning «Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste» for mer om de rekrutteringsutfordringene helse- og omsorgstjenestene står overfor.

⁶⁷ Helsepersonellkomisjonen (2023). NOU 2023:4 «Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste»

Se rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse, på bestilling fra Husbanken, for mer om konsekvensene av kostnadsøkningen og usikkerhet i boligmarkedet.

Vanskeligstilte på boligmarkedet

Å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan for noen innebære å ha behov for oppfølging over lang tid for å klare å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Andre er kun vanskeligstilte i en overgangsfase for eksempel ved et samlivsbrudd, arbeidsledighet eller ved sykdom. Høye boligpriser og høye leiepriser kan bidra til at flere er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunens forpliktelser overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Ny boligsosial lov trådte i kraft 1. juni 2023. Denne loven klargjør kommunens ansvar for å ivareta vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette innebærer både planlegging av boliger, hjelp til å framskaffe bolig og bistand til å beholde en bolig⁶⁸.

Forpliktelser til å ivareta vanskeligstilte på boligmarkedet er også nedfelt i internasjonale konvensjoner, deriblant FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter⁶⁹, FNs barnekonvensjon⁷⁰ og i FNs bærekraftsmål⁷¹.

Omfang og kjennetegn ved vanskeligstilte på boligmarkedet

I 2019 var om lag 3,4 prosent av befolkningen i Norge, eller rundt 179 000 personer, definert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Av disse personene er rundt 44 prosent barn og unge, av de igjen var det omtrent 60 prosent som kom fra familier med innvandrerbakgrunn⁷². Denne beregningen av vanskeligstilte tar utgangspunkt i inntekt. Lavinntekt er inntekt som ligger 60 prosent eller lavere enn medianinntekten. I 2023 var median årssinntekt på omtrent kr 608 000,-⁷³. Det vil si at lavinntekt er omtrent kr 364 800,- eller lavere.

HVEM ER VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET?

Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som personer som av økonomiske, sosiale eller helse- og omsorgsmessige årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Er uten bolig
- Står i fare for å miste bolig
- Bor i uegnet bolig eller bomiljø

⁶⁸ Lovdata (2023). Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

⁶⁹ FN-Sambandet (2022). Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

⁷⁰ FN-Sambandet (2023). Barnekonvensjonen.

⁷¹ FN-Sambandet (2023). Bærekraftsmålene.

⁷² Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021 - 2024

⁷³ SSB (2023). Hva er vanlig lønn i Norge? (www.ssb.no)

Enkelte grupper er mer utsatt for å være vanskeligstilt på boligmarkedet enn andre. Enslige forsørgere, unge og personer på ulike trygdeytelser eller sosialhjelp, kan på grunn av, blant annet, lav inntekt ha problemer med å leie en egnet bolig. Store barnefamilier kan ha utfordringer med å finne egnet bolig med en husleie de kan betjene. Ikke-vestlige innvandrere er også en gruppe som går igjen blant vanskeligstilte. Avhengighet av rusmidler er en annen risikofaktor. Den typisk bostedsløse er mann i 30-årene og avhengig av rusmidler.

I tillegg har vi innbyggere som på grunn av sykdom eller funksjonsnedsettelse trenger spesielt tilrettelagte boliger, og dermed har utfordringer med å komme inn på det private markedet. Se avsnitt «universell utforming og boligtilpasning» for mer informasjon.

Barn og unge i vanskeligstilte husholdninger

Statistikk fra Husbanken viser at 1 711 barn og unge i Asker bor i familier med lav inntekt. Dette utgjør 7,9 prosent av alle barn og unge i Asker. 1,5 prosent av barn og unge i Asker bor i lavinntektshusholdninger som i tillegg leier og bor trangt. Det tilsvarer 133 barnefamilier (1,1 prosent)⁷⁴.

Rapporten «Oppvekststedets betydning for barn og unge – Nabolaget som ressurs og utfordring» fra 2017 fant at mange barn i lavinntektsfamilier, i tillegg til å få med seg mindre ressurser hjemmefra, ofte er utsatt for en høyere grad av kollektiv ressursfattigdom i nærmiljøet sitt. De har blant annet høyere andel utsatte naboer og dårligere fysisk utemiljø enn andre barn⁷⁵. Legger man det i tillegg til dårlige boforhold, trangboddhet og et høyt konfliktnivå i hjemmet, kan det føre til at mange barn i lavinntektsfamilier tilbringer mye tid ute i nabolaget sitt⁷⁶. Det gjør at nabolaget, og generelt nærmiljøet, får større betydning for barn i slike situasjoner. NOVA/Oslo met har gjennomført en undersøkelse av ungdom i kommunale boliger der det har intervjuet 8 ungdommer⁷⁷. De kommer med klare oppfordringer om at boligene må være store nok for barnefamilier, at det ikke bør ligge i belastede områder og at de må ha tilgang til fritidsordninger da det å ha venner med hjem kan være vanskelig blant annet på grunn av trangboddhet.

Samtidig er særlig yngre barn avhengige av å ha et trygt bomiljø og et godt nabolag å være i. Kvaliteten på nærmiljøet får betydning for ungdoms nettverk gjennom deltakelse i skole og fritidsaktiviteter.

Unge med bostedsutfordringer

I utgangspunktet er det foreldrenes ansvar å forsørge barn under 18 år og sørge for at de har et trygt sted å bo. Dersom barnet går på videregående skole fortsetter

⁷⁴ Husbanken (2022). Boligsosial monitor (www.husbanken.no)

⁷⁵ Brattbakk, I. og Andersen, B. (2017). Oppvekststedets betydning for barn og unge - Nabolaget som ressurs og utfordring. Utgiver: AFI, rapport 02:2017

⁷⁶ Departementene (?). Like muligheter i oppveksten - Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)

⁷⁷ Ungdom i kommunale boliger, NOVA/Oslo met 2023

forsørgerplikten så lenge ungdommen går på videregående opplæring, altså etter fylte 18 år.⁷⁸

For noen unge mennesker er ikke denne støtten noen selvfølge. Enkelte unge kan ikke, vil ikke eller får ikke lov til å bo hjemme hos sine foreldre. Unge bostedsløse (se neste avsnitt) rapporterer oftere at de oppholder seg hos venner, kjærester eller slektninger enn eldre bostedsløse. Noen melder også at de går inn i uønskede forhold for å ha et sted å bo. Unge/unge voksne er i utgangspunktet i en sårbar fase i livet med hormoner i ubalanse og mange livsvalg som skal tas. Når unge skal lære seg å håndtere egne liv, har de behov for støtte for å komme seg videre. I rapporten "De får ikke en sjanse" påpeker Røde Kors at når denne støtten mangler, hjelpeapparatet er laget for voksne, og den unge ikke har lært hensiktsmessige handlingsmønstre fra barnsben av, vil bostedsutfordringer kunne føre til alvorlige konsekvenser videre i livet.⁷⁹

Dette var bakgrunnen for at Asker kommune, med støtte fra Husbanken, satte i gang et prosjekt "ung i privat bolig". Velferdsforvaltningen opplevde en økning av henvendelser om bolig fra unge, i løpet av 2019 var det 37 ungdommer som søkte hjelp fra Bolighjelpen da de ikke kunne bo hjemme. Gjennom prosjektet ble 7 unge i alderen 17-25 år bosatt i privat leiebolig. Både utleier og leietaker hadde kontaktperson i kommunen, den unge fikk opplæring i økonomi og praktiske gjøremål, tjenester ble koblet på der det var nødvendig og kontaktpersonen hjalp også til med konfliktløsninger. Ved prosjektets avslutning bodde fortsatt 6 av de 7 i den private leieboligen.

Bostedsløshet

Hvert fjerde år gjennomføres det en telling av antall bostedsløse i Norge. Siste telling var i november 2020, da var antallet på nasjonalt nivå 3325. Dette innebærer nær en halvering av antall bostedsløse fra 2012 - 2020.⁸⁰

Personer som står uten bolig, kan ha rett på midlertidig bolig via NAV. Ifølge Kostrapporteringen for 2023 var det totalt 116 husstander i Asker kommune som hadde et midlertidig botilbud (hospits/natthjem). En husstander hadde barn. Dette innebærer for Askers del en dobling fra 2021 til 2023, av antall bostedsløse husholdninger som fikk bistand fra NAV til akuttovernatting.

24 prosent av alle bostedsløse har en samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse). Personer med rusavhengighet og/eller psykisk lidelse er også sterkt overrepresentert i gruppene som er langvarig bostedsløse (77 prosent).

Av alle bostedsløse utgjør unge under 25 år, 17%. Flere i denne gruppen enn i de eldre bostedsløse oppgir at de bruker nettverket for å skaffe seg tak over hodet⁸⁰.

⁷⁸ Lovdata. Lov om barn og foreldre, § 68

⁷⁹ Røde Kors. "De får ikke en sjanse" 2020

⁸⁰ Dyb, E. og Zeiner, H. (2021). Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging. OsloMet: NIBR rapport 2021:10

Rett til helsehjelp er uavhengig av bosted, eller mangel på bosted. Samtidig er det rimelig å tenke at både det å få helsehjelp, og følge opp et behandlingsforløp er særdeles utfordrende når du ikke har et sted å bo. Jobbsøking, stå i jobb eller studier vil også være svært krevende uten et fast sted å bo. En undersøkelse gjennomført av Tsemberis mfl. viste at tilgang til bolig, støtte og behandling for personer med komplekse behov, i stor grad førte til reduksjon i psykiske helseproblemer, alkoholbruk og behov for intensiv bistand⁵⁷. Effekten av den oppfølgingen som gis kan med andre ord svekkes på grunn av mangel på bolig.

Personer med nedsatt funksjonsevne og boligmarkedet

Artikkel 19 i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) omhandler retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Etter artikkelens bokstav a) har statene forpliktet seg til å sikre: «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».⁸¹

I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken blir gruppen utviklingshemmede nevnt som en gruppe det bør rettes særlig innsats mot⁷². HVPU-reformen⁸² fra 1991 overførte ansvaret for utviklingshemmede fra stat/fylkeskommune til kommune. Hensikten var å gå bort fra institusjonsomsorgen til å la utviklingshemmede bo i sin hjemkommune med egen bolig i et ordinært bomiljø.

HVA ER FUNKSJONSNEDESETTELSE, UTVIKLINGSHEMMING OG FUNKSJONSHEMMING?

En funksjonsnedsettelse kan eksempelvis dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon eller ulike funksjonsnedsettelser på grunn av allergi, hjerte- eller lungesykdommer.

Blant personer med nedsatt funksjonsevne er utviklingshemming en samlebetegnelse for de som har kognitive, språklige og sosiale vansker.

Funksjonshemming oppstår når det er et gap mellom et individs forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon. Omgivelsene kan altså forsterke vanskene til en person med nedsatt funksjonsevne.

NOU – på lik linje⁸³ viser derimot at få utviklingshemmede har valgmuligheter når det kommer til bosted, hvem de skal bo sammen med og boform. Valgmulighetene for denne gruppen er mindre enn for befolkningen ellers. Rundt 10 prosent av

⁸¹ Lovdata: Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

⁸² HVPU var en offentlig omsorgsordning som gjaldt spesielt for personer med utviklingshemming. HVPU er en forkortelse for Helsevernet for psykisk utviklingshemmede.

⁸³ Regjeringen (2016). NOU 2016:16 «På lik linje - Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming»

utviklingshemmede eier sin egen bolig, mot nærmere 80 prosent i befolkningen for øvrig⁸⁴.

I temaplan «På lik linje» har Asker kommune en målsetting om at flest mulig skal bo i egen bolig og få ambulante tjenester av kommunen i eget hjem. Konkrete strategier for å oppnå dette er at:

- Asker kommune skal videreutvikle et variert og tilrettelagt bo- og tjenestetilbud i inkluderende bomiljøer
- Asker kommune skal legge til rette for at flere skal eie egen bolig

Boligpolitikken har en viktig rolle i å bidra til disse målene og forpliktelsene i, blant annet, den nye boligsosiale loven og CRPD.

I den nye «Bustadmeldinga» for 2024 er en strategi til det første innsatsområdet at man skal «øke bruken av virkemidler til Husbanken, slik at flere personer med utviklingshemning kan eie sin egen bolig»¹³.

Personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusutfordringer og boligmarkedet.

Opptappingsplanen for psykisk helse⁸⁵ påpeker at en god bolig i et godt bomiljø er en viktig helsefremmende og forebyggende strategi.

Slik det er vist til tidligere i kunnskapsgrunnlaget er dette en gruppe som er spesielt utsatt på boligmarkedet. Svært mange av disse er bostedsløse og ofte over lang tid. Anslagsvis 22 prosent i kommunale boliger uten bemanning har vedtak om psykisk helse og rustjenester.

Svak økonomi er en faktor som innvirker på mulighetene på boligmarkedet. Ifølge Asker kommunes temaplan «Mestre hele livet» side 22 står det:

«Brukerplankartlegging i Asker viser at 84 prosent av personer med ruslidelser og 86 prosent av personer med psykiske lidelser har økonomiske ytelser fra NAV, som kilde til livsopphold. Henholdsvis 8 prosent og 11 prosent har arbeidsinntekt som kilde til livsopphold»⁸⁶.

Asker kommunes målsetting er å legge til rette for et trygt leiemarked, at flere kan eie bolig og gode bomiljø.

Innvandring, integrering og bolig

Personer som er bosatt i Norge med innvandrerbakgrunn eller norskfødte med innvandrerforeldre er en variert gruppe som utgjør en større og større del av befolkningen. Ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har antallet innvandrere i Norge tredoblet seg de siste tjue årene. Innvandrerbefolkningen i Norge har bakgrunn fra over 200 land. Innvandrere er altså en veldig sammensatt gruppe, ikke

⁸⁴ Astrup K C, Barlindhaug R, Ruud M E (2019). Boligeie for personer med utviklingshemning. Utgiver: NIBR

⁸⁵ St.meld 23 (2022-2023) Opptappingsplan for psykisk helse (2023-2033)

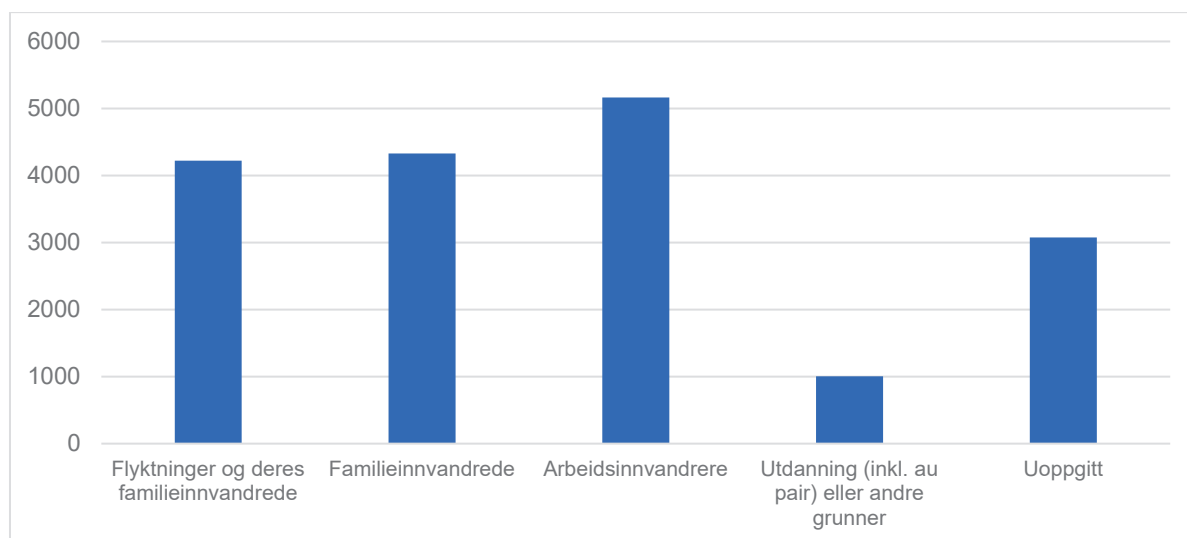
⁸⁶ Asker kommune (2023). Temaplan «Mestre hele livet – psykisk helse og rus».

bare når det kommer til landbakgrunn, men også i alder, arbeidserfaring og kompetanse, helse- og livssituasjon, botid i Norge og mer. Innvandring skjer også av mange forskjellige grunner, blant annet for å arbeide, studere, gjenforenes med familien eller fordi man er blitt tvunget på flukt⁸⁷. Disse ulikhetene må tas hensyn til i boligutviklingen, blant annet fordi det er noen grupper med innvandringsbakgrunn som har større utfordringer på boligmarkedet enn andre.

Demografiske kjennetegn ved innvandrerne i Asker kommune

I Asker utgjør personer med innvandrerbakgrunn rundt 18 prosent av den totale befolkningen. Legger man til norskfødte med innvandrerforeldre er andelen av befolkningen 22,4 prosent⁸⁸. Grunnen til innvandring er variert i befolkningen. Figuren nedenfor viser en oversikt over hvor mange innvandrere det var i 2023 etter innvandringsgrunn. Nordiske borgere er inkludert i statistikken under «uoppgitt».

FIGUR 32 ANTALL INNVANDRERE ETTER INNVANDRINGSGRUNN I ASKER I 2023⁸⁹



Figuren over viser at den vanligste grunnen til innvandring i Asker i 2023 var arbeid. Den vanligste innvandringsgrunnen i 2023 i hele Norge var flukt. Det skyldes i stor grad flyktninger fra Ukrainakrigen.

Av alle med innvandrerbakgrunn i Asker kommune utgjør personer med flyktningbakgrunn 23 prosent. For alle innvandrere er flesteparten i aldersgruppen 30-54 (60 prosent)⁸⁹.

⁸⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021) Tall og fakta om innvandrere og integrering – Demografi (www.imdi.no)

⁸⁸ Folkehelseinstituttet (2023) Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, Kommunehelse statistikkbank

⁸⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021) Tall og fakta om innvandrere og integrering - arbeid og levekår (www.imdi.no)

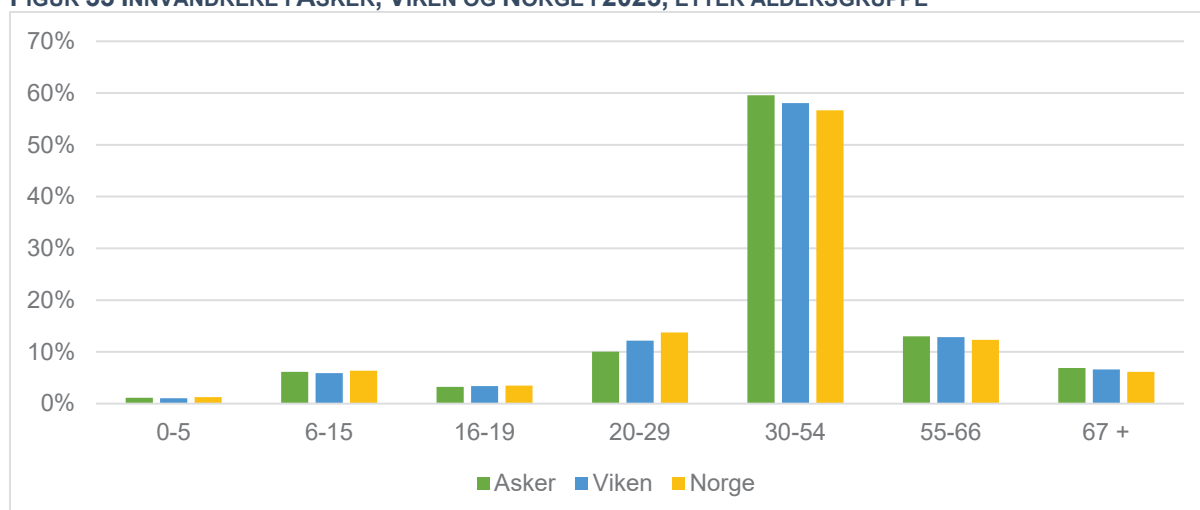
HVEM ER FAMILIEINNVANDREDE?

Familieinnvandrede defineres her som førstegenerasjonsinnvandrere som er registrert som familiegjenforente og familieetablerte.

Familieinnvandrede til flyktninger er ikke inkludert her. Flyktninger og deres familieinnvandrede er førstegangsinvandrere som er registrert som flyktninger, samt familiegjenforente med disse.

Figuren under viser innvandrere fordelt på aldersgrupper i Asker, Viken og Norge (tall fra 1 januar 2023)⁹⁰.

FIGUR 33 INNVANDRERE I ASKER, VIKEN OG NORGE I 2023, ETTER ALDERSGRUPPE

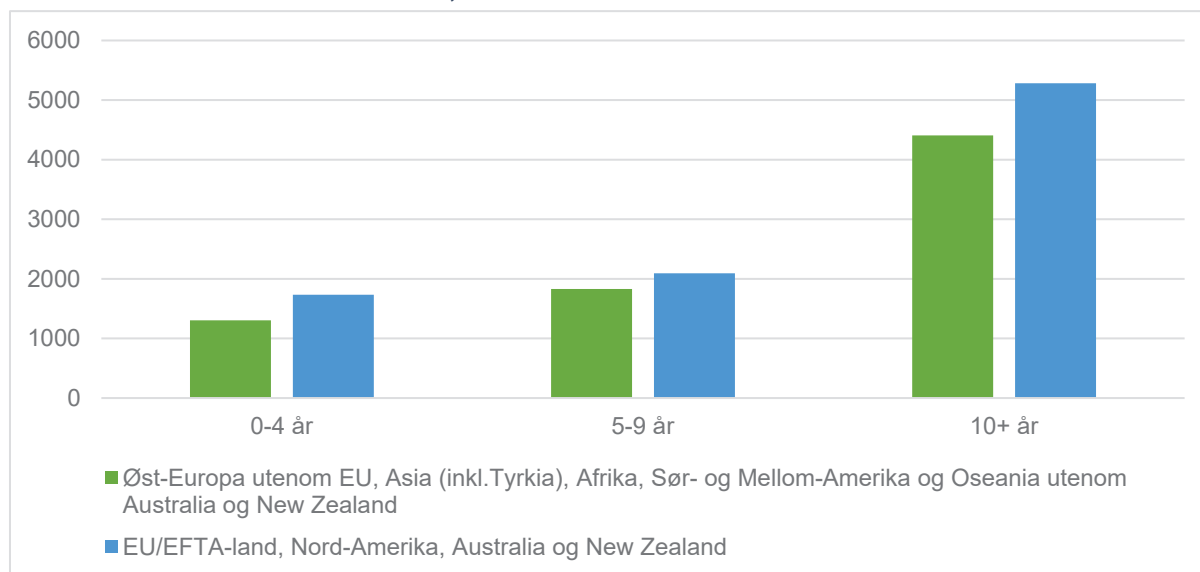


Andelene i de ulike aldersgruppene er nokså like mellom Asker, Viken og Norge. Asker har litt større andel i aldersgruppen 30-54 enn de to andre. Andelen innvandrere i aldersgruppen 20-29 år er derimot litt høyere på landsbasis enn de er i Viken og i Asker.

Figuren under viser botiden til to innvandringsgrupper i Asker og viser at de fleste har bodd i kommunen i ti år eller mer.

⁹⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021). Tall og fakta om innvandring og integrering – befolkning (www.imdi.no)

FIGUR 34 INNVANDRERE I ASKER I 2022, ETTER LANDBAKGRUNN OG BOTID



Flyktninger

Det siste året har Norge tatt imot flyktninger som følge av Ukrainakrigen. I årene før invasjonen var det ikke så mange som flyktet til Norge. Over lengre perioder er slike store svingninger i antall flyktninger som kommer til Norge og bosetter seg her, ikke uvanlig. Globale hendelser som krig i Syria og krig i Ukraina påvirker hvor mange flyktninger Norge tar imot og bosetter. Det er derfor vanskelig å forutse boligbehovet til flyktninger i fremtiden.

Ukrainske flyktninger

Som sagt har det siste året gitt spesielle forhold for bosetting av flyktninger som følge av Ukrainakrigen. I Norge var det 30 300 flere bosatte innvandrere fra Ukraina ved inngangen til 2023 enn året før⁹¹. Totalt i 2023 ble det bosatt 33 701 flyktninger i Norge. Av disse var 29 730 fordrevet fra Ukraina. I 2022 ble det bosatt 31 258, mens det i 2021 ble bosatt 4 489 i Norge⁹².

Kjønnsfordelingen til de bosatte innvandrerne fra Ukraina er ganske ujevn. Av de over 18 år var 71 prosent kvinner, og 29 prosent var menn. De ukrainske innvandrerne er også yngre enn befolkningen i Norge, og to av tre er under 40 år gamle. I hele befolkningen er en av to i tilsvarende alder⁹¹.

⁹¹ Steinkellner, A. (2023). Krigen i Ukraina ga historisk innvandrervekst (www.ssb.no)

⁹² Regjeringen (2023). Busetting av flyktninger (www.regjeringa.no)

De ukrainske flyktningene er ikke bare yngre enn den øvrige befolkningen, men også yngre enn andre innvandrergupper. Rundt 30 prosent av ukrainske flyktninger bosatt i Norge er under 20 år. For alle innvandrere er det også tydelig forskjell på alder i forhold til den øvrige befolkningen. 27 prosent av den øvrige befolkningen er i alderen 30-49, imens for innvandrere er det 48 prosent i den alderen.⁹³.

HVA ER FLYKTNINGBAKGRUNN?
Betegnelsen «person med flyktningbakgrunn» inkluderer alle personer som selv kom som flyktninger, samt familietilknyttede til disse.

Bosetting av flyktninger

Ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble det bosatt 38 flyktninger i 2020 og 59 flyktninger i 2021 i Asker. Det var relativt normale år. Det økte behovet for å ta imot flyktninger som følge av Ukrainakrigen, gjorde at alle norske kommuner ble oppfordret til å bosette flyktninger i 2022 og 2023.

I 2022 ble det bosatt 328 flyktninger, og ut av disse var 21 enslige mindreårige. Formannskapet vedtok 22. august 2023 å imøtekomme anmodningen fra IMDi om å bosette 435 flyktninger 2023.⁹⁴.

Flyktninger fra Ukraina

Ukrainakrigen har gitt spesielle utfordringer for bosetting av flyktninger. Bosettingen er organisert i et samarbeid mellom Integrering og mangfold, Eiendom og Velferdsforvaltningen. Bolighjelpen, organisert under Velferdsforvaltningen, jobber med det private utleiemarkedet. Under Ukraina-krisen var ønsket å bosette de fleste ukrainske flyktninger i private utleieboliger i stedet for kommunalt eide boliger. Som følge opplevde bolighjelpen stor pågang fra private utleiere.

HVA ER ANMODNINGSTALL OG VEDTAKSTALL?

Anmodningstall: Det totale antallet flyktninger staten ber en kommune om å bosette per år.

Vedtaksstall: Det totale antallet flyktninger kommunene har vedtatt at de kan bosette per år. I de fleste kommuner bestemmes dette tallet av kommunestyrene.

Uten innbyggernes innsats ville ikke målet om flyktningebosetting i 2022 blitt nådd.

Private utleiere er også viktige for målet i 2023. Å bruke eksisterende boliger som hybler eller leiligheter i eneboliger vil være til stor hjelp.⁹⁵.

⁹³ Steinkellner, A., Krokedal, L. (2023). Innvandrene og deres barn – en mangfoldig gruppe (www.ssb.no)

⁹⁴ Asker kommune (2023). Asker kommune sier ja til å bosette 360 flyktninger i år (www.aker.kommune.no)

⁹⁵ Asker kommune (2023). Hjerterom og husrom (www.aker.kommune.no)

Det er imidlertid også et økende behov for tilpassede boliger til krigsskadde flyktninger. Et slikt boligbehov vil i mindre grad kunne dekkes i det private markedet, da disse vanligvis ikke er universelt utformede og uten nærhet til helsemessig oppfølging fra det offentlige.

I tillegg er mange av flyktningen fra Ukraina kvinner og barn. Det betyr at boligtilbudet også må ta hensyn til behov hos familier med barn og unge.

Se Asker kommunes nettside for mer informasjon om bosetting av flyktninger.

Boligsituasjon blant innvandreregrupper

Noen innvandrere og innvandreregrupper er mer utsatt enn andre grupper på boligmarkedet. Det er også store forskjeller innad i innvandreregrupper i forhold til i hvor stor grad noen er utsatt eller ikke på boligmarkedet. For eksempel kan personer med innvandringsbakgrunn oppleve diskriminering som en hindring på veien til å skaffe seg bolig. Andre kan oppleve dårlig økonomi som en hindring, noe som er tilfellet for mange flyktninger. Disse hindringene kan være gjeldende hele livet, men for de fleste som regnes som utsatt på boligmarkedet er de mest tydelig i tiden rett etter innvandringen. Studier har vist at jo lengre man bor jo mer øker levekår og samfunnsdeltakelse blant innvandrere. Dette er også tilfellet fra en generasjon til den neste⁹⁶.

Innvandrere og eierform

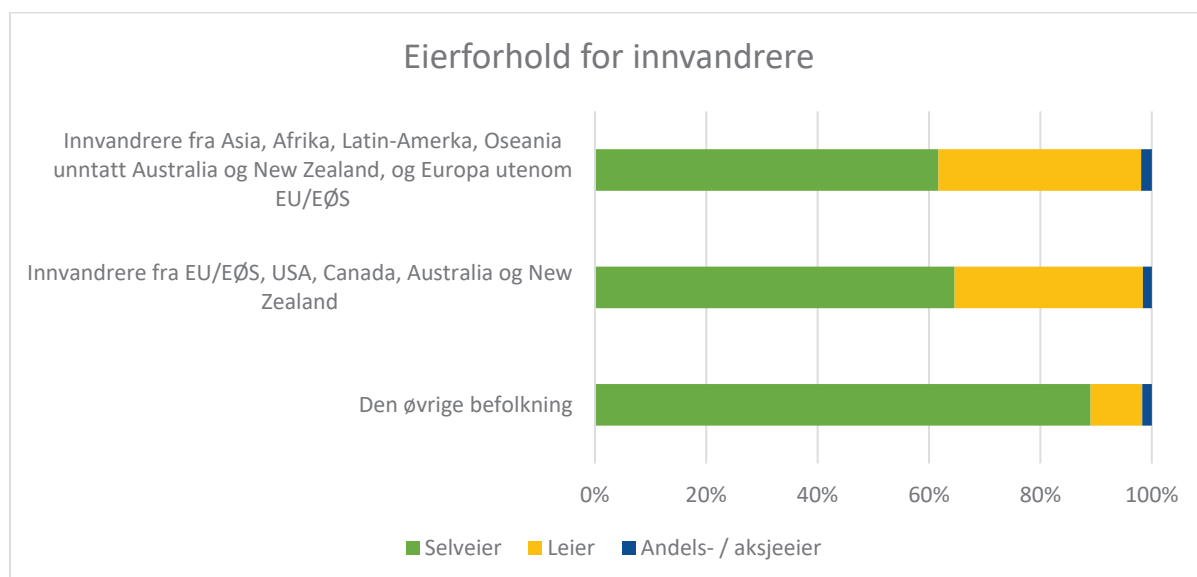
I Norge eier så mange som åtte av ti sin egen bolig. Eierandelen er også høy blant innvandrere, og vi er et av landene med størst andel unge boligeiere⁷². Det er imidlertid forskjell blant innvandringsgrupper og den øvrige befolkningen.

Figuren nedenfor viser eierform for to innvandringsgrupper og den øvrige befolkningen i Asker⁹⁷.

⁹⁶ Kunnskapsdepartementet (2018). Integrering gjennom kunnskap - Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022

⁹⁷ SSB (2022). Tabell 11036: Eierstatus, etter innvandringsbakgrunn

FIGUR 35 FORDELING AV EIERFORM FOR INNVANDRERGRUPPER I ASKER



For begge innvandrergruppene var andelen som leier omtrent 35 prosent, sammenlignet med omtrent 10 prosent i den øvrige befolkningen i Asker.

Forskning har vist at om man eier eller leier har betydning for en rekke faktorer. Innvandrereforeldre som bor i en bolig de eier selv, har bedre boligstandard, føler seg tryggere i nærmiljøet, har mer kontakt med naboer med variert bakgrunn, og framstår gjennomgående som bedre integrerte, enn innvandrere som bor i leide boliger⁹⁸. Nesten halvparten av de som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet er leietakere. Rundt 60 prosent av disse vanskeligstilte leietakerne har innvandrerbakgrunn.

Det er en sterk sammenheng mellom innvandreres botid, innvandringsgrunn og boligeierskap. For flyktninger og arbeidsinnvandrere med kort botid er eierandelen lav. For eldre arbeidsinnvandrere eier 58 prosent sin bolig. For eldre flyktninger er det 70 prosent eierandel for de med lang botid (20 år eller mer)⁹⁹.

Noen innvandrere er i en økonomisk situasjon som gjør eierskap svært vanskelig, selv med betydelig offentlig hjelp. Disse innvandrerne utgjør noen av de svakest stilte på boligmarkedet i dag, og for mange av dem er kommunale boliger den eneste muligheten til å få en stabil boligsituasjon.

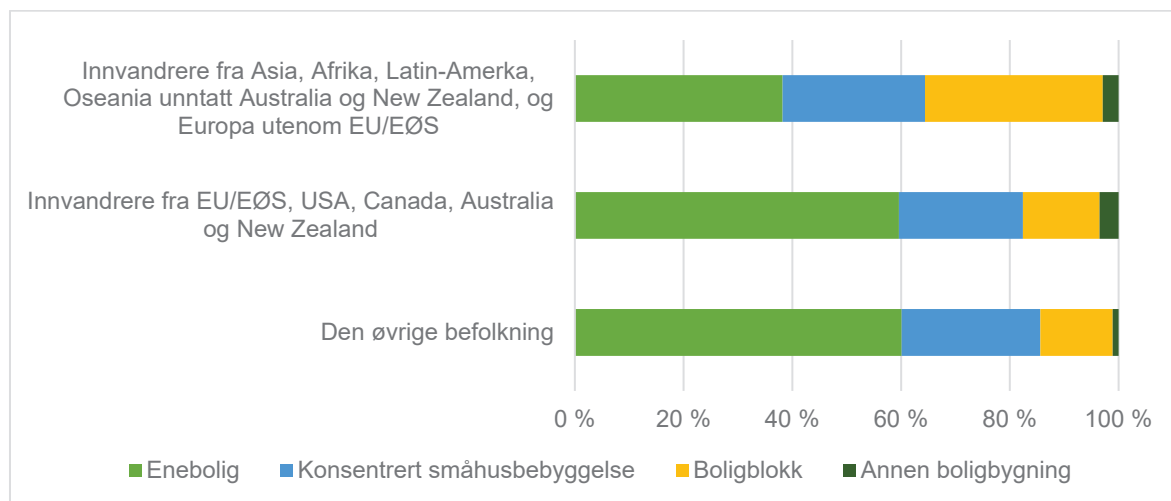
⁹⁸ Grødem, A. S. (2011). Innvandrerbarn og bolig - Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering? Utgiver: Fafo

⁹⁹ SSB (2022). Eldre innvandrere i Norge – Demografi, boforhold, inntekt, formue og helse

Boligtyper

Figuren under viser fordelingen av innvandrergupper i Asker i 2022, etter boligtype.

FIGUR 36 FORDELING AV INNVANDRERGRUPPER ETTER BOLIGTYPER I ASKER.¹⁰⁰

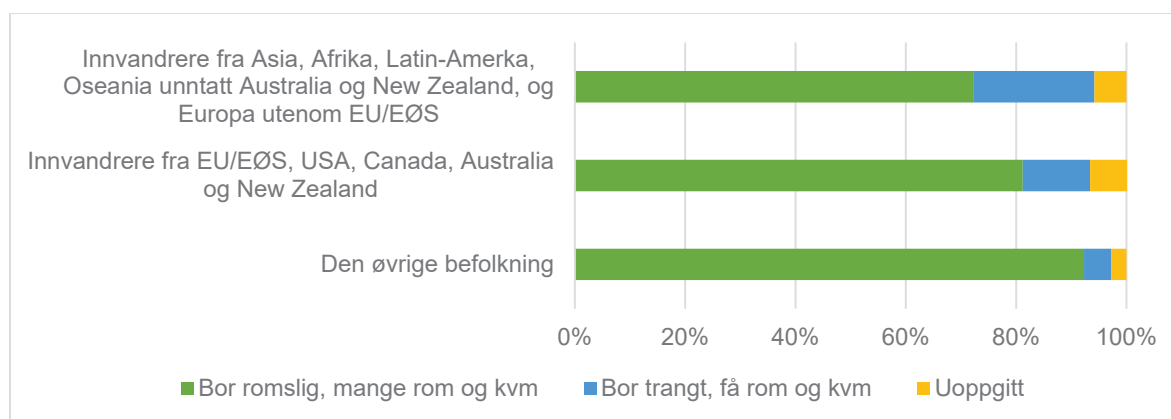


Her er det forskjeller både mellom innvandrerguppene, og mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Disse forskjellene er hovedsakelig ved boligtypene «enebolig» og «boligblokk» (leiligheter).

Trangboddhet blant innvandrere

Under er en figur som viser fordelingen av trangboddhet for to ulike innvandrergupper sammenlignet med den øvrige befolkningen i Asker kommune i 2022.¹⁰¹

FIGUR 37 TRANGBODDHET ETTER INNVANDRERGRUPPER I ASKER 2022



¹⁰⁰ SSB (2022). Tabell 11037: Personer, etter innvandringskategori, år, statistikkvariabel, bygningstype og region

¹⁰¹ SSB (2022). Tabell 11045: Personer, etter innvandringskategori, trangboddhet, statistikkvariabel, år og region

Innvandrerguppen med folk fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og deler av Oseania og Europa (øverste liggende stolpe) skiller seg ut som den gruppen med flest trangbodde i kommunen. I den gruppen bor 22 prosent trangt.

Hos de eldre innvandrerne bor litt over 7 prosent trangt. Dette er særlig innvandrere i starten av 60-årene. I den øvrige befolkningen er det kun 1 prosent av eldre som bor trangt. En viktig grunn til den høye trangboddhetsandelen blant eldre innvandrere er

at de i større grad enn andre eldre bor i store husholdninger⁹⁹. Barnefamilier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant familier som bor i kommunale boliger, og mange bor også trangt i disse boligene⁹⁸.

HVEM ER ELDRE INNVANDRERE?

Eldre innvandrere er her definert som «60 år eller eldre, født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre».

Se avsnitt om «eldre innvandrere» for mer statistikk om den gruppen.

Boligpreferanser og bosettingsmønstre

En forskningsrapport fra NIBR legger frem mulige forklaringer på ulike preferanser og bosettingsmønstre blant innvandrere¹⁰². En av disse er kunnskap om bolig- og arbeidsmarkedet. Mangel på kunnskap om hvordan boligmarkedet og arbeidsmarkedet fungerer viser seg å være en viktig årsak til segregasjon blant befolkningen med innvandrerbakgrunn. Det blir viktig å være del av et nettverk en kjenner seg igjen i som kan bidra med informasjon og hjelpe til med å skaffe bolig og jobb¹⁰². Ustabile nabolag med ofte utskiftning av beboere, kan få negative konsekvenser for slike nettverk.

Stabilitet i et nabolag indikerer beboernes vilje til å bo lenge på samme sted. Nabolag med lav score på levekårsvariabler har ofte lav stabilitet. Folk flytter når de får jobb og tilstrekkelig inntekt til å bytte bolig¹⁰³.

Hvor integrert man er påvirker også boligpreferanser og bosettingsmønstre. Spesielt i begynnelsen kan behovet for å bo blant personer med lik bakgrunn være viktig. Dette kan for eksempel være tilfellet før man lærer språket og reglene i det nye landet. Senere kan identiteten være like knyttet til majoritetsbefolkningen som til nyankomne med samme etniske opprinnelse¹⁰².

Hatytringer kan også påvirke valg av bosted. Slike opplevelser kan påvirke følelsen av sosial aksept, som igjen kan påvirke bostedsvalg. For eksempel viser studier at

¹⁰² Barlindhaug, R., Ruud, M. E. og Nygaard, M. (2017). Hvilken sammenheng finner vi mellom boligtyper og befolkningssammensetning? Utgiver: NIBR, rapport 2017:14

¹⁰³ Søholt, S (2010). Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert. *Forskningsrådet*. Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner – IMER.

relativt få velstående innvandrere fra ikke-vestlige land velger å bosette seg i områder av Oslo der den velstående majoriteten bor¹⁰². Det kan igjen føre til segregering.

Segregering

Segregering refererer til en prosess der grupper av mennesker med bestemte kjennetegn, som for eksempel sosioøkonomisk status eller etnisk bakgrunn, blir fysisk adskilt fra hverandre i samfunnet eller geografiske områder. Geografisk segregasjon av ulike grupper kan oppstå som følge av bosettingsmønstre og boligpreferanser. Den sosioøkonomiske segregeringen i Norge har økt noe de siste tiårene¹⁰⁴.

Segregasjon har i hovedsak sammenheng med:

- husholdningenes ulike økonomiske ressurser og store prisforskjeller mellom boliger i ulike områder
- segmentering i boligmarkedet og at ulike typer boliger lokaliseres ulike steder
- diskriminering
- spesielle boligpreferanser som at en ønsker å bo i nærheten av familien, der en er vokst opp, osv.
- forhold ved fysiske kvaliteter og fysiske utformingen av boområder¹⁰²

Flere studier tyder på at økt økonomisk ulikhet i byer kan øke oppdelingen av ulike grupper. Økonomisk ulikhet gir de med høy inntekt større mulighet til å velge bosted. Problemer som arbeidsledighet og økonomiske utfordringer kan bidra til en samling av utfordringer i visse områder. At personer med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har svakere økonomi gjør at segregering etter innvandrerbakgrunn ofte sammenfaller med segregering etter sosioøkonomi. Hvordan dette oppstår påvirkes av at folk med og uten innvandrerbakgrunn har ulike flyttemønstre. Nyere forskning antyder at segregasjon etter innvandrerbakgrunn hovedsakelig oppstår fordi personer uten innvandrerbakgrunn unngår områder med mange innvandrere¹⁰⁴.

Diskriminering

Diskriminering i boligmarkedet på grunn av innvandrerbakgrunn påvirker også valg av bosted og boligpreferanser. Innvandrere har rapportert at de har opplevd diskriminering når de prøver å finne bolig på det private leiemarkedet. Dette kan føre til at de blir begrenset i valg av bolig og må i større grad ta til takke med den boligen de kan få. Dette har bidratt til at innvandrere, spesielt de som er økonomisk sårbare, ender opp med å bo hos familie og venner. Det kan være en av grunnene til økningen av antall innvandrere i visse områder¹⁰².

¹⁰⁴ Kunnskapsdepartementet (2020). NOU 2020:16 «Levevilkår i byer – Gode lokalsamfunn for alle»

Forskning viser tydelig at innvandrere står overfor diskriminering på både arbeidsmarkedet og boligmarkedet. Det er en høy andel av leietakere i det private leiemarkedet som har opplevd å bli nektet leie eller kjøp av bolig på grunn av deres innvandrerbakgrunn. Dette dreide seg om bolig de ønsket å leie i tre av fire tilfeller⁹⁸.

En pilotundersøkelse fra Fafo viste at innvandrere opplever hatytringer i mye større grad enn den øvrige befolkningen. Disse hatytringene skjer på ulike steder, på steder som i butikken og i nabolaget. Over 30 prosent av deltakerne i undersøkelsen svarte at de hadde opplevd hatytringer. Det kan være med på å påvirke deres valg av bosted og deres boligpreferanser¹⁰⁵.

Integrering

I regjeringens «Integreringsstrategi 2019-2022» er et viktig mål å øke tilhørighet og deltakelse for innvandrere i det norske samfunnet. Dette skal oppnås ved å motvirke segregering, fremme møteplasser og forståelse av grunnleggende verdier og normer i Norge⁹⁶. Dette gjør nabolaget og bosettingsmønstre viktig.

På grunn av økningen i antall innvandrere i samfunnet, har kontakt mellom innvandrere og den øvrige befolkningen økt. Sosiale nettverk har vokst, og nå har fire av fem personer kontakt med innvandrere, sammenlignet med to av tre for 20 år siden¹⁰⁵. Det å ha kontakt med naboer med ulik bakgrunn ser ut til å spille en spesielt viktig rolle for inkludering og lettere integrering i samfunnet.

Naboer med forskjellig bakgrunn fra seg selv, deltar mer i organisasjoner, føler at de har bedre norskkunnskaper og har mer positiv opplevelse av integrering enn de som ikke har slike naboer. Det er allikevel noen innvandrergrupper som skiller seg ut.

Innvandrere fra Asia og Afrika er mer utsatt for ensomhet og følelse av å være ekskludert. Hele 37 prosent i denne gruppen føler seg ekskludert fra samfunnet, sammenlignet med 14 prosent blant befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette gjelder selv når man tar hensyn til forskjeller i levekår. Sosioøkonomiske faktorer som lavere utdanning, dårligere økonomi og mindre deltakelse i arbeidslivet har en sammenheng med opplevd ensomhet blant innvandrere fra Asia og Afrika¹⁰⁶.

Barn og unge med innvandrerbakgrunn

Boligens betydning for barn og unge er spesielt viktig. Den danner rammene for deres hverdag: hvor de spiser, sover, leker og gjør skolearbeid. Hvis boligen er for liten, kan dette påvirke hvordan disse aktivitetene oppleves⁹⁸. Trangboddhet er vanligere blant personer med innvandrerbakgrunn enn resten av befolkningen. Dette kan ha konsekvenser for oppvekstvilkårene til barn og unge.

Mange barn med innvandrerbakgrunn bor i familier med lav inntekt, som vist i kapitlet om «vanskeligstilte på boligmarkedet». En hovedårsak er økende antall innvandrerforeldre med begrenset utdanning og jobbmuligheter. Dette gjelder

¹⁰⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022). Hverdagsintegrering (www.imdi.no)

¹⁰⁶ Barstad, A. (2021). Er innvandrere utsatt for ensomhet og sosial eksklusjon? - SSB analyse 2021/04 (www.ssb.no)

spesielt for barn som har flyktningbakgrunn eller er født i Norge av foreldre med flyktningbakgrunn.

Bolig og nærmiljø er blant flere faktorer som legger grunnlaget for barns fremtidige muligheter. Barns integrering påvirkes også av hvor familien velger å bo og hvor mye kontakt de har med personer utenfor sin egen gruppe⁹⁸.

HVA ER BOUTGIFTSBELASTNING?

Høy boutgiftsbelastning defineres som at samlede boutgifter (husleie, renter og avdrag) utgjør minst 25 prosent av nettoinntekt. Ifølge EUs statistikkontor bruker nesten halvparten av lavinntektshusholdninger 40 prosent av inntekten på boutgifter.

Eldre innvandrere

Andelen eldre personer blant innvandrere har vært omtrent 11 prosent de siste 20 årene i Norge. Men på grunn av økt innvandring har antallet eldre innvandrere økt betydelig. Den generelle økningen i antall eldre gjelder også for Asker¹⁰⁷, både blant innvandrerne og hele befolkningen.

Eldre generelt har gode boforhold i Norge. Eldre innvandrere bor derimot ofte trangere enn andre eldre. Det er også forskjeller i eierandel av boliger: cirka 78 prosent av innvandrere over 60 år eier bolig, sammenlignet med cirka 89 prosent blant den øvrige eldre befolkningen. Eierandelen er lavest blant eldre innvandrere som bor alene, der 64 prosent eier sin bolig⁹⁹.

Når det gjelder boligtyper, bor flere eldre innvandrere i boligblokk enn andre eldre. Samtidig er det færre eldre innvandrere som bor i enebolig sammenlignet med eldre i resten av befolkningen⁹⁹.

Se temaplan leve hele livet – i et aldersvennlig Asker for mer om behovet for tilpasning av tjenester til eldre innvandrere.

Sysseting og utdanning

Med hensyn til sysseting og utdanning skiller innvandrergrupper seg fra den øvrige befolkningen i Asker. Blant personer i alderen 16-66 år som verken er i arbeid eller utdanning, utgjør de med innvandrerbakgrunn 22,8 prosent, mens den øvrige befolkningen utgjør 14 prosent. Gruppen innvandrere som har færrest i jobb er de med flyktningbakgrunn (62 prosent)¹⁰⁸.

Sysseting og utdanningsnivå påvirker mulighetene for å finne en passende bolig. Bostedet påvirker også livet generelt. Forskning viser at nabolagsforhold har små, men viktige, langvarige effekter på ungdommers utdannings- og inntektsnivå¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Se figur om befolkningens alderssammensetning og utvikling i kapittelet «Status og trender»

¹⁰⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021). Tall og fakta om innvandrere og integrering - arbeid og levekår (www.imdi.no)

¹⁰⁹ Wessel, T. og Brattbakk, I. (2012). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. Utgiver: Urban Studies

I 2021 levde 18,5 prosent av de med innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Asker. Dette står i kontrast til den øvrige befolkningen der andelen kun er 4,8 prosent¹⁰⁸.

Leiemarkedet

Slik vist under «status og trender» utgjør leiemarkedet omtrent 18 prosent av boligmarkedet i Asker.

Et godt utleiemarked er viktig for et velfungerende boligmarked. Eierandelen i Norge er høy, men det å leie bolig vil være et viktig supplement i ulike stadier av livet som for eksempel i forbindelse med studier, mobilitet i forbindelse med jobb eller endringer i livssituasjon. Et velfungerende utleiemarked bidrar også til at antallet boliger raskt kan økes eller reduseres. I møte med boligbehovet for flyktninger fra krigen i Ukraina har det vært en styrke for Asker kommune at det er mange private utleieenheter i kommunen som raskt kunne gjøres tilgjengelig.

Det er en klar sammenheng mellom lav inntekt og leie. Blant personer med lavinntekt, det vil si under 60 prosent av medianinntekt, leier rundt 58 prosent¹¹⁰. Ifølge tall fra SSB har 56 prosent av de som leier høy boutgiftsbelastning, mot 16 prosent av boligeiere⁷².

Snittprisen for å leie i Norge har økt med 7,4 prosent fra 2022 til andre kvartal 2023¹¹¹. Et oppslag på Finn.no på en gitt dato (17. juli 2023) viser at snittprisen for leie 2-roms i Asker kommune ligger på kr 11 360,-.

Bolighjelpen i Asker kommune har mye kontakt med det private leiemarkedet i Asker. De melder at det nå er vanskeligere enn tidligere å forhandle på husleie, da utleiere også opplever at deres utgifter har økt.

HVA ER TRANGBODDHET?

Trangboddhet er definert etter følgende kriterier:

1. Antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, eller
2. Antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person⁷⁴.

Bokvalitet på leiemarkedet

Undersøkelser har vist at leietakere har større problemer med boligen enn boligeiere. Utfordringene kan for eksempel være trangboddhet, i tillegg til at det er færre helsefremmende aspekter ved nærområdet slik som hage/grøntarealer og tur- og rekreasjonsområder¹¹².

¹¹⁰ SSB (2017). Stort flertall eier bolig (www.ssb.no)

¹¹¹ E24 (2023). Utleieprisene stiger kraftig – blir tøft framover. Publisert 4/7-2023 (www.e24.no)

¹¹² Revold, M.K., Sandvik, L. og With, M.L (2018). Rapport fra SSB «Bolig og boforhold - for befolkningen og utsatte grupper» 2018/13

I tillegg kommer korte husleiekontrakter som gir liten bostabilitet. Spesielt for barn har dette en uheldig innvirkning på helse og deres sosiale liv.

En rapport fra NTNU viser at stabilitet rundt boforholdet er viktig for barnefamilier som bor i kommunale boliger. Mange mente at standarden på boligen deres var tilfredsstillende, men trangboddhet ble pekt på som den største utfordringen for mange av familiene⁷⁶.

Leietakere rapporterer å være mindre fornøyd med livet enn boligeiere. Dette kan skyldes bakenforliggende faktorer som svakere helse og dårligere økonomi enn boligeiere.

Det kan også være at det å leie i seg selv fører til dårligere levekår ved at korte leiekontrakter og dårlige boliger fører til hyppige flyttinger, liten tilknytning til nærmiljø og ustabile nettverk.¹¹³

HVA ER HUSLEIELOVEN?

Husleieloven regulerer rettigheter og plikter til utleiery og leietakere. Forhold som husleie, oppsigelse og husleieavtalens varighet reguleres via denne loven. I utgangspunktet kan det inngås enten en tidsbestemt eller en tidsubestemt husleieavtale. Det er ikke adgang til å inngå en kortere tidsbestemt husleiekontrakt enn 3 år. Unntaksvis kan den settes til 1 år hvis utleieobjektet er en lofts- eller sokkelleilighet, eller en andel i en to-mannsbolig, og utleier bor i samme hus.

Et av målene i den nasjonale strategien «Alle trenger et trygt hjem» er at leie skal være et trygt alternativ. Tiltak som foreslås i strategien er:

- Lengre minstetid på husleiekontrakter
- Bedre bostøtteordning
- Fremme gode bomiljø gjennom brukermidvirkning og samarbeid privat og offentlig sektor
- Legge til rette for blant annet tilvisningsavtaler (rettet mot private utleieboliger)
- Sikre et mer variert bolig- og tjenestetilbud⁷²

Fra å leie bolig til å eie bolig

De siste årene har det kommet ulike modeller for å gjøre overgangen mellom leiemarkedet og eiemarkedet mykere. Leie til eie og deleie er modeller som flere kommersielle aktører tilbyr. Dette er modeller som gjør at leietakeren gradvis kan overta eierskap over boligen.

¹¹³ Revold, M.K. og With, M.L (2023). Leietakere mindre fornøyd med livet (www.ssb.no)

Avgrensning mellom privatmarkedet og kommunale boliger

I et velfungerende boligmarked vil alle kommunens innbyggere ha et boligtilbud, og fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, lønner det seg at flest mulig er i det private boligmarkedet. Det er likevel noen innbyggere som av ulike grunner, slik som økonomi og helseutfordringer, har problemer med å komme inn på leie- eller eiemarkedet. Noen få bør heller ikke inn på det private leiemarkedet. For de som faller utenfor vil det være nødvendig at kommunen stiller med bolig for at målet om at alle skal bo trygt og godt skal nås.

Kommunale boliger med og uten bemanning

Målet med å tilby en kommunal bolig er å gi økt bostabilitet, noe som er spesielt viktig med tanke på barns sosiale liv med skole og venner. I tillegg vil en stabil bolig bidra til en bedre oppfølging av helse- og sosiale utfordringer, og vil for eksempel gjøre det enklere å stå i jobb.

Den «typiske» søker til kommunale boliger er store barnefamilier, enslige forsørgere eller søkere som har utfordringer innen psykiatri og/eller rus.

Asker kommune har om lag 1300 kommunale boliger som tilbys vanskeligstilte¹¹⁴ på boligmarkedet etter «Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Asker kommune». Omtrent 40 prosent av disse boligene er tilegnet personer som på grunn av helse har behov for pleie, tilsyn og trygghet. Disse boligene benevnes som boliger med bemanning.

Om lag 31 prosent av de kommunale boligene (uten bemanning) er familieboliger, det vil si boliger med 2 eller flere soverom. Mange av familiene som har fått tildelt en bolig via kommunen har potensiale til å leie eller kjøpe bolig på det private markedet. De er avhengig av et trygt leiemarked som gir stabile leieforhold, eller boligpriser som gir lavtlønnede mulighet til å kjøpe egen bolig. For noen av disse familiene handler det også om store nok boliger, eller boliger som er egnet for bevegelseshemmede.

Universell utforming og tilpasning av bolig

Ifølge Statistisk sentralbyrå bor nær to tredjedeler av norske husholdninger i boliger som er vanskelig tilgjengelig for en rullestolbruker. I 32 prosent av boligene ligger sentrale rom som stue, kjøkken, bad og soverom over flere plan.¹¹⁵

Temaplan «Leve hele livet - i et aldersvennlig Asker»¹¹⁶ påpeker utfordringen med at mange eldre bor i store boliger som er dårlig tilpasset den eldre sitt endrede funksjonsnivå. Noen boliger kan tilpasses/ombygges. I tillegg kan blant annet ulike hjelpemidler, fargevalg, tiltak for å redusere fallfare og sikring av boligen mot brann bidra til flere egnede boliger.

¹¹⁴ Se infoboks på neste siden for definisjon av vanskeligstilte

¹¹⁵ SSB (2016). Få bor i boliger fullt tilgjengelige for rullestolbrukere (www.ssb.no)

¹¹⁶ Asker kommune (2022). Temaplan leve hele livet – i et aldersvennlig Asker

En god og tilpasset bolig kan lette tilgangen på nødvendig bistand og oppfølging, på samme vis kan en dårlig bosituasjon redusere effekten av den bistanden som gis. NIBR-rapporten Bolig og folkehelse formulerer det slik: «Konsekvensen av dette kan være at den kommunale boligpolitikken i sterkere grad kommer inn som en betingelse for kommunenes resultater innenfor det helsefremmende arbeidet»¹¹⁷.

Flere egnede, tilrettelagte boliger og bomiljø vil kunne gjøre det enklere å mestre dagliglivet, bidra til at flere bor lengre hjemme, klarer seg med færre tjenester og at de tjenestene som gis er effektive.

HVA ER UNIVERSELL UTFORMING OG TILRETTELAGDE BOLIGER?

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av de fysiske forholdene, slik at de kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Det er ikke krav om universell utforming i private boliger.

En tilrettelagt bolig har ikke de samme krav som universell utforming, da tilretteleggingen retter seg inn mot framkommelighet i og rundt boligen.

Hensynet til folkehelse og sosial bærekraft i boligutviklingen

Folkehelse og sosial bærekraft er to mye brukte begreper som på mange områder er overlappende. Folkehelse handler om innbyggernes helse, fraværet av sykdom og hvilke faktorer som påvirker helsen vår. Folkehelsebegrepet er veiledende for mye av politikken som føres i Norge. Hofstad og Bergsli¹¹⁸ omtaler folkehelse som en ingrediens i den sosiale bærekraften. Sosial bærekraft handler blant annet om å bygge sterke fellesskap, sikre gode, mangfoldige og inkluderende lokalsamfunn, myndiggjøre innbyggerne gjennom medvirkning og et sterkt demokrati, og sikre lik tilgang til tjenester og like livsmuligheter¹¹⁸. Dette speiler i stor grad de kjente påvirkningsfaktorene på folks helse.

Både folkehelse og sosial bærekraft er tett knyttet til boligen og nabolaget. Den kan spille en viktig rolle fordi den er i sentrum for så mye av den menneskelige aktiviteten.

Folkehelse og planlegging

Planlegging er et av de viktigste verktøyene for kommuner, fylkeskommuner og staten når det gjelder å fremme god folkehelse. Både Plan- og bygningsloven og

¹¹⁷ Helgesen, M. K. m.fl. (2014). Bolig og folkehelse - hva er sammenhengen? Utgiver: NIBR, rapport 2014:16

¹¹⁸ Hofstad, H. og Bergsli, H. (2017). Folkehelse og sosial bærekraft - en sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger. Utgiver: NIBR, rapport 2017:15

Folkehelseloven pålegger at all planlegging skal bidra til bedre helse for befolkningen og redusere ulikheter i helse.

Folkehelseloven (fhl.) og Plan- og bygningsloven (pbl) er nært knyttet sammen. Fhl. krever at alle forvaltningsnivåer og sektorer tar hensyn til folkehelse i sin virksomhet. Dette betyr at de må vurdere hvordan planer, tiltak og virksomhet påvirker folkehelsen.

Pbl. setter krav til at all planlegging skal «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller» (jfr. § 3-1 punkt f). Samspillet mellom fhl. og pbl. er tydelig i flere punkter (se fhl. §§ 1, 4, 5, 6 og 7). For eksempel pålegger fhl. § 1 kommunen å fremme befolkningens helse, trivsel, miljø og sosiale forhold, forebygge helseproblemer og minske helseforskjeller.

Kommunene har ansvaret for å utforme det fysiske miljøet. Gjennom planlegging kan de skape trygge og helsefremmende omgivelser av høy kvalitet. Kommunen, som ansvarlig for planlegging, skal blant annet:

- fordele goder og byrder
- skape sunne boområder
- skape aktivitetsfremmede og alderstilpassede nærområder til boområdene
- skape en god og lett tilgang til og i marka rundt byer og tettsteder
- løfte utsatte områder
- skape trygge trafikkforhold
- ha gode luft- og støytilltak

Dette ansvaret gjelder både i utformingen av kommunens egne planer og i behandlingen av forslag til nye planer. Du kan finne mer informasjon om kommunens rolle i folkehelsearbeidet på regjeringens nettsider om folkehelse¹¹⁹.

Stedsutvikling

Stedsutvikling handler om prosessen med å planlegge, utforme og utvikle et område med mål om å skape attraktive, funksjonelle og bærekraftige steder å leve, arbeide og bo. En forutsetning for god stedsutvikling er ivaretagelse av stedets historie, identitet og egenart gjennom helhetlig og strategisk utvikling. I planlegging for sosial bærekraft er aspekter som barn og unges trivsel og trygghet, tilgang til arbeid, utdanning og gode nærmiljø sentrale. I arbeidet med god stedsutvikling kan man bruke verktøy som helhetlige stedsanalyser og andre rammeverk som ivaretar ulike interesser og hensyn i planleggingen.

¹¹⁹ Se www.regjeringen.no

Nasjonale forventninger til stedsutvikling

Nasjonale forventninger til stedsutvikling legger vekt på å skape funksjonelle og attraktive områder. Dette inkluderer bærekraftig arealbruk, god tilgjengelighet til tjenester, infrastruktur og grøntområder. Vern av natur, kulturminner og historie er avgjørende. Samarbeid med lokalsamfunn, næringsliv og andre aktører er nødvendig for å fremme trivsel, livskvalitet og økonomisk vekst, med hensyn til lokale behov og globale utfordringer.

Se regjeringens nettsider for til ulike veiledere som tar for seg temaer som omhandler by og stedsutvikling.¹²⁰

Kommunens rolle i stedsutvikling

Kommunen leder stedsutvikling ved å planlegge, koordinere og tilrettelegge for bærekraftig vekst, infrastruktur og offentlige tjenester.

Kommunen er ansvarlig for å utarbeide overordnede planer som kommuneplaner og områdeplaner, samt saksbehandle offentlige og private reguleringsplaner. Planene gir retningslinjer for hvordan områdene skal utvikles og hva slags formål (bolig, næring, grøntområder og offentlige rom, infrastruktur, torg, offentlige tjenester m.m) som skal være til stede. Lokalsamfunn, næringsliv og andre aktører engasjeres i arbeidet for å sikre at planene reflekterer og møter innbyggernes behov.

Asker kommunes arealdel og samfunnsdel om stedsutvikling

Kommuneplanens samfunnsdel definerer senterstruktur og prioriterte vekstområder med Asker sentrum som kommunesenter og ni lokalsentre. De prioriterte vekstområdene er knyttet til de ti viktigste tettstedene. Tettstedene har ulik historie, særtrekk og kvaliteter som er viktige ressurser i stedsutviklingen.

Samfunnsdelen legger opp til en mer konsentrert utbygging rundt tettstedene. Lokalsentrene (Tofte, Sætre, Spikkestad, Røyken, Slemmestad Heggedal Holmen Vollen og Dikemark) er fokusområder i stedsutviklingen.

Bevaring

Kommunen har en rik historie og et stort antall kulturminner og kulturmiljøer. Denne arven gir oss vår identitet og vårt særpreg og må forvaltes på en bærekraftig og framtidsrettet måte. Boligpolitikken kan bidra til ivaretagelse av viktige historiske særegne småhusområder igjennom helhetlig og strategisk stedsutvikling.

Flere av tettstedene er definert som prioriterte vekstområder og vil være fokusområder i fortettingen. Disse kan også være definert som spesielle boligområder i kommuneplanens bestemmelser med tydelige bestemmelser og hensyn. I tråd med overordnede føringer og kommunens samfunnsdel skal kulturminnene, kulturmiljøene og villaområder som viktige kulturmiljøer, ivaretas i

¹²⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). By- og Stedsutvikling (www.regjeringen.no)

planleggingen. Arbeidet med kulturmiljøer skal være en ressurs i tettstedsutviklingen og bidra til å formidle kulturarv, øke attraktivitet, fremme næringsliv og heve livskvalitet. Ny arkitektur kan bidra til å gi stedet kontinuitet ved å bygge på lokal egenart.

Fortetting

I tråd med nasjonale og regionale føringer har kommunen som mål å fortette rundt prioriterte vekstområder. Når utviklingen konsentreres i prioriterte vekstområder, gir det grunnlag for mer levende byer og tettsteder. Med nærhet til handel, service og kollektivtilbud kan flere gå og sykle i hverdagen.¹²¹ For å få det til må stedene utvikles med fokus på flerfunksjonalitet og kvalitet i sentrum av tettstedene, en smart og tett arealutnyttelse med gode gater og bomiljøer som gjøres attraktiv for en bred befolkning.

Veileder for «Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet» er en oppfølging av «Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus». Den trekker frem en rekke kvaliteter som bør ivaretas i fortettingsplaner og kompakt byutvikling:

- Flerfunksjonalitet
- Sosiale fellesskap
- Bygg-kvalitet og karakter
- Grønn mobilitet
- Natur og lokalt særpreg
- Effektiv arealutnyttelse

Veileder anbefaler videre at kompakt utvikling bør legge til rette for et større spekter av boformer, boligstørrelser og boligtyper. Nabolagsrelaterte fellesskapsfunksjoner og aktiviteter bør få nok plass.¹²²

Ved fortetting i prioriterte vekstområder må det tas hensyn til de som bor der fra før, stedets identitet og historie, og hensyn til folkehelsen. Mulige konflikter mellom folkehelse og fortetting er luftkvalitet, støyforurensning, manglende grøntområder m.m. Kommunen må vekte de ulike hensynene i planleggingen. I en rapport fra Agenda Kaupang fra 2024¹²³ påpekes det at en utvikling «innenfra og ut» har vist seg å ha sine begrensninger, og at det er behov for mer forskning på hvordan man sikrer mer kostnadseffektive boligstrategier, som sikrer god bokvalitet og tar hensyn til riktig bruk av arealer i og rundt byene.

¹²¹ Akershus fylkeskommune (2015). Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus

¹²² NIBR, WSP (2019) Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

¹²³ Agenda Kaupang (2024) Kartlegging av behov for forskning innen areal- og samfunnsplanlegging. På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.

Program for stedsutviklingsoppgaver for kommunen

Asker kommune har laget et stedsutviklingsprogram for perioden 2021-2024.¹²⁴ Stedsutviklingsprosjektene dreier seg om Asker sentrum, Slemmestad og Sætre. Programmet tar for seg stipulerte kostnader for utviklingsprosjekter for perioden. Historikk, stedsanalyse sentrale planhistoriske milepæler, bolig og befolkningssammensetning, sentrale pågående og kommende planoppgaver er temaer i programmet. Det er satt av 3,5 mill.kr årlig til plan og utredningsmidler i kommunens økonomiplan i perioden 2021-2024.

Byrom og gode møteplasser

Gode møteplasser er avgjørende for sosialt bærekraftig stedsutvikling. Byrom, som torg, gater, parker og andre fellesarealer, spiller en sentral rolle. Disse områdene gir folk mulighet til å møtes, delta i aktiviteter og skape sosiale bånd.

Velutformede byrom fremmer trivsel, fellesskap og helse. Møteplasser gir rom for ulike aktiviteter, fra avslapning til fysisk aktivitet, som styrker både fysisk og mental helse.

Ved å tilrettelegge for varierte aktiviteter og inkludere elementer som benker, lekeplasser og grøntområder, oppmuntrer vi til engasjement og samhandling. Dette bidrar til et levende samfunn. Et vev av ulike og godt utformede byrom er viktig for den sosiale bærekraften.¹²⁵

Prinsipper for utvikling av byrom og gode møteplasser:

- God arkitektonisk utforming: møteplassene og byrommene kan ha arkitektoniske veiledere med krav til arkitektoniske kvaliteter. Disse kan inneholde prinsipper for tilpasning til eksisterende bebyggelse og bebyggelsesstruktur, proporsjoner mellom bygningshøyde og tilgrensende uterom, og materialbruk og fargepaletter i sammenheng med fasader som omkranser byrommet.
- Inkluderende og mangfoldig: Møteplasser og byrom bør være tilgjengelige og inviterende for alle, uavhengig av alder, kjønn, funksjonsevne, sosial bakgrunn og kulturell tilhørighet. Dette kan oppnås ved å tilrettelegge for universell utforming og ved å inkludere ulike typer aktiviteter og funksjoner som appellerer til forskjellige grupper i samfunnet. For å oppnå inkluderende og mangfoldige møteplasser som spiller på kvalitetene som allerede er der er det nyttig å gjøre en sosiokulturell stedsanalyse.
- Medvirkning og deltakelse: Det er viktig å inkludere lokalsamfunnet i planleggingsprosessen for møteplasser og byrom. Dette sikrer at innbyggernes behov og ønsker blir tatt hensyn til, og det kan bidra til økt eierskap og engasjement i det endelige resultatet.

¹²⁴ Asker kommune (2021). Politiske møter og dokumenter- Saksnummer 21/05299

¹²⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Byrom og møteplasser (www.regjeringen.no)

- Historie og kultur: Stedsanalyser kan bidra til å avdekke historiske og kulturelle elementer som bør tas hensyn til i planleggingen av møteplasser og byrom. Dette kan inkludere bevaring av kulturminner og integrering av kunstverk som reflekterer lokalsamfunnets identitet.
- Grønne områder: Integrering av grønne områder, parker og hageanlegg i byrommene kan bidra til en følelse av velvære, gir pusterom fra urbane omgivelser og fremmer fysisk aktivitet og samhandling.
- Materialbruk og fargepalett i sammenheng med fasader som omkranser byrommet

Rammeverk for helsefremmende og bærekraftig stedsutvikling

Det er utviklet ulike prinsipper for folkehelsefremmende og sosialt bærekraftig stedsutvikling. Prinsippene er i stor grad overlappende, og man kan trekke veksler og inspirasjon fra ulike tilnærminger i planlegging av nye områder og videreutvikling av eksisterende nabolag.

Stedsanalyse som verktøy for god stedsutvikling

Stedsutvikling tar form igjennom enkeltvis utbygging, større reguleringsplaner og områdeplaner, offentlig og privat. Når man skal jobbe med stedsutvikling er det viktig å kjenne stedet godt før man gjennomfører tiltak. Dette kan gjøres gjennom en grundig stedsanalyse. Sentralt i analysen er redegjørelse for stedets historie, landskap og topografi, byggeskikk, boligtypologi, bynett/bystruktur, tettstedsstruktur, grøntstruktur og andre fysiske og levde kvaliteter. Kombinasjonen av disse aspektene utgjør stedets egenart og identitet. Det forutsettes at stedet utvikles i tråd med disse. Stedsanalysen er et verktøy som kan sikre at de forskjellige tettstedene i Asker kommune utvikles i tråd med deres lokale forutsetninger og identitet. Tettstedene har forskjellige historiske kontekster, landskap og stedegne opplevelsesverdier.

En analyse som metode kan avklare og forsterke sammenhengen mellom et prosjekt/planområde og omgivelsene og få frem viktige lokale elementer i landskap, bebyggelsesstruktur og arkitektur samt sosiokulturelle behov.

Kvalitetsprinsipper for god steds- og boligutvikling:

1. Stedstilpasset bebyggelse (bebyggelsesstruktur, landskap, terreng og nabolag)
2. Legger til rette for gode boliger og oppvekstmiljø med sosialt felleskap for alle
3. Felles funksjoner som er gode møtesteder og stimulerer til sosial interaksjon
4. Mangfold i boligpriser og boligstørrelser
5. Variert boligtypesammensetning
6. Høy kvalitet i universell utforming

7. Høy kvalitet i utforming av bebyggelse og uterom (lysforhold, utsyn, innsyn, overganger mellom privat offentlige soner)
8. Viser helhetlige sammenhenger, nære og fjerne.

Sosiokulturell stedsanalyse

Der en tradisjonell stedsanalyse i hovedsak ser på de fysiske elementene ved et sted, ser en sosiokulturell stedsanalyse også på de sosiale og kulturelle aspektene ved stedet.

Eksempler på hva som kan inngå i en sosiokulturell stedsanalyse er hvordan ulike grupper bruker stedet, hvem som har interesser i stedet og hvilke sosiale praksiser som knyttes til stedet.

Sosiokulturelle stedsanalyser kan virke sosialt mobiliserende, gjennom å få aktører i tale og gjøre disse aktørene bevisste på sin rolle og posisjon i lokalsamfunnet. Arbeidet med slike analyser kan øke den sosiale kapitalen på stedet ved at det knyttes kontakter og relasjoner på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer.¹²⁶

Sunne kommuner og Verdens helseorganisasjon (WHO)

Sunne kommuner er WHO's norske nettverk.¹²⁷ Asker kommune er en del av dette nettverket. De har jobbet i flere tiår for å styrke koblingen mellom folkehelse og stedsutvikling. I den forbindelse har de utviklet åtte prinsipper for helsefremmende stedsutvikling, med mål om å «inspirere og bevisstgjøre beslutningstakere og styrke arbeidet med å utvikle gode lokalsamfunn».¹²⁸

1. Prioriter gående og syklende
2. Inkluder ulike menneskers behov
3. Involver innbyggerne tidlig
4. Skap trygge nærmiljøer med gode sosiale møteplasser
5. Prioriter arkitektur, estetikk og nærhet til grønne områder
6. Sikre nærhet til tjenester og fasiliteter
7. Sørg for en helhetlig, langsiktig og tverrfaglig planlegging
8. Vær oppmerksom på at goder og byrder fordeles rettferdig

Futurebuilt 2.0

Futurebuilt er et innovasjonsprogram og utstillingsvindu for de mest ambisiøse aktørene i byggenæringen. Visjonen er å vise at det er mulig å utvikle den bærekraftige og attraktive nullutslippsbyen.¹²⁹ Asker kommune er en av partnerne i

¹²⁶ Akershus fylkeskommune (2007) Sosiokulturelle stedsanalyser - veileder

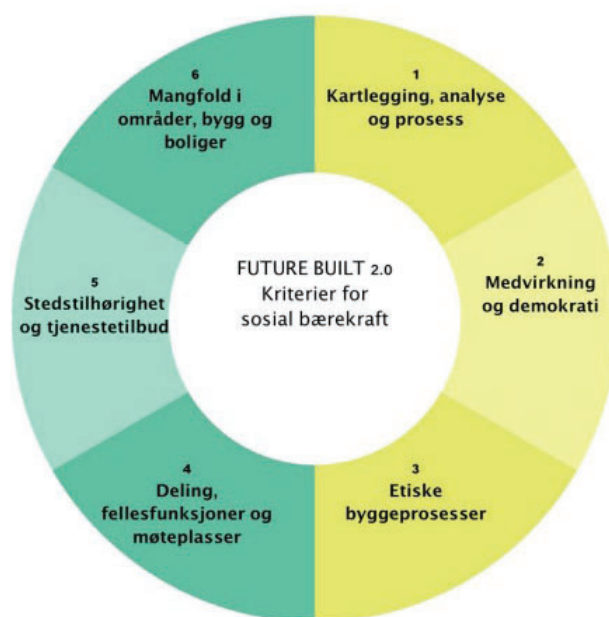
¹²⁷ Asker kommune er en del av nettverket til Sunne kommuner.

¹²⁸ Sunne kommuner (u.d) 8 prinsipper for helsefremmende stedsutvikling. www.sunnekommuner.no

¹²⁹ Futurebuilt (u.d). (www.futurebuilt.no)

Futurebuilt. Målet er å realisere 100 forbildeprosjekter, både byområder og enkeltbygg.

I første omgang bestod Futurebuilt av et kriteriesett for miljømessig bærekraft. Flere kriteriesett har senere blitt lagt til, og de har utviklet et kriteriesett for sosialt bærekraftig stedsutviklingen.¹³⁰ Kriteriene er delt opp i 6 delområder. Delområde 1-3 omhandler involvering og prosess, mens delområde 4-6 omhandler de fysiske forutsetningene for sosial bærekraft.



FIGUR 38 FUTUREBUILT 2.0 KRITERIER FOR SOSIAL BÆREKRAFT.

1. Kartlegging, analyse og prosess
2. Medvirkning og demokrati
3. Etiske byggeprosesser
4. Deling, fellesfunksjoner og møteplasser
5. Stedstilørighet og tjenestetilbud
6. Mangfold i områder, bygg og boliger

Gode boliger, bomiljø og folkehelse

En egnet bolig i et godt bomiljø er et fundament for helse og livskvalitet¹³¹. I Norge er det et mål at alle skal bo trygt og godt. Boligen må være tilpasset den enkeltes behov og være i et bomiljø som gir mulighet for å delta i samfunnet, knytte kontakt med andre og å utvikle og utfolde seg.

¹³⁰ Futurebuilt (u.d). FutureBuilts kvalitetskriterier (www.futurebuilt.no)

¹³¹ FHI (2023). Folkehelseprofil 2023 for Asker kommune

I 2021 nedsatte Kommunal- og distrikts departementet et innspills forum for arkitektur, bokkvalitet og nabolag. Forumets oppdrag er å gi sine beste og mest konkrete råd for hvordan sikre kvalitet i arkitektur, bomiljø og nabolag.¹³²

Rapporten viser blant annet til tiltak med anbefalinger til staten om å tydeliggjøre det politiske ansvaret for den samlede utviklingen av de bebygde omgivelser, utforme en nasjonal arkitekturstrategi som gir tydelige mål og prioriteringer, og etablere en faglig instans for å følge dette opp¹³².

Se kommunal- og distrikts departementets hefte om Arkitektonisk kvalitet i plan og byggesak.

Boliger med høy bokkvalitet

Med bokkvalitet mener man de egenskapene ved boligen som tillegges verdi. Bokkvalitet referer til egenskapene ved en bolig og dens omgivelser som oppfyller en rekke kriterier som bidrar til beboerens trivsel, komfort, helse og generelle livskvalitet. Kvalitetsbegrepet innebærer flere aspekter som kan være avhengig av individuelle preferanser, livssituasjon og kulturell kontekst. Boligen bør ha en funksjonalitet som imøtekommer beboerens daglige behov. Dette inkluderer både fysiske, estetiske, sosiale og funksjonelle aspekter.

Hva som tillegges verdi vil variere fra person til person, mellom livsfaser og kulturer, og over tid. Enkelte kvaliteter anses likevel som allmenne og inkluderer blant annet tilstrekkelig belysning, god luftkvalitet og tilgang til grøntområder. Slike krav er hjemlet i Plan og bygningsloven. Loven har til hensikt å «legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet». Dette følges opp i reguleringsplaner og under byggesaker.

Mulighetsrommet kommunen har til å definere høy kvalitet er allikevel utstrakt. I regelverket fokuseres det primært på overordnede rammer og minimumskrav i teknisk forskrift. Regelverket kan ikke sikre kvalitet uten faglige skjønnsmessige vurderinger og riktig fagkompetanse. Det kreves faglige vurderinger og felles forståelse for kvalitet og kvalitetsprinsipper. Dette kan bidra til å styrke arkitektur og bokkvalitet i planleggingsprosessen.

Gode bomiljøer

Gode bomiljøer er en viktig bidragsyter til god livskvalitet. Bomiljøene må gi mulighet for deltakelse og aktivitet. På den måte bygger de oppunder fellesskapet.

Barn og eldre er grupper som tilbringer mye tid i sine nærmiljøer. I Asker kommune har vi en høyere andel barn enn landsgjennomsnittet¹³¹, og vi har en økende andel eldre. Nærhet til hverdagsarenaer og tilgjengelige tilbud og tjenester kan bidra til opplevelse av tilhørighet og god bo-opplevelse i alle faser av livet. God utebelysning,

¹³² Innspillsforum for arkitektur, bokkvalitet og nabolag (2021). Arkitekturløftet - for bedre bokkvalitet og nabolag

sitteplasser og godt vedlikehold er for eksempel viktig for eldre¹³¹. Tilgang til gode lekeplasser, møteplasser og friområder er viktig for barn og ungdom.

Et stabilt bomiljø gir trygghet og mulighet for å knytte kontakt og delta aktivt i nærmiljøet. Forhold som kan ha betydning for stabiliteten i et bomiljø er befolkningssammensetning, andel som leier bolig, variasjon i boligtyper, fysiske og sosiale miljøfaktorer og hvor attraktivt området er¹³¹. Variasjon i boligsammensetningen kan bidra positivt til at ulike grupper av befolkningen kan bosette seg i området.

Les mer om bolig og nabolag på regjeringens sider¹³³ og om folkehelsefremmende bomiljøer på Folkehelseinstituttets nettsider¹³⁴.

Medvirkning i planarbeid og stedsutvikling

Medvirkning i stedsutvikling refererer til involvering av lokalbefolkningen, interessenter og berørte parter i beslutningsprosesser knyttet til utforming og utvikling av et område. Dette sikrer at utviklingen tar hensyn til de faktiske behovene, ønskene og perspektivene til de som bor og jobber i området.

Medvirkning i planlegging er hjemlet i plan- og bygningsloven. Lovens formål er å «...fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»¹³⁵. Videre skal «Planlegging og vedtak [...] sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter».

Om medvirkning sier plan- og bygningsloven at «Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interessenter som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte».

Hvorfor er medvirkning viktig?

Medvirkning i kommunal planlegging er viktig av flere grunner.

- God medvirkning styrker lokaldemokratiet ved å inkludere ulike perspektiver og stemmer i beslutningsprosessen
- Bedre planer: God medvirkning kan gi bedre beslutninger, og det sikrer at de som berøres av planen blir hørt. Lokalkunnskap er viktig. Det er de som bor der som kjenner området best og vet hva det bør tas hensyn til i utviklingen.
- Rom for nye ideer: gjennom medvirkning kan det komme frem nye ideer og løsninger som kan gjøre planene bedre.

¹³³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023) Bolig og nabolag (www.regjeringen.no)

¹³⁴ Folkehelseinstituttet (2023) Bomiljø og folkehelse. (www.fhi.no)

¹³⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling

- Lokal forankring og mindre konflikt: Medvirkning kan bidra til økt oppslutning rundt vedtak om endring fordi planen forankres blant innbyggerne. Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i dersom de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse.

Oppfølging av verbalvedtaket "Engasjement, medvirkning og gode høringsprosesser" fra 2023 gir retningslinjer for å styrke samfunnsdeltakelse i stedsutvikling. Dette dokumentet er en viktig referanse for hvordan Asker kommune kan fremme inkluderende og demokratisk utvikling i stedsutviklingen.

Barn og unge i bolig- og stedsutvikling

Hva vet vi om god stedsutvikling for barn og unge?

Barn og unges rett til et trygt lokalmiljø er tydelig nedfelt i FNs barnekonvensjon. Forskning understreker og viser klart hvordan de fysiske omgivelsene påvirker barns oppvekstforhold. Dette omfatter tilgang til grønne områder og trygge veier som muliggjør sikker og uavhengig mobilitet for barn.¹³⁶

Tilhørighet til boligområder er viktig for barn og unge, og spiller en nøkkelrolle i å skape trygge oppvekstforhold. Dette oppnås gjennom et variert boligtilbud samt tilrettelegging for møteplasser og aktiviteter i nærmiljøet, som skoler, barnehager, biblioteker og lignende.¹³⁷

Barn og unge blir spesielt fremhevet i plan- og bygningslovens formål, da de utgjør en unik gruppe som er umyndige, har begrenset innflytelse og er helt avhengige av at voksne tar hensyn til deres interesser i plan- og byggesaker. Loven påpeker at alle som er involvert i planlegging eller byggesaker må vurdere barn og unges oppvekstsvilkår. Loven krever videre at barn og unge skal sikres aktiv deltakelse.

Hva er barnevennlig stedsutvikling?

Grundig og veloverveid stedsutvikling er essensielt for å sikre at barn har trygge oppvekstsvilkår og et solid grunnlag for god helse. Det bør være enkelt og sikkert for barn å gå og sykle til skolen, besøke venner og delta i fritidsaktiviteter, samtidig som det bør være tilgjengelige områder for fysisk aktivitet og lek.

For å oppnå dette er trygge møteplasser og aktivitetsfremmende omgivelser som tilbyr varierte muligheter for sosialt samvær, lek og utfoldelse viktig. Gode boliger og bomiljøer, der det finnes arealer og steder hvor ulike aldersgrupper kan oppholde seg og utfolde seg, bidrar til gode bomiljøer for barn og unge.

Lav biltrafikk¹³⁸ og moderat urban tetthet¹³⁹ regnes også som generelle kvaliteter for barnevennlige områder. Gater og byrom bør tilby plass for møter, rekreasjon og lek.

¹³⁶ Jansson m.fl. (2022) Child-Friendly Environments (CFE) – What, How and by Whom?

¹³⁷ SINTEF (2023)

¹³⁸ Heurlin-Norlinder (2005)

¹³⁹ Broberg, Kyttä & Fagerholm (2013)

Det er noen viktige prinsipper og faktorer som det i forskningen er bred enighet om at det bør fokuseres på i god stedsutvikling for barn og unge:

- Tilgang til grønne og åpne områder
- Tilgjengelighet
- Trygghet/sikkerhet
- Rettferdighet og inkludering
- Sosiale relasjoner til steder
- Lek, læring og utforskning
- Et rent miljø
- Frihet til å bevege seg
- Mulighet for involvering og deltakelse

Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om barn og unge i plan og byggesaker for mer informasjon.

Barn og unges medvirkning

Medvirkning fra barn og unge er avgjørende for å utvikle gode steder og boliger. Når vi inkluderer dem i planlegging, får de muligheten til å uttrykke meninger, behov og ønsker om sitt nærmiljø og bosted. Dette er en rettighet i FNs barnekonvensjon og har positive samfunnsmessige følger.

Barns medvirkning gir bedre tilpassede løsninger. Deres unike perspektiver og erfaringer gir innsikt voksne mangler. Med barns deltakelse blir omgivelsene bedre tilrettelagt for deres behov, skaper funksjonelle miljøer der de kan vokse.

Medvirkning skaper tryggere og mer inkluderende miljøer. Barn peker ut farer og usikkerhetsmomenter og fremmer mangfold. Deltakelse utvikler ferdigheter og selvtillit hos barn, som problemløsning, samarbeid og kreativitet, styrker deres personlige utvikling.

Medvirkning øker demokratisk deltakelse. Tidlig erfaring med innflytelse øker sannsynligheten for senere samfunnsansvar og deltakelse i demokrati. Det legger også grunnlaget for bærekraftig utvikling. Eierskap til nærmiljøet skaper ansvar og bærekraftig tenkning.

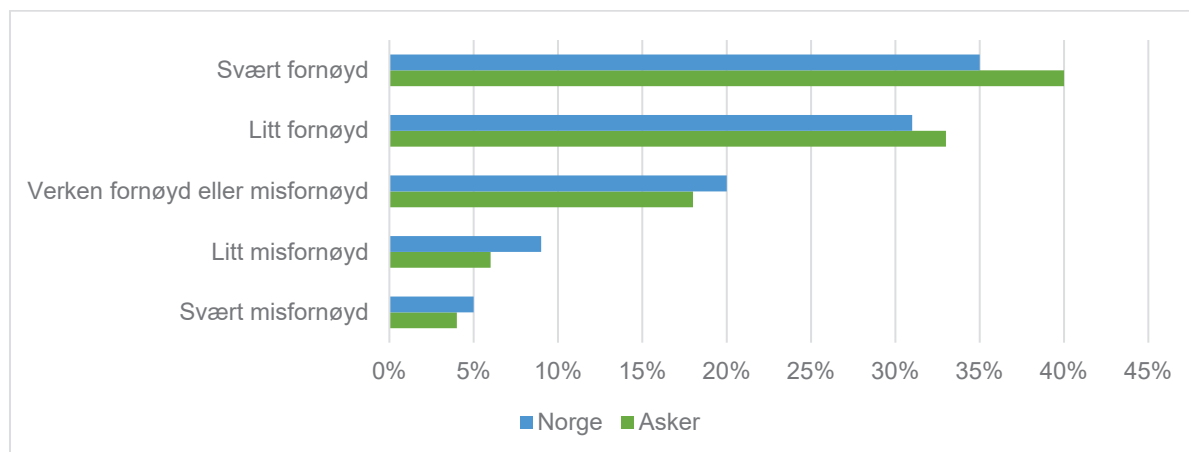
Betydningen av barns medvirkning viser deres uvurderlige bidrag i å forme gode miljøer. Inkludering av barn i planlegging skaper trygge, tilpassede, inkluderende og bærekraftige omgivelser som tar hensyn til deres behov og ønsker. Eksempler på metoder som kan brukes for å innhente et barns perspektiv kan være guidet tur med barn, tegning og samtale eller barnetråkk.

Barn og unge om nærmiljø

Figurene i dette kapittelet er hentet fra Ungdata sin spørreundersøkelse fra 2022 som la fram hva barn og unge synes om sitt nærmiljø, om de er fornøyde og hvor trygge de føler seg når de er i miljøet. Svarene fra barn og unge i Asker er sammenlignet med gjennomsnittet i hele landet.

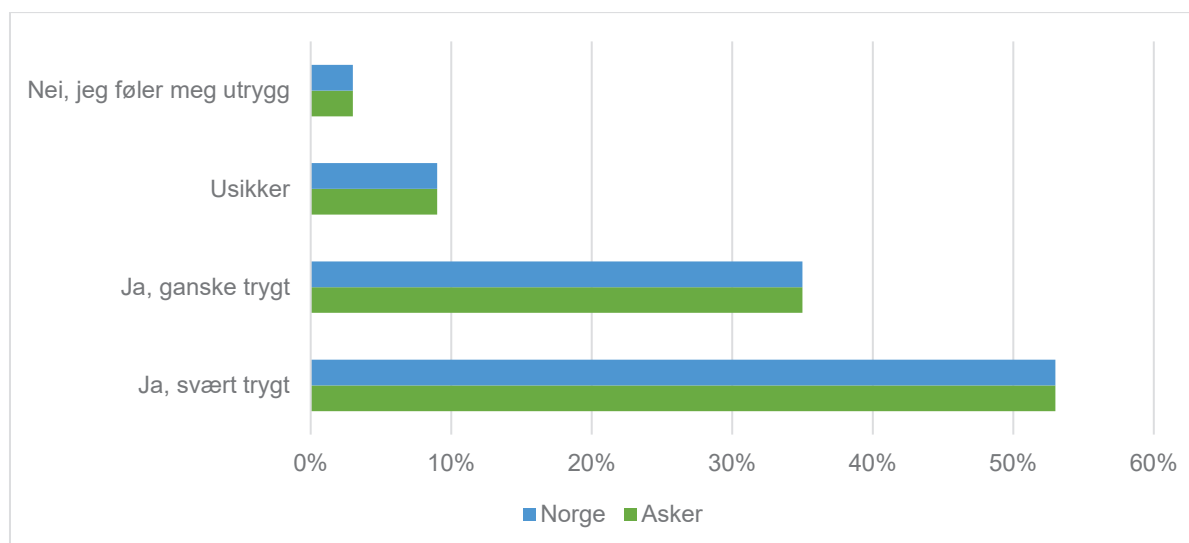
Figuren under viser hvordan unge i Asker kommune svarer på spørsmål om hvor fornøyde de er med lokalmiljøet der de bor. Prosent i Asker kommune og nasjonalt.

FIGUR 39 SPØRREUNDERSØKELSE FRA UNGDATA OM LOKALMILJØ I ASKER OG NORGE



Figuren under viser hvordan unge i Asker kommune svarer på spørsmålet: Når du er ute om kvelden, opplever du det som trygt å være i nærområdet der du bor? Prosent i Asker kommune og nasjonalt. Figuren viser at unge i Asker kommune føler seg like trygge/utrygge som unge i resten av landet.

FIGUR 40 SPØRREUNDERSØKELSE FRA UNGDATA OM LOKALMILJØ I ASKER OG NORGE



Inkludering og mangfold

Sosial bærekraft handler om å sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv. Det innebærer at alle har like muligheter til utdanning, deltakelse, god helse og livskvalitet. Stor økonomisk ulikhet mellom grupper i samfunnet er forbundet med utfordringer som dårlig helse, mindre trivsel og redusert tillit. For at alle grupper i samfunnet skal ha like muligheter må det jobbes målrettet med inkludering, mangfold og universell utforming. Mangfoldige nabolag med variasjon i boligtyper, boligpriser og gode møteplasser bidrar til dette.

Medvirkning kan bidra til å inkludere de stemmene som vanligvis ikke kommer frem. Les mer om medvirkning tidligere i kapitlet.

Les mer om hvilken betydning dette har for integrering og tilhørighet under kapitlet om innvandring og integrering.

Alternative boliger og boformer

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel skal Asker kommune legge til rette for innovasjon av nye og alternative boformer. Under følger informasjon om ulike typer alternative boformer som kan bli mer aktuelle i årene fremover.

Selvbygging

Selvbygging er et samlebegrep som kan deles inn i flere underkategorier. En individuell selvbygger er en byggherre som har ansvar for oppføring av egen bolig, mens et byggfellesskap er flere selvbyggere som deler på byggherrerollen. Med byggherrerollen følger et juridisk ansvar i henhold til plan- og bygningsloven.

Før var de fleste selvbyggere, mens det i dag er blitt mer krevende ettersom kravene til teknisk kvalitet i bygg har økt betraktelig. Det finnes likevel en rekke måter fremtidige beboere kan være involvert i ulike deler av planleggings- og byggeprosessen.

Se temahefte om selvbygging fra Oslo kommune for mer informasjon om temaet¹⁴⁰.

Mikrohus

På grunn av størrelsen på mikrohus vil kostnadene være lavere enn ved konvensjonelle boliger. Fordi mikrohus ofte kan transporteres på henger gir det også en større fleksibilitet sammenlignet med stasjonære hus.

Fra 1. juli 2023 trådte det nye regler i kraft for oppføring av mikrohus. Mikrohus skal

- være frittliggende

¹⁴⁰ Plan- og bygningsetaten (2021) Selvbygging – byggfellesskap, beboergrupper og egeninnsats. Temahefte for prosjekt Nye boligkvaliteter

- være beregnet for boligformål (helårsbolig)
- inneholde alle hovedfunksjoner for bolig (stue, kjøkken, soveplass, bad og toalett)
- bestå av maks én enhet
- ha maksimalt bruksareal inntil 30 m² BRA
- ikke på noe tidspunkt overstige en høyde på 4,5 m over bakken
- oppføres i kun én etasje og uten kjeller.¹⁴¹

Dersom et mikrohus står på hjul og skal transporteres på offentlig vei er det underlagt veitrafikkloven. Et mikrohus blir ansett som en «bygning» etter plan- og bygningsloven.

Sosiale boformer

Sosiale boformer er boliger med mer fellesareal enn i konvensjonelle boliger. Fellesarealet supplerer de private boenhetene. Slike boformer har lang historie, men begrepet sosiale boformer ble lansert av Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune i 2021 da de i prosjektet Nye boligkvaliteter lagde et temahefte om boliger med fellesarealer.¹⁴² Asker kommune tok i bruk begrepet for at det skulle være tydeligere og enklere for leseren å forstå at vi snakker om det samme som omtales i temaheftet til Oslo kommune.

Sosiale boformer kan komme i ulike former, med ulike mål, ulik finansiering og ulik drift. De kan ha som mål å bygge opp et fellesskap, tilby rimeligere boliger, legge til rette for deleløsninger eller tilby service i tilknytning til boligen.

Fordeler ved sosiale boformer

Studier har vist at det kan følge en rekke fordeler med sosiale boformer. Disse er i hovedsak knyttet til fellesskapet som utvikler seg, og til deling av areal, funksjoner og tjenester.

Fellessarealer som stimulerer til sosial kontakt, legger til rette for at beboerne kan danne relasjoner seg imellom. Flere casestudier viser at dette gir beboerne økt trygghet, livskvalitet og tilhørighet til fellesskapet.^{143, 144} Studier viser også at barn og eldre drar ekstra nytte av dette fellesskapet. Barna danner selvstendige relasjoner til flere barn og voksne i sitt umiddelbare miljø, og får dermed et større nettverk. Dette kan være til hjelp for de foreldrene i en hektisk hverdag. På samme måte får eldre et

¹⁴¹ Direktoratet for byggkvalitet (2023). Nå blir det enklere å bygge mikrohus (www.dibk.no)

¹⁴² Plan- og bygningsetaten (2021). Sosiale boformer - boliger med deling og nabofellesskap. Temahefte for prosjekt Nye boligkvaliteter

¹⁴³ Århus, R. H. (2020). Hva kan vi lære av nye og eldre kollektive boformer? - En komparativ casestudie av fire norske kollektive boformer. (Masteroppgave)

¹⁴⁴ Schmidt, L. (1991). Boliger med nogo attåt - nye bofellesskap i et historisk perspektiv. Utgiver: Husbanken

større nettverk der de bor, og begge gruppene rapporterer om en følelse av økt trygghet, hjelp og støtte i hverdagen¹⁴⁴.

Fellesarealer som stimulerer til sosial kontakt, legger til rette for at beboerne kan danne relasjoner seg imellom. Flere casestudier viser at dette gir beboerne økt trygghet, livskvalitet og tilhørighet til fellesskapet^{145, 146}. Studier viser også at barn og eldre drar ekstra nytte av dette fellesskapet. Barna danner selvstendige relasjoner til flere barn og voksne i sitt umiddelbare miljø, og får dermed et større nettverk. Dette kan være til hjelp for de foreldrene i en hektisk hverdag. På samme måte får eldre et større nettverk der de bor, og begge gruppene rapporterer om en følelse av økt trygghet, hjelp og støtte i hverdagen¹⁴⁴.

Deling av areal og ting er en viktig fordel ved boliger med fellesareal. En måte å finansiere fellesarealet på er å redusere det private arealet til fordel for felles areal. Funksjoner som gjesterom, verksted/hobbyrom, lekerom og selskapsrom egner seg som fellesarealer på deling.

Se temahefte fra Oslo kommune for mer om sosiale boformer og gode eksempler¹⁴².

¹⁴⁵ Århus, R. H. (2020). Hva kan vi lære av nye og eldre kollektive boformer? - En komparativ casestudie av fire norske kollektive boformer. (Masteroppgave)

¹⁴⁶ Schmidt, L. (1991). Boliger med nogo attåt - nye bofellesskap i et historisk perspektiv. Utgiver: Husbanken

SPØRREUNDERSØKELSE OM SOSIALE BOFORMER I ASKER KOMMUNE

Gjennomført av Kantar for Gode Hus AS og Asker kommune vår 2021.

Undersøkelsen ble gjennomført av 1500 respondenter hentet fra Gallup-panelet. 35 prosent av de spurte var interessert i sosiale boformer. Se mer informasjon om spørreundersøkelsen nederst i kunnskapsgrunnlaget.

Av de som var interessert:

- Fellesmiddager og felles aktiviteter:
 - 54 prosent ønsker å spise middag med naboene en gang i blant
 - 26 prosent kunne tenke seg å spise middag med naboene et par ganger i uka
 - 84 prosent ønsker å delta i fellesaktiviteter sammen med naboene sine
- Dele: treningsrom, takterrasse, hobbyrom, hage, bibliotek, underholdningsrom, vaskerom
- 33 prosent er interessert i en hjemmekontorløsning i fellesskap, enten i åpent landskap eller cellekontor i fellesarealer
- 30 prosent ønsker å ha en bil-pool de deler med naboene sine
- 51 prosent vil ha fleksible romløsninger og mulighet for å justere størrelsen på leiligheten
- 48 prosent vil ha utleiehybel i bofellesskapet
- 49 prosent kunne tenke seg å ha mindre privat areal dersom de fikk flere fasiliteter i tilknytning til boligen

Klima og miljøhensyn i boligutviklingen

I klimaloven § 4 har Norge lovfestet målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050, med en 90-95 prosent utslippsreduksjon sammenliknet med 1990.

Regjeringen har satt et omstillingsmål for hele økonomien om å kutte utslippene med 55 prosent innen 2030 sammenliknet med 1990.¹⁴⁷ Måten vi lever, bor og bygger boliger på har stor påvirkning på utslippene og klimaavtrykket. Her ligger det muligheter for reduksjon av utslipp og klimafotavtrykk.

Temaplan Handling mot klimaendringene.¹⁴⁸ er brukt gjennomgående, og mer informasjon om påvirkning på klima og utslipp er å finne der.

Å bo bærekraftig

Boligvalg, størrelse og standard på boligen er faktorer som kan påvirke boligens klimafotavtrykk. Andre viktige aspekter er livsløpsstandard, energi- og materialbruk,

¹⁴⁷ Regjeringen (2022). Revidert statsbudsjett

¹⁴⁸ Asker kommune (2021). Temaplan Handling mot klimaendringene

utslipp og avfall, og oppgradering og vedlikehold, samt bevaring av naturmangfold i boligens område.

For å forstå omfanget av boligens påvirkning på miljøet er det nødvendig å se på hele livssyklusen til boligen. Fra den bygges, blir bodd i, tilpasses/pusses opp og til slutt rives. Ved valg av bolig er det noen punkter som er spesielt viktig for boligens klimaavtrykk.

Størrelse på boligen

Arealbruk i bygging av boliger har betydning for klimaendringer og tilpasninger til endret klima. Det påvirker også naturtap. Når vi bygger ned natur, svekker vi naturens økosystemer og dens evne til å ta opp og lagre karbon.¹⁴⁹ Å bygge boliger som tar mindre plass og bruker plassen godt, er viktig for å begrense klimautslipp fra boligbygging.¹⁵⁰

Årlig rapporteres det store utslipp fra arealbruksendringer, det vil si permanente endringer fra en arealbruk til en annen.¹⁵¹

Boliger med livsløpsstandard

Dette er boliger som er utformet med tanke på at man skal kunne bo der hele livet, også ved endringer i funksjonsevne. I slike boliger er det mindre behov for oppussing og/eller oppgradering og dermed mindre påvirkning på natur og miljø.

Se avsnitt om «Oppgradering og vedlikehold» for mer informasjon.

Materialbruk og energiforbruk i boligen

Utslippene fra produksjon av materialer skjer i «år null» av byggets levetid. Effekten av å velge materialer med lave klimagassutslipp vil dermed skje umiddelbart og er viktig for å kutte utslipp raskt med tanke på å nå 1,5 graders målet i 2030.¹⁵²

Ifølge Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) bruker husholdninger omtrent 67 prosent av energien sin på å varme opp boligen. Varmtvann står for rundt 12 prosent av energiforbruket, mens elektriske apparater bruker 15 prosent og lys bruker de resterende 5 prosent. Det er spesielt oppvarming som har stort potensial for å bli mer effektivt.¹⁵³

Materialbruken i boligen og hvor energieffektiv den er har påvirkning på boligens klimaavtrykk. Ny kunnskap om materialproduksjon og ny teknologi innenfor isolering og oppvarming har gjort at flere har mulighet til å ta miljøbevisste valg.

¹⁴⁹ KS (2022) Bærekraftig arealbruk. <https://www.ks.no/om-ks/ks-spor/barekraftig-arealbruk/>

¹⁵⁰ Se mer om utviklingen av husholdningstyper og boligtyper i kapittel «Status og trender»

¹⁵¹ Miljødirektoratet (2022). Klimakur 2030

¹⁵² Asker kommune (2020). Kunnskapsgrunnlaget til temaplan for «Handling mot klimaendringene»

¹⁵³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023). Energibruk i bygg

NVE viser at den totale energibruken i bygninger kan reduseres fra 79 TWh i 2016 til omtrent 75 TWh innen 2035, til tross for en forventet økning i bygningsarealet. Dette er på grunn av bedre byggkvalitet, økt bruk av varmepumper og mer energieffektive elektriske apparater.

Regelverket, inkludert «Teknisk forskrift, TEK 17», støtter denne utviklingen ved å kreve energieffektive og godt isolerte nye bygg. Eksisterende bygg, som eldre boliger, kan bli mer energieffektive med etterisolering og oppgradering.

Fremover kommer det nye reguleringer både fra EU og det norske regelverket som vil fremme energieffektive bygg og gi boligkjøpere og leietakere bedre informasjon og muligheter for energieffektivisering og strømsparing **Feil! Bokmerke er ikke definert..**

Oppgradering og vedlikehold av boligen

Prognosesenteret har beregnet at 37 prosent av norske husholdninger pusser opp hvert år.¹⁵⁴ De fleste oppgir at de pusser opp av nødvendighet. Endringer i familiestørrelse kan for eksempel være grunnen til oppussing. Blant husholdninger med tre personer pusser 6 av 10 opp av nødvendighet, mens dette gjelder bare 4 av 10 hos husholdninger med en eller to personer.¹⁵⁵

Avfall fra oppussing inngår i den totale mengden for husholdningsavfall. I 2017 var den totale avfallsmengden fra husholdninger 2,26 millioner tonn i Norge. Dette tilsvarer 426 kilo per innbygger. Fra 1992 til 2013 var det med få unntak økning i denne avfallsmengden. Siden 2013 har det vært mer eller mindre nullvekst.¹⁵⁶

For å redusere miljøpåvirkningen ved oppgradering eller vedlikehold av bolig, kan man gjenbruke materialer eller dra nytte av rådgivningstjenester for mer miljøvennlig oppussing **Feil! Bokmerke er ikke definert..**

Naturmangfold i boligens omgivelser

Temaplan Naturmangfold påpeker at nedbyggingen av naturlige leveområder påvirker mange arter og gjør menneskeskapt natur i hager og parker viktigere for pollinerende insekter. Enkle tiltak i hagen har stor betydning for å forbedre forholdene for humler, bier og andre insekter.¹⁵⁷

Når det gjelder boligbygging, er fokus på økosystemer avgjørende for å bevare naturmangfoldet.

¹⁵⁴ Asker kommune (2021). Sluttrapport for prosjekt bærekraftig boligoppussing

¹⁵⁵ Mitt Anbud (2023). Oppussingsrapporten 2021 (www.mittanbud.no)

¹⁵⁶ Miljødirektoratet (2019). Avfallsplan 2020-2025 - Status og planer for avfallshåndtering, inkludert avfallsforebyggingsprogram

¹⁵⁷ Asker kommune (2023). «Temaplan Naturmangfold»

Bevaring av økosystemer er den mest effektive og økonomiske måten å lagre karbon på.¹⁵⁸ Gjennom grundig planlegging og bruk av aktive og passive tiltak er det mulig å velge løsninger som reduserer påvirkningen på økosystemene.

Dette er spesielt viktig for å begrense direkte utslipp knyttet til arealendringer og boligbygging.

Bevisstgjøring

For å ta miljøvennlige valg ved boligkjøp er det viktig for kjøpere å vite hvilke handlinger som påvirker klimaet mest. Rådgivning om energibruk og miljøvennlig oppussing kan være nyttig i denne sammenhengen. Kommunen jobber også aktivt med å legge til rette for enklere miljøvennlige valg, som for eksempel bildeling og effektive gjenvinningsordninger.

Bærekraftig boligproduksjon

Bærekraftig boligproduksjon handler om å bygge boliger som tar hensyn til produksjonens påvirkning på miljøet. Dette gjelder miljøet på byggeplassen, men også generelt. Klimagassutslipp fra bygg- og anleggssektoren (BAE-sektoren) kan påvirke miljøer helt andre steder i tillegg til miljøet på byggeplassen. Dette er viktige hensyn fordi bygg-, anlegg- og eiendomssektoren er den som står for mesteparten av klimaavtrykket relatert til boligutviklingen i Asker.

Bygg- og anleggssektoren

I 2019 ble det generert 1,95 millioner tonn avfall fra byggeaktivitet i Norge. 46 prosent av avfallet blir materialgjenvunnet, 24 prosent blir energiutnyttet, og 26 prosent blir deponert. Avfallsmengden fra bygg- og anleggsvirksomhet er forventet å øke med over 20 prosent mot 2030.¹⁵⁹ Her er materialbruk, operasjon av byggeplass, og verktøy for sertifisering, sentrale punkter. Dette kan man lese mer om i temaplan Handling mot klimaendringene.

HVA ER DIREKTE UTSLIPP?

Direkte utslipp er det som slippes ut innenfor kommunens grenser. Til forskjell er indirekte utslipp det som slippes ut andre steder i verden som en følge av vårt forbruk og våre aktiviteter.

¹⁵⁸ Norsk Institutt for Naturforskning (2020). Karbonlagring i norske økosystemer (revidert utgave) Utgiver: NINA

¹⁵⁹ Regjeringen (2021). Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi

I en rapport fra Asplan Viak vurderes det at om lag 15 prosent av de samlede utslippene i Norge er knyttet til aktivitet fra bygg- og anleggssektoren. 19 prosent dersom også import av materialer og byggevarer tas med. Den største kilden til utslipp i bygg og byggenæringen er knyttet til selve byggeaktiviteten, som produksjon av materialer og transport tas med.^{160, 161.}

En undersøkelse gjort av SINTEF i 2020 viste at klimagassutslipp ved rehabilitering av bygg er bedre for klima enn nybygging. Forskningen støtter at

rehabilitering er bedre i en 30-års horisont, siden det kan ta fra 10 til 80 år før nybygg utlikner klimagassutslippet som kom i byggeprosessen.^{162.}

FUTUREBUILT 1.0

Asker kommune er en av partnerne i Futurebuiltprogrammet.

Futurebuilt er en sentral aktør i sertifisering og gjennomføring av bærekraftige byggeprosjekter. Prosjektet i Kristian Augusts gate 13 er Norges første bygg hvor ombruk av byggematerialer og sirkulære løsninger er benyttet i større skala. Les mer om det på www.futurebuilt.no

Betydningen av boligutviklingens plassering på miljøet

Plassering av boligutvikling er en sentral del av boligproduksjonens påvirkning på miljøet og klimaet. I temaplan Handling mot klimaendringene ble det vedtatt at Asker skal ha null netto nedbygging av våtmarker, elvesletter, myr og matjord, og at det bør etterstrebes å ikke bygge ned andre karbonrike områder, som for eksempel skog^{148.}

Arealplanlegging er «det viktigste verktøyet kommunene har for å sikre langsiktig, robust og bærekraftig utvikling og forvaltning av areal og naturmiljø i kommunen».^{163.}

Kommunens rolle og handlingsrom i klima og miljøtiltak

Ifølge statlige planretningslinjer (SPR) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, har kommunene en pålagt oppgave med å bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Selv om det ikke er fastsatt nøyaktige mål eller tiltak, forventes det at kommunene setter seg ambisiøse mål og bruker forskjellige verktøy for å redusere utslippene^{151.}

Kommunene har en sentral rolle i å realisere lavutslippsamfunnet. I rapporten «Klimatiltak i Norge – Kunnskapsgrunnlag 2024» legger miljødirektoratet frem 75 tiltak som skal hjelpe med å nå en reduksjon på 60 prosent av nasjonale utslipp innen 2035 sammenlignet med 1990. Det er kun i 11 av de 75 tiltakene miljødirektoratet legger frem hvor kommunesektoren ikke har noen roller.^{164.}

¹⁶⁰ Miljø- og klimadepartementet (2021). Meld. St. 13. Klimaplan for 2021-2030

¹⁶¹ Futurebuilt (2022). Futurebuilt - Kristian Augusts gate 13 (www.futurebuilt.no)

¹⁶² SINTEF (2020). Grønt er ikke bare en farge – Bærekraftige bygninger eksisterer allerede.

¹⁶³ Regjeringen (2010). NOU 2010:10 «Tilpasning til eit klima i endring - Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane»

¹⁶⁴ Miljødirektoratet (2024). Klimatiltak for Norge - kunnskapsgrunnlag

Blant de viktigste rollene kommunene har i dag til å fremme bærekraftig utvikling trekker «Klimakur 2030» fram fire virkemidler: innkjøpsmakt, samfunnsplanlegging og arealplanlegging, samfunnsutviklerrolle og fysisk tilrettelegging¹⁵¹.

Ifølge Norges Offentlige Utredninger (NOU) er arealplanlegging «det viktigste verktøyet kommunene har for å sikre langsiktig, robust og bærekraftig utvikling og forvaltning av areal og naturmiljø i kommunen»¹⁶⁵. Kommunen pålegges i plan- og bygningsloven å inkludere klimahensyn i planleggingen. Loven gir handlingsrom for å redusere klimagassutslipp, for eksempel ved å konsentrere utbygging, begrense bilbruk og parkering, støtte kollektivtransport og ladestasjoner, og ivareta karbonrike områder som skog og myr.

Eksempler på kommunens handlingsrom:

- Kommunene kan redusere behovet for nybygg gjennom å fremme rehabilitering, flerbruk og sambruk av eksisterende bygninger og lokaler de eier. Som byggherrer kan de også velge miljøvennlige løsninger, som bærekraftige trematerialer og energieffektive systemer. De kan også sette retningslinjer for vedlikehold av bygninger og infrastruktur¹⁶⁶.
- I Asker kommune inkluderes klima- og miljøvilkår i utbyggingsavtaler. Dette gjelder særlig feltutbygging, der klausuler for klima og miljø er aktuelle. Eksempler er bilpoolordning, grønn mobilitet, energieffektivitet, forbildeprosjekter og ivaretagelse av natur. Kommunen kan også tilrettelegge fysisk for klimavennlige valg, for eksempel ved å utvikle gang- og sykkelveier, tilrettelegge for lading av kjøretøy, og påvirke transportvaner gjennom parkeringspolitikk og bompenger.
- Kommunen kan i tillegg øke bevissthet og engasjement blant innbyggere for en mer miljøvennlig samfunnsutvikling.
- Kommunen har også innkjøpsmakt gjennom offentlige anskaffelser. Det kan være med på å fremme innovasjon og klimaløsninger.

For mer informasjon om virkemidler og kommunens rolle, se Miljødirektoratets rapport «Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak».

For mer om kommunens handlingsrom se rapport utarbeidet av Holth & Winge AS og Civitas AS om «Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan- og bygningsloven» på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet. I rapporten ser de på hvordan plan- og bygningsloven ivaretar og vekter klima- og miljøhensyn, samt hvilke utfordringer og muligheter kommunene står overfor når de skal utnytte handlingsrommet i loven for å ta vare på klimaet¹⁶⁷.

¹⁵¹ Regjeringen (2010). Norges offentlige utredninger (NOU)

¹⁶⁶ Holth, F. (2021). «Klimarett». Utgiver: Universitetsforlaget

¹⁶⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024). Utarbeidet av Holth & Winge og Civitas: «Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan- og bygningsloven»

SPØRREUNDERSØKELSE OM KLIMAVANER FRA KANTAR

Se mer informasjon om spørreundersøkelsen nederst i dokumentet.

Her gjengis noen av resultatene for to av temaene i undersøkelsen: «Hus og hjem» og «kommunens klimainnsats».

Tema «Hus og hjem»:

- 73 prosent er opptatt av å begrense husstandens energibruk
- 58 prosent ville ganske eller svært sannsynlig ha benyttet tilbud om gratis rådgivning om miljøvennlig oppussing
- Kun 19 prosent har kjennskap til gratis energirådgivningen som gis av kommunen og kun 5 prosent har benyttet seg av tilbudet.

Tema «Kommunens klimainnsats»:

- Askerbøringene gir Asker kommune i snitt terningkast 3,7 for sin innsats for å redusere utslipp av klimagasser.
- 94 prosent er (delvis/helt) enige i at kommunen bør ligge i front blant norske kommuner når det gjelder kildesortering og gjenvinning, og når det gjelder å redusere utslippene av klimagasser fra kommunal virksomhet
- Et klart flertall (70 prosent) av askerbøringene sier at de sannsynligvis ville ha deltatt aktivt dersom politikerne eller andre tok initiativ til en omfattende dugnad som et bidrag for å håndtere klimakrisen.
- 53 prosent av askerbøringene har endret atferd det siste året for å begrense sin belastning på klima. 29 prosent har ikke endret sine vaner, men sier de er villige til å gjøre det for å redusere utslipp av klimagasser. 12 prosent er ikke villige til å endre atferd.

Knutepunktutvikling som strategi for å redusere utslipp

I Asker er 61 prosent av utslipp fra veitrafikk fra personbiler (tall fra 2019).

Persontransport til og fra bygg utgjør nesten alltid det største utslippet knyttet til bygget over hele dets levetid. Det er derfor avgjørende for klimagassutslippene at formålsbygg har en sentral lokalisering nært kollektivknutepunkt og boligområder slik at brukerne i størst mulig grad kan gå, sykle eller ta kollektivt til og fra bygget»¹⁵².

Asker kommune har historisk tilrettelagt for spredt utbygging de siste 50-60 år. Resultatet er en svært spredtbygd kommune i dag, med lange avstander mellom sentre, skoler, arbeidsplasser, kultur og fritidsarenaer. I en moderne tettstedsvekst legges det til rette for at innbyggeren i størst mulig grad skal dekke sitt transportbehov ved hjelp av miljøvennlig kollektivtransport, sykkel og gange. Bildeling og nye boformer på mindre areal reduserer ressursbruk og fotavtrykk for den enkelte. Elementære daglige behov dekkes helst innenfor gang- og sykkelavstand¹⁵². Se mer om knutepunktutvikling i samfunnsdelen til Asker kommunes kommuneplan.

Sirkulær økonomi

Å endre til en sirkulær økonomi er viktig for å oppnå et lavutslippssamfunn og FNs bærekraftsmål. En sirkulær økonomi kan redusere ressursbruk, stoppe tapet av biologisk mangfold, minimere avfall og begrense klimagassutslipp. Produkter designes for varighet, gjenbruk og gjenvinning, slik at materialer holdes i omløp lengst mulig.

Det er anslått at 70-80 prosent av bygningene som vil omgi oss i 2050 allerede er bygget. For å oppnå klimamålene må vi rive mindre og bygge mindre nytt. Å gjenbruke og transformere gamle bygninger i stedet for å bygge nye kan redusere miljøpåvirkningen betydelig. Dette betyr mindre bruk av ressurser, mindre produksjon og transport av materialer, og mindre avfallshåndtering. Det er anslått at slike tiltak i bygg og anlegg kan redusere bruk av materialer med opptil 20 prosent og klimagassutslipp med opptil 10 millioner tonn CO₂e i Norden.

Delingsøkonomi spiller også en rolle her. Å legge til rette for deling av arealer, verktøy, transportmidler og mer bidrar til en sirkulær økonomi. Se temaplan Handling mot klimaendringene for flere eksempler på sirkulære løsninger.

Naturmangfold

Naturmangfoldet påvirkes av måten boliger produseres på og hvor de plasseres. I temaplan for naturmangfold blir det tydeliggjort at måten vi utbytter naturen på nå, og hvordan vi velger å beskytte den i fremtiden, får betydelige følger for både dagens befolkning og kommende generasjoner¹⁴⁸.

Kommunen må ta hensyn til nasjonale mål for å bevare naturmangfoldet. Spesielt viktige er utvalgte naturtyper, også de som er truede eller nær truede. Dette hensynet skal ivaretas ved boligutbygging. Kommunens landareal inkluderer totalt 26 813 dekar (per 2022) som er definert som naturtyper etter NiN Miljødirektoratets retningslinjer og DN-håndbok 13. Disse naturtypelokalitetene finnes spredt over hele kommunen, inkludert: marka, fjorden, landbruksområder, områder langs vassdrag, friområder og de grønne områdene i boligområdene¹⁵⁷.

Temaplan for naturmangfold påpeker også at befolkningens helse påvirkes av faktorer som tap av naturmangfold. Planen uttrykker det slik: «Folkets helse og livskvalitet er sterkt knyttet til fundamentale elementer som ren luft, trygt drikkevann,

næringsrik mat og sikre boforhold. Dagens klimakrise, reduksjonen av naturmangfold og endringer i økosystemene påvirker disse essensielle livsforholdene og naturgavene, som igjen vil ha en negativ innvirkning på folkehelsen»^{148, 157}.

Å ivareta naturmangfoldet bidrar til å opprettholde grøntområder rundt boligene, noe som kan gi flere positive virkninger. Forskning viser at nærhet til grønne områder påvirker helsen positivt, gi mindre stress, bedre mental helse og trivsel.^{168, 157}.

Kulturmiljø og klima

«Klimaplan for 2021-2030» retter oppmerksomheten mot hensyn til kulturmiljø, hvor regjeringen ønsker å fremme bruk, ombruk, gjenbruk og transformasjon av historiske bygninger og bygningsmiljø gjennom koordinert virkemiddelbruk¹⁶⁰. Hvordan slike virkemiddel skal bli tatt i bruk er omtalt i mer detalj i Stortingsmeldingen «Nye mål i kulturmiljøpolitikken – engasjement, bærekraft og mangfold».¹⁶⁹

Hensynet til bevaring av kulturmiljøet i stedsutviklingen omtales i kapittelet «Hensynet til folkehelse og sosial bærekraft».

Spørreundersøkelser gjennomført av eller for Asker kommune

Sosiale boformer – av Kantar

Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Kantar våren 2021. Utvalget ble trukket fra Gallup-panelet som hadde et bruttoutvalg på litt over 7000 personer innenfor det aktuelle geografiske området. Undersøkelsen ble også sendt ut til et lite utvalg interessenter Asker kommune selv hadde skaffet tilveie.

Deltakerne ble stilt ulike spørsmål fra 16 ulike temaer knyttet til det å bo sammen med andre, og det å dele arealer og ting.

Boforhold og boligbehov i Asker kommune – innbyggerpanelet

Spørreundersøkelsen ble gjennomført våren 2023 i innbyggerpanelet til Asker kommune. Hensikten var å få innsikt fra innbyggere om deres bolig og bosituasjonen i Asker kommune. Deltakerne i spørreundersøkelsen er innbyggerpanelet, som består av innbyggere som har valgt å registrere seg i kommunens digitale innbyggerpanel. Resultatene må tolkes som holdninger, vaner og innspill fra kommunens innbyggerpanel, og som ikke nødvendigvis representerer kommunens befolkning generelt.

Resultatene fra undersøkelsen finner du på kommunens hjemmesider.

¹⁶⁸ Helsedirektoratet (2021). «Sektorrapport om folkehelse»

¹⁶⁹ Andre øvrige dokumenter som tar for seg kulturmiljøforvaltning i forhold til klima- og miljøhensyn er: Riksantikvarens klimastrategi for kulturmiljøforvaltningen 2021-2030; Grønt er ikke bare en farge – bærekraftige bygg eksisterer allerede (SINTEF, 2020); Riksantikvarens strategi og faglige anbefalinger for by- og stedsutvikling (2021)

Klimavaner – av Kantar

Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Kantar våren 2020. Utvalget er trukket fra Gallup-panelet, med 335 respondenter. Målgruppen var befolkningen i Asker over 18 år. Hensikten var å få innsikt i klimavanene til Askers innbyggere (med tema som «hus og hjem», Bruk av bil og sykkel og adferd og holdninger) og deres inntrykk av Asker kommunes klimainnsats.

Kildeliste

Figur 1 Illustrasjon av boligmarkedene, tilpasset fra Agenda Kaupang	12
Figur 2 Befolkningsvekst i Asker kommune 2000-2022.....	24
Figur 3 Årlig prosentvis befolkningsvekst. Statistikk og framskrivning 2000-2050.....	25
Figur 4 Aldersfordelingen av befolkningen i Asker og Norge 2000-2023.....	27
Figur 5 Befolkningsframskrivning i prosent for Asker kommune 2000-2050, etter aldersgrupper	28
Figur 6 Aldersbæreevnen, antall personer i yrkesaktiv alder (16-66 år) mot antall eldre (67+ år. Asker og hele landet, fra 2010 fremskrevet til 2050	29
Figur 7 Personer per privathusholdning for perioden 2005-2022	29
Figur 8 Endring i antall boliger i Asker fra 2011-2022, etter boligtype	32
Figur 9 Boligsammensetning i lokalområder i 2022, etter boligtype	34
Figur 10 Fordeling av voksne innbyggere etter boligtype og aldersgruppe i 2022 ..	34
Figur 11 Boligbygging per år i Asker fra 2000-2022, etter boligtype.....	35
Figur 12 Boligbygging i lokalområdene 2000-2022, etter boligtype.....	36
Figur 13 boligbygging 2022-2050, hentet fra boligbyggeprogrammet i kommuneplanens arealdel 2022-2034	37
Figur 14 Nye ferdigstilte boliger i regionen 2000-2022.....	38
Figur 15 Befolkningsvekst sammenlignet med boligbygging 2001-2022.....	38
Figur 16 Boligbygging og befolkningsvekst i lokalområdene 2000-2022	39
Figur 17 Byggekostnadsindeksen 2018 til 2023.....	40
Figur 18 Gjennomsnittlig kvm pris på brukte boliger i et utvalg kommuner, fylker og i Norge i perioden 2002-2022.....	42
Figur 19 gjennomsnittlig kvm pris i asker fra 2012-2022, etter boligtype.....	43
Figur 20 Gjennomsnittlig kvm pris i Asker 2012-2022, etter lokalområde.....	44
Figur 21 Medianomsetning i Asker fra 2012-2022, etter boligtype	44
Figur 22 Sykepleierindeks for Asker og Bærum 2003-2023.....	45
Figur 23 Førstehjemindeks for Asker i perioden 2003-2022.....	46
Figur 24 Gjennomsnittlig månedsleie for Akershus (uten bærum) for 2012 - 2022 ..	46
Figur 25 Referansebudsjett for eksempelfamilie 2003-2023, etter forbruksutgifter ..	49
Figur 26 Innenlands flytting til og fra Asker.....	50
Figur 27 Inn- og utflytting og internflytting i Asker etter aldersgruppe, gjennomsnitt 2005-2021	51
Figur 28 Personer flytter til og fra Asker per år, gjennomsnitt for 2005-2021, etter region	52
Figur 29 Dekningsgrad av arbeidsplasser, arbeidsplasser og sysselsatte i Asker 2020-2022	53
Figur 30 Fordeling av bosted blant sysselsatte med arbeidsplass i Asker kommune, 2022	54
Figur 31 Asker kommunes helhetlige boligtrapp	57
Figur 32 Antall innvandrere etter innvandringsgrunn i Asker i 2022	64
Figur 33 Innvandrere i Asker, Viken og Norge i 2023, etter aldersgruppe.....	65
figur 34 Innvandrere i Asker i 2022, etter landbakgrunn og botid	66
Figur 35 Fordeling av Eierform for innvandrergrupper i Asker.....	69
Figur 36 Fordeling av innvandrergrupper etter boligtyper i Asker.....	70

Figur 37 Trangboddhet etter innvandrergupper i Asker 2022.....	70
Figur 38 Futurebuilt 2.0 Kriterier for sosial bærekraft.	85
Figur 39 Spørreundersøkelse fra Ungdata om lokalmiljø i Asker og Norge.....	90
figur 40 Spørreundersøkelse fra ungdata om lokalmiljø i Asker og Norge	90

Høringsinnspill til temaplan for bærekraftig boligutvikling

Temaplanen har mottatt 21 innspill fra organisasjoner, næringsliv og privatpersoner i løpet av høringsperioden. I tillegg har det kommet innspill fra råd og utvalg til hørings-saken. Innspillene er sortert etter kategori på avsender.

Der det har foreligget lange innspill er disse oppsummert i tabellen under. Kortere innspill, og innspill fra råd og utvalg er gjengitt i sin helhet. Alle innspillene fra eksterne parter ligger vedlagt i fulltekst til saken, og er sortert alfabetisk.

Innhold

Innspill vedtatt av råd og utvalg i høringsperioden	1
Innspill fra utvalg – ikke realitetsbehandlet.....	8
Høringsinnspill fra overordnede myndigheter.....	11
Høringsinnspill fra organisasjoner og næringsliv.....	14
Høringsinnspill fra privatpersoner	19

Innspill vedtatt av råd og utvalg i høringsperioden

Eldrerådet	08.02.2024	Eldrerådet beklager at ikke temaplan Samferdsel og mobilitet er nevnt som en plan som boligutvikling må sees i sammenheng med. Uavhengig av en god knutepunktstrategi, vil det alltid være boliger som ikke ligger i gåstolavstand til møteplasser. Det er et faktum at mange eldre beholder sertifikat lenger enn balanse til å sykle og gangfunksjon over mer enn 50 meter. Mange flere vil i fremtiden bruke mopedbiler, de fleste antagelig elektriske. Det er nødvendig med oppstillingsplass – garasje – og lademuligheter til disse.	Samferdsel og boligutvikling henger tett sammen. I alle reguleringsplaner er universell utforming og tilgjengelighet et krav fra kommunen. Temaplan samferdsel og mobilitet vil nevnes som en viktig plan i temaplan for bærekraftig boligutvikling. Temaplan Leve hele livet - i et aldersvennlig Asker omhandler også mobilitet for eldre.
Ungdomsrådet	08.02.2024	Ungdomsrådet ber kommunedirektøren utrede bofelleskap for ungdom.	Temaplanen vektlegger behovet for sosiale boformer og behovet for boliger tilpasset unge og førstegangsetablere. Som oppfølging av planen, vil

			kommunedirektøren løfte dette behovet i dialog med utbyggere.
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne	08.02.2024	Kommunen må sørge for at det bygges nok boliger spesielt tilpasset mennesker med ulike funksjonsnedsettelse, både med og uten fast bemanning, slik at vi unngår ventelister.	I forslaget til temaplan som formannskapet 1. gangsbehandlet i 2023 ligger innsatsområde Gode og varierte boliger med strategi om økt variasjon av ulike boformer, og strategi for universell utforming av nye og eksisterende boliger. Målet med disse strategiene er blant annet å fremskaffe flere boliger for personer med nedsatt funksjonsevne, og øke variasjonen i boligtilbudet på eie og leiemarkedet. Problemstillingen og behovet for slike boliger vil presiseres i temaplanen. Temaplan på lik linje - personer med funksjonsnedsettelse ivaretar bolig gjennom strategiene "Asker kommune skal legge til rette for at flere skal eie egen bolig" og "Asker kommune skal videreutvikle et variert og tilrettelagt bo- og tjenestetilbud i inkluderende bomiljøer".
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne	08.02.2024	Kommunen må sørge for at det bygges nok boliger øremerket mennesker med begrensede økonomiske ressurser.	Forslaget til temaplan belyser utfordringene knyttet til høye boligpriser i kommunen. Innsatsen for å øke antallet rimelige boliger dekkes på tvers av innsatsområdene, gjennom blant annet økt variasjon i boligtyper og boligkjøpsmodeller. Det er også egne strategier for å jobbe for flere verktøy slik at kommunen kan jobbe offensivt opp mot utfordringsbildet.
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne	08.02.2024	Kommunen må ha gode støtteordninger for innbygging/tilpassing av eksisterende boliger til personer med funksjonsnedsettelse. Her er det viktig med god informasjon til innbyggerne om hvilke muligheter som finnes.	I temaplanen er det foreslått en strategi for å sikre universell utforming og tilrettelegging av nye og eksisterende boliger på eie og leiemarkedet. Det vil etter at planen er vedtatt sees på konkrete tiltak opp mot de vedtatte strategiene.

Utvalg velferd	13.02.2024	<p>Nivådifferensierte boliger</p> <p>Innen velferdsområde er det utviklet en boligtrapp for de store brukergruppene. Flere nivåer i boligtrappen må utvikles i fortsettelsen for å tilrettelegge for selvstendige liv med deltakelse. Det blir derfor viktig å planlegge aktivt med dette i nærmeste fremtid, og invitere næringslivet inn slik at aktørene får god kjennskap til kommunens samlede behov.</p>	<p>I forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling foreslås innsatsområdet Samarbeid og utvikling. Under dette foreslås det strategier for økt samarbeid og partnerskap med blant annet næringslivet. Under innsatsområdet Gode og varierte boliger ligger strategien for å øke variasjonen i boligtilbudet og strategien for å satse enda mer på alternative og sosiale boformer. De overnevnte foreslåtte strategiene er spesielt relevante for innspillet. Utover dette tas innspillet med videre til iverksettelsen av temaplanen etter endelig vedtak.</p>
Utvalg velferd	13.02.2024	<p>Det gode nabolag</p> <p>I våre temaplaner og i samfunnsdelen er det lagt vekt på generasjonssamfunnet. Det at nabolag ikke blir for homogene, og i stedet rommer både brukergrupper, men også variasjon i alder har en verdi. Kommunen må være aktiv med å formidle til utbyggere hva vi legger i fremtidens nabolag, og utfordre på de muligheter som finnes i våre flotte tettsteder.</p>	<p>I forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling foreslås innsatsområdet Samarbeid og utvikling. Under dette foreslås det strategier for økt samarbeid og partnerskap med blant annet næringslivet. Under innsatsområdet Gode og varierte boliger ligger strategien for å øke variasjonen i boligtilbudet og strategien for å satse enda mer på alternative og sosiale boformer. De overnevnte foreslåtte strategiene er spesielt relevante for innspillet. Utover dette tas innspillet med videre til iverksettelsen av temaplanen etter endelig vedtak.</p>
Utvalg velferd	13.02.2024	<p>Politisk har vi vært tydelige på at vi ønsker at det tenkes innovativt nå det bygges nytt i Asker, det er viktig at man ser muligheter for felles rom eller annet når det bygges nytt eller rehabiliteres. Vi kjenner til at det er stor etterspørsel etter nye boformer og dette er særlig relevant for boliger til eldre. For nye sosiale boformer er det viktig også å teste ut for å fremme folkehelse til andre grupper for eksempel ungdom.</p>	<p>Asker kommune har et relativt ensformig boligmarked, og forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling foreslår strategier for å øke variasjonen i boformer. Dette adresseres spesielt under innsatsområdene Gode og varierte boliger og Bærekraftige nabolag. Sentralt i dette ligger gode fellesarealer som bidrar til fellesskap og livskvalitet, som igjen bidrar positivt til folkehelsen. På bakgrunn av tidligere politiske vedtak jobbes det aktivt ut mot utbyggerne for å promotere utviklingen av alternative og sosiale boformer for alle grupper.</p>

Utvalg velferd	13.02.2024	<p>Nytenkende boligløsninger</p> <p>Nye løsninger som sosiale boformer og leie til eie er spennende tiltak som kan gjøre det enklere og bedre for folk å etablere seg i Asker. Samtidig bør vi se om vi kan hente inspirasjon fra andre vellykkede boligmodeller i andre land. Slik som Vienna-modellen i Wien.</p> <p>Modellen går ut på samarbeid mellom kommunen og utbyggere, hvor kommunen stiller ulike krav til utbyggere, som skal bidra til å gjøre det enklere for blant annet førstegangsetablerere og innbyggere med lav inntekt. En slik modell kan også bidra til å øke leilighetsandelen, utover sokkelleiligheter, i Asker kommune.</p>	<p>Forslaget til temaplan har innsatsområder og strategier som beskriver behovet for nye sosiale boformer, og behovet for ulike finansieringsløsninger der leie til eie er ett aktuelt tiltak.</p> <p>Kommunedirektøren tar med seg innspillet om leie til eie, og andre samarbeidsprosjekter videre til implementeringen av temaplanen.</p>
Utvalg velferd	13.02.2024	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andel rimelige boliger må økes 2. Bedre mangfold i boligtilbudet 3. Det må rettes fokus på sosial bærekraft og fellesskap 4. Kommunen må legge til rette for bærekraftig transport og infrastruktur 5. Samarbeidet for felles mål må forsterkes 6. Parkeringsnormen må revurderes 	<p>Forslaget til temaplan har strategier for å møte utfordringene knyttet til høye boligpriser og et ensformig boligmarked. Dette løftes spesielt under innsatsområde Gode og varierte boliger. I tillegg rettes det fokus mot sosial bærekraft og samarbeid både i kunnskapsgrunnlaget, i selve temaplanen og i strategiene. Blant annet foreslås strategien "Asker kommune skal jobbe for økt bokvalitet ved å vektlegge arkitektonisk kvalitet i alle nye boliger, fellesarealer og møteplasser" under innsatsområdet Gode og varierte boliger og strategien "Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private, frivillige og ideelle organisasjoner for å bidra til å skape gode og innovative løsninger" under innsatsområde Samarbeid og utvikling. Transport, infrastruktur og parkering er ivaretatt i temaplan for samferdsel og mobilitet og i kommuneplanen.</p>
Utvalg oppvekst	13.02.2024	<p>Viktig å legge til rette for å en boligutvikling som både ivaretar unge og barnefamilier som ønsker å bosette seg i Asker kommune. Her er det viktige å lære av andre kommuner som f.eks. Oslo, Stavanger og Lørenskog.</p>	<p>I forslaget til temaplan som formannskapet 1. gangsbehandlet i 2023 ligger innsatsområde Gode og varierte boliger med strategi om økt variasjon av ulike boformer. Det er også lagt til et forslag til strategi "Asker kommune skal bidra til at alle skal kunne bosette seg i Asker,</p>

			inklusive unge voksne og arbeidskraft som er kritisk for kommunens tjenesteproduksjon"
Utvalg oppvekst	13.02.2024	Asker kommune må sørge for bærekraftig transport og infrastruktur.	Transport, infrastruktur og parkering er ivaretatt i temaplan for samferdsel og mobilitet og i kommuneplanen.
Utvalg for samfunnstjenester	15.02.2024	<p>Av all forbrukt energi går 67 % til oppvarming av bolig. Varmtvann står for rundt 12 prosent av energiforbruket, elektriske apparater bruker 15 prosent og lys bruker de resterende 5 prosent. Den totale energibruken i bygninger kan reduseres med 4 TWh fra 79 TWh (i 2016) til omtrent 75 TWh innen 2035 gjennom bedret byggkvalitet, bruk av varmepumper og mer energieffektive elektriske apparater.</p> <p>-Fremover vil nye reguleringer, både fra EU og Norge, fremme energieffektive bygg. Asker er en fremoverlent kommune og ønsker å ligge i forkant. For å understreke dette vil vi at det lages en veileder/infoskriv som redegjør for hvilke tiltak som kan tas i bruk for å redusere klimaavtrykk og redusere det totale energiforbruket i det enkelte nybygg/ombygg. Dette skal/bør/ønskes det at det også redegjøres for i hver byggesak.</p>	<p>I henhold til vedtak i kommunestyret er temaplaner strategiske planer uten tiltak. Tiltakene følger gjennom iverksettelse av endelig vedtatt temaplan. Tiltaket som nevnes i innspillet vil vurderes når administrasjonen går i gang med implementeringen av planen. Utover dette dekkes miljøaspektet av andre temaplaner i kommunen.</p>
Utvalg for samfunnstjenester	15.02.2024	For å bidra til sosiale relasjoner i boområder er det viktig å tilrettelegge for aktive uteområder som kan benyttes av mennesker i alle aldre. Bidra til å lage aktive og interessante møteplasser for folk i alle aldre. I nye boområder inngår dette som en del av Kommuneplanbestemmelsene. I etablerte boligområder kunne skolens uteområder videreutvikles til en aktiv sosial møteplass til bruk også etter at skoletiden er over. Bålpanner, grillområder, hinderløyper som eksempler.	Temaplan eiendom, som ble endelig vedtatt i 2023, ivaretar formålsbygg med uteareal. Se derfor temaplan eiendom for strategier knyttet til bruken av formålsbygg som arenaer i nærmiljøet.

Utvalg for samfunnstjenester	15.02.2024	S. 13 Boligproduksjon skal også i minst mulig grad bidra til nedbygging av friluftsområder, dyrket mark og skog. Dette er viktig for å ivareta biomangfoldet. Endres til: Boligproduksjon skal ikke bidra til nedbygging av våtmarker, elvesletter, myr og matjord og skal også i minst mulig grad bidra til nedbygging av friluftsområder og skog. Dette er viktig for å ivareta biomangfoldet. S. 28 Evaluering og rapportering: Et tynt avsnitt uten eksempler på hvordan måloppnåelse skal måles eller hvilke kriterier legger føringer for evaluering. Hvilke nøkkeltall skal det rapporteres på, og hvilke kriterier for evaluering skal gjelde?	Denne temaplanen følger en vedtatt struktur for alle temaplaner i Asker kommune. Alle innspill tas med i den videre prosessen med å utvikle plansystemet. Øvrige aspekter ved innspillet er tatt til etterretning.
Utvalg for medborgerskap	15.02.2024	Innen velferdsområde er det utviklet en boligtrapp for de store brukergruppene. Flere nivåer i boligtrappen må utvikles i fortsettelsen for å tilrettelegge for selvstendige liv med deltakelse. Det blir derfor viktig å planlegge aktivt med dette i nærmeste fremtid, og invitere næringslivet inn slik at aktørene får god kjennskap til kommunens samlede behov.	I forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling foreslås innsatsområdet Samarbeid og utvikling. Under dette foreslås det strategier for økt samarbeid og partnerskap med blant annet næringslivet. Under innsatsområdet Gode og varierte boliger ligger strategien for å øke variasjonen i boligtilbudet og strategien for å satse enda mer på alternative og sosiale boformer. De overnevnte foreslåtte strategiene er spesielt relevante for innspillet. Utover dette tas innspillet med videre til iverksettelsen av temaplanen etter endelig vedtak.
Utvalg for medborgerskap	15.02.2024	I våre temaplaner og i samfunnsdelen er det lagt vekt på generasjonssamfunnet. Det at nabolag ikke blir for homogene, og i stedet rommer både brukergrupper, men også variasjon i alder og sosioøkonomisk status har en verdi. Kommunen må være aktiv med å formidle til utbyggere hva vi legger i fremtidens nabolag, og utfordre på de muligheter som finnes i våre flotte tettsteder.	Innsatsområdet Gode og varierte boliger i forslaget til temaplanen belyser viktigheten av variasjon i boligtilbudet, og er ytterligere forsterket med at det er viktig med mangfold og generasjonsblanding. En relevant strategi er "Asker kommune skal jobbe for økt variasjon i boligtilbudet på eie og leiemarkedet i alle nærområder." Temaplanen foreslår Innsatsområdet Samarbeid og utvikling med strategien "Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private, frivillige og ideelle organisasjoner for å bidra til å skape gode og innovative løsninger."

Utvalg for medborgerskap	15.02.2024	<p>Politisk har vi vært tydelige på at vi ønsker at det tenkes innovativt nå det bygges nytt i Asker, det er viktig at man ser muligheter for felles rom eller annet når det bygges nytt eller rehabiliteres. Vi kjenner til at det er stor etterspørsel etter nye boformer og dette er særlig relevant for boliger til eldre. For nye sosiale boformer er det viktig også å teste ut for å fremme folkehelse til andre grupper for eksempel ungdom.</p>	<p>Asker kommune har et relativt ensformig boligmarked, og forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling foreslår strategier for å øke variasjonen i boformer. Dette adresseres spesielt under innsatsområdene Gode og varierte boliger og Bærekraftige nabolag. Sentralt i dette ligger gode fellesarealer som bidrar til fellesskap og livskvalitet, som igjen bidrar positivt til folkehelsen. På bakgrunn av tidligere politiske vedtak jobbes det aktivt ut mot utbyggerne for å promotere utviklingen av alternative og sosiale boformer for alle grupper.</p>
Utvalg for medborgerskap	15.02.2024	<p>Nye løsninger som sosiale boformer, leie til eie er spennende tiltak som kan gjøre det enklere og bedre for folk å etablere seg i Asker. Samtidig bør vi se om vi kan hente inspirasjon fra andre vellykkede boligmodeller også fra andre land, slik som Vienna-modellen i Wien. Flere byggeprosjekter tilsvarende Åmotåsen gbnr. 79/87 bør også vurderes. Modellene går ut på samarbeid mellom kommunen og utbyggere, hvor kommunen stiller ulike krav til utbyggere, som skal bidra til å gjøre det enklere for blant annet førstegangsetablerere og innbyggere med lav inntekt eller manglende egenkapital. Det er viktig at slike boligmodeller etableres i størst mulig grad som en integrert del av den ordinære bebyggelsen i kommunen. En slik modell kan også bidra til å øke leilighetsandelen, utover sokkelleiligheter, i Asker kommune.</p>	<p>Forslaget til temaplan har innsatsområder og strategier som beskriver behovet for nye sosiale boformer, og behovet for ulike finansieringsløsninger der leie til eie er ett aktuelt tiltak. Kommunedirektøren tar med seg innspillet om leie til eie, og andre samarbeidsprosjekter videre til implementeringen av temaplanen.</p>
Utvalg for medborgerskap	15.02.2024	<ul style="list-style-type: none"> • Andel rimelige boliger må økes • Bedre mangfold i boligtilbudet • Det må rettes fokus på sosial bærekraft og fellesskap • Kommunen må legge til rette for bærekraftig transport og infrastruktur • Samarbeidet for felles mål må forsterkes • Parkeringsnormen må revurderes 	<p>Forslaget til temaplan har strategier for å møte utfordringene knyttet til høye boligpriser og et ensformig boligmarked. Dette løftes spesielt under innsatsområde Gode og varierte boliger. I tillegg rettes det fokus mot sosial bærekraft og samarbeid både i kunnskapsgrunnlaget, i selve temaplanen og i strategiene. Blant annet foreslås strategien "Asker kommune skal jobbe for økt bokvalitet ved å vektlegge</p>

			arkitektonisk kvalitet i alle nye boliger, fellesarealer og møteplasser" under innsatsområdet Gode og varierte boliger og strategien "Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private, frivillige og ideelle organisasjoner for å bidra til å skape gode og innovative løsninger" under innsatsområde Samarbeid og utvikling. Transport, infrastruktur og parkering er ivaretatt i temaplan for samferdsel og mobilitet og i kommuneplanen.
--	--	--	--

Innspill fra utvalg – ikke realitetsbehandlet

Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	På side 4 under 3.1 avsnitt to kan det vurderes å referere til "Temaplan for naturmangfold" og temaplanen for oppvekst "å høre til" under setningen "andre satsningsområder er også viktige i denne temaplanen...". Alternativt vurderer å legge dette inn under side 19 under 6.1.2 "Relevante strategier fra andre temaplaner"	Temaplan for naturmangfold og Å høre til - temaplan for oppvekst er nå nevnt i lister over eksempler på temaplaner som grenser til temaplan for bærekraftig boligutvikling.
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	På side 11/12 under 4.6 kan det vurderes et nytt avsnitt 4.6.5 med "hensynet til natur og naturmangfold" hvor fokuset på dette presiseres.	Avsnitt 3.5.4 "Hensynet til klima og miljø" er nå endret til "hensynet til klima, miljø og naturmangfold", og fått et eget avsnitt om viktigheten av bevaring av naturmangfoldet i forbindelse med boligutvikling.
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	På side 3 under 2.2 avsnitt 2.2.3 alternativt under 6.2.1 "strategier" kan det vurderes en presisering i teksten med essensen "kvalitet i stedsutvikling må bety et sterkt fokus på arkitektur/estetikk/kvalitet som må stå i samsvar med eksisterende bebyggelse"	Arkitektorens rolle er forsterket i følgende reviderte strategier "Asker kommune skal sikre kvalitet i fortettingen gjennom god stedstilpasset arkitektur og styrking av eksisterende kvaliteter" samt "Asker kommune skal jobbe for økt bokvalitet ved å vektlegge høy arkitektonisk utforming i alle nye boliger, fellesarealer og møteplasser"
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	I tidligere Røyken kommune ble det laget et prosjekt vedrørende økolandsbyer. Kan det vurderes å legge det inn som et særskilt punkt i temaplanen for videre arbeid og videreutvikling av denne satsningen.	I temaplanen foreslås det strategien "Asker kommune skal legge til rette for økt bruk av ulike boformer og boligkjøpsmodeller" som åpner for et spekter av boformer, blant annet økolandsbyer. Dette er nå presisert under strategien.

Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	Asker kommune vurderer muligheten for å bygge/tilrettelegge for fleksible leilighetskropper for effektiv utleie etter leilighetseierens behov. Dette betyr flere større leilighetsenheter som med enkle grep kan gi opptil to små skattefrie utleieenheter i tillegg. Dette styrker inntekten for boligkjøper ved vurdering av belåningsgrad og reduserer flyttebehov ved familieutvidelse eller familiereduksjon. Samtidig styrker det utleiemarkedet med tilgang på flere utleieenheter.	I forslaget til temaplan som formannskapet 1. gangsbehandlet i 2023 ligger innsatsområde Gode og varierte boliger. Det foreslås to strategier som er relevante her: "Asker kommune skal, der det egner seg innenfor prioriterte vekstområder, legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse" og "Asker kommune skal jobbe for økt variasjon i boligtilbudet på eie og leiemarkedet, i alle nærområder". Det vil etter at planen er vedtatt sees på konkrete tiltak for iverksettelse av planen.
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	Asker kommune skal vurdere å kunne redusere minste uteoppholdsareal (MUA) kravet på eiendommen hvis det løftes opp på bygningskroppen i form av terrasser innen en gitt størrelse (50 m ² -?). Dette for å redusere behovet for inngrep på eksisterende natur rundt boligprosjektet og redusere et eventuelt flyttebehov for boligeier hvis de ønsker seg større privat uteareal ("i praksis og legge rekkehus vertikalt"). Samtidig kan dette ved riktig byggeteknikk øke antall kvadratmeter som reduserer overvannsproblematikk i boligprosjektene.	Innspillet er relevant for rulleringen av kommuneplanens arealdel med bestemmelser, og det oppfordres til å følge denne prosessen.
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	Asker kommune skal vurdere/utrede byggeprosjekter på egne tomter i borettslagsmodell i partnerskap med profesjonelle utbyggere for å sikre egenkapitalkravet på 15% for boligkjøper gjennom tilbakekjøp av tomten mot 5% KPI justert avkastning i festeavtale (se notat Deloitte High level memo). Denne modellen kan være en deløsning på egenkapitalkravet samtidig som at den gir en sikker og stabil avkastning for kommunen på 5%.	Temaplanen har strategier for økt bruk av den bredden av virkemidler kommunen har til rådighet. Virkemidlene som nevnes i innspillet vil vurderes når administrasjonen går i gang med iverksettelsen av temaplanen etter endelig vedtak.
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	"Sekundærboliger eies i økende grad av eldre og formuende. Mellom 2010 og 2021 har gruppen som eier sekundærboliger blitt eldre og relativt mer formuende i forhold til øvrig befolkning". (sitat SSB 2023, lenke i protokoll). I Asker kommune er 8,2% av boligmassen sekundærbolig. Asker kommune vurderer en analyse/vurdering inn i temaplanen om hvordan dette påvirker boligmarkedet. i hvilken grad er det	Innspillet er vurdert, men tas ikke til følge i denne omgang.

		positivt fordi det gir flere utleieobjekter eller negativt fordi det er prisdrivende for boligkjøpere på jakt etter primærbolig) Burde planen inneholde en strategi rundt dette temaet?	
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	I tilknytning til formålsbyggene sykehjem bør det vurderes om det kan utvides til et større mangfold med små leiligheter for eldre, aktivitetsrom og med mulighet til fellesmåltider/aktiviteter. Leilighetene bør delvis eies privat av beboer, og delvis eies av kommunen og leies ut til innbyggere som ikke ønsker å binde verdier i en bolig, men heller leie. leilighetene bør forbeholdes/fortrinnsvis tildeles innbyggere som har noe behov for hjemmesykepleie-tjenester. Heggedal, Vettre, Høn, Røyken sentrum og Spikkestad sentrum er nærliggende og attraktive muligheter for å lage moderne varianter av Bondi bosenter, men i tilknytning til et sykehjem og base. i flere områder har kommunen tomt eller annen eiendom - derfor kan slike bygg bli rimeligere.	Forslaget til temaplanen for bærekraftig boligutvikling har innsatsområder og strategier knyttet til et mangfoldig boligtilbud og behovet for nye og innovative boformer, samt behovet for flere leieboliger. Kommunedirektøren tar med seg innspillet inn i planleggingen av fremtidige sykehjem og formålsbygg.
Utvalg for plan og byggesaker	28.02.2024	1. andel rimelige boliger må økes, 2. bedre mangfold i boligtilbudet, 3. det må rettes fokus på sosial bærekraft og fellesskap, 4. kommunen må legge til rette for bærekraftig transport og infrastruktur, 5. samarbeidet for felles mål må forsterkes.	Temaplanen har strategier som skal møte utfordringene knyttet til høye boligpriser og at ensformig boligmarked. I tillegg rettes det fokus mot sosial bærekraft og samarbeid både i kunnskapsgrunnlaget, i selve temaplanen og i strategiene. Transport, infrastruktur og parkering er ivarettatt i temaplan for samferdsel og mobilitet.

Høringsinnspill fra overordnede myndigheter

Akershus fylkeskommune	03.04.2024	<p>Akershus fylkeskommune støtter forslaget til Temaplan for bærekraftig boligutvikling i Asker, da den tar hensyn til samfunnets spesifikke behov og utfordringer. Det er positivt at planen integrerer overlappende strategier fra andre kommunale temaplaner og bygger videre på kommuneplanens samfunnsdel. Imidlertid bør hovedmålet med temaplanen klargjøres bedre, spesielt under "Formål med planen". Det bør fremheves at planen ikke bare tar sikte på å løse nåværende og fremtidige utfordringer, men også sikre tilgang til trygge og gode boliger og bomiljøer for alle gjennom bærekraftig boligutvikling i Asker.</p> <p>Videre er det positivt at planen identifiserer sentrale utfordringer og presenterer effektive strategier. Det er også bra at planen vektlegger å ivareta steders egenart og kulturarv i utviklingen. Imidlertid bør kulturmiljø nevnes tydeligere under temaet "Hensynet til klima og miljø", da det er en viktig del av helhetlig miljøforvaltning. Det bør også fremheves at rehabilitering av eksisterende bygninger fremfor riving og nybygging er klimavennlig, som støttes av forskning.</p> <p>Det er også nødvendig å inkludere styringsdokumenter som omhandler kulturmiljø og kulturminner på linje med andre relevante områder som naturmangfold og friluftsliv under relevante strategier og føringer.</p>	<p>I arbeidet med revidert versjon er formålet med temaplanen utbrodert i henhold til innspillet. Kulturmiljø er lagt inn tydeligere under temaet "hensynet til klima og miljø", og det er presisert at rehabilitering av eksisterende bygninger er klimavennlig. Det er også gjort en gjennomgang av aktuelle styringsdokumenter knyttet til naturmangfold, kulturmiljø, kulturminner og friluftsliv.</p>
Husbanken Øst avd. Viken, Bente Kvien		<p>"Kommunen kan vurdere om Kobo bør inkluderes som et aktuelt boligpolitisk virkemiddel i temaplanen. Kobo er et fagsystem som letter prosessen med å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger. Med alle data samlet og tilgjengelig i samme system, får</p>	<p>Innspillene er innarbeidet i kapittel 5.5 om virkemidler i boligpolitikken.</p>

		<p>kommunen bedre grunnlag til å planlegge og utforme boligpolitikken, samt møte kravene i boligsosial lov.</p> <p>«Tilskudd til tilpasning av bolig», er et tilskudd som ble overført fra Husbanken til kommunerammen i 2020. Husstander, enkeltpersoner og eldre med nedsatt funksjonsevne som har behov for å tilpasse boligen sin for å kunne bli boende i boligen over tid, må eventuelt søke kommunen om tilskudd til tilpassing. Dette bør presiseres i avsnittet «Asker kommune skal bruke Husbankens støtteordninger aktivt». Videre kan kommunen også tilby tilskudd til å kjøpe bolig, der startlån alene ikke er tilstrekkelig.</p> <p>Eldre som bor i uegnede boliger er også i målgruppen for startlån, og kan være et sentralt virkemiddel for å få denne gruppa inn en mer lettstelt bolig.</p> <p>Videre kan privatpersoner, eiendomsaktører og kommunen søke om lån fra Husbanken til å bygge eller oppgradere bolig, forutsatt at boligen(e) innfrir kvalitetskriteriene innenfor miljøvennlige løsninger eller tilgjengelighet. Lån til boligkvalitet er et sentralt økonomisk virkemiddel fra Husbanken som skal bidra til en mer tilgjengelig og miljøvennlig boligmasse."</p>	
Statsforvalteren i Oslo og Viken	02.04.2024	<p>"Etter vår vurdering er det utarbeidet en god plan for bærekraftig boligutvikling i Asker. Kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for planen er svært godt. Vi vil likevel påpeke at vi savner at de regionale planene både fra Akershus og gamle Buskerud er tatt med som overordnede føringer for planen. Eksempler på planer som kunne vært nevnt er Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus og Regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2016-2030 i Akershus. Begge er planer som også skal bidra til å sikre gode bomiljøer i regionen. Ellers viser vi til Statsforvalterens</p>	<p>Innspillene er innarbeidet i kapittel 6.3.1 om overordnede føringer for temaplanen.</p>

		<p>forventninger til kommunal arealplanlegging for 2024 og til overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde. For kommunens samfunnsplanlegging viser vi også til Statsforvalterens forventningsbrev for 2024. Vi anbefaler nettsidene www.planlegging.no og Miljøstatus."</p>	
--	--	---	--

Høringsinnspill fra organisasjoner og næringsliv

Asker næringsforening	11.04.2024	<p>Avsender understreker viktigheten av en boligutvikling som understøtter næringslivets behov. Her trekkes det frem muligheten for nyetablerte familier og unge mennesker til å bosette seg i kommunen, sosiale boligtilbud og integrasjon av robuste samferdselsløsninger for alle boligprosjekter. Ubalansen i boligtilbudet må rettes opp i videre utvikling. Boligtilbudet må redusere behovet for lang pendling og unødvendig belastning på kollektiv- og veinettverk. Det må også legges til rette for forutsigbare og effektive pendlerruter og pendlerparkering i tilknytning til kollektivknutepunktene. Videre påpekes det behovet for god tilgang på rimelige boliger og økt bruk av alternative boligkjøpsmodeller. Innspillet anbefaler økt samarbeid med næringslivet, med felles mål og strategier for å fremme bærekraftig boligutvikling, reduksjon av klimagassutslipp økt energieffektivitet og bruk av fornybare ressurser i boligbyggingen. Det anbefales også å opprett nye ordninger som stimulerer næringslivet til å utvikle og implementere innovative løsninger og teknologier. Videre vektlegges det en balansert tilnærming til utbygging og natur for å sikre at Asker blir et godt sted å bo og leve for alle, samtidig som vi ivaretar naturens verdier. Avslutningsvis poengteres viktigheten av samferdsel og transport som del av den bærekraftige boligutviklingen.</p>	<p>Forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling adresserer de fleste problemstillingene i innspillet. Det er lagt inn en presisering i formålet med temaplanen at boligutviklingen skal støtte oppunder næringslivets behov, og et avsnitt om viktigheten av å se næring- og boligutvikling i sammenheng, under innsatsområde Samarbeid og utvikling, kapittel 5.4. Samferdsel og mobilitet ivaretas av egen temaplan, men samspillet mellom boligutvikling og mobilitet blir viktig i oppfølgingen og iverksettingen av de to temaplanene.</p>
-----------------------	------------	--	--

<p>Asker S. & Omegn vel, Nils H. Flaaten</p>	<p>31.03.2024</p>	<p>Avsender skriver at boligprisene er en stor utfordring i kommunen, og at det er en forutsetning for bærekraftig boligutvikling at det finnes rimelige arealer for bygging av leiligheter og rekkehus til førstegangskjøpere. Reisevei til arbeidsplass blir trukket frem som en konsekvens av de høye boligprisene. Det trekkes frem at boligbransjen ikke bør overlates til aktører som tenker kortsiktig, på profitt, og lite samfunnsmessig. Avsender skriver også at spredt og variert bosetting har mange fordeler, og at stor konsentrasjon av billige leiligheter bør unngås. Generelt må folk flest få bestemme hva som er den beste boformer og bomiljøet for dem. Avsender er positiv til en grundig plan, men skriver at det er unødvendig og kanskje uklokt å konkludere for bastant ved å fastlegge en langsiktig boligpolitikk på nåværende tidspunkt uten at brukerne er med på råd, og at man får erfaring med knutepunktstrategien.</p>	<p>Innspillet tas til etterretning, og vil følge saken videre i behandlingen av temaplanen. Formannskapet behandlet forslaget til temaplan for bærekraftig boligutvikling i fjerde kvartal i 2023. Formålet med temaplanen er å utforme en helhetlig og aktiv boligpolitikk for kommunen, som bidrar til at Asker kommune er et godt sted å bo og leve for alle. Kommunedirektøren henviser til kapittel 9.3 der man finner innsatsområde "Bærekraftige nabolag", og kapittel 9.4 "Samarbeid og utvikling", som begge inneholder forslag til strategier som er relevante for innspillet.</p>
<p>Askerhalvøya eiendom AS</p>	<p>11.03.2024</p>	<p>Innsender er fornøyd med forslag til temaplan. Det vises til at mange av tomtene som innsender eier, eies sammen med andre eiendomsutviklere, der de har stor påvirkning i hvordan de enkelte prosjekter skal utvikles og gjennomføres. Temaplanene er nyttige verktøy og føringer for deres arbeide. De har planer om å regulere et område tett på Røykenbadet til et "seniorprosjekt" i første trinn i "helsetrappa". De har også tro på å blande ulike kjøpegrupper, både gammel og ung, i umiddelbar nærhet i framtidens boligutvikling. De deltar også i planlegging og utbygging på Storsand, som de mener bør kunne være boliger til blant annet helsepersonell til Hurum helsehus. En av deres samarbeidspartnere har spesialisert seg på konseptet</p>	<p>Forslaget til temaplan som formannskapet 1. gangsbehandlet i fjerde kvartal i 2023 legger vekt på viktigheten av samarbeid for å fremskaffe egnede boliger. Innspillet viser hvordan samarbeid for å bygge gode boliger og boligområder kan gjøres i praksis. Samarbeid med ulike aktører ivaretas av et eget innsatsområde i temaplanen. Konkrete prosjekter må følges opp gjennom dialog mellom utbygger og kommunen som planmyndighet.</p>

		leie til eie, noe som kan være aktuelt for Storsand.	
Borgen vel, Mariann Haugen	30.03.2024	Innspillet viser til at enkelte av strategiene i forslaget til temaplan, som formannskapet har 1. gangsbehandlet, er spesielt relevante for Borgen-området. Arbeidet som lå til grunn for avgjørelsen om å bygge rekkehus i stedet for leiligheter på Kjonebråten mener avsender at bør følges opp med følgeforskning, nå som rekkehusene snart er flyttet inn i. Medvirkning trekkes frem som viktig for å forankre planarbeidet i lokalsamfunnet. Det vises til de store protestene på Borgen mht utviklingen på Kjonebråten, fordi lokalsamfunnet ble involvert for sent. Avsender ønsker at Asker kommune kjøper leiligheter på Borgen og leier ut som ansatteboliger, i et forsøksprosjekt med følgeforskning. Avsender knytter dette direkte opp mot strategiene i forslaget til temaplan.	I forslaget til temaplan som formannskapet 1. gangsbehandlet i fjerde kvartal i 2023 ligger strategien "Asker kommune skal bygge bolig- og stedsutvikling på kunnskap om lokale behov og bidra til å øke områdenes attraktivitet" og strategien "Asker kommune skal bruke medvirkning aktivt for å sikre gode boforhold og nabolag". Disse anses som spesielt relevante for å svare på de utfordringene innspillet trekker frem.
Fortidsminneforeningen avd. Oslo og Akershus		Avsender mener det er positivt at ombruk av eksisterende bygninger er nevnt i temaplanen, samtidig som det påpekes at en strategi for bevaring av eksisterende bygg har liten verdi dersom det ikke iverksettes tiltak som gjør det mer fordelaktig å bevare i stedet for å rive. Det vises til Bergen kommune, der det stilles krav om å gjennomføre klimagassberegninger som viser utslipp ved bevaring av eksisterende bygg kontra utslippene ved å bygge nytt. Avsender påpeker at bevaring av eksisterende bygg ikke bare har et viktig klimaaspekt, men også er avgjørende for å sikre sosialt bærekraftige lokalsamfunn, gjennom bevaring av kulturarven. Det vises til de foreløpige planene for Dikemark, et område med store kulturmiljøverdier.	Viktigheten av bevaring av kulturmiljø i et klimaperspektiv er forsterket i forslaget til temaplan som kommer til 2. gangsbehandling. Kommuneplanens arealdel stiller i dag krav om klimagassberegning av bygg over 200m2 (se kommuneplanbestemmelse pkt. 9.1.1). Etter at planen er vedtatt, vil det jobbes videre med tiltak basert på vedtatte strategier. Innspillet vil følge planen videre i den politiske prosessen, og innspill til aktuelle tiltak tas til etterretning.
Industri og næringspartiet, Asker, Christin Gerner-Mathisen	01.04.2024	Innspillet problematiserer utvikling i de usentrale nærsentrene, og påpeker viktigheten av innfartsparkering. Vanskeligstilte eldre må få hjelp fra kommunen til finansiering av egnet bolig og	Formannskapet behandlet forslag til temaplan, der strategien "Asker kommune skal, der det egner seg innenfor prioriterte

		<p>tilpasning av eksisterende bolig. Avsender trekker også frem viktigheten av å tenke beredskap mht varmekilder i boligene. Parkeringsnormen trekkes frem, i tillegg til prisutviklingen på parkering som konsekvens av parkeringsnormen. Andre aspekter fra innspillet er at oppgradering av eksisterende bolig er bærekraft i praksis, og at både byggebransjen og kommunen som planmyndighet må være mer fleksible i møte med behovet for ombygging/transformasjon/endring av eksisterende bygningsmasse.</p>	<p>vekstområder, legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse" er spesielt relevant for dette innspillet. Kommunedirektøren ønsker for øvrig å peke til strategien "Asker kommune skal bruke Husbankens støtteordninger aktivt", der tilvisningsavtaler er et sentralt virkemiddel. Husbanken har i senere tid åpnet for at tilvisningsavtaler kan brukes aktivt mot eldre for å bidra til at denne gruppen kan finne en egnede boliger i det nedre prissjiktet. Ellers er innspillet relevant for rullering av kommuneplanen, som kommer til politisk behandling. Innspillet vil også følge temaplanen videre i den politiske behandlingen.</p>
Leanglia as, Ove-Marthin Granlund	01.04.2024	<p>Innspillet trekker frem at både temaplan for bærekraftig boligutvikling og temaplan Leve hele livet - i et aldersvennlig Asker, må trekkes inn i arbeidet for boformer som fremmer hensynet til folkehelse og sosial bærekraft. Kvalitet og funksjon i fellesarealer i boligprosjekter trekkes også frem som viktig i så måte, i tillegg til en hensiktsmessig involvering av frivilligheten. Leanglia AS ønsker å utvikle helsefremmende boformer i Leanglia i Asker.</p>	<p>I forslaget til temaplan som formannskapet har 1. gangsbehandlet foreslås strategiene "Asker kommune skal legge til rette for økt bruk av ulike boformer og boligkjøpsmodeller" og "Asker kommune skal ha tett dialog og samarbeide aktivt med private, frivillige og ideelle organisasjoner for å bidra til å skape gode og innovative løsninger". Problemstillingene rundt alternative boformer, gode boliger for eldre, folkehelse og sosial bærekraft blir belyst i kunnskapsgrunnlaget til temaplanen.</p>
Norsk ergoterapeutforbund	27.03.2024	<p>Avsender mener at kunnskapsgrunnlaget til temaplanen viser utfordringsbildet på en god måte. De mener kommunen bør ta en aktiv rolle i å tilby råd og veiledning til innbyggere som ønsker å bygge om sin eksisterende bolig for å kunne bli boende hjemme lengst mulig. Innspillet trekker frem manglende dørautomatikk i nyere leilighetsbygg</p>	<p>Innspillet tas til etterretning, og vil følge saken videre i behandlingen av temaplanen. Se for øvrig kapittel 9.2 for strategien: " Asker kommune skal jobbe for universell utforming og tilrettelegging av nye og eksisterende boliger på eie og leiemarkedet ".</p>

		<p>som utfordrende for grupper med mobilitetsutfordringer. Ettermontering er dyrt og kronglete, og det må heller tas hensyn til dette i planleggingsfasen av leiligheter/bygg. Ergoterapeutene har kompetanse innenfor universell utforming og ønsker å være samarbeidspartnere i planlegging og utvikling av Asker kommune videre.</p>	
Pieter Paul Furnée, Boxs arkitekter	20.02.2024	<p>Innspillet retter seg mot selvbygging, som sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig tiltak. Selvbygging hadde gode tradisjoner i norsk boligpolitikk og boligproduksjon – for å holde kostnader nede. I dagens utbygginger, dagens boligmarked, dagens regelverk, og dagens finansieringsordninger gir selvbygging utfordringer. I vedlagt notat fra Boxs blir disse adressert, og det gjøres forslag for løsninger og løsningsprosesser.</p>	<p>I forslaget til temaplan som formannskapet 1. gangsbehandlet i 2023 ligger det en strategi for å bidra til utviklingen av alternative boformer. Selvbygging er en av mulighetene som åpner seg, og for å presisere dette er det lagt inn i temaplanen under kapittel 9.2.1 sammen med de andre eksemplene på alternative boformer.</p>
Rødt Asker	27.03.2024	<p>Innspillsgiver peker på at behovet for større variasjon i boligtyper, - størrelser og -prisklasser ikke lar seg løse ved å øke antallet mikroleiligheter. Avsender er også opptatt av kommunens rolle som eiendomsforvalter, og mener kommunen må ta større grep og initiativ for å bidra til å øke andelen av boliger med redusert produksjons-, kvadratmeter- og salgspris. Avsender ønsker en gjenreisning av boligpolitikken, med sterke aktører som kan sikre en reell sosial boligpolitikk, og at de ordinære markedskreftene tas ut av det sosiale boligmarkedet. Det pekes også på at mange av utfordringene i Asker deles av mange andre kommuner, og må til en viss grad løses på nasjonalt nivå. Avsender ønsker storstilt bygging av kommunale utleieboliger utleid til kostpris; ny lov om boligkooperasjon; opprettelsen av et regulert marked for eieboliger</p>	<p>Innspillet tas til etterretning, og vil følgelig ta med flere av innspillene til politisk behandling av endelig temaplan. Se for øvrig kapittel 9.2 i forslaget til temaplan for strategier for økt variasjon i boligtilbudet, i boformer og en utvikling i tilbudet av finansieringsmodeller på boligmarkedet. Under kapittel 9.4 ligger strategiene som retter seg mot samarbeid med ulike aktører for å få til de gode boligene og nabolagene vi trenger i kommunen. Her er også frivillige og ideelle organisasjoner nevnt spesifikt som viktige aktører.</p>

		underlagt pris- og omsetningskontroll; og at staten må etablere et eget selskap for eierskap og investering i boligeiendom. Det etterspørres også et sosialpolitisk forsøksprosjekt på kommunal eid eiendom.	
--	--	--	--

Høringsinnspill fra privatpersoner

Astrid Lillian Steinmoen	12.03.2024	Jeg ønsker lavere kvadratmeterpris. Det bør bygges nye boliger i prisklasse som er relevant for unge og arbeidere. Ikke mindre boenheter med like høy kvadratmeter pris. Leie pris må reduseres og reguleres 3 mnd. oppsigelse kan være kort for mange.	Utfordringene knyttet til de høye boligprisene i Asker kommune er belyst i temaplanen og i kunnskapsgrunnlaget som formannskapet 1. gangsbehandlet i siste del av 2023. Forslaget til temaplan inneholder ulike strategier for å bidra til flere rimelige boliger og til mer offensiv bruk av de virkemidlene kommunen har til rådighet.
Elisabeth Bauer Lunde	14.02.2024	Det ble lovet at det skulle komme små el-busser (skyttelbusser) som skulle kjøre gratis hele dagen til og fra Asker Landås. Når kommer de?	Transport og mobilitet behandles i temaplan samferdsel og mobilitet og omfattes dermed ikke av temaplan bærekraftig boligutvikling.
Esben Sondre Svalastog	29.03.2024	Avsender fremhever betydningen av et godt leiemarked, blant annet for å tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft fremover. Tilvisningsavtaler blir trukket frem som et viktig verktøy, i tillegg til at kommunen må akseptere markedsleie for å få tilgang til utleieboliger av bra kvalitet. En kommunal bostøtte for de som er økonomisk vanskeligstilte bør vurderes. Avsender peker også på det store behovet for nye seniorboligkonsepter i årene fremover. Leva Bergerløkka trekkes frem som et prosjekt til inspirasjon for videre utvikling av nye boformer for eldre.	I forslaget til temaplan, som formannskapet har 1. gangsbehandlet, vektlegges både behovet for et godt leiemarked og gode boliger for eldre. Se for øvrig innsatsområdet "Offensiv bruk av virkemidlene", der tilvisningsavtaler er et viktig aspekt som trekkes frem.

<p>Gunvor Helleman</p>	<p>03.03.2024</p>	<p>Bygge mer sosial boligbygging til ungdom, eldre og til mennesker Asker kommune trenger i sitt arbeid i kommunen. F.eks. lærere, sykepleiere/hjelpepleiere, brannfolk etc. Ikke bygge ut Føyka næringspark, som er flott for ungdomsaktiviteter i sentrum, med dyre blokkleiligheter. Ikke bygge ned dyrket mark.</p>	<p>Temaplanen adresserer behovet for en boligbygging som bidra til at alle yrkesgrupper og aldersgrupper har råd til å bo i Asker. I forslaget til temaplan som formannskapet har 1. gangsbehandlet, ligger det strategier knyttet til behovet for større variasjon i boligtilbudet og behovet for nye finansieringsløsninger for å redusere inngangsbilletten til boligmarkedet.</p>
<p>Harald Johan Bergman</p>	<p>29.02.2024</p>	<p>Ønsker at kommunestyret fatter prinsippvedtak om at fremtidig boligutbygging ikke må skje på dyrkbare arealer.</p>	<p>Dette temaet ivaretas av kommuneplanen. Kommuneplanens samfunnsdel har som delmål: "Askersamfunnet verner om og sikrer naturmangfoldet, kulturmiljøer og et aktivt og levende landbruk." Under dette ligger blant annet strategien: "Asker kommune skal sikre viktige jordbruksområder og kulturlandskap i landbruket, og unngå nedbygging av dyrket mark i samsvar med det nasjonale jordvernmålet." Det er også verdt å ta en kikk på kommuneplanens arealdels bestemmelser og retningslinjer for å se hvordan dette ivaretas i arealbruken.</p>
<p>Tirill Mohn</p>	<p>24.03.2024</p>	<p>Avsender mener det er viktig med småhusbebyggelse for å møte flest mulig av utfordringene. Små hus med gode løsninger kan redusere arealbruken. Samtidig kan man planlegge for gjennomgående og åpne grøntarealer for dyrelivet og for å opprettholde menneskers kontakt med naturen. Det optimale vil være å bygge ut allerede "ødelagte" områder. Husene bør også utformes med en estetikk som fremmer psykisk helse, velvære, trygghet og tilknytning. Avsender er tydelig på at utbygging som ikke tar inn over seg omgivelsene de bygges i, må ta slutt.</p>	<p>Dette er spesielt relevant for rullering av kommuneplanen, og avsender oppfordres til å følge med på den prosessen. Innspillet vil følge temaplanen videre i den politiske behandlingen.</p>

Toril Eide	01.04.2024	<p>Avsender ønsker at det legges til rette for at fritidsboliger kan gjøres om til helårsboliger dersom infrastrukturen er til stede. Dette vil gi bedre utnyttelse av eksisterende bebygd eiendom. Avsender ønsker også at de små tettstedene utvikles i større grad, og at det bygges i alle deler av kommunen.</p>	<p>Dette er spesielt relevant for rullering av kommuneplanen, og avsender oppfordres til å følge med på den prosessen. I forslaget til temaplan som formannskapet har 1. gangsbehandlet ligger strategien "Asker kommune skal, der det egner seg innenfor prioriterte vekstområder, legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse", som ansees som spesielt relevant for problemstillingen som trekkes frem i innspillet.</p>
Unn Orstein	19.03.2024	<p>Innspillet kritiserer temaplanen for manglende handlingspunkter, og kommer blant annet med forslag til to nye strategier. Avsender mener bokkvalitet bør få mer oppmerksomhet i planen, og sikres med egen strategi. Avsender er også opptatt av at parkering må sikres i utbyggingsprosjekter. Det trekkes også frem at 3-4 etasjer er optimal høyde på blokkbebyggelse for å sikre sosial kontakt mellom beboere. Innspillet kommer også inn på behovet for omsorgsboliger, og at disse må bygges i forbindelse med sykehjem. Avslutningsvis inneholder innspillet forslag til handling, samt nye innsatsområder og strategier knyttet til overnevnte aspekter i innspillet.</p>	<p>Innspillet kommer med mange viktige aspekter knyttet til boligutvikling. Parkeringspolitikken ivaretas i temaplan samferdsel og mobilitet. Bokkvalitet er ytterligere forsterket i strategien: "Asker kommune skal jobbe for økt bokkvalitet ved å vektlegge høy arkitektonisk kvalitet i alle nye boliger, fellesarealer og møteplasser". Et gjennomgående element i tilbakemeldingen er et ønske om konkret handling. En temaplan er, i henhold til kommunestyrets vedtatte planstrategi, en strategisk plan som skal peke retning i boligpolitikken, og skal ikke inneholde tiltak/handling. Tiltak vil utarbeides når planen er vedtatt og skal iverksettes.</p>

ASKER KOMMUNE
Katrineåsveien 20
3440 RØYKEN

Vår ref.: 2024/24794-4

Deres ref.:

Dato: 03.04.2024

Forslag til temaplan for Bærekraftig boligutvikling for Asker kommune – offentlig høring - Uttalelse

Vi viser til oversendelse av Temaplan for Bærekraftig boligutvikling for Asker kommune, datert 07.02.2024.

Temaplan for Bærekraftig boligutvikling er en strategisk tverrsektoriell plan og gjelder for alle tjenesteområdene i kommunen, så vel som næringslivet og innbyggerne selv. Temaplanen har en planperiode på 12 år med rullering om lag hvert fjerde år.

Hovedformålet med planen er å sikre gode boliger til våre innbyggere, stimulere markedet til en utvikling som underbygger kommunens overordnede mål og som sikrer et variert, inkluderende og mangfoldig boligmarked.

Planen skal bidra til å skape gode, trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer, utjevne forskjeller i samfunnet og sikre gode boliger for befolkningen. Boligutviklingen skal bidra til at tilbudet i det private markedet balanseres mot etterspørsel, behov og kommunens overordnede mål, både i antall og type boliger.

Vurdering

Generelt

Akershus fylkeskommune vurderer at forslaget til Temaplan for bærekraftig boligutvikling i Asker gir et godt grunnlag for å tilrettelegge utviklingen i tråd med særlige behov og utfordringer i samfunnet. Det er positivt at temaplanen synliggjør overlapp og tilgrensende strategier fra andre temaplaner i kommunen, og bygger videre på målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Fylkeskommunen mener det kan komme tydeligere fram hva som hovedmålet med å utarbeide denne temaplanen. Dette er ganske uklart under overskriften «3.1. Formål med planen». I innledningen kommer det fram at «Målet med denne temaplanen er å utvikle en helhetlig og aktiv boligpolitikk som tar tak i dagens og fremtidens utfordringer. Denne

PKKM plan

Postadresse: Postboks 1200 Sentrum, 0107 OSLO
Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO
Telefon: 22 05 50 00

E-post: post@afk.no
Internett: www.afk.no
Org.nr.: 930580783

politikken skal også bidra til inkluderende, bærekraftig og fremtidsrettet samfunnsutvikling.» Kommunen kan vurdere å tydeliggjøre at temaplanen hva boligpolitikken skal resultere i utover å ta tak i dagens og framtid utfordringer. For eksempel at planen skal sikre at alle har tilgang til trygge og gode boliger og bomiljøer gjennom en bærekraftig boligutvikling i Asker.

De utvalgte temaene er i stor grad i tråd med hva som vektlegges i det pågående arbeidet med Regional plan for Livskvalitet og deltakelse i Akershus, som bygger plangrunnlag for Økt livskvalitet, deltakelse og likeverd i Viken. Temaer som går igjen her er:

- Tilgang til gode boliger etter egne forutsetninger og behov, gjennom å eie eller leie
- Sosiale fellesskap i bomiljøene gjennom variert boligsammensetning og gode fellesarealer og sosiale møteplasser og uteområder
- Motvirke konsentrasjon/opphopning av levekårsutfordringer gjennom variert boligsammensetning og tilrettelegge for ulike prisklasser og alternative finansieringsløsninger og supplement av offentlig boligtilbud.
- Bærekraftig og klimaeffektiv boligutvikling gjennom energieffektivisering og utvikling av eksisterende bygningsmasse
- Ivareta universell utforming ved oppgradering av eksisterende boliger og nybygg, fellesarealer og uteområder.
- Behov for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid for å ta tak områder med opphopning av levekårsutfordringer og utvikle et tilbud om varierte boliger og boformer.
- Vi vil spesielt vise til den sterke økning i andel innvandrere i kommunen og den kompetansen flyktningtjenesten besitter om målgruppen.

Fylkeskommunen vurderer at temaplanen i stor grad har identifisert de viktigste utfordringene for bolig- og samfunnsutviklingen, og kommet fram til gode strategier for å ta tak i utfordringene.

Kulturminner, kulturmiljø og landskap

Fylkeskommunen ser det som positivt at det legges vekt på at det skal tas utgangspunkt i stedenes egenart og særpreg i videre utvikling og at kulturmiljø er trukket fram som en ressurs. Vi savner imidlertid at kulturmiljø nevnes under temaet Hensynet til klima og miljø. Kulturmiljøforvaltningen er del av den helhetlige miljøforvaltningen og det viktig å også ta hensyn til kulturminner, kulturmiljø og landskap når det legges strategier for hvor og hvordan det skal bygges. Det kan med fordel også under dette temaet trekkes fram at det er klimavennlig å bevare framfor å rive og bygge nytt. Dette er nevnt under temaet sirkulærøkonomi, men det nevnes ikke i sammenheng med klima.

Vi viser særlig til SINTEF-rapporten *Grønt er ikke bare en farge - Bærekraftige bygninger eksisterer allerede*, hvor nyere forskning sammenstilles som viser at rehabilitering er bedre enn riving og nybygg i et 30-årsperspektiv mot 2050, ettersom det kan ta fra 10 til 80 år før et

nybygg utlikner klimagassutslippet fra byggeprosessen. Rapporten er tilgjengelig på nett: [SINTEF-rapport - Riksantikvaren](#) .

Under relevante strategier og føringer ser vi at viktige styringsdokumenter som gjelder kulturmiljø og kulturminner mangler, dette er relevant på lik linje med f.eks. naturmangfold og friluftsliv.

Vennlig hilsen

Per Albert Kierulf
Avdelingsleder

Mads Jørgen Lindahl
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN AVD DRAMMEN

From: "Flaaten" <flaatvin@online.no>
Sent: Sun, 31 Mar 2024 23:22:05 +0200
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Cc: "Lars Erik Bjerke" <Lars.Erik.Bjerke@asker.kommune.no>; "Ragnar Sand Fuglum" <Ragnar.Sand.Fuglum@asker.kommune.no>; "Eli Kristin Frøystadvåg Aubert" <Eli.Aubert@asker.kommune.no>
Subject: Temaplan bærekraftig boligutvikling A.K. - sak 22/02147 Høringsinnspill pr. 1.4.2024.

----- Opprinnelig melding -----

Emne: Temaplan bærekraftig boligutvikling A.K. - sak 22/02147 Høringsinnspill pr. 1.4.2024.

Dato: Sat, 30 Mar 2024 17:10:19 +0000

Fra: "Flaaten" <flaatvin@online.no>

Til : HANS A FLAATEN VINS FINS <flaatvin@online.no>

Asker Kommune har som alle landets kommuner en rolle i å legge til rette for en tidsmessig fremtidsrettet, fornuftig og strategisk boligutvikling til beste for beboere og kommune .

En klar forutsetning for en bærekraftig utvikling er at det finnes rimelige arealer for bygging av leiligheter og rekkehus til førstegangskjøpere for å kunne komme inn i boligmarkedet på en akseptabel måte, samt byggeklare tomter tilgjengelig for eneboliger / tomannsbliger.

En stor utfordring i Asker er de høye boligprisene og en boligsammensetning som ikke nødvendigvis passer godt nok til den aktuelle husholdningssammensetningen .

Boligprisene ekskluderer en del grupper fra å bo lokalt i forhold til arbeidsplassen sin ! Kortveist reisevei er en gevinst.

Det kan være svært uheldig og deprimerende for enkelte å ikke ha denne muligheten,

e

noe som bør vektlegges mye sterkere enn i tidligere tilsvarende strategiske planer.

Betydningen av lokal bolig / hjemsted må ikke nedprioriteres ! For mange oppfattes egen bolig ikke bare som en menneskerett, men også som en nødvendig vital livskvalitet.

Man bør ikke overlate så meget ansvaret til boligbransjen i samme grad som tidligere, og til aktører som i utgangspunktet ofte tenker kortsiktig, primært egen profitt og mindre samfunnsmessig.

Spredt og variert bosetting har mange sosiale fordeler og kan bidra til spesielt aktive lokalmiljøer, inspirerende og inkluderende oppvekstmiljøer for barn og unge.

Stor konsentrasjon av billige leiligheter kan ha negative sider og bør i utgangspunktet unngås.

Generelt sett må vi ta utgangspunkt i at folk selv er best i stand til å bestemme hva som er den beste boform og miljø for seg og sine mht til prioritering ift hvilken andel av disponible midler man ønsker å legge i egen bolig og bomiljø.

I denne sammenheng er natur og friluftsområder, parker en særdeles viktig helsemessig faktor !

Vellet er i utgangspunktet positiv til en grundig plan for inkluderende, bærekraftige og fremtidsrettede boligområder, samt en helhetlig boligpolitikk der potensielle beboere er med i ingressen fra start.

Vi er samtidig av den oppfatning at det er unødvedig og kanskje uklokt å konkludere for bastant ved å fastlegge en langsiktig boligpolitikk på nåværende tidspunkt uten å ta brukerne med på råd, samt merke seg både de negative og positive evalueringene av den vedtatte knutepunktstrategien som ikke løser de aktuelle problemstillingene på vesentlige områder innen boligpolitikken

Til det kan de samfunnsmessige konsekvensene bli for utfordrende.

Asker S. & Omegn Vel
Nils H.Flaaten

Temaplan, Bærekraftig Boligutvikling Asker Kommune

Hva med de usentrale nærsentrene, hvordan skal vi få bygget ut de?

- Innfartsparkering er et must.
- Nærbarnehage i tilknytning til parkering/handelssted/kontordeling?
- Ikke satsing på bildeling, kanskje heller sykkelvogn? Andre ordninger.
- **Innfartsparkering**, mangel på dette tvinger frem bilbruk. Hvis du risikerer å ikke få parkering, så velger mange å ikke ha månedskort. Tilrettelegging av hoved-parkering bør skje i tilknytning til alle steder hvor det kan bygges ut større felt i nærhet til båt/buss/tog. Dette bør skje i Asker Kommune regi. Det må inn i en Parkerings-app med faste abonnenter for tryggere og mer effektiv parkering. Soneinndeling/innfartsparkering må sammenfalle eller sonen på kollektiv oppheves slik vi kjenner den i dag. Dette er svært viktig mht priser på månedskort og parkering. Den billigste sonen å kjøre til vil få mer parkering. Ved samme sone inndeling i hele Asker vil dette selvfølgelig kunne bli et mindre problem.

De vanskeligstilte eldre, tilpasning av egen bolig. Finansiering.

- Få hjelp til å finne rett kompetanse til å gjøre tilpasning av egen bolig slik at du greier deg selv hjemme lenger.
- Finansiering, kanskje gjennom husbanken? Kommunen må ha egne ordninger?
- Uten hjelp kan de ikke bo hjemme. Sammenlikne med hva det koster å ha de på institusjon/sykehjem. Alternativ kostnaden er meget høy. Eldre som bor i et eldre hus som ikke kan regne med å selge til pris som dekker inngangen til ny bolig bør ha mulighet til å bygge om og tilpasse bolig. Tilskudd blir hjelp til selvhjelp. En vinn-vinn situasjon for kommunen. Omsorgsetat må finne nye løsninger til mer «selv-hjelp».

Varmekilder

- Minst en varmekilde i tillegg til strøm
- Beredskaps-tankegang er viktigere nå enn noen gang tidligere som ledd i fremtidig planlegging. En av to varmekilde bør kun være lokal. Dette i tilfeller med lengre strømbrydd.

Parkeringsnormen

- Ikke maks p.plasser. Det kan bli en svært lite hyggelig utvikling etterhvert som prisene på parkering tilar. Dette er ikke nok utredet eller behovs-prøvet og kan bli et stort problem som skapes på basis av dagens politikk som en løsning på morgendagens mønstre som man enda ikke vet nok om.

Oppgradering av eksisterende boliger er bærekraft i praksis.

Fornyelse blir svært viktig for eksisterende boliger i hele Kommunen

Eldrebølgen må også løses i de mange tusen eksisterende hjem.

Det bør oppfordres til mer vitalt samarbeid med næringslivet. Mindre aktører i bygg og anlegg må kunne ta kontrakter for tilpasning osv.

- **Med 80 % eneboliger i Asker og store deler av bygningsmassen som er fra 50-80 tallet, hva med disse fremover inn i en ny æra med nye standarder?**
- Ikke alt er store prosjekter som kan sertifiseres. Mye er eksisterende boligmasse i Asker er allerede beliggende på tettsteder også i mer grisgrendte strøk og som trenger helt nødvendig oppgradering og tilpasninger for å leve opp til fremtidens krav til boligstandard. Kanskje kan disse i beste fall oppgraderes med enkle grep i stedet for å forfalle og til slutt rives. Kravene må ikke bli for krevende eller kostbare å oppfylle. Mange eldre bor i eldre eiendommer og ønsker å bli værende om bolig tilpasses/endres. Bo-hjemme-lenger. Alle har ikke økonomi til å flytte til leiligheter og blir boende. De aller fleste vil ønske å bo i sitt eget nærmiljø lengst mulig.
- Det bør bli mulig å dele/bygge om eksisterende boliger til horisontale enheter som er mer alders-vennlige. Det må kunne godtas utvikling av løsninger med enkel tilgang til boenhetene med heis/garasje-løsning osv. Større terrasseløsninger. Alle boliger må ikke ha hage/AMU i beregning. Mange ønsker også mindre hage og mer terrasse når en blir eldre. Alle ønsker ikke leilighet men bo i hus/hus-følelse.
- Ikke alt handler om transformasjon, det kan være mindre tilpasninger også.
- Byggesaksgebyrer, må ikke være så høye at de skremmer folk fra å endre nødvendige tiltak i bolig da dette vil virke mot sin hensikt når boliger skal tilpasses ny bruk/transformeres. Det bør bli enkelt og forståelig. Få frem nødvendige og gode veiledere som viser til gode caser.
- Asker kommune bør forenkle for å oppnå effekt ute og må fremstå smidig, mindre byråkratisk og enklere. Det bør fremstå som svært enkelt å tilpasse boliger. Asker Kommune må oppfordre og vise vei i det den heller ikke kan bygge seg ut av en eldrebølge.
- Den må ta tak i eksisterende bygningsmasse som består av 80% eneboliger og se på dette som en mulighet som må kunne åpnes opp for omstilling. (Gjenbruk). I dette ligger det mye bærekraft. Det er helt essensielt at kommunens nå snart 100.000 innbyggere opplever at Asker kommune er med på omstillingen som kommer med bla nye EU-krav. Det må være slik at man med nye krav opplever at kommunen

opptrer imøtekommende og fleksibel. Dette BØR Asker Kommune jobbe med spesielt i tilnærmingen i temaplan i det svært krevende omstillingsperiode vil kunne komme til å treffe en ellers allerede belastet Plan og Bygg avdeling samt også Askers omsorgsetat.

- Med nye EU-krav vil det bli helt nødvendig med finansierings mulighet for endringer til mindre enheter i eksisterende boligmasse som i mange tilfeller kan bli ombygget til 2 og 4 boligenheter ved ombygging. Dette kan være en helt essensiell løsning for mange. Oppgradering av eksisterende boliger vil koste boligeiere med eldre boliger mye og det bør sees på som en mulighet for ny ombygging. Mange vil måtte utsette oppgradering med nye krav og man kan risikerer mye forfall av eksisterende boliger. Man bør derfor tilrettelegge for mer variasjon og løsninger. Det må motiveres for og bli enkelt å oppgradere. Kravene må ikke være for rigide og kostbare. .
- Asker Kommune bør være mer fleksible og løsningsorientert. Det må tenkes mer varierte bolig-konsepter og vinn-vinn. «Kinderegg-egg». Hvordan boliger inndeles er i forhold til familienes behov og ikke rigide regler oppstått i en byråkratisk tilnærming som skaper lite fleksibilitet og tilnærming til det behovet som bruker har i egen bolig.
- Det må oppfordres til fornyede bærekraftige løsninger som kunne vinne priser osv hvert år. Ikke kun for nye boligprosjekter men også for vellykket ombygninger av eksisterende boliger, best case for tilpassinger til eldre, «et godt sted å være» . Det er viktig å ivareta interessen til det eksisterende og at dette også kan lønne seg å utvikles og oppgradere. Om det ikke oppleves attraktivt å fornye/oppgradere til ny standard og krav vil denne delen av boliger fra 80-tallet forfalle fremtidig. Det må ikke oppleves som uoverkommelig dyrt. Derfor må også Asker Kommune se på hvordan byggesaksgebyrer slår inn.
- Asker Kommune må fremstå som løsningsorientert, tilrettelegge for mer selvhjulpne løsninger i saksbehandlingen for å effektivisere løsninger. Ikke være for rigid og detaljerte innomhus og fleksible til endringer utendørs. Plan og Bygg må være effektive i saksbehandling, men skal ikke være innbringende. Det må også være slik at saksbehandling ikke kompliseres med nye krav slik at en ender opp med enda større belastning. Kommunen MÅ jobbe bevisst for det motsatte. Dette er viktig for den fremtidige bærekraften i systemet. Forenkling er viktig for Asker Kommune og alle aktørene i bransjen samt for den enkelte som skal administrere et ombygging- eller oppussingsprosjekt.

Til:

Asker Kommune
Katrineåsveien 20
3440 Røyken

Asker, 1. april 2024

Asker Næringsforening høringsinnspill til: Temaplan for bærekraftig boligutvikling, saksnummer 22/02147

Asker Næringsforening takker for muligheten til å komme høringsinnspill til temaplan bærekraftig boligutvikling og vil understreke behovet for en bærekraftig boligutbygging som støtter næringslivets vekst og tiltrekker ny arbeidskraft. Vi ønsker å bidra med innspill til temaplanen som vil støtte den bærekraftige boligutviklingen i Asker de neste tolv årene. Vårt bidrag understøtter de utfordringene som er identifisert i høringsutkastet og fremhever viktigheten av å utvikle boligtilbudet i takt med næringslivets behov.

For å imøtekomme behovet for nye arbeidstakere, er det av stor betydning at boligutviklingen muliggjør etablering for nyetablerte familier og unge mennesker. I tillegg er det viktig å inkludere et økt fokus på sosiale boligtilbud samt integrasjon av robuste samferdselsløsninger for alle boligprosjekter. En fremtidsrettet boligpolitikk må rette opp ubalansen i boligtilbudet og sikre en helhetlig utvikling.

Som en stor kommune med vekstpotensial i både nordlige og sørlige regioner, må Asker se mulighetene for en harmonisk utvidelse som gagnar både innbyggere og næringsliv. Ved å prioritere disse områdene kan Asker skape et mer inkluderende og bærekraftig lokalsamfunn.

Kommune som man ønsker å bo og jobbe i

Samspillet mellom arbeid og hjem er avgjørende for livskvaliteten til innbyggerne. Vanligvis ønsker folk å bo nær arbeidsplassen sin, og derfor er det viktig å legge til rette for at de som jobber i Asker også kan finne bolig her. Med høye boligpriser som en bekymring i kommunen, må det legges enda større vekt på å beholde ungdommen og fremtidig arbeidskraft. Dersom boligmarkedet ikke er tilgjengelig for fremtidens arbeidskraft, risikerer vi å miste dem til mer rimelige områder når de velger å kjøpe bolig.

Attraktive boligområder tiltrekker også næringslivet. Asker, med sin nærhet til Oslo, har en gunstig posisjon til å dra nytte av det økende behovet for arbeidskraft i næringslivet. Ved å sørge for tilgjengelighet til arbeidskraft, gjør kommunen seg mer attraktiv for selskaper som vurderer å etablere seg i regionen.

Pensjonister utgjør en viktig del av befolkningen i Asker, og de trenger passende boliger og tilbud i kommunen. Mange eldre opplever betydelig inntektssvekkelse når de går av

med pensjon. Det er derfor kommunens ansvar å sikre at pensjonistene får den respekten de fortjener, og at det finnes gode tilbud og omgivelser tilgjengelig for dem i kommunen

Pendling og mobilitet

Asker kommune opplever betydelig inn- og utpendling, med arbeidstagere som kommer fra både Oslo og Drammensregionen, mens utpendlingen hovedsakelig retter seg mot Oslo. Dette indikerer et problem knyttet til boligmangel i hele regionen. Asker Næringsforening anbefaler at Asker kommune prioriterer en bærekraftig boligutvikling for å redusere behovet for lang pendling og unødvendig belastning på kollektiv- og veinettverket.

I tillegg mangler det fokus på utbygging av samferdselsinfrastruktur i tråd med boligutviklingen i den gjeldende temaplanen. For å fremme miljøvennlige lokalsamfunn, er det avgjørende at innbyggerne har tilgang til pålitelige kollektivtransporttilbud til jobb, butikker, skoler og hjem. Dessverre er det i dag praktisk talt umulig i store deler av kommunen. For å sikre en bærekraftig boligutvikling, må det legges til rette for forutsigbare og effektive pendleruter som tilrettelegger for miljøvennlige reisealternativer. Det er avgjørende at det legges til rette for pendlerparkeringer i nær tilknytning til kollektivknutepunkt i hele kommunen. Dette vil ikke bare være økonomisk gunstig, men også positivt for miljøet.

Sosial bærekraft

Asker Næringsforening anbefaler kommunen å fortsette sitt arbeid med å legge til rette for de mest sårbare gruppene i lokalsamfunnet. Uansett om det dreier seg om fysiske eller psykiske utfordringer, er det viktig å sikre at alle innbyggere har muligheten til å bo og arbeide i kommunen. Sentralt i dette arbeidet er behovet for boliger med universell utforming, som muliggjør tilgjengelighet for alle uavhengig av eventuelle funksjonsnedsettelse. Videre er det avgjørende å utvikle et mangfoldig boligmarked som imøtekommer behovene til mennesker i ulike livsfaser.

Personer med lav inntekt må ha tilgang til rimelige boliger enten det er leie- eller selveierboliger, slik at de kan ha et stabilt hjem. For mange av disse er nærhet til arbeidsplassen spesielt viktig, da de kanskje ikke har muligheten eller økonomien til å pendle over lengre avstander til arbeid. Derfor bør kommunen legge til rette for at det finnes boliger i ulike prisklasser og beliggenheter, som samsvarer med mangfoldet av behov blant innbyggerne. Dette vil ikke bare bidra til sosial inkludering, men også til å skape et bærekraftig og sterkere lokalsamfunn.

Boligkjøpsmodeller

Asker Næringsforening anbefaler en økt bruk av alternative boligkjøpsmodeller for å gi kjøpere større valgfrihet til å finne en løsning som passer deres individuelle behov og økonomiske situasjon. I tillegg til tradisjonelle kjøpsmodeller, som kjøp og eie, bør det også vurderes alternativer som deleie og leie til eie.

Deleiermodellen gir en mulighet for flere parter å dele eierskapet til en bolig, noe som kan være en mer overkommelig løsning for de som ønsker å redusere den økonomiske byrden ved å eie alene. Videre gir leie til eie-modellen en vei for leietakere til å gradvis kjøpe boligen de bor i over tid, slik at de kan bygge opp eierskap uten å måtte foreta et stort innledende kjøp.

Ved å fremme og legge til rette for slike alternative boligkjøpsmodeller, kan kommunen og næringslivet bidra til å diversifisere boligmarkedet og imøtekomme ulike behov og preferanser blant innbyggerne. Dette kan også bidra til å adressere utfordringer knyttet til tilgjengelighet og rimelighet i boligmarkedet

Samarbeid med næringslivet

Asker Næringsforening anbefaler at Asker kommunen til økt samarbeid med næringslivet for å fremme bærekraftig boligutvikling. For å fremme et slikt samarbeid er det viktig å etablere en åpen, konstruktiv og tillitsbasert dialog. Dette kan gjøres gjennom jevnlig møter, workshops eller forum der begge parter kan dele kunnskap, erfaringer og utfordringer knyttet til bærekraftig boligutvikling.

Sammen bør vi utvikle felles mål og strategier for å fremme bærekraftig boligutvikling i kommunen ved å sette konkrete mål for reduksjon av klimagassutslipp, økt energieffektivitet og bruk av fornybare ressurser i boligbyggingen.

Asker kommune anbefales å opprette ordninger som simulerer næringslivet til å utvikle og implementere innovative løsninger og teknologier. Dette kan omfatte bruk av fornybare energikilder, materialer med lavt karbonavtrykk og smarte løsninger for energieffektivitet og avfallshåndtering.

Det bør opprettes samarbeidsarenaer for å planlegge og utvikle grønn infrastruktur som fremmer bærekraftig mobilitet, tilgang til offentlige transportmidler og tilrettelegging for sykling og gange for å redusere behovet for bilkjøring.

Det er sentralt å ta hensyn til sosial inkludering og boligkvalitet. Dette kan inkludere utvikling av rimelige boliger, tilgang til grønne og offentlige rom, samt sikre god tilgjengelighet for alle innbyggere uavhengig av økonomisk status eller fysiske evner. Asker kommune trenger flere boliger for nyetablerte og unge nyutdannede mennesker. Asker kommune har et kunnskapsintensivt næringsliv og det må tilrettelegges for at nye arbeidskraft kan overta for gammel når det er behov for dette.

Gjennom et nært samarbeid mellom kommunen og næringslivet kan det legges et grunnlag for en bærekraftig boligutvikling som ivaretar både miljømessige, økonomiske og sosiale hensyn.

Asker Næringsforening har etablert gode samarbeidsarenaer med kommunen på flere områder og vil gjerne bidra til å styrke arbeidet med bærekraftig boligutvikling.

Balansert tilnærming til utbygging og natur

Vi ønsker å sette fokus på viktigheten av å ha en balansert tilnærming til utbyggingen. Naturområder gir ikke bare estetisk verdi, men er også viktige for menneskelig trivsel og velferd. Grønne lunger, parker og naturområder tilbyr innbyggerne et sted for rekreasjon, mosjon og mental avkobling, noe som er avgjørende for god folkehelse og livskvalitet.

Det er derfor viktig å ha dette i bakhodet samtidig når man planlegger for fremtidens utbygging. Ved å følge en balansert tilnærming til utbygging og natur, kan vi sikre at Asker blir et godt sted å bo og leve for alle, samtidig som vi ivaretar naturens verdier og bidrar til å bygge et bærekraftig samfunn for fremtiden

Vi ønsker å fremheve nødvendigheten av en balansert tilnærming til utbygging. Naturområder tilfører ikke bare estetisk verdi, men spiller en avgjørende rolle for menneskers trivsel og velferd. Grønne områder som parker og naturområder tilbyr et vitalt pusterom for rekreasjon, fysisk aktivitet og mental avslapning—alle essensielle for god folkehelse og høy livskvalitet.

Dette perspektivet må inkluderes i all planleggingen av fremtidig utbygging. Ved å adoptere en veloverveid strategi som balanserer utbygging og bevaring av natur, kan vi sikre at Asker utvikles til et attraktivt bosted som både verne om naturverdier og støtter opp om et bærekraftig samfunn for fremtidige generasjoner.

Samferdsel og transport i Asker kommune

Samferdsel og transport er kritiske aspekter i enhver bærekraftig boligutvikling, spesielt i en voksende kommune som Asker. Effektiv transportinfrastruktur er avgjørende for å støtte lokaløkonomien og tilby en høy livskvalitet for innbyggerne. Asker Næringsforening påpeker behovet for å integrere robuste samferdselsløsninger i alle nye boligprosjekter for å imøtekomme både nåværende og fremtidige behov.

Med Askers strategiske plassering, og en befolkning som pendler både til og fra større bysentra som Oslo og Drammen, står kommunen overfor unike utfordringer og muligheter. En velutviklet transportinfrastruktur vil redusere pendlingstidene og gjøre kommunen mer attraktiv for både næringsliv og innbyggere. Dette kan innebære alt fra forbedringer i kollektivtransporttilbudet til utbygging av gang- og sykkelveier som fremmer bærekraftige transportformer.

Det er også viktig at transportplanleggingen tar hensyn til alle segmenter av befolkningen. Det inkluderer å sikre at transporttilbudene er tilgjengelige og praktiske for eldre innbyggere, samt å tilrettelegge for at unge og arbeidstakere enkelt kan navigere mellom hjem og arbeidsplasser. Å styrke tilkoblingen mellom boligområder og næringslivssentre gjennom effektive transportløsninger vil ikke bare forbedre mobiliteten, men også bidra til en reduksjon i miljøbelastningen og styrke den sosiale interaksjonen i lokalsamfunnet.

I takt med boligutviklingen må det også legges vekt på å utvikle infrastruktur som støtter opp under elektrifisering av transportsektoren, som ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy. Dette vil være et viktig skritt mot en mer miljøvennlig og bærekraftig fremtid, som kan styrke Askers posisjon som en foregangskommune i regionen.

Samlet sett er samferdsel og transport fundamentalt for å realisere de ambisiøse målene om en bærekraftig og attraktiv boligutvikling i Asker. Ved å fokusere på disse elementene kan kommunen sikre at den vokser på en måte som gagnar alle innbyggere og støtter et dynamisk næringsliv.

Med vennlig hilsen

Steinar Bustad
Direktør
Asker Næringsforening

Til: Asker kommune

Høringsinnspill Bærekraftig boligutvikling

Vi synes foreliggende forslag til temaplan, som nå er ute på høring, er fylldig og god med mye nyttig statistikk og politiske føringer for alle som driver med boligutvikling i Asker kommune.

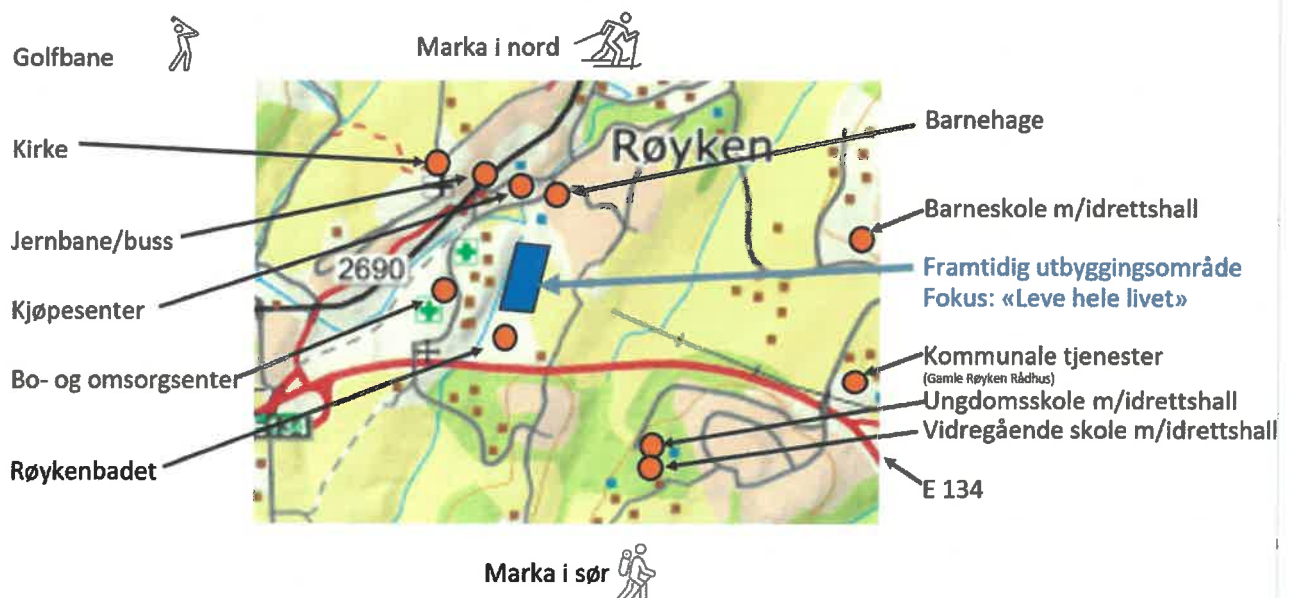
Askerhalvøya Eiendom AS (AE) er en stor tomteeier, 100% eid av kommunen. Vår eierstrategi, vedtatt av kommunestyret i novemver 2022, ligger som grunnlag for vårt arbeid.

Mange av våre tomter eier vi sammen med andre eiendomsutviklere, der vi har stor påvirkning i hvordan de enkelte prosjekt skal utvikles og gjennomføres. Samarbeid med andre er blitt hovedreglen i vår boligutvikling. I dette arbeid vil vi bruke temaplanen som et nyttig verktøy. Vi er vi kjent med temaplanen «Leve hele livet», som gir oss ytterligere føringer for vårt arbeid.

I dag har vi tomter både på Spikkestad, Røyken Sentrum, Åros og Storsand.

Vi har planer om at på et område vi eiere, som ligger tett på Røykenbadet (ca 10 daa), skal vi regulere og bygge et «seniorprosjekt» og således utgjøre første trinn i «helsetrappa», der seniorer kan kjøpe egen bolig. Her vi det bli lagt vekt på fellesarealer, både ute og inne, for å hindre ensomhet. I påvente av ny områdeplan for Røyken sentrum, som fortsatt lar vente på seg, har vi brukt tiden på å besøke andre tilsvarende prosjekter, for å få inspirasjon, blant annet Grorudhaugen i Lommedalen og Signaturhagen på Nøtterøy.

Røyken Sentrum har det meste som trengs for å «leve hele livet»



Vi har også god tro på å blande ulike kjøpergrupper, både gammel og ung, i umiddelbar nærhet i framtidens boligutvikling.

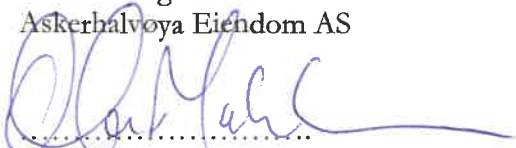
Vi deler også i planlegging og utbygging på Storsand. Her planlegger vi byggestart av et første byggetrinn med 20 rekkehus, som vi mener bør kunne være boliger blant annet til helsepersonell til Hurum helsehus. En av våre samarbeidpartnere der, har «spesialisert» seg på kompetet «leie til eie», så dette kan bli aktuelt på dette eller senere byggetrinn på Storsand.

AE har vært en pådriver i arbeidet med at flere grunneiere skal samarbeide tett når dette er ønskelig. Dette forenkler gjennomføringen, spesielt med tanke på bygging av felles infrastruktur. Nylig etablering av Spikkestad Sentrum AS, der fire likeverdige eiere har slått sine eierinteresser sammen i et felles selskap, er et eksempel på dette.

I desember 2023 tilbø vi 4 boliger til disposisjon til AK som flyktningeboliger. En viss andel av våre framtidige boliger kan stilles til disposisjon til kommunen etter nærmere avtale.

Felles for alle våre prosjekter er at infrastruktur må på plass før nye boliger kan tas i bruk. AE tar gjerne en aktiv rolle i dette arbeidet, i nær dialog med ulike avdelinger i kommunen.

Med vennlig hilsen
Askerhalvøya Eiendom AS



Ola Mæhlum



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Harald Johan	
Etternavn Bergmann	
Adresse Øvre frydendal 149	
Postnr. 1384	Poststed Asker
Mobilnr. 90758208	E-postadresse haraldbergmann@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: temaplan bærekraftig boligutvikling
Saksnr. 22/02147
Hørings svar Etter å ha bodd i Asker i 37 år, har jeg følgende tanke om et grunnprinsipp for framtidig boligutvikling: Kommunestyret må fatte prinsippvedtak om at framtidig boligutbygging ikke må skje på dyrkbare arealer. Dette gjelder både bolig- og næringsbygg samt veiprojekter. Altså ikke bare dyrket jord, men all dyrkbar jord. Så kan man be om forlatelse for alle byggetillatelsene som er gjort de siste 30 åra som har ødelagt fullt brukbar dyrkingsjord. De er for mange til at jeg kan ramse dem opp her.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



BORGEN VEL

BRENNER FOR BORGEN!

www.borgenvel.no
Facebook: Borgen vel Asker
E-post: styret@borgenvel.no
Org.nr: 993 597 759
Kontonr: 1503.11.08990
VIPPS: 120990

Høringssvar fra Borgen Vel til Temaplan for bærekraftig boligutvikling

Borgen Vel vil berømme administrasjonen for utarbeidelse av en bred og nyansert temaplan.

Borgens skjevheter i sosioøkonomisk status og et ønske om balansert mangfold i befolkningen har vært bakgrunnen for innbyggerengasjementet som ledet til Borgenprosjektet med en egen sluttrapport

(https://www.aker.kommune.no/contentassets/5a28810a9243406fb1371359816e3399/sluttrapport_borgenprosjektet_2016.pdf), som igjen ledet til Temaplan for lokalsamfunnsutvikling på Borgen 2017-2020

(https://www.aker.kommune.no/contentassets/5a28810a9243406fb1371359816e3399/temaplan_borgen1.pdf). Nye folkevalgte, med engasjement for levekårsutfordringer, bør lese rapporten og Temaplanen.

Borgen Vel vil minne administrasjonen og be de folkevalgte om en rulling av Temaplanen for lokalutvikling på Borgen.

For Borgensamfunnet så er innsatsområdet «Bærekraftige nabolag» en hovedutfordring. Strategien «Asker kommune skal jobbe for inkluderende og mangfoldige nabolag, og unngå opphopning av levekårsutfordringer.» er sentral for Borgen. Borgen Vel og innbyggerne på Borgen kjempet for, støttet av forskere i NIBR, at man skulle bygge rekkehus i stedet for leiligheter på Kjønebråten ved Huldreveien. Den samme diskusjonen pågår nå i Oslo hvor politiet i noen bydeler advarer mot bygging av flere små leiligheter (<https://www.aftenposten.no/oslo/i/P41EQb/politiet-vil-ha-stoerre-grep-om-byutviklingen>). Rekkehusene i Kjønebråten er snart klare for innflytting. Effekten av rekkehuset på Borgen-samfunnet bør evalueres av følgeforskning, som en oppfølging av strategien «Asker kommune skal drive med kunnskapsbasert planlegging, blant annet gjennom samarbeid med forskningsmiljøer.»

Borgen Vel støtter også strategien «Asker kommune skal bruke medvirkning aktivt for å sikre gode boforhold og nabolag.». Protestene mot Kjønebråten ble voldsomme fordi lokalsamfunnet ble involvert for sent. Det samme skjedde så i forbindelse med byggingen av Søndre Borgen Sykehjem like etter. Ved en tidligere medvirkning om utbyggingen av Kjønebråten og Søndre Borgen så ville resultatet kunnet blitt det samme og innbyggernes tillit til de demokratiske prosessene ville vært bedre.

Borgen og Hagaløkka regnes som sentrumsområde i kommuneplanen. Borgen Vel kan ikke se at lokalområdet enda er tatt med i dialog om det pågående arbeidet med områdeplan for Asker Sentrum. Vi vil oppfordre kommunen til å igangsette dialogen med lokalsamfunnet på Borgen om denne områdeplanen. Borgen Vel vil også peke på at planene om idrettsanlegg på Borgen (Drengsrudjordet) for det meste har skjedd mellom kommunen og Asker Skiklubb med unntak av noen få nettmøter med omkringliggende vel. Prosessen med etablering av ny Søndre Borgen barnehage har derimot skjedd med hele lokalmiljøet på Borgen på en meget heldig måte. Dette viser hvordan medvirkning kan sikre gode boforhold og nabolag. Vi oppfordrer derfor til å fortsette i samme spor i forbindelse med planleggingen av idrettsanlegget.

Borgen Vel støtter strategien om «Asker kommune skal være pådriver og tilrettelegger for gode initiativ og prosjekter som bidrar til innovasjon i boligutviklingen og for å nå de boligpolitiske målsetningene.». Borgen Vel er skeptisk til flere leiligheter lik de vi i dag har på Borgen og Hagaløkka. Vi er fornøyd med at kommunen har redusert antall kommunalt eide leiligheter her. Imidlertid så ser vi at det er et betydelig problem at mange av leilighetene i Askerlia/Huldreveien nå er kjøpt opp av profesjonelle utleiere som leier dem ut til familier med leiegaranti fra NAV.

Borgen Vel vil derfor foreslå et tiltak som oppfølging av denne strategien i temaplanen. Kommunen bør prøve et innovativ tiltak som er en modernisering av kommunale ansattleiligheter. Kommunen kan kjøpe leiligheter i Askerlia og Huldreveien som forbeholdes kommunalt nyansatte som lærere, sykepleiere, barnevernsansatte og andre yrkesgrupper som er vanskelig å rekruttere. Dette vil kunne bidra til at flere grupper mennesker flytter inn og bidrar til strategien «Bærekraftige nabolag». Leilighetene tilbys som utleieleiligheter med en leie-til-eie mulighet for de ansatte i kommunen. Hvis de nyansatte trives i Asker, og på Borgen, så vil Asker ha fått nye ansatte og Borgen fått innflyttere med en annerledes bakgrunn. Hvis den ansatte kjøper leiligheten fra kommunen, så kan Asker kjøpe en annen leilighet for de frigjorte midlene fra den foregående leiligheten. Et slikt forsøk vil ha en begrenset kostnad og lav risiko, og kan iverksettes raskt. Et slikt forsøk bør evalueres av følgforskning, som en oppfølging av strategien «Asker kommune skal drive med kunnskapsbasert planlegging, blant annet gjennom samarbeid med forskningsmiljøer.»

Borgen Vel vil også poengtere behovet for å justere kommuneplanens krav til hybler og sekundærleiligheter. En stor del av eneboligene på Borgen ble bygget med krav fra Husbanken om mulighet for sekundærleilighet i sokkelen. Dette var en tidlig versjon av strategien «Asker kommune skal bidra til delingsøkonomi ved å tilrettelegge for fellesarealer for deling og felles mobilitetsløsninger.» På Borgen så er en betydelig andel av eneboligene innenfor gangavstand eller sparkesykkelavstand fra et høy-frekvent kollektivtilbud, slik at krav til parkeringsdekning bør kunne fravikes. Parkeringsutfordringer i gaten bør løses ved parkeringsreguleringer i de gatene hvor dette blir en utfordring.

Med vennlig hilsen Mariann Børsum Haugen, på vegne av styret i Borgen Vel

From: "Pieter Paul Furnée" <pieterpaul@boxs.no>
Sent: Wed, 20 Mar 2024 12:15:43 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Cc: "Kristin Nilsen" <Kristin.Nilsen@asker.kommune.no>; "Tobine Rasmussen" <elisabeth_tobine@hotmail.com>; "Fredrik Wangestad" <fredrik@boxs.no>; "Gyda Gustum Spurkland" <Gyda.Gustum.Spurkland@asker.kommune.no>
Subject: Høringsinnspill: temaplan for bærekraftig boligutvikling
Attachments: Selvbygging - Brukermedvirkning, Demokrati og tilrettelegging for Alternative Boformer og eierskap.pdf

Bes registrert i sak 22/2147

Viser til kommunens høringsdokumenter ifm. temaplan for bærekraftig boligutvikling.

Her er det mye bra, og det er gjort et godt stykke arbeid med temaplanen.

Vedlagt sendes høringsinnspill – som retter seg mot **selvbygging, som sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig tiltak**.

Selvbygging hadde gode tradisjoner i norsk boligpolitikk og boligproduksjon – for å holde kostnader nede. I dagens utbygginger, dagens boligmarkedet, dagens regelverk, og dagens finansieringsordninger gir selvbygging utfordringer. I vedlagt notat fra Boxs blir disse adressert, og det gjøres forslag for løsninger og løsningsprosesser.

Vi tar gjerne et møte om dette!

Innspill til kommuneplanrullering

Utover dette anbefales at det i planprogram for kommuneplanrullering medtas **større fleksibilitet i boligtypologi og tomtestørrelser** (uten behov for dispensasjoner, og helst uten behov for omfattende ressurskrevende planarbeid).

Store boligtomter kan heller anvendes for flermannsboliger som er mer bærekraftig i seg selv og ved å utnytte eksisterende infrastruktur -uten at BYA økes. Materielle krav for bokvalitet (herunder MUA) må selvsagt tilfredsstillers per boenhet. Parkeringsutfordringer må finnes løsninger på, f.eks. gjennom maksimering av biloppstillingsplasser/garasjeplasser og/eller krav om bildeling.

Mens mindre store boligtomter på annen side gir mindre store og billigere mer bærekraftige boliger - igjen uten at BYA økes. Asker kan her skjele til boligutvikling i f.eks. Sandnes kommune.

Også ift. dette stiller vi gjerne opp for å drøfte løsninger.

Vennligst ta kontakt i tilfelle spørsmål eller bemerkninger

med vennlig hilsen

Pieter Paul, Tobine og Fredrik

.....
ir Pieter Paul Furnée MArch (Delft)

b o x s arkitektstudio as

Alfheim 24, 1384 Asker (Norway)

Tel +47 66 78 60 60

Dir +47 66 78 60 67

Mobile +47 46 66 38 62

E-mail pieterpaul@boxs.no

www.boxs.no <<http://www.boxs.no>>

Følg oss på Facebook og på Instagram



CONFIDENTIALITY AND DISCLAIMER NOTICE

Please note that this message may contain confidential information.

If you have received this message by mistake, please inform the sender of the mistake by e-mailing pieterpaul@boxs.no, then delete the message from your system without making, distributing or retaining any copies of it.

Any views or opinions presented are solely those of the sender and do not necessarily represent those of b o x s arkitektstudio a.s unless otherwise specifically stated.

Although we believe that the message and any attachments are free from viruse, the recipient opens the message at his or her own risk.

We assume no responsibility for any loss or damage arising from the receipt or use of this message.



Ta miljøhensyn – vurder om du virkelig må skrive ut denne e-posten!

SELVBYGGING

Brukermedvirkning, demokrati og tilrettelegging for alternative boformer og eierskap



b o x s

boxs arkitektstudio as

Innholdsfortegnelse

Introduksjon	5
Fellesskapet først	6
Byggfellesskap	8
“Bouwgroep” - Byggfellesskap i Nederland	10
La Borda - Barcelona	14
Byggfellesskap i Norge	16
Klima-tiltak	24
Bærekraftig forvaltning av materialer	28
Energieffektivisering av boliger	30
Finansieringsmodeller	32
Ulike modeller	35
Juridisk aspekt v/deleie og leie til eie	36
Skal en velge skall?	42
Ta Saken i Egne hender	44
Kjøperens aspekt.	46
Utviklers aspekt	52
Juridisk aspekt	60
Diskusjon og veien videre	76
Tiltak for muliggjørelse av nye boformer	78
Oppsummering	87
Bibliografi	88

Introduksjon

Det har vært mye snakk rundt dagens boligkrise og boligmarkedets fremtid. Norges Eiendomsmeglerforbund viser til en rapport hvor antall førstegangskjøpere har falt på landsbasis (Dalgaard, 2023). Med økende innflyttere til Oslo-området, og stopp i utbyggingen, stiller mange seg kritiske til utbyggerne. En av disse er Tobias Drevland Lund i Rødt som uttalte seg til E24 hvor han mener at boligmangel problemet ikke kan løses av markedet alene, men at det offentlige også må ta grep og stå for boligbygging (Dalgaard, 2023). Sunniva Holmås Eidsvoll i SV kommenterer samme sak og mener det er lurt å oppskalere selskapet OsloBolig som kjøper objekter i nybyggmarkedet og videre selger disse gjennom en deleiemodell. Hvilket ansvar har vi som arkitekter og politikere i denne boligkjøpskrisen? Og hvordan kan vi bidra til å skape nye løsninger som tillater boligobjekter å komme ned på en kjøpesum som også er mulig for førstegangskjøpere og andre forbrukere med alminnelige inntekter (slik som sykepleiere)? Har det offentlige fullt ansvar til å løse dagens boligkrise? Det offentlige kan levere verktøy gjennom lovverk, forskrift og aktivt eierskap. Med dette, hvordan kan det offentlige og private samarbeide for å skape nye boligformer for unge (byggfellesskap)? Kan samarbeidet stimulere til kostnadsbesparelser ved forsvarlig utbygging uten at dette går på bekostning av boligkvalitet, herunder kvaliteter?

Fellesskapet først

Internasjonalt har Norge et rykte om å være et samfunn som setter fellesskapet høyt, noe som kom sterkt frem gjennom dugnaden etter andre verdenskrig. Boligbyggelagene som oppstod på begynnelsen av 1900-tallet vokste frem, med god hjelp av arkitekter, og ble noen av landets største utbyggere (Rønningen & Haanes, 2018). Hovedfokuset var da å skape arkitektur for fellesskaps beste. Dette var en stor brikke i å skape det moderne Norge. Dagens unge generasjon er svært bevisste på sin rolle som samfunnsutvikler, slik som generasjonen som levde under andre verdenskrig også var. Med denne bevisstheten må eldre generasjoner (slik som den unge generasjons foreldre) følge og opparbeide alternative byggeprosjekter som reflekterer over verdien av dugnad og bærekraft. De eldre generasjonene må derfor finne tilbake til deres foreldres verdier. Slik kan de bidra som samfunnsutvikler i retning bærekraft for og sammen med deres barn.

Byggfellesskap har lenge vært en vanlig form for boligforsyning i nederlandske og tyske byer. Dette vil si at en gruppe mennesker går sammen om å kjøpe eller leie en tomt hvor de oppfører boliger for dem selv og resten av gruppen. Dette kan være i form av rekkehus eller leilighetsbygg. Her skjer planleggingen av prosjektet i samarbeid med spesialiserte arkitekter og kommunen som veileder dem gjennom prosessene og gjør det mulig for realisering (Båtbukt et al., 2023). Selve byggingen overlates til profesjonelle entreprenører og en del egeninnsats. Beboerne bygger med egne ønsker og behov, og egen økonomi. De har ikke krav til profitt og dermed oppnår byggfellesskap i Tyskland mellom 10 og 25 prosent kostnadsuttak i sammenligning med kommersiell boligutvikling. I områder med boligprisvekst har prisreduksjonen vært oppimot 40 prosent mot sammenlignbare leiligheter med prisstigning i utviklingsfasen (Båtbukt et al., 2023).

Med dagens ubalanse i boligmarkedet og få valgmuligheter i nye boliger kan byggfellesskap være et godt innspill som gir økt konkurranse og mer valgfrihet i det norske marked (Solberg, 2023). Det fører også til arkitektur med høy verdi av likestilling, fellesskapsløsninger, brukermedvirkning, bærekraftig materialbruk og arkitektonisk kvalitet. Konstruksjonen vil komme til utbyggerens fortjeneste ettersom øvrige kostnader med hvitevarer og videre interiør arbeid blir kuttet. Tallene tyder på at boliger bygget utenfor de vanlige profittstyrte utbyggingsmodellene oppnår høyere kvalitet til en lavere pris (Rønningen & Haanes, 2018). For kjøperne er dette en kostnadsbesparelse og en etterlengtet mulighet til å ta styring på utviklingen av byen og utforming av egen bolig (Solberg, 2023).



Under hoved-parolen «Gi folket hus!» tok USBL aktivt del i boligdemonstrasjonene i begynnelsen av femtiårene.

Boligdemonstrasjon 1952

Foto: USBL.



Ungdommens Selbyggerlag (USBL)

Foto: USBL.

Byggfelleskap



Svartlamon, Bærekraftig selvbygging
Foto: Vigdis Haugtrø

“Bouwgroep” - byggfelleskap i Nederland

Nederland er et land som er langt fremme innen eksperimentell arkitektonisk utforming og utbygging. Her har selvbygging av egen bolig vært en tradisjonsrik byggemetode i lang tid. I løpet av 1900-tallet endret dette seg som følge av boligmangel, og prefabrikkerte og masseproduserte moduler ble dominerende for rask og kompakt oppreising av bygg. Selvbygging ble nå overført til boligbyggelag, men senere overkjørt av private utviklere som ikke ønsket å selge land til boligbyggerlag ettersom profitten da ville bli lavere. For å skape konkurranse mot de private utviklerne relanserte sosialdemokraten, Adri Duivesteijn, fra det nederlandske arbeiderpartiet (Partij van de Arbeid) selvbygging på slutten av 1990-tallet. Dette gav grunnlag for en nasjonal boligrapport i desember 2000: “Mensen, Wensen, Wonen” (Mennesker, ønsker, leve) som videre skapte en politisk drivkraft for selvbygging. Denne drivkraften førte til at nederlandske myndigheter satt byggemetoden på det boligpolitiske kartet (Lloyd mfl., 2014, s. 24–25, 29).

Selvbygging førte til populære nabolag med varierte arkitektoniske uttrykk og boliger i mye større volum enn det man ellers fant i fattige strøk. Gjennom god oppfølging og samarbeid med kommunen sikret de offentlige myndighetene offentlige programmer i nabolagene. Behovet for å få inn flere små aktører som kunne gi større variasjon i bebyggelsen og en mer stabil boligproduksjon var stor. Mange av disse utfordringene ble løst gjennom selvbygging, som samtidig var en måte å øke andelen selveiere. Resultatet ble at selvbygging satt individet i fokus og fikk en dominant posisjon i boligpolitikken fra 2001.

“Zelf bouw” - Selvbygging

Amsterdam kommune tilbyr muligheten til å velge ulike former for selvbygging. Her kan du velge individuell- eller kollektiv selvbygging. Det er fire hovedformer for selvbygging:

1. Individuell selvbygging (Particulier opdrachtgeverschap (PO)). Dette omfatter bygging av eneboliger, rekkehus eller town-house, og er i hovedsak rettet mot familier. Hvor stor del av prosessen beboeren ønsker å gi videre til arkitekt eller entreprenør er opp til dem.

2. Kollektiv selvbygging (Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)) er en samlebetegnelse for en ulike kontrakts- og samarbeidsformer innen selvbygging. De fremtidige beboerne danner her en juridisk enhet som har full kontroll over utforming, risikoen og prosessen av prosjektet. For å kunne starte en slik juridisk gruppe må man være minst tre personer som ikke er i familie.

3. Selvbygging gjennom partnerskap (Medeopdrachtgeverschap (MO)) er en forenklet versjon av kollektiv selvbygging. Ved denne formen av selvbygging inngår de fremtidige beboerne et gjensidig forpliktende samarbeid med en profesjonell aktør om å utvikle prosjektet. Dette kan være en arkitekt, eiendomsutvikler eller entreprenør. Her er ansvaret for utforming og risiko delt mellom enkeltpersonene og de profesjonelle utviklerne. Selvbygging gjennom partnerskap brukes gjerne i store boligprosjekter hvor det er behov for en profesjonell prosjektleder. Ved salg av tomter til selvbyggere, stiller Amsterdam kommune tomtene til



Selvbygger boliger i Van Leeuwenhoekkwartier, Delft
Foto: <https://nieuwdelft.nl/bouwen-zelf-in-7-stappen/>



Amstell loft, Amstelkwartier
Foto: WE Architecten

disposisjon ut fra størrelsen på bofellesskapet. "Samen in het groot" er tomter for de store selvbyggerprosjektene, imens "samem in het klein" er for de mindre prosjektene.

4. Den siste varianten er også en form som kollektiv selvbygging, men her gjennom renovering av en eksisterende bygning (Bestaand gebouw (collectief)). Dette omfatter bygg som både har tidligere blitt brukt til boliger og annen virksomhet. Casco-selvbygging inngår også i dette konseptet – dvs. at en utbygger bygger et råbygg, eller et «skall», som en gruppe beboere deretter overtar og videreutvikler sammen med arkitekt.

En norsk variant drøftes i kapittel "Skal en velge skall?"

Amstelkwartier

Fokuset her vil ligge på den siste varianten av selvbygging, kollektiv selvbygging og Casco-selvbygging. Denne måten av selvbygging involverer arkitekter, entreprenører og små utviklere som tar initiativ til å skape skall-hus-konsepter (casco-concepts). Bygningsvolumet blir delt opp i elementer som blir konstruert sammen og dekker kjøperens behov innenfor en gitt ramme. Her er nøytralitet og funksjonalitet i skallets utseende ikke nødvendigvis i fokus (Gemeente Amsterdam, 2014b).

Skall-hus-konseptet ble brukt i prosjektet Amstellofts i Amstelkwartier som ligger sørøst for Amsterdam sentrum. Dette prosjektet ble utarbeidet av WE architecten og består av en boligblokk med syv leiligheter. WE architecten markedsførte prosjektet ved å si at beboerne kan "bo som i en skole, kirke eller pakkhus" (WE architecten, 2015). Disse leilighetene ble utbredt med fem og en halv meter takhøyde, 17 meter i dybde og seks meter i bredden. Det er forventet at beboerne former planløsningen etter egne behov. WE architecten har bred erfaring med kollektive selvbyggerprosjekter. Prosjektutviklingen av Amstellofts ble gjennomført i samarbeid

med konsulenter valgt av WE Architecten. Konsulentene gav detaljerte kostnadsoverslag til beboerne. Slik sikret WE architecten større økonomisk forutsigbarhet for forbrukerne og prosjektet i sin helhet, og således en mer effektiv designprosess (Gemeente Amsterdam, 2016g; WE architecten, 2015).

Bofellesskapet ble i forkant enig om en formel for fordeling av kostnadene. Dette ble basert på en verdivurdering fra to ulike meglere. Verdivurderingen er ikke oppgitt, men bygge kostnadene endte på en samlet sum på ca. 2,3 millioner euro. Tomtekostnadene (8890 000 euro) og det forberedende arbeidet (28 000 euro per hushold) kom i tillegg til bygge kostnadene. Følgelig kostet leilighetene som er mellom 100-200m² BRA ca. 484 000 euro i snitt. Planleggingsprosessen til Amstelloft tok ett og et halvt år og utbyggingen tok ett år. Dette må sies å være en effektiv prosess.



La Borda - Barcelona

Barcelona har fulgt de tyske og nederlandske tradisjonene med bofellesskap og fikk etablert "La Borda" gjennom en leieavtale med kommunen av en tomt i 2015. Denne leieavtalen tilsier at byggfellesskapet får leie tomte i 75 år, mot en lav festeavgift, for å bygge sosialboliger. Med denne bestemmelsen betyr det at medlemmene av borettslaget ikke kan overstige en bestemt maksimumsinntekt. Borettslaget hadde som drivkraft å bygge rimelige boliger med arkitektonisk kvalitet, kortreiste materialer, og fellesskapsløsninger. La Borda er konstruert med miljøvennlig og lokalprodusert massivtrevirke, tilbyr romslige fellesområder, og har takhøyde på tre meter. For å kjøpe seg inn i borettslaget må beboerne investere kr 180 000,- som gir de retten på en seksjon i bygget de selv kan ferdigstille. Her er både prisen og boligstandarden langt fra den gjennomsnittlige boligstandarden i Norge. La Borda er lokalisert i et tidligere belastet område som heter Can Battló, som i etterkant av La Bordas suksess og oppmerksomhet har blitt satt på kartet (Rønningen & Haanes, 2018).

Konseptet til det spanske byggfellesskapet er inspirert av den danske andelsmodellen, som ligner den norske borettslagsmodellen. Dette tilsier at det er boret i bygget resten av livet dersom man blir medlem i La Borda. Hele bygget forvaltes og eies av fellesskapet og markedsmekanismer påvirker ikke prisen på boligene. Det er derimot en generalforsamling, bestående av alle beboerne, som bestemmer salgspris på boligene og hvem som får kjøpe seg inn. Hvis en ønsker å selge kan man ikke tjene penger på å være med i dette borettslaget, men vil få tilbake beløpet man investerte ved innflytting med justering for en økning av konsumprisindeksen (Rønningen & Haanes, 2018). Slik holder La Borda seg unna og blir et alternativ for det spekulative boligmarkedet.

Boligkrisen har tvunget frem nye måter å tenke bolig på i Barcelona og hvor kommunen har vært positive til dette forslaget. Nå ønsker kommunen syv nye slike prosjekter på andre kommunale tomter i Barcelona (Rønningen & Haanes, 2018). I likhet med Norge har også Spania reguleringer og tekniske forskrifter som ikke er tilpasset alternative prosjekter. Et eksempel er regler knyttet til at hver boenhet skal ha eget kjøkken, noe som begrenser muligheten til å utnytte fellesløsninger. Tomter må stilles til disposisjon og den offentlige sektoren må utvikle et tilpasset regelverk, slik at suksess-prosjekter som dette, som viser til fellesskapsløsninger og sambruk, kan utvikles i Norge også.



Byggfelleskap i Norge

Det blir lagt merke til at nordmenn av ulike årsaker ønsker flere alternative boformer, og leter etter muligheter til å komme seg inn i boligmarkedet. Plan- og Bygningsetaten slapp i 2021 ut et temahefte om selvbygging og byggfelleskap som Oslo Kommune løftet frem like etter. Her ble sjeldenheten av byggfelleskap vektlagt og de få norske eksemplene av dette hedret. Ved å opplyse denne tematikken ønsket PBE å modne tanker om alternative byggemåter for folket, kommunene, og byggherrer, som videre kan bidra til etterspørsel av nye byggingsmetoder. Det å finne tomt for selvbyggerne i Oslo er nærmest umulig. Kommunene må derfor komme på banen og bidra med tilrettelegging, veiledning og salg av små ferdigregulerte tomter, og komme med vilkår som også byggfelleskaper kan konkurrere på. I Tomter kommune har beboergruppen Grønt nabofelleskap fått opsjon på en tomt, og i Skedsmokorset har eldrefelleskapet Husebyhagen fått en tomt av kommunen (Toth, 2021). Foreldregrupper går også sammen og bygger boliger for voksne barn med nedsatt funksjonsevne i Oslo. To av boligene for de med nedsatt funksjonsevne har blitt bygget på egenhånd, mens andre grupper har gått i samarbeid med arkitekter og utviklere slik at boligene har blitt tilpasset i eksisterende prosjekter (Toth, 2021). Oda Ellensdatter Solberg i Plan- og bygningsetaten beskrev selvbygging som "(...) ett av flere bidrag som skaper en mer mangfoldig by" (Toth, 2021).

Langeleiken borettslag – Stovnerbakken 173, 175, 177, 179, 181

Byggfelleskap har tidligere blitt gjort i Norge som et prøveprosjekt Oslo kommune gav støtte til. Langeleiken borettslag ble opprettet

i 1977 hvor 21 bart-skall leiligheter ble solgt i et råbygg bestående av utvendige vegger og tak (Fikke, 2005). Prosjektet består av ni toroms-, ni treroms-, og tre femroms leiligheter. Alt av det innvendige arbeidet ble gjort av de 60 beboerne. Her var flertallet uten praktisk anlagt bakgrunn. Dette førte derimot til at borettslaget hjalp hverandre med de kunnskapene de hadde, noe som skapte et sterkt samhold og fellesskap blant beboerne. Det ble holdt fellesinformasjonsmøter hvor praktisk info og demonstrasjoner av oppsett av lettvegger, gulv legging og sparkling (Fikke, 2005). Prosessen av bolig oppbygningen tok gjennomsnittlig lengre tid enn om det skulle vært gjort av fagfolk, men prosessen førte til økt kunnskap og stor mestringsfølelse blant beboerne, og skapte tilknytning og fellesskap til borettslaget.



Planutsnitt fra Langeleiken borettslag



Foto: DNB Eiendom

Eksempler på bare-skalleleiligheter med ulike individuelle inndelinger



Foto: DNB Eiendom

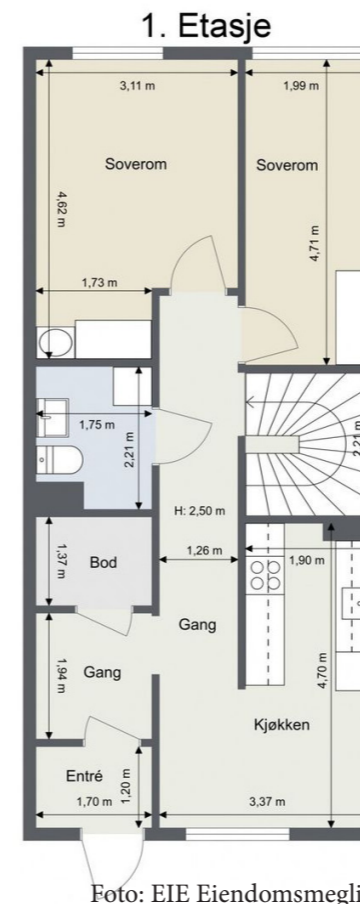


Foto: EIE Eiendomsmeiling

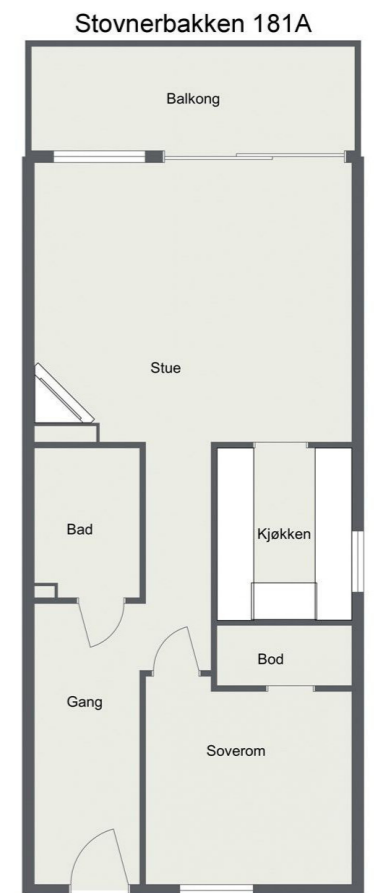


Foto: Aktiv.



Tambourgården
Foto: Norvik St.Hanshaugen

Tambourgården - Jens Bjelkes Gate 71

Leilighetene i Tambourgården ble levert som varmt-skallprosjekter og kom med et minimalt kjøkken, modulbad, og ferdig bærekonstruksjon til mellometasjen. Bygging av innervegger og interiør var beboernes ansvar med egeninnsats. Ved salgsstart var det kø utenfor Selvaag, og 15 leiligheter ble solgt på en og en halv time denne dagen i 2006 (Toth, 2021). Siden den gang har beboerne bygget en ekstra etasje med trapp og flere enheter har etablert et ekstra bad i andretasjen.

Grunnmur er oppført i støpt betong hvor yttervegg konstruksjonen er oppført i betong, og er forblendet med teglstein og kledd med fasadeplater. Taket er flatt og er tekket med papp, mens etasjeskille er et betongdekke og trebjelkelag. Vinduer og balkongdør har 3-lags glass og store overflater. Noen av leilighetene har blitt solgt opp til flere ganger gjennom årene, hvor hver eier har oppgradert elementer i boligen. Det er svalganger som leder opp til de individuelle inngangspartiene med private sittegrupper tilhørende enhetene. Dette fører til gode dialoger mellom beboerne hvor de i flere tilfeller inviterer hverandre på middag. I dag består borettslaget av en blanding av unge og eldre voksne og ingen av leilighetene blir leid ut. Fasaden har i 2023 vært under oppgradering pga. fuktskade, og den felles takterrassen har blitt renoveret. De innvendige leilighetene er i dag i høy kvalitet. Leilighetenes raske prisstigning (fra kr 3 050 000,- til kr 10 200 000,- for 131kvm i løpet av 16 år) kan i tillegg til det spekulative markedet, trolig reflekteres på den gode standarden og populariteten av disse romslige, hyggelige og unike leilighetene.



Overtakelse tilstand i 2006
Foto: Terje Agnalt



Original inndeling og oppbygging etter overtakelse
Foto: Terje Agnalt



Bilder fra salg i 2019
Foto: Shala & Partners Eiendomsmedling



Videre oppgradert og solgt i 2023
Foto: Norvik St.Hanshaugen

Tøyen Boligbyggelag

I 2021 var det registrert tre boligbyggelag i Oslo, hvor Tøyen Boligbyggelag var det første som ble stiftet siden 1984. De ønsker å utvikle beboerstyrte og inkluderende ikke-kommersielle boliger av høy kvalitet i Gamle Oslo bydel (Toth, 2021). Hvis man ser tilbake i historiebøkene i norsk bolighistorie var boligbyggelagene beboerstyrt og ikke kommersielle. Tøyen Boligbyggelag ønsker å gå tilbake til fellesskapets verdier og gjenoppbygge den norske samvirkebaserte boligbyggetradisjonen. Dette ønsker de å gjøre i tråd med dagens kunnskap på rimelig boligutvikling, demokratisk byplanlegging, og fokus på nabolaget.

Dette lokale boligbyggelaget har også utvidet tankegangen om hvordan selvbygger leiligheter kan realiseres. Ved mangel på tomter har Tøyen Boligbyggelag sett på muligheter for gjenbruk og gjenoppliving av eksisterende bygningsmasser i Gamle Oslo. Et eksempel er blant annet Hagegata 30 som er en boligblokk som har stått tom siden 2014 (Toth, 2021). Her ble beboerne tvangsflyttet som et resultat av Tøyen-Munch-avtalen. Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) fikk så i oppdrag å utarbeide en såkalt forenklet konseptvalgutredning (KVU) for rehabilitering og ombygging av Hagegata 30 i 2020. "Boligbehovet



Hagegata 30
Foto: Tøyen Boligbyggelag

på Tøyen er konsentrert og blir bare større med tiden. Derfor er det helt nødvendig at det som skjer i Hagegata 30 møter det konkrete boligbehovet i nabolaget" kommenterer Ole Pedersen til Oslo Kommune (Toth, 2021).

Plan- og bygningsetaten satt i gang en kartleggings- og utredelsesprosess av kommunens handlingsrom for alternative boformer sammen med Eiendom- og byfornyelsesetaten i 2021 (Toth, 2021). Oslo kommune tror det kan ta tid før det kommer et konkret vedtak, men håper at bo mulighetene i Oslo er langt mer varierte om ti år. Oda Ellensdatter Solberg sier også at hun "håper også at vi tester ut nye typer samarbeid mellom beboergrupper, kommunen og byggenæringen" (Toth, 2021). I dag skal bare to bofellesskaper til for å doble antall bofellesskap Oslo har.



Tøyen Boligbyggelag
Foto: Tøyen Boligbyggelag

Sosial boligpolitisk initiativ og selvbygging på Svartlamoen

Svartlamoen består av flere ulike bygg slik som utleie boliger, barnehage og selvbyggede hus. Den sosiale utleieboligen i massivtre var den første av disse prosjektene som ble bygget. Dette prosjektet er en del av et sosialt boligpolitisk initiativ som ble utlyst i form av en arkitektkonkurranse i 2002, ledet av Svartlamoen boligstiftelse og Trondheim kommune. Denne politikken er rettet mot de som ikke får møtt boligbehovene sine på boligmarkedet og dermed faller utenfor det boligsosiale tilbudet i kommunen. Arkitektkonkurransens ambisjoner var lave utleiepriser, brukermedvirkning, bærekraftig arkitektur, fleksible planløsninger, og ny bruk av tre (Brendeland & Kristoffersen arkitekter AS, 2005). Disse faktorene var svært viktige i bygingsprosessen og frem til ferdigstillelse i 2005.

Områdene rundt består av industriområder, bygårder og småhusbebyggelse i tre. Bygårdene og småhusene ble til inspirasjon for arkitektenes nyfortolkning av dette. Gjennom planløsningene var det et ønske om å minske arealet per beboer uten å miste bokvaliteten, noe som frigjorde mer areal til fellesarealer (Brendeland & Kristoffersen arkitekter AS, 2005). Bygningen er en massivtrekonstruksjon med innvendige eksponerte treelementer uten overflatebehandling. Her er bærekonstruksjonen i ytterveggene, noe som skaper fleksibilitet til å kunne endre planløsningen dersom behovene endrer seg (Brendeland & Kristoffersen arkitekter AS, 2005).

Prosjekteringen av denne sosiale boformen har vært i tett samarbeid med kommunen, beboerne, rådgivere, leverandører, forskningsmiljøer og entreprenører. Arkitekten hadde tett byggeplassoppfølging gjennom byggeprosessen, og samarbeidet tett med håndverkerne. Bofellesskapet var involvert i alle faser av prosjekterings- og byggeprosessen, og var

delaktig i arbeidet frem til ferdigstillelse (Nøysom Arkitekter, N/A).

Boligen er i dag i kontinuerlig endring og det er merkbart at boligen er populær i nabolaget. Naboer har nemlig sagt en åpning i stakittgjerdet for å kunne bli en del av dagliglivet i bakgården (Brendeland & Kristoffersen arkitekter AS, 2005).



Svartlamoen
Foto: Vigdis Haugtrø



Svartlamoen, Utleie boliger
Foto: Brendeland & Kristoffersen arkitekter AS

Den kontinuerlige endringen skjer i form av selvbygde rasteplasser og sosiale dugnads tiltak som beplantning. Dugnadsånden fortsetter til de innvendige arealene som også her endres. Ett av de største innvendige grepene var å gjøre fellesrommet i sokkeletasjen om til separate kontorer og møterom. Dette ble gjort i form av selvbygging og høy dugnadsånd blant leietakerne. Den gode selvbyggerånden på Svartlamoen skapte stor inspirasjon for noen arkitektstudenter ved NTNU. De ønsket å videreføre selvbyggerånden til et prosjekt i større skala og fikk muligheten til å igangsette fem eneboliger hvor hele prosjektet ville bli selvbygget.

Etter godkjenning fra kommunen søkte arkitektstudentene etter fem beboere som ønsket å bygge sitt eget hjem. Prosjektet ble igangsatt på den eksperimentelle tomten i bakkant av utleie boligen. Studentene mente selvbygging var en god måte å engasjere de fremtidige beboerne og gjøre de til deltakere fremfor forbrukere (Nøysom Arkitekter, N/A). Ettersom prosjektet hovedsakelig ble bygget av beboerne var det viktig å bruke kjente og enkle byggemetoder. Metoden brukt var stenderverk (Nøysom Arkitekter, N/A). Dette er en vanlig byggeteknikk i Norge og bruker kortreiste materialer. Store deler av materialene brukt til kledning, dører og vinduer

var gjenbrukte materialer. Boligene resulterte i et rekkehus prosjekt med et stort preg av identitet.

Svartlamoen er bærekraftig, i økologisk sammenheng, hvor bærekraft handler om systemets evne til å tilpasse seg til endrede forutsetninger (Nøysom Arkitekter, N/A). Den globale utviklingen endrer kontinuerlig de daglige forutsetningene og med dette må arkitekturen følge etter. Arkitektur setter i hovedsak rammer som er tilpasset dagens livssituasjon og behov. Ved endring av disse behovene kan man ikke komme foruten å måtte arbeide med rammene

som allerede er satt. Ved at Svartlamoen er konstruert med all bærekonstruksjon i ytterveggene, blir disse rammene få og lette å håndtere. Dette skaper fleksibilitet. På den måten er prosjektet bygget som et system som tilpasser seg endrede forutsetninger, og kan bli kalt tilpasningsdyktig arkitektur.



Svartlamoen, Utleie boliger
Foto: Vigdis Haugtrø



Svartlamoen, Bærekraftig selvbygging
Foto: Vigdis Haugtrø

Klima-tiltak



How Insulation Helps Your Home
Foto: Pricewise Insulation

EU har satt krav til energieffektivisering av boliger. Dette kravet vil ramme både eldre boliger og nybygg. Bygningsenergidirektivet krever en enorm omstilling i bygge bransjen som vil føre til store kostnader. Eldre boliger og bygårder er av gammel byggeteknikk og har ofte energiklasse E, F eller G (Pihl, 2023). Dette blir basert på hvor mye energiforbruk- og hvilken type energi boligen bruker. Er boligen en eldre bolig med dårlig isolering og gamle vinduer vil boligen ha et høyt energiforbruk for å holde varmen stabil. Er varmekilden i tillegg panelovner har den kun elektrisk oppvarming, noe som gjør at strømprisene er høye og energien brukt ikke er fornybar. Dette vil da tilsi at boligen har en dårlig energimerking som kan forventes å være i energiklasse G.

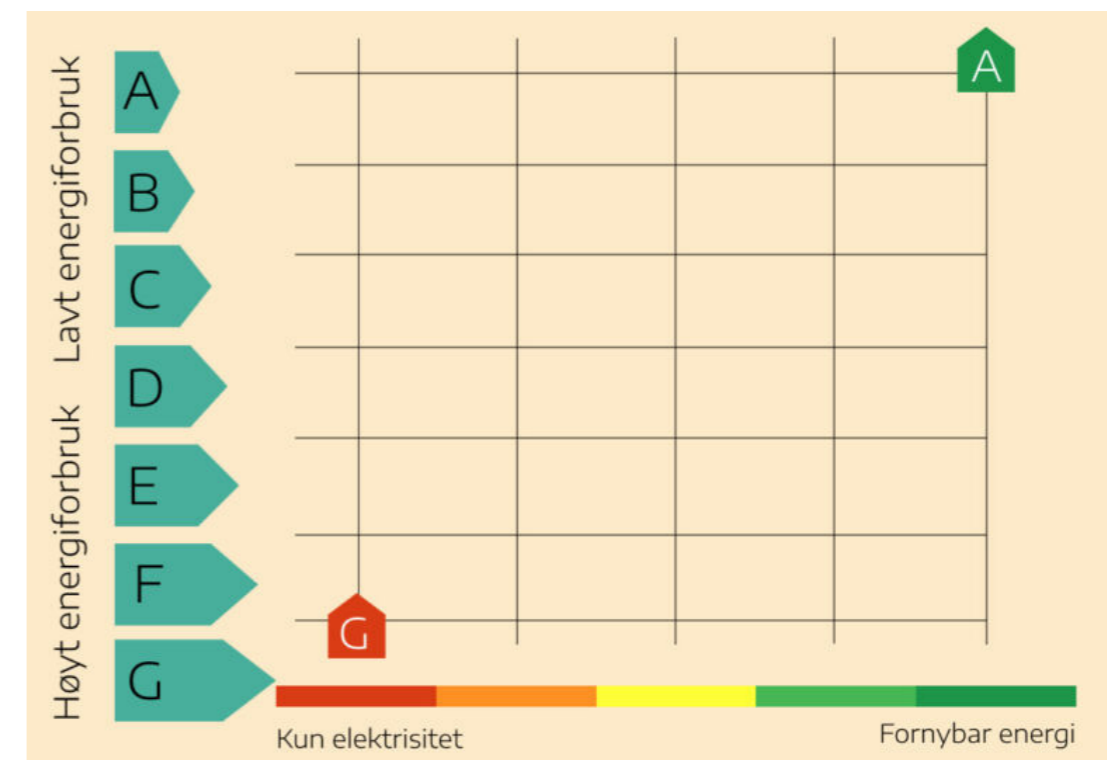
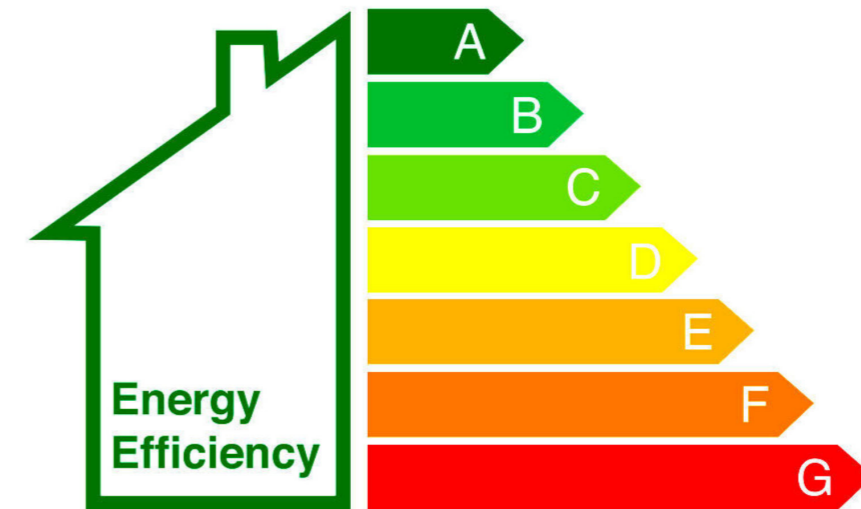
Er boligen derimot godt isolert og helst helt tett med mekanisk ventilasjon i hele bygget, har boligen et lavt energiforbruk. Dette er fordi isolasjonen holder varmen inne i boligen. Derimot vil en godt isolert leilighet ikke få like mye av varmen til naboileiligheten under, men heller ikke bli påvirket dersom naboen under ikke fyrer. Varmen og kulden forblir i enheten det gjelder og vil ikke påvirke neste enhet slik som et

dårlig isolert bygg vil. Er boligen også drevet av vannbåren varme eller annen fornybar energi, vil boligen sannsynligvis ha en god energimerking som, kombinert med et tett bygg og mekanisk ventilering, gjerne ligger på energiklasse B eller A (Bergen Huseierforening, 2023).

I dagens TEK17 må alle nyoppførte bygg følge energikravene i byggeteknisk forskrift. Dette medfører at utbyggere må utføre byggkonstruksjonen i henhold til U-verdi kravene satt for vegger, vinduer, dører, gulv og tak, samt følge kravene til ventilasjonsanlegg, lekkasjetall og kuldebroer. TEK 17's strenge krav til nybygg når fremdeles ikke opp til Europaparlamentets nye krav. De nye strengere kravene vil også bli mer kostbart. Kravet er satt i forbindelse med målinger rundt global oppvarming hvor Europa ikke har nådd målene satt rundt reduisering av klimagassutslipp. Derimot er det også andre tiltak som kan gjøres for å senke klimagassutslippene. Nemlig å unngå dobbeltarbeid.



Isolasjon
Foto: Pratt Homes



Hva betyr energimerkingen på hus og leiligheter?
Foto: MinBolig



Avfallsbager som ligger strødd
Foto: Tharald Halvorsen

Bærekraftig forvaltning av materialer

Selvbygger leiligheter er en god måte å både få inn førstegangskjøpere, men også begrense avfall. Nybygg i dag er innredet med både kjøkken og bad, ofte i billigste løsning. Dette fører til at kjøpere flytter inn og river det nye kjøkkenet for å erstatte dette med deres drømmekjøkken. Dette er ikke bærekraftig. I en selvbygger leilighet kan kjøperen selv legge gulv og sette opp kjøkken slik som en ønsker uten å måtte rive nytt materiale. Ved videresalg og senere renovering kan man videre stille spørsmål om det bærekraftige. Gjennomsnittlig botid i bolig er i dag mellom 6-7 år. Et nytt kjøkken eller bad har en levetid på minst 10 år før den automatisk får tilstandsgrad TG2. Badet eller kjøkkenet har da gitt sin nytteverdi, og kan i de fleste tilfeller fortsette å fungere bra. I motsetning har helt nye kjøkken og bad som blir revet i nybygg ikke fått brukt dens bruksverdi før det blir revet ved innflytting. En selvbygger leilighet kan dermed senke utslipp av oppimot fire tonn Co2 per enhet (Bjerke, 2020), med forbehold om at hvert objekt i nybygg skifter ut enten bad eller kjøkken ved innflytting. For å sette fire tonn Co2 i perspektiv tilsvarer dette tre flyturer til USA, 48 mobiltelefoner, eller to tur-retur bilturer fra Kautokeino til Lisboa med bensinbil. Dette er en utslippsmengde som er uakseptabel og burde bli unngått.

Ved utbygging av selvbygger leiligheter kan man selge enhetene i form av skall. Det er to muligheter for tilstanden av dette skallet; bart-skall og varmt-skall. Bart-skall er en enhet som har fått opp grunnstrukturen, men uten isolering, gulvoverflater, dører, kjøkken, baderomsinnredning, og veggfinish (Chadha, 2022). Her har man muligheten til å kjøpe en seksjon og utføre planløsninger og interiørvalg innenfor sin seksjon. Et varmt-skall er også tomt, men i motsetning til det bare-skallet har et varmt-skall gulvoverflater, veggfinish, toalett, og senket tak (Chadha, 2022). Her har man fortsatt

mye spillerom, men tiden for oppbygging blir mindre og innflyttingen raskere. For en som ønsker å designe hele boligen selv er bart-skall den beste løsningen, mens for noen som har et strammere budsjett og ikke kan overstige en viss sum er det lettere å beregne kostnader med et varmt-skall. Med dette forslaget må det også være en form for fullførings krav slik at boligen får brukstillatelse og er fullført til god stand i henhold til videreføring av boligens levetid. Leiligheter som ikke er ferdigstilte kan få en midlertidig brukstillatelse av kommunen, se pbl. § 21-10 tredje ledd. Dette er med bakgrunn på at tiltaket har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå og gjennomføringsplan (Direktoratet for byggkvalitet, 2022).

Energieffektivisering av boliger

EU-Parlamentet innfridde et vedtak 14. Mars 2023. Dette kom etter deres arbeid med Bygningsenergidirektivet (EPBD) som omhandler nye energiregler i bygge industrien. Bedriften Huseierne er en av de som har fulgt opp dette arbeidet tett gjennom deres europeiske sammenslutning UIPI (Pihl, 2023). De nye reglene til EU kommer på bakgrunn av behov for kutt av energiforbruk i boligmassene. Dette ble også fastslått i Paris avtalen som Norge tilsluttet (Pihl, 2023). Dermed påvirker de nye reglene også Norge, slik som mange andre land. I Paris avtalen ble det lovet kutt av energiforbruket frem mot 2030.

Prognosene tilsier at i løpet av 2025-2026 vil Norge ha mangel på strøm. Norge vil bruke mer strøm enn vi klarer å produsere (Bergen Huseierforening, 2023). Dette er basert på forbruksutviklingen i landet, som er stigende, og dagens produksjon av strøm i et normalår. De medførte problemene kan motvirkes ved kutt i energiforbruket til boligmassene (Pihl, 2023). EU ønsker at alle boliger, også eksisterende boliger, er nullutslippsboliger innen 2050 (Din BoligBistand, 2023). Ifølge NVE og Sintef kan energieffektiviserings planen til EU frigjøre rundt 4 terrawattimer, om ikke mer (Pihl, 2023). Ved å gjøre disse tiltakene vil energiforbruket bruk av fossilt brennstoff i boliger kuttes. Norge bruker ikke fossilt brennstoff i boliger, men dersom prognosene stemmer og Norge får mangel på strøm vil landet ha et stort problem ettersom vi trenger strømmen til elektrifisering av transport og energi.

EU har satt tidsfrister på ulike mål ved energieffektiviseringen. Igangsettelse må skje allerede i forkant av denne fristen for at målene kan nås i tide. Første tidsfristen er i 2030 hvor alle nybygg skal være nullutslippsbygg (Pihl,

2023). Dette målet følges raskt av målet om at alle eksisterende bygg skal ha energiklasse D innen 2033. For å oppnå dette må tiltak på eksisterende bygg skje allerede nå. Det siste målet er satt med en frist på 2050. Da skal alle bygg, nye og gamle, være nullutslippsbygg som tilsvarer energiklasse A. Disse målene gjelder både privat boliger og næringsbygg (Pihl, 2023). Unntakene gjelder for fritidsboliger og hytter som brukes mindre enn sammenlagt fire måneder i året og bygninger av historisk interesse.

Å gjøre endringer for å oppfylle kravene til EU kan koste boligeieren dyrt. Dette er fordi for å kunne nå målene til energieffektiviseringen må tiltak som bytting av vinduer, etterisolering, og installering av solcellepaneler eller varmepumpe gjøres (Axelholm, 2020). Ifølge analytikere kan disse kostnadene havne på mellom kr 500 000 og 1,5 millioner kroner per husstand. Ut ifra en analyse Din BoligBistand gjorde vil opptil 65% av alle norske boligeiere bli rammet av de nye tiltakene (Din BoligBistand, 2023).

Ettersom Norge er med i EØS-avtalen og sluttet seg til Paris avtalen er Norge bundet av det nye kravet. Norge kan selv velge å vedta egne regler som tilsvarer EU-reglene. Dette vil føre til at prosessen går fortere. I dag er det forbud mot å gi regler med tilbakevirkende kraft. Plan- og bygningsloven sier derimot at det kan gis pålegg dersom nye regler angår "tungtveiende hensyn" til, blant annet, miljø. Dermed er boligeiere ansvarlig for å følge kravet til energibruk.

I Nederland har allerede regler rundt tiltak blitt satt. Dette påvirker spesielt utleiery. Utleiebedrifter og private utleiery har en frist frem til 2030 å oppgradere energiklassen

på utleierobjektet slik at den minst har en energiklasse D (Dutch News, 2022). Dersom de ikke oppfyller kravet, får boligeier ikke lov å leie ut boligen sin. Ettersom en stor prosent av boligene i Nederland er utleieboliger, vil dette utgi en stor forskjell på energieffektiviseringen. De nye nasjonale reglene er satt ettersom Nederland går tom for gass. Med dette har landet også innført at fra og med 2026 skal alle gassdrevne varmeovner byttes ut med varmepumper, så langt det er mulig (Dutch News, 2022). For å kunne installere varmepumpe i hjemmet må boligen være godt isolert. Dette kan dermed medføre at nederlenderne må etterisolere for å kunne installere varmepumpen. Slik får landet forgang i prosessen.

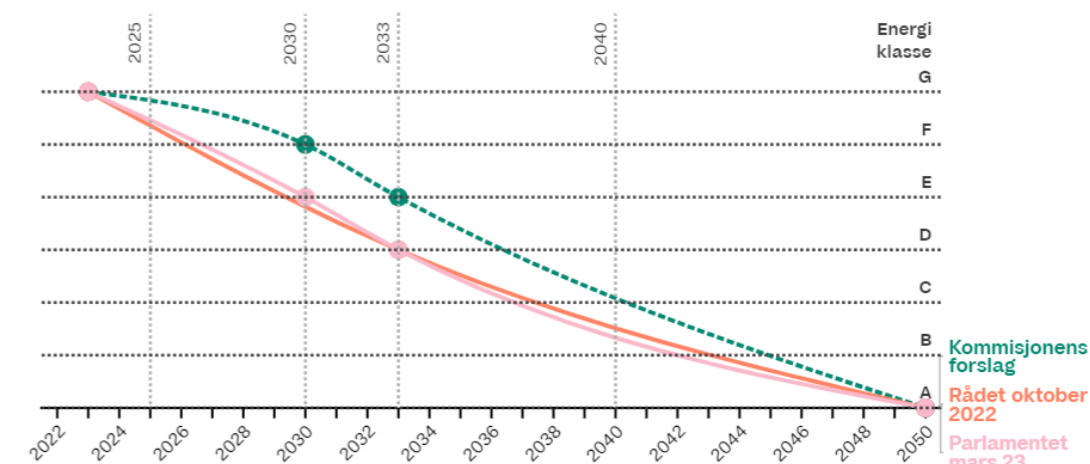
Nederland har også gjort økonomiske tiltak for innbyggerne slik at de kan utføre kravene. Utleieselskaper må i dag betale en viss skatt som vil bli fjernet slik at selskapene har mulighet til å utføre energieffektiviserings kravene. Staten har også satt av 120 millioner euro i tilskudds fond for privat utleiery med flere boliger. For boligeiere med lav inntekt har staten valgt å fjerne renten for de som ønsker å iverksette tiltak for å oppnå energiklassekravet. Dersom huseiere ønsker å kun gjøre ett tiltak ut av flere, som å bytte vinduer, for å forbedre energiutslippet kan også disse søke om støtte fra staten (Dutch News, 2022). Ved slik økonomisk støtte gjør Nederland det lettere for sine innbyggere å ta grep om problemet og får forgang i tiltakene EU vil regulere.

Grafen viser hvilke energiklasser boligene skal ha til hvilket år ut ifra hastigheten EU-organene har foreslått.

Graf: Huseierne.no

I Norge vil lovpålagte enøktiltak komme på toppen av høye skatter, økende rente, klimatilpasning og etterslep på det kommunale avløpsnettet. Dette har ført til at flere kommuner og fylker har startet egne tilskuddsordninger. De tilbyr også energirådgivninger til borettslag og boligeiere (Bergen Huseierforening, 2023). Husbanken tilbyr også støtte til kommuner som ønsker å gjøre tiltak for energieffektivisering av kommunale boliger. I tillegg til dette har regjeringen uttalt at de "styrker innsatsen for økt energieffektivisering". De har med dette satt av 400 millioner kroner til dette i statsbudsjettet (Bergen Huseierforening, 2023).

Med de økte kostnadene som medfølger EUs nye krav om energieffektivisering vil boligutbygging og kjøp av boliger bli dyrere. Med god energiklasse medfølger en høyere prisklasse. Dette kan dermed gjøre det enda vanskeligere for førstegangs kjøpere og innbyggere med lav inntekt å komme seg inn på boligmarkedet. På tross av at skallboliger vil være et billigere kjøp, kan de nye kravene føre til at de blir dyrere enn forventet likevel. Med den ekstra kostnaden på selve skallboligen må fremdeles de etterfølgende kostnadene på etterarbeidet påregnes. Spørsmålet er da om et slikt kjøp blir gunstig likevel. Dermed kan det være lurt å ta for seg andre finansielle alternativer, slik som finansieringsmodeller.



Kilde: EU, UIPI og Huseierne • Graf: Huseierne, mars 2023

Finansieringsmodeller



Oslo Economics og By- og regions forskningsinstituttet NIBR2 gjorde en analyse som viste at etableringsutfordringer for enkelte husstander løsnet etter at boligkjøpsmodellene kom på banen. Dette med forbehold om at disse husstandene hadde tilstrekkelig inntekt til å kunne betjene et boliglån basert på utlånsforskriftens krav (FOR-2020-12-09-2648) på 85% av boligens verdi og holde en egenkapital på 15%, noe som er en hindring for den analyserte gruppen (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Ved å redusere tiden som må bli brukt på å spare opp egenkapital bidrar modellene til å innfri egenkapitalkravet. Lengden på spareperioden varierer ut ifra hvilken finansieringsmodell som er valgt.

Finansieringsmodeller er gode virkemidler til å hjelpe førstegangskjøpere inn på markedet. Mange sliter med å komme seg inn på boligmarkedet på tross av fast jobb og stabil inntekt og tvinges dermed til å fortsette å leie eller kjøpe noe som er utenfor hjembyen deres eller skaper pendlevei til jobb. I perioder med oppgang i boligprisene er disse modellene ofte regnet som gunstige for forbrukeren. Gunstigheten fører dermed også til høy etterspørsel av en slik type bolig og kun utvalgte enheter tilbyr finansieringsmodeller ved salg av boligprosjekter. Dermed fører dette til et kø-system, slik som i OBOS, hvor medlemmer får et kø-nummer basert på hvor mange år de har vært medlem. Blir man medlem rett før en ønsker å realisere boligdrømmen er sannsynligheten stor for at boligdrømmen må settes på pause enda noen år dersom man ønsker forkjøpsrett og ikke har kapital til å konkurrere i budrundene.

Ulike modeller

Leie til Eie

Leie til Eie sies å være den første finansieringsmodellen som ble lansert til boligmarkedet og er i dag den vanligste boligkjøpsmodellen i det norske markedet. Spesielt populær er denne modellen blant boligbyggelag. Derimot har mange utbyggere også begynt å tilby denne modellen eller varianter av den, slik som Deleie. Gjennom en Leie til Eie avtale betaler den fremtidige eieren leie samtidig som de har en opsjon til å kjøpe boligen innenfor et visst tidsrom. Kjøpesummen er satt ved avtaleinngåelsen og verdien på opsjonen styres av markedets boligprisindeks i løpet av leieperioden.

Deleie

Finansierings modellen Deleie tillater mennesker som sliter med å komme inn på boligmarkedet å kjøpe en prosent andel av boligen sin og leie resten. De må gå inn med minst 50% av kjøpesummen selv, men kan velge å eie mellom 50-90% av boligen og leie resten fra utbygger. Hele boligen disponeres av kjøperen, uavhengig av hvor stor eierandel de har. Deleie tillater også kjøperen å nedbetale boligen underveis i eierperioden.

Obos Bostart

Med Obos sitt tilbud kalt Obos Bostart markedsfører de med at man kan kjøpe en helt ny bolig til en lavere pris enn den ordinære markedsprisen. Dette tilbys kun til de som er OBOS-medlemmer med haken som gir OBOS retten til å kunne kjøpe boligen tilbake. Ved salg beholder eieren av boligen verdiøkningen basert på boligprisindeksen og de nedbetalte avkastningene. Derimot kan eier også overføre boligen til et familiemedlem uten at OBOS krever å kjøpe den tilbake. Dersom OBOS ikke ønsker å kjøpe boligen tilbake står eier fritt til å selge leiligheten på det åpne markedet. Boligen kan kun bli kjøpt med OBOS Bostart dersom boligen blir kjøpt som kjøpers primærbolig.



Leie til Eie
Foto: Fredensborg Bolig

Juridisk aspekt v/ deleie og leie til eie

Borettslagsloven

Ifølge borettslagsloven kan kun fysiske personer eie andeler i et borettslag, hvorav disse kun kan eie én andel hver, jf. § 4-1, for å sikre brukereierprinsippet. Dette prinsippet går også ut på at den som eier boligen skal bo der og ikke leies ut. Dette er for å sikre mulighetene til å kunne kjøpe eget og forhindre at det blir monopol på utleieleiligheter (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). En annen oppside ved dette er at dersom eier selv bor i leiligheten er det større sannsynlighet for at boligen blir ivaretatt og vedlikeholdt. Dersom boligen faller i arv, gjelder ikke regelen. For å sikre brukereierprinsippet er også reglene som begrenser muligheten for bruksoverlating av andelen sentrale.

Ved å ta i bruk en boligkjøpsmodell som Deleie og Leie til Eie vil det forutsi at både forbruker og tilbyder delvis eller helt eier boligene i en periode hvorav kun forbruker bor der. Dette kan komme i strid med borettslagsloven som setter begrensninger for hvilke juridiske personer som kan eie andeler i et borettslag og antall andeler de kan eie. Dette fører til at loven begrenser tilbudet av boliger som kan bli solgt med en boligkjøpsmodell. På tross av at utbyggerselskaper kan eie samtlige andeler i borettslaget vil ikke dette tilsi at det er mulig å tilby boligkjøpsmodeller i hele byggeprosjektet. Dette er grunnet at kontraktsforhold med en forbruker av en boligkjøpsmodell ofte må følges opp i flere år etter boligsalget, noe som enkeltstående utbyggingsprosjekter i regi av aksjeselskap ikke er ment til å skulle ha lang levetid eller er rustet til å påta seg oppgaver over ubestemt tid (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023).

En annen bakside for utbyggerselskaper med slike modeller er at boligkjøpsmodeller

binder utbyggers kapital ettersom utbygger fortsatt eier deler av boligen. Dette betyr da at utbygger ikke kan frigjøre denne kapitalen til å starte nye boligprosjekter. Denne kapitalbindingen kan videre føre til at andelene til utbygger må føres over til en "avlastningsenhet" (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). I noen tilfeller er det ikke borettslaget selv som tilbyr boliger med boligkjøpsmodell, men derimot boligbyggelag som kjøper opp andeler av et boligprosjekt og selger det videre med valget om en boligkjøpsmodell (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Dersom dette er tilfelle, kan ikke boligbyggelaget tilby flere enn borettslagsloven tilsier, § 4-1 flg.

Det må gjøres endringer i borettslagsloven for å kunne legge bedre til rette for Leie til Eie og Deleie kontrakter. Det burde spesifiseres en maksimal tidsperiode opsjonen skal gjelde og spesifiserte regler og rammer rundt avtaleinngåelsen. Kommunal- og Distrikts departementet la frem forslag til endringer i borettslagsloven ved høringen 03.07.23. De lyder følgende:

Forslag til ny § 1-8 lyder:

“§ 1-8. Leie til Eie

Med Leie til Eie mener vi i denne loven avtaler om utleie av bolig til en eller flere fysiske personer som innenfor en forhåndsbestemt periode på inntil 5 år har rett til å kjøpe boligen («avtalen»). Fristen blir regnet fra avtaleinngåelsen.

Avtalen må fastsette

- a. salgsprisen på boligen*
- b. leieprisen på boligen*
- c. Hvordan skal feil og mangler ved boligen skal bli håndtert.”*

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 36)



Tilsvarende for regulering og fastsettelse av leie gjelder husleielova kapittel 4. Her har Kommunal- og Distrikts departementet foreslått ny § 1-9 som lyder:

“§ 1-9. Deleie

Med Deleie mener vi i denne loven avtaler om delt eierskap av en bolig mellom en fysisk og en juridisk person, hvor den fysiske personen har en rett til å kjøpe seg inn i hele boligen («avtalen»). Den fysiske personen må eie en ideell andel på minst 50 prosent av boligen, og den juridiske personen eier den resterende delen. Den fysiske personen må ha en eksklusiv bruksrett til hele boligen.

Avtalen må fastsette

- a. klare prinsipper for hvordan salgsprisen på den resterende delen av boligen skal bli besluttet*
- b. hva forbrukeren må betale i honorar for bruk av hele boligen*
- c. Hvordan feil og mangler ved boligen skal bli håndtert. Den juridiske personen kan ikke kreve sameiet oppløst etter lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameie § 15 i en periode på 10 år fra inngåingen av avtalen. Dette gjelder likevel ikke dersom forbrukeren vesentlig misligholder sine plikter etter avtalen. Husleielova kapittel 4 gjelder tilsvarende for fastsetting av leie, regulering av leie mv.”*

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 36)

Under kapittel 4 i borettslagsloven om andelseiere, overgang av andeler m.m. foreslår departementet å legge til nye punkt a. og b. under § 4-3 “Juridiske personer o.a. som kan eie andeler etter vedtektene”. Disse lyder som følgende:

“§ 4-3 a.

Leie til Eie Juridiske personer kan erverve opp til 30 prosent av andelene i laget direkte fra aktører som nevnt i § 2-12. Andelene må bli leid ut med en Leie til Eie-avtale som beskrevet i § 1-8. Dersom leieren ikke avvender retten til å kjøpe boligen innen den forhåndsbestemte perioden på inntil fem år, kan boligen avvendes i én ny leie til eige-kontrakt. Samme andel kan likevel ikke bli leid ut mer enn to ganger, med en samlet tidsramme på inntil ti år. Ingen kan eie andeler etter § 4-3 i tillegg til denne forskriften slik at det overstig 30 prosent av andelene totalt i laget.

§ 4-3 b.

Juridiske personers rett til å eie andeler ved delt eierskap

(1) Juridiske personer som tilbyr andelene med

Deleie som beskrevet i § 1-9, kan eie opp til 50 prosent av andelene i laget.

(2) Den fysiske personen regnes som eier i relasjon til laget.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 37)

§ 4-12 “Rettsovergang til nærstående og enkelte andre” har også fått et forslag på nytt tredje ledd lyder:

“§ 4-12 (ledd 3)

Forkjøpsrett kan heller ikke gjøres gjeldende når andelen går over fra en andelseier som nevnt i § 1-8 og § 1-9 til leier eller deleier av den boligen som andelen er knyttet til.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 37)

Nytt femte ledd i § 5-2 “Sameie i andel” har blitt foreslått slik:

“§ 5-2 (ledd 5)

Reglene i paragrafen her, er ikke til hinder for slikt sameie som nevnt i § 1-9.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 37)

Og avslutningsvis har § 7-10 “Stemmerett. Habilitet” fått foreslått nytt annet ledd som lyder:

“§ 7-10 (ledd 2)

Om en andel eies i sameie som nevnt i § 1-9, vil bare den fysiske personen kunne stemme på generalforsamlingen.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 37)

Disse nye forslagene til reglementet gjør at det er lettere for potensielle kjøpere av boligmodeller å ikke bli hindret av kjøp grunnet forkjøpsrett og har muligheten til å ta del i sameiet til boligblokken. Inngåelsen av en slik avtale får også rettslige rammer for å ivareta både forbruker og selger slik at kontrakten viser til en strukturert betalingsplan og bruksrett.

Eierseksjonsloven

Eierseksjonsloven § 23 første ledd omhandler ervervsbegrensning og fastsetter at ingen kan «kjøpe eller på annen måte erverve» mere enn to boligseksjoner i samme sameie. Slik setter ikke denne regelen forbud mot å eie flere enn to boligseksjoner og dermed kan hjemmelshaver ved seksjonering fortsette å eie samtlige seksjoner. Eierseksjonslovens formål er hovedsakelig å hindre at én seksjonseier kan få en dominerende rolle i et sameie, ettersom dette kan gå på bekostning av de øvrige seksjonseierne når beslutninger skal tas (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Regelen er til i hensyn til sameiets bomiljø. Argumentet brukt er at en høy utleieandel har en tendens til å gi et dårligere bomiljø sammenlignet med når seksjonseierne selv bor i boligene.

Eierseksjonssameier har ikke tilsvarende begrensninger som borettslag. I et slik sameie kan hverken fysiske eller juridiske personer erverve mer enn to boligseksjoner i samme eierseksjonssameiet. Dermed kan kun eier av eiendommen ved seksjoneringstidspunktet, og juridiske aktører som er unntatt fra eierseksjonsloven § 23 fjerde ledd, eie flere enn to seksjoner. Derimot vil også utbygger her komme over problemer angående kapitalbinding og oppfølging av oppgaver på ubestemt varighet. Dermed vil det også her være gunstig for utbygger å føre over seksjonene til et selskap som håndterer boliger med boligkjøpsmodell kontrakt (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023).

I samme høring referert til i forslag til lovendring i borettslagsloven, har også Kommunal- og Distrikts departementet kommet med nye lovforslag til eierseksjonsloven som var kunngjort 16. Juni 2017. Høringen (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023) foreslår å legge Leie til Eie og Deleie i eierseksjonsloven for å sikre disse eierformene, forbrukerne og utbyggerne i eierseksjonssameiet. Dette skal da sikre både interessene til fellesskapet og den senere driften.

I § 6 har to nye punkter c. og d. blitt foreslått og lyder:

“§ 6 c. Leie til Eie

Med Leie til Eie menes i denne loven avtale om utleie av bolig til en eller flere fysiske personer som innenfor en forhåndsbestemt periode på inntil 5 år har rett til å kjøpe boligen («avtalen»). Fristen blir regnet fra avtaleinngåelsen.

Avtalen må fastsette

a. salgsprisen på boligen

b. leieprisen på boligen

c. hvordan feil og mangler ved boligen

skal håndteres Husleieloven kapittel 4 gjelder tilsvarende ved fastsettelse av leie, regulering av leie mv.

§ 6 d. Deleie

Med Deleie menes i denne loven avtale om delt eierskap av en bolig mellom en fysisk og en juridisk person, hvor den fysiske personen har en rett til å kjøpe seg inn i hele boligen («avtalen»). Den fysiske personen må eie en ideell andel på minst 50 prosent av boligen, og den juridiske personen eier den resterende delen. Den fysiske personen må ha en eksklusiv bruksrett til hele boligen.

Avtalen må fastsette

a. klare prinsipper for hvordan salgsprisen på den resterende delen av boligen skal bli fastsatt

b. hva forbrukeren må betale i vederlag for bruk av hele boligen

c. hvordan feil og mangler ved boligen skal bli håndtert

Den juridiske personen kan ikke kreve sameiet oppløst etter lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameie § 15 i en periode på 10 år fra avtaleinngåelsen. Dette gjelder likevel ikke dersom forbrukeren vesentlig misligholder sine plikter etter avtalen. Husleieloven kapittel 4 gjelder tilsvarende for fastsettelse av leie, regulering av leie mv.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 37-38)

§ 23 “Begrensninger i muligheten til å kjøpe boligseksjoner” har også fått forslag til nye femte og sjette ledd som lyder:

“§ 23 (5. ledd)

Uten hinder av begrensningene i § 23 første og annet ledd kan juridiske personer som tilbyr boligene med Leie til Eie-avtale som definert i § 6 c, erverve inntil 30 prosent av seksjonene i eierseksjonssameiet fra utbygger.

(6. ledd)

Uten hinder av begrensningene i § 23 første og annet ledd kan juridiske personer som tilbyr boligene med Deleie-avtale som definert i § 6 d, erverve inntil 50 prosent av seksjonene i eierseksjonssameiet.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 38)

Ved stemmerett på årsmøtet har det Kommunale- og Distrikts departementet kommet med forslag til nye ledd ved § 52 “Beregning av flertall og opptelling av stemmer på årsmøtet” for å forsikre redelige avstemninger, også for de med boligmodeller. Forslag til nye andre og tredje ledd lyder:

“§ 52 (2. ledd)

Dersom en juridisk person eier flere seksjoner etter § 23 femte ledd, har den juridiske personen kun to stemmer uavhengig av antall seksjoner den eier.

(3. ledd)

Dersom en seksjon eies i sameie etter § 23 sjette ledd, har den fysiske personen stemmerett på årsmøtet.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 38)

Ved tilføyelse av disse reglene i eierseksjonsloven vil boligmodeller som Deleie og Leie til Eie bli rettslig gjenkjent som eierformer og med det få mulighet til å ta del i årsmøter. De

tar også stilling til eierandel problematikken i et sameie, noe som gjør det mulig for utbyggere og andre boligfirmaer til å eie opp til flere seksjoner som de leier ut til Leie til Eie eller Deleie modeller. Disse endringene kan gjøre at slike boligmodeller kan sees mye mer av på markedet og hjelpe førstegangskjøpere inn på boligmarkedet dersom det trer i kraft.

Avhendingslova og Bustadoppføringslova ved kjøp

Ved oppføring av en ny eierbolig vil bustadoppføringslova gjelde med avtalen som er inngått mellom forbruker og entreprenør, jf. bustadoppføringslova § 1. Dersom arbeidet entreprenøren står for ikke er fullført til avtale tidspunktet, har forbruker rett til en ny bolig gjennom bustadoppføringslova. Loven omfatter også avtaler om oppføring av ny bolig. Ved kjøp av ny bolig hvor bustadoppføringslova ikke er relevant vil avhendingslova gjelde, jf. lovens § 1-1. Avhendingslova vil dermed gjelde på allerede ferdigstilte boliger. Unntak gjelder dersom boligen blir solgt innen seks måneder etter ferdigstilling. Ved dette tilfelle vil bustadoppføringslova fortsatt gjelde for kjøpet og kjøper vil ha godene av garantiene som følger denne loven (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023).

Ved en Leie til Eie eller Deleie modell er både reguleringer av leie og kjøp i avtale. Dermed er husleieloven/sameieloven og bustadoppføringslova/avhendingslova relevant. Ved Deleie vil det spille inn en kombinasjon av bustadoppførings- og avhendingslova. Dette er fordi en del av boligen er kjøpt etter bustadoppføringslova og en annen del er kjøpt etter avhendingslova. Derimot er Leie til Eie en mer uklar regulerings modell. Ved opsjon til å kjøpe den leide boligen gjennom Leie til Eie vil regulering av avhendingslova spille inn under selve kjøpet. Ved kjøpet vil da forbrukeren ikke ha vernet som følger av bustadoppføringslova. Forbrukeren må dermed selv avtale med selger dersom det ønskes å ha rettigheter ut over

det som følges av avhendingslova. Dette kan, som eksempel, være garanti fra entreprenør (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023).

Ved oppdagede mangler under leieperioden vil ikke forbrukeren kunne reklamere, kreve retting eller prisavslag etter bustadoppføringslova, slik en kan gjennom boligkjøpsforsikring eller garanti fra entreprenør. Ettersom forbruker på tidspunkt av oppdaget mangel kun er leier av boligen kan forbruker kun reklamere etter reglementet i husleieloven. Dermed er også forventet retting av mangler begrenset i sammenligning med bustadoppføringslova. Derimot kan forbruker velge å ikke kjøpe boligen dersom selger ikke retter disse manglene ettersom forbruker ikke er bundet til kjøpet (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Dersom forbruker velger å ikke kjøpe boligen vil selger måtte opplyse om oppdagede mangler ved neste salg. Det er derfor gunstig for utbygger å bli opplyst om eventuelle mangler slik at de kan reklamere om dette ovenfor deres entreprenør. Regulering og håndtering av feil og mangler vil derfor være av interesse for begge parter.

Foreldelse

Etter foreldelsesloven § 1 anses opsjoner som "andre ytelser" og spiller da inn ved Leie til Eie og Deleie avtaler. Fristen for foreldelse er på tre år og regnes fra dagen forbrukeren tidligst har rett til å kreve oppfyllelse, jf. foreldelsesloven § 3, jf. § 2. Foreldelse av kjøpsopsjon avhenger av forbrukerens rett til å kreve å kjøpe hele eller en større andel av boligen (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Det kan ikke fravikes ved avtale i andre enn lovbestemte tilfeller ettersom foreldelsesloven er preseptorisk, jf. foreldelsesloven § 1 nr. 1 og § 28.

Inngåtte opsjoner mellom forbruker og selger foreldes ikke i den avtalte perioden, noe som fører til at selger kan bruke det som argument for å komme seg ut av avtaler. Derimot

mener departementet at det å ikke forelde en tidsbestemt opsjon i opsjonens tidsramme ikke er avklart i rettspraksis eller foreldelsesloven (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Dette på tross av at juridisk teori sier at foreldelse ikke bør inntre i slike tilfeller. Ved bekreftelse på at rettighetene i opsjonsavtalen består, vil en ny frist på tre år starte løpende. Det er dermed uavklart om lovligheten på inngåelse av en tidsbegrenset kjøpsopsjon på mer enn tre år (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Dette fører til at forbrukerens rettigheter være uklare.

Standardkontrakter

På tross av at finansieringsmodeller hjelper folk inn på boligmarkedet og øker egenkapital ved økt markedsverdi, kan finansieringsmodeller, slik som et ordinært boligkjøp, også risikere å ikke bli gunstig. Dersom boligprisindeksen synker under opsjonsperioden forsvinner den gunstige delen av avtalen om økt egenkapital som følge av verdiøkning (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). I Leie til Eie-modeller vil da forbrukeren i større grad være en ordinær leietaker overfor tilbyder, med en opsjon til å kjøpe boligen. De fleste leilighetene som tilbyr slike modeller er

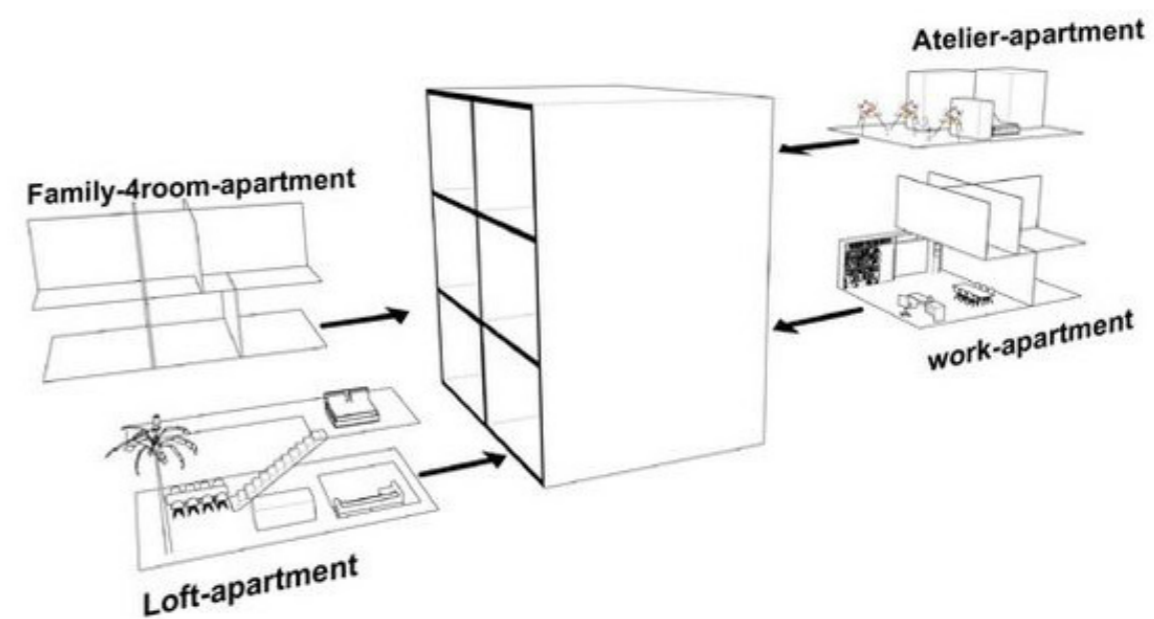
nybygg, noe som også ofte resulterer til høyere leiekostnader enn i et eldre bygg. Dette kan da føre til at det blir mer krevende for forbrukeren å spare opp egenkapital i kontrast med en leietaker i en brukt bolig. I noen tilfeller tilbyr utbyggere en rabattordning gjennom husleien som omgjøres til egenkapital dersom forbrukeren benytter opsjonen (Kommunal- og Distrikts departementet, 2023). Dette kan hjelpe med å skape tilstrekkelig egenkapital ved leieperiodens slutt på tross av at boligprisene ikke har økt i leieperioden.

Kontrakten mellom partene er dermed svært viktig. Oppføring av en kontrakt ved bruk av en finansieringsmodell vil variere blant tilbyderne. Juridiske avtaler kan være svært vanskelig å sette seg inn i for forbrukeren, dermed er det viktig at loven også setter rammer rundt hvordan en slik kontrakt blir utformet. Ved foreslåtte lovendringer vil det sikre både selger og forbruker ved avtaleinngåelse om en finansieringsmodell. Ved å skape en universell kontraktsmal med utgangspunkt i Deleie- og Leie til eie kontrakter kan dette være et godt utgangspunkt for selger og forbruker til å forstå hvilke forhold kontraktene bør regulere og hvilke rettigheter og frister som befinner seg ved en slik ordning.



Kontraktsmøte
Foto: Sveinung Bråthen

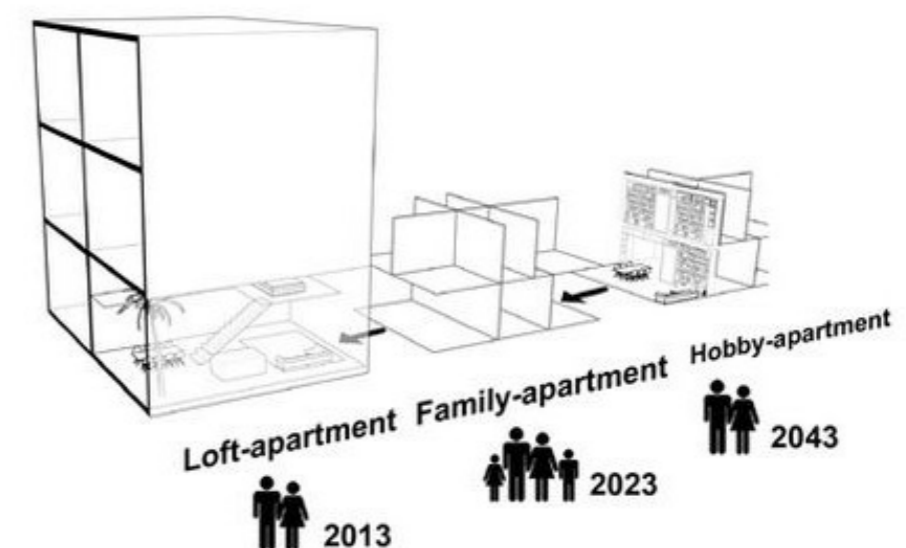
Skal en velge skall?



high spaces create the opportunity to realise different types of apartments



....and the possibility to stay longer in the same apartment



Ta saken i egne hender

Det er ulike måter selvbyggeprosjekter kan ta form, som tidligere listet opp i kapittelet Bouwgroup – Byggfelleskap i Nederland. Det kan bygges et nytt rammeverk hvor man kjøper et arealområde i hoved konstruksjonen (casco-concept), man kan rehabilitere et eksisterende skall som ikke er utnyttet, eller velge bort leveransetilbud av ferdigbygg leveransen og gjøre deler av jobben selv. Sistnevnte er et forslag Blink-Hus.no foreslår for kunder som en måte å redusere total kostnaden for boligen som skal bygges. Dersom lånebeløpet til beboeren er begrenset og ikke dekker total kostnaden for boligen, sier Blink-Hus.no at egeninnsats kan telle som en slags egenkapital. Dette tilsier da overrekking av et varmt-skall hvor beboer må stå for legging av gulv, maling, platekledning, utforing og belisting, og montering av kjøkken, bad og garderober. Jo mer en gjør selv jo mindre koster boligen, konkurransen i boligmarkedet blir større, og man låner mindre summer. Dette ble bevist på La Borda hvor innkjøpsprisen var betydelig mindre enn innflytningsklare boliger og er et tilbud som holder seg utenfor det spekulative markedet.

Gjennom byggeprosessen er det svært vanlig å ha en hovedentreprenør som tar hånd om alt av betong- og tømmerarbeid. Dersom en ønsker å styre deler av byggeprosessen selv er det mulig å innhente underentreprenører som kan få godkjent ansvarsrett ved byggesøknad for det videre arbeidet. Underentreprenøren kan ta videre ansvar når boligen er klar for rør- og elektroinstallasjoner (Blink hus, N/A). I dette tilfelle blir boligen overrasket til selger og underentreprenøren i tilstanden av et bart-skall. Når boligen blir overrasket i denne tilstanden kan prosjektet bli svært uoversiktlig når det gjelder gjennomføring dersom man ikke har erfaring med slike typer boligoverrekkelser på forhånd. Dermed er en overrekkelse av et varmt-skall, hvor rør og det elektroniske er på plass,

lettere å forstå arbeidsmengden til.

Lønner det seg å ta saken i egne hender? Ved å tilby et boligtilbud hvor en kan ta jobben i egne hender for å gi et billigere alternativ bør kjøperen ta en vurdering på hvor mye tid en trenger til å fullføre det aktuelle arbeidet. Det blir ofte litt dyrere og tar litt lenger tid enn man først så for seg. Dermed kan det være lurt at utbyggeren av et slikt konsept (slik de gjør i tilstandsrapporter) kan tilby en liste av det gjenværende arbeidet med prisestimat og tidsestimater. Slik kan også kjøperen lage seg et budsjett og timeplan som gjør planleggingen av gjennomførelsen enklere.

Byggelånskostnaden er et aspekt som bør være med i vurderingen her. Det har seg slik at lånet du får i banken er et byggelån fram til prosjektet står ferdig. Først da omgjøres det til et vanlig boliglån. Et byggelån har ikke like gunstige betingelser som et boliglån, og dermed lønner det seg å gjennomføre byggingen på kortest mulig tid. Dersom beboer trenger dobbelt så lang tid til å fullføre arbeidet som en innleid snekker, vil renter og provisjonskostnader på byggelånet være en uforutsett kostnad som kan påvirke gevinsten du får av egeninnsats. I en tid med gunstige byggelånskostnader vil ikke dette påvirke så mye i negativ retning, men når byggelånsrentene og provisjonene stiger, vil du få mindre igjen for å gjøre deler av jobben selv. Å konvertere byggelån til boliglån krever som regel en midlertidig brukstillatelse.

Løsningen kan da bli å tilby en selvbygger-bolig som er et varmt-skall og oppfyller kravene til en midlertidig brukstillatelse. Slik unngår en å få et byggelån og tilbyr en mer oversiktlig gjennomføringsprosess. Dette kan føre til en utfordring med selvbygger begrepet i tilfellet

hvor beboerne ikke har tatt del i planleggingen av boligen. Boligen er tilrettelagt for endring i volum, form og planløsning, slik som boligene i Jens Bjelkes gate 71. De har da ikke vært med og bygget hele boligen selv, men kan utvikle sin egen enhet. Ved å se på selvbygger kriteriene i Nederland er det tydelig at de fremtidige beboerens involvering skjer til ulik grad og på ulike stadier av byggeprosessen. Dette gjør det vanskelig med en satt definisjon av selvbygging. Det kan dermed være hensiktsmessig å omtale grader av involvering i en selvbyggerprosess og vurdere det enkelte byggeprosjekt ut fra dette:

Involvering	Initieringsfasen	Planleggingsfasen	Byggefasen
Ingen til lav	Initiert av eksterne parter	Prosess i regi av utenforstående	Nøkkelferdig levering fra entreprenør
Lav til middels	Delvis initiert av beboerne eller ekstern part	Prosess delvis i regi av utenforstående	Beboerne bygger deler av boligen selv
Middels til høy	Initiert av beboerne	Prosess i regi av beboerne	Beboerne bygger selv

Kjøperens aspekt

I grad av involvering, med utgangspunkt i tabellen vist på i kapitlet “Ta saken i egne hender”, vil en skallbebyggelse tilsi ingen til lav involvering av initiering og planleggingsfasen, og lav til høy involvering i byggefasen. Dette kan gjøres i form av et bofellesskap eller individuelle enheter som blir solgt i mindre grad av ferdigstillelse i et større prosjekt. Det er da viktig å ta for seg kjøperens aspekt, utviklerens aspekt, og videre juridiske sammenhenger mellom partene og kommunen.

Ved å gå inn på kjøperens aspekter er det viktig å gå inn på preferanser og bokvalitet, økonomiske restriksjoner, og bærekraft.

Preferanser og Bokvalitet

Preferanser er svært individuelle og endres med livsfaser. Litteratur knyttet til innvendige tilpasninger i Norge er begrenset og mangelfull. Derimot er litteratur angående preferanser til eksterne forhold, slik som beliggenhet, solforhold, og parkeringsplass, mer utbredt. Dette er derimot faktorer som ikke påvirkes av selvbyggingen. Som tidligere nevnt blir personifiserte tilpassinger ofte utført etter overtakelse av nyoppførte leiligheter. Dette bekreftet Arkivet interiørdesign da de nylig uttalte at en stor prosentdel av deres henvendelser angår tilpassinger i nyoppførte boliger (Erichsen, 2023).

Prognosesenteret utarbeidet i 2019 en rapport som viste til nordmenns boligpreferanser. Her kom det frem at menn var mer opptatt av funksjon, mens kvinner var mer opptatte av stil. Her var det også en forskjell i alder og livsfaser. Unge mennesker viste her til å i hovedsak være med opptatt av stil, mens eldre av funksjon

(Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Stil og funksjon er også individuelt etter livsfaser og personligheter. Dermed er det svært vanskelig å skape en standardisert løsning som appellerer til hver enkelt.

Bokvalitet er også i samsvar med preferanser, ettersom å skape god bokvalitet tilsier at boligen har praktiske, estetiske og symbolske verdier for de som bor der. Dette varierer også ut ifra en rekke individuelle faktorer, slik som helse, sivilstatus, sosioøkonomisk status, preferanser, arbeidsforhold, med mer. Det er dermed interessant å se hvordan skallbebyggelse kan føre til økt bokvalitet. Benson og Hamiduddin mener at egeninnsats ved utforming av egen bolig vil føre til økt bokvalitet ettersom dette vil gi kjøperen mer eierskap til prosessen. Sluttresultatet vil også føre til en mer varig bosituasjon (Benson, M., Hamiduddin, I., 2017). Dette er grunnet at avviket mellom utviklers leveranse og kjøpers preferanse er redusert.

Det er også viktig å trekke frem aspekter som kan ha en negativ virkning for kjøperens bokvalitet. Dersom kjøpernes forventninger til skallprosjektet overgår det som er økonomisk, teknisk og rettmessig realistisk kan kjøperen bli bitter og dermed få redusert bokvalitet. Det er dermed viktig at byggetekniske og lovmessige restriksjoner er opplistet ved kjøp av en slik enhet. Andre ulemper er ved overtakelse av nyoppførte boliger hvor enkelte enheter er skall-enheter og mens andre er nøkkelferdige. Ulempen her er at kjøpere av nøkkelferdige leiligheter ikke nødvendigvis er forberedt på videre byggeaktivitet i bygget etter overtakelse. Ved bygging av skallenheter er det stor sannsynlighet for at byggematerialer og malingspenn er å finne rundt i byggets fellesarealer og støy kan forekomme ved legging av gulv og montering av diverse installasjoner. Det er ikke å se bort i fra at



Egeninnsats i leilighet
Foto: iStock

det kan forekomme irritasjonsmomenter blant de nøkkelferdige innflytterne, noe som kan redusere deres bokkvalitet.

I forbindelse med tilvalg og endringer er det greit å få en videre forståelse for kjøpers muligheter, og hvorvidt dette kan støtte opp eller svekke et skalkonsept. Tilvalg er ofte brukt i forbindelse med forhåndsdefinerte tilpasninger som legges til under oppføring av boligen. I henhold til buofl. § 9 (1997) kan kjøper kreve å få levert tilvalg eller endringer som utgjør opp mot 15 % av samlet vederlag for kontrakten. Derimot ønsker gjerne utvikler at kjøper skal velge tillegg ut ifra en forhåndsdefinert liste med tilvalg som de selv har opprettet (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Dersom kjøper ønsker tilpasninger utover det forhåndsdefinerte blir dette gjerne betegnet som endringer. Fra-valg er også en mulighet hvor kjøperne kan trekke fra enkelte elementer fra den totale leveransen. Derimot er både tilvalg og fra-valg basert på hvor langt bygget har kommet i prosessen (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Antallet tilvalgs muligheter må også begrenses ettersom for mange valg vil forvirre og usikker gjøre kjøper. Det er dermed hensiktsmessig at valgene er mange nok til å tilfredsstille kjøpernes preferanser uten å bli for mange.

Økonomiske aspekter

Det økonomiske aspektet står i prinsippet sterkt som en driver for å kjøpe en skall-leilighet. I dags dato er økonomien i det norske samfunn preget av mye usikkerhet som resultat av svekket reallønn, økte renter, og inflasjon. Med denne inflasjonen har også boligprisene steget og flere må flytte ut fra byene de vokste opp for å få en sjanse på boligmarkedet. Dersom den økonomiske situasjonen forblir svekket over lengre tid kan dette potensielt bidra til en mer møysommelig forbrukerattferd. Hvordan kan en slik situasjon være med å påvirke etterspørselen etter skall-leiligheter? Her er betalingssevne og betalingsvillighet viktige faktorer.

Betalingssevne er en viktig faktor for å kunne forstå etterspørselen på skallbebyggelse. I økonomisk teori er dette basert på tilbud og etterspørsel. Prognosesenteret (2021) utførte en undersøkelse tilknyttet unges boligpreferanser der 34% svarer at årlig bruttoinntekt er under kr 400 000. Dette tilsvarer majoriteten i undersøkelsen. Blant disse svarte 14% at de kunne få hjelp av familiemedlemmer til å komme seg inn på boligmarkedet. Derimot svarer halvparten at de ikke har noe problem å vente noen år på å overta en nyoppført bolig. Par med barn har en gjennomsnittlig nettoinntekt fra kr 880 000 til kr 1 015 000, voksne pars nettoinntekt ligger gjennomsnittlig på kr 1 135 000, og par som er pensjonister ligger på kr 625 000 (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Med en inntekt på under kr 400 000 er det svært vanskelig å få et lån som er høyt nok til å komme inn på boligmarkedet, for ikke å nevne et lån man klarer å betjene.

Betalingsvillighet er også et viktig faktum som forstås ved innsikt i kjøpers historiske data. Med Norges lange tradisjon for eie av egen bolig, blir forventninger og preferanser knyttet til boligkjøp mer krevende og basert på økonomiske og sosiale sammenhenger (Hentschke et al., 2022). Med økte boligpriser foreligger det også økte forventninger og krav knyttet til egen bolig. Kjøperens oppfattede verdi er basert på en vurdering av mottatte fordeler. Disse er igjen vurdert ut ifra etterspørsel og ofre for å få produktet. Dersom det forkommer negative skjevheter som omhandler disse to momentene kan dette føre til misnøye (Hentschke et al., 2022). Ved å være med under bebyggelsen av egen bolig beskriver Franke et al. (2010) at betalingsvilligheten øker. Han beskriver dette som "I Designed It Myself"-effekten som skaper en personlig tilknytning til den ferdige boligen, og at denne tilknytningen dermed øker kjøperens betalingsvillighet.

Som tidligere nevnt vil det antas at en skall-leilighet vil være billigere enn en nøkkelferdig leilighet. Derimot vil det være påløpende kostnader i ettertid av overtakelse på

en skall-leilighet. Det er dermed hensiktsmessig å se nærmere på hvordan dette kan påvirke kjøperens økonomi. De kommende kostnadene vil variere stort ut ifra størrelsen på det kjøpte skallet. Grad av kvalitet og tjenesteutsetting til fagfolk er også store medspillere økonomisk (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Hvor mye klarer en å gjøre selv? Pris vil også variere ut ifra geografisk beliggenhet, hvilke type skall (varmt eller bart), og inflasjon. Det er dermed vanskelig for selger å sette en fast pris på utløpende kostnader kjøperen vil foreta etter overtakelse.

Det er lite litteratur som konkret omskriver det økonomiske aspektet, trolig grunnet de øvrige punktene. Det finnes derimot et grovt estimat utgitt i Nederland i 2022 som omhandler ferdigstilling av skall (Ikbenfrits, 2022). Her er det viktig å vite at nederlandske priser er justert etter nederlandske lønninger og kan dermed ikke sammenlignes med norske priser. Frits har estimert ferdigstilling av skall i normal standard og høy standard. Estimert Frits legger frem er 650-750 euro per kubikkmeter i normal standard, og 850-1000 euro per m³ for ferdigstilling i høy standard. Med utgangspunkt i Frits sine tall vil ferdigstilling av en skall-leilighet på 50kvm ligge på 500 000 kroner dersom denne er ønsket i en høy standard. Med tanke på prisforskjell mellom landene er det tenkelig at 500 000 kroner kun vil dekke en normal standard dersom kjøper selv gjør mesteparten og med noe hjelp av fagfolk.

Det er vanskelig å regne seg frem til en totalsum, og delvis selvbygging over tid vil gi mer økonomisk frihet. Tambourgården i Jens Bjelkes gate 71 ble overlevert med ferdigattest og kunne dermed i teorien bebos ved overtakelse. Dette var i 2006 og lovverket har senere endret seg, men fordelene med dette er at beboerne kunne "bo seg inn" og videre bygge opp skallet etter hvert det økonomisk passet dem. Flere av beboerne i Tambourgården påpekte at den totale kostnaden ble høyere enn først tenkt, på tross av mye egeninnsats. Dette er grunnet at beboerne hadde forskjellige preferanser og gjerne ønsket en viss standard i leiligheten. Her ble det heller

ikke organisert felles innkjøp, noe som kan være økonomisk lurt dersom flere skal ha levering fra samme kjede. Bedre organisering rundt bestilling av materialer var noe beboerne sterkt savnet i ettertid og ble vektlagt som en stor faktor rundt de økonomiske utgiftene. I kontrast med en nøkkelferdig leilighet var kjøperne likevel økonomisk tjent med kjøp av skall på tross av høyere utgifter enn forventet.

Bærekraft

Det er nevneverdig å informere om at det eksisterer tre dimensjoner av bærekraft. Disse er miljømessig bærekraft (en utvikling som reduserer menneskeskapte klimagassutslipp slik at klimaendringene bremses), økonomisk bærekraft (utvikling som skal sikre økonomisk trygghet for mennesker og samfunn), og sosial bærekraft (som skal sikre at alle mennesker får et rettferdig og godt grunnlag for å kunne leve et anstendig liv gjennom bokkvalitet, mangfold og muligheten til å starte boligkarriere på et tidligere tidspunkt).

Fokuset vil her ligge på den sosiale bærekraften. By- og boligutviklingen kan oppleves som svært ensartet i enkelte områder hvor bebyggelse har raskt blitt reist innen en kort tidsperiode. Et eksempel på dette var gjenoppbyggingen i Norge etter andre verdenskrig. Byggene som kom opp da bærer et homogent preg med liten grad av mangfold. Et nyere eksempel på et ny-oppbygget sentrert område er Løren i Oslo. På tross av fine utearealer og noe variasjon i kledning, er området og uttrykket dominert av nybygg som alle er ferdigstilt med kort mellomrom. Markedet viser til at jo større boligprosjektet er, desto mer rigid er prosessen. Standardiserte løsninger blir ofte brukt i komplekse byggeprosjekt for å sikre effektive gjennomføringer, god utnyttelse og høy tetthet. Ved slike parametere blir gjerne arkitektenes mulighetsrom begrenset til den overordnede strukturen (Båtbukt, 2016).



Forbrukerbeskyttelse ved boligkjøp
Foto: advokatmatch.no/bustadoppføringslova

Kvaliteter som variasjon og mangfold er viktige faktorer som kan være med å sikre en sosial bærekraftig utvikling. Selvbygging kan være med på å øke mangfoldet i boligutvikling. Oslo kommune har uttalt seg enig i dette. Kommunen mener at monoton utforming kan bli forhindret ved bruk av selvbygging og at dette burde bli en del av byutviklingsstrategien (Toth, 2021). Dette kan videre stimulere til utvikling i mindre attraktive byområder, hjelpe flere inn på boligmarkedet, og bidra til raskere ferdigstillelse og flere nye boliger. Boligforsker Jardar Sørvoll uttalte følgende i OBOS-bladet: «Boligmarkedet skaper og reproducerer ulikhet. Det er det norske sosialdemokratiets såreste punkt.» (Kvithyld, 2020, s. 12-13). I denne sammenheng er ulikhet negativt ladet og refererer til økonomiske forskjeller.

Plan- og bygningsloven ble evaluert av en rekke fagretninger som avdekket at loven fremlegger en modell som løses gjennom sosial ulikhet i helse og boforhold (Hanssen, G. S. & Aarsæther, N., 2018). Det ble også avdekket at dagens lovverk hindrer mer sosial bærekraftig utvikling. Mange nye sosiale boformer har kommet til, kalt tredje boligsektor. Deleie, leie til eie, og bostart er eksempler på dette. Deleie er, for eksempel, delvis eid av utvikler og delvis av kjøper (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). På denne måten senkes kravet til egenkapital for kjøperen, noe som gir innpass på boligmarkedet. Denne bo-modellen krevet at utvikler har stor kapital. Selvbygging kan i samme grad være en måte å få flere inn på boligmarkedet uten at utvikler trenger stor kapital for å delta i det sosial bærekraftige arbeidet.



Utvikler på Byggeplass
Foto: Shutterstock

Utviklers aspekt

Hvordan vil skall-leiligheter påvirke utviklerens lønnsomhet og risiko? Det er fordelaktig å redegjøre hvordan skall-konseptet kan integreres i eiendomsutvikling og fremdeles imøtekomme produkt- og verdikjedekonfigurasjon, massetilpasning, og nå økonomiske og bærekraftige forventninger.

Eiendomsutvikling – risiko og muligheter

Eiendomsutviklingsprosessen kan deles inn i fire faser på et overordnet nivå (Ness & Øyasæter, 2021): tidlig fase, planleggingsfase, gjennomføringsfase, og drift- og vedlikeholdsfasen. Dette er en forenklet inndeling av fasene som i realiteten er av en mer dynamisk karakter med flere iterasjoner. Tidlig fase består av ideutvikling, skisseprosjektering og mulighetsstudier. Planleggingsfasen inngår rammesøknader, reguleringsstatuser, og prosjektering. Når dette er godkjent starter utbyggingen i gjennomføringsfasen som videre avsluttes med drift- og vedlikeholdsfasen som inngår ferdigattest, overtakelse, og overgang til forvaltning.

Eiendomsutviklere vurderer i mange tilfeller et prosjekt som vellykket basert på økonomiske resultater. I kontrast vil kommunen vurdere suksessen basert på prosjektets ivaretagelse av det omkringliggende miljøet. Naboer vil derimot vektlegge hvordan prosjektet påvirker nærmiljøet og kjøperen om kontrakts avtalte frister og budsjett er opprettholdt, og om forventede standarder er imøtekommet. Den samlede betegnelsen her beskriver at prosjektet blir vellykket basert på et godt beslutningsgrunnlag som tar utgangspunkt i kunnskap, planlegging og markedsanalyse

(Leikvam & Olsson, 2014). Ved å svare på etterspørselen til markedet vil utvikler kunne betjene markedet på en hensiktsmessig måte og dermed øke egen lønnsomhet.

Noe eiendomsutvikleren og kommunen har til felles er å unngå et mislykket prosjekt. Her kan fallgruver være manglende kompetanse, stramme tidsplaner, og ensidig fokus på finansielle resultater. Manglende planlegging i tidlig fase kan dermed ha store konsekvenser for videre prosesser i prosjektet. Usikkerhet i prosjektet kan føre til risiko og muligheter, dermed er det viktig å inkorporere fleksibilitet i prosjektet. Desto lenger prosjekteringsfase prosjektet har, desto større er risikoen for endringer av opprinnelige rammebetingelser som dermed kan skape risiko eller muligheter. For utvikler er risikobildet av størst betydning. Videre vil det være hensiktsmessig å utdype produksjonsrisiko og markedsrisiko som betydelige risikomomenter for utbygger.

Produksjonsrisiko omhandler tjenester og varer tilknyttet et prosjekt. Dersom det økonomiske bildet satt for tjenester endres som følge av inflasjon eller økte faktorpriser på materialer og arbeidskraft alene, vil produksjonsrisiko forekomme (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Utvikler vil dermed ha en lavere produksjonsrisiko dersom det foreligger god kontroll over egen verditjeneste i form av entreprenørtjenester. Ved bruk av totalentreprise kan utvikler eliminere risikoen for endringer i pris på entreprenørtjenester. Eventuelle feil, bygg skader og overskridelser vil ramme entreprenør og ikke utvikler. Utover i prosjekt prosessen er det ikke gunstig å tilføye mange endringer ettersom endringskostnadene øker utover i prosjektet og dermed gir en høyere produksjonsrisiko. Derfor er standardisering gunstig i form av reduksjon av endringer og kostnader. I forbindelse med

prosjektering av skall-leiligheter vil dermed standardisering og forenkling føre til lavere risiko. Dette kan utføres gjennom modul basert konstruksjon og komponentbyggeri. Byggherren for Tambourgården i Oslo opplyste om at utviklingen og utbyggingen av dette skallprosjektet førte til en enklere og mindre tidskrevende byggefase kontra nøkkelferdig prosjektutvikling (Lundbakk, 2020). Ved å også minske antall faginvolvering i prosjektleveranse vil risiko for forsinkelser, koordinering, og kommunikasjon minske.

Markedsrisiko angår leveranse av et produkt til en gitt pris som tilsvarer kjøpers betalingsvilje og preferanser. Ettersom markedet er i konstant endring, vil forutsetningene for et utviklingsprosjekt endres fra prosjektstart til ferdigstillelse. Markedsrisiko kan dermed betraktes på individ- og overordnet nivå, der individnivået representerer et mangfold av preferanser og det overordnede nivået tilsier forutsigbarheten i markedet. Sistnevnte går dermed ut på salgsforutsetninger for fortjeneste.

For å redusere markedsrisikoen må grundige markedsanalyser foretas. Selv om markedsanalyser blir gjort er dette kun et forsøk på å fremskrive markedstrender og kan vises å ikke stemme dersom uforutsette faktorer spiller inn. Jo lenger tid prosjektet tar til ferdigstillelse, desto mindre er gyldigheten av markedsvurderingene som var foretatt på gitt tidspunkt. Dermed er tid også her en stor faktor for risiko. En måte å håndtere markedsrisiko på kan være gjennom inkorporert fleksibilitet, slik at utvikler enklere kan endre leveransen for å imøtekomme markedet underveis i prosjektet (Barlindhaug og Nordahl, 2011).

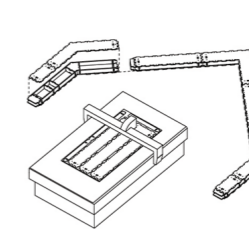
Kjøperens preferanser, produkt- og verdikjedekonfigurasjon, og massetilpassing

Svært få objekter kan forholde seg til hver enkelt kjøpers preferanser og dermed er en kundesentrisk tilnærming nødvendig for å utvikle boliger som oppfattes attraktive. Som nevnt tidligere er lønnsomheten en viktig forutsetning for at utviklere skal gjennomføre et prosjekt. Dersom preferanser ikke gir lønnsomhet, vil ikke prosjektet realiseres. Markedets helhetlige etterspørsel i form av preferanser bør være styrende for produkttilpassning i nye boliger. Dette skjer gjennom forhåndsdefinerte design menyer som er utenom de standardiserte valgene boligen kommer med. Dersom boligen kommer i skall-format vil ikke denne designmenyen ha noe å si for risiko for forsinkelser, men kan være et nytteverktøy for kjøperne når de skal bygge opp skallet etter overtakelse (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Slik kan utvikler tilby en service uten å måtte være delaktige i videre bestillinger og installasjon. I stedet blir denne manualen et tilskudd til inspirasjon for valg kjøperen kan foreta.

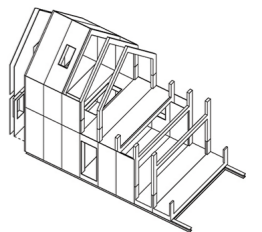
Videre er produkt – og verdikjedekonfigurasjon relevant å drøfte i henhold til utbygging. Produktarkitektur omhandler komponenter som har en funksjon i bygget, antallet av disse og hvilken type, samt grensesnittet som gir den grunnleggende strukturen til produktet. Effektive produkter kan gi betydelig kostnadsbesparelser, men er også basert på markedsinnsikt. I sammenheng er verdikjedekonfigurasjonen bygget på produktkonfigurasjonen, men gjennom en mer operasjonell tilnærming i form av konkurransedyktig fremstilling. Verdikjeden og produktarkitekten må sees i sammenheng ved beslutning av produkt i forsøk på å tilfredsstille kundebehovene. Dette kan derfor betraktes som avhengige aktiviteter som vil oppnå konkurransefortrinn.



Digitalt design



Lokal produksjon



Enkel montering, leveres som skall.



Småhus som skall
Foto: WikihouseNL

Arkitektur i form av bolig består av en rekke komponenter hvorav enkelte kan tilpasses og andre er gjensidig avhengige. Produktarkitektur kan bli gruppert i to kategorier, komponenter og underkomponenter. Deler av boligen kan også bli kategorisert, slik som fasade og interiør designet. Disse består av flere komponenter som deretter består av flere underkomponenter. Som et eksempel vil en fasade (kategori) ha vinduer (komponent), som gjerne trenger håndtak og barnesikring (underkategori). Gjennom slike kategoriseringer kan også tilpasninger bli gjort på de forskjellige nivåene. En kategori kan klassifiseres som lite tilpasset, mens tilhørende komponenter og underkomponenter kan bli endret og dermed klassifisert som svært tilpasset. Gjennom hierarkier skapt i kategorier gir produktarkitektur en oversikt over relasjoner mellom komponentene og kategoriene og kan deretter tilpasses. Slik kan utvikler enklere få oversikt over komponenter og underkomponenter som kan kuttes ved prosjektering av skall-leiligheter. Videre kan en tilby tjenesten av kutt eller tillegg i boligene for kjøperne, alt etter om de ønsker nøkkelferdige leiligheter, skall, eller noe imellom.

Utvikler ønsker effektivitet i prosjektet som kan føre til lønnsomhet for dem. Effektive produkter kan bidra til årlige kostnadsbesparelser av betydelige summer, og med dette fasilitere for effektiv verdikjedekonfigurasjon og kunde tilfredsstillelse (Schoenwitz et al., 2017). Effektive produkter er basert på en rekke forhold som markedssituasjon, utviklers forutsetninger, og segment. Basert på utfordringer med å identifisere kundens individuelle ønsker eksisterer det usikkerhet på bakgrunn av et snevert beslutningsgrunnlag. Dermed kan dette medføre at det produserte produktet ikke samsvarer med kundens optimale preferanse. Disse usikkerhetene kan unngås ved levering av skall hvor preferansene kan bli gjort i ettetid av overtakelse.

Ved konfigurering av effektive produkter må antall valg, medførte kostnader og kunde verdi bli sett opp mot hverandre.

Dermed vil standardisering skape lavere grad av kompleksitet ovenfor kontraktsmessige- og økonomiske prosedyrer kontra tilpasning for produktvariasjon. For å oppnå stordriftsfordeler kan dermed produkter, komponenter, og underkomponenter også standardiseres for å unngå å bruke ressurser på tilpasninger som ikke skaper verdi for kjøper.

Ved å bruke verdikjedekonfigurasjon blir et nettverk konfigurert. Dette nettverket består av sekvenser av aktiviteter som kreves for å produsere et produkt. I boligkonstruksjon vil disse aktivitetene innebære ulike fagretninger (arkitekt, ingeniør, elektriker, med mer.) som er avhengige av at informasjonsflyten er fungerende. Verdikjedekonfigurasjonene kan deles opp i fem strategiske posisjoner i forhold til virksomheten; sende-til-lager, produsere-til-lager, montere-til-bestilling, konstruere-til-bestilling, og ingeniør-til-bestilling (Schoenwitz et al., 2017). Den ene siden av spekteret er basert på skreddersydd tilpassing til kunden, kontra den andre siden av spekteret hvor prosjektet er predefinert. Tradisjonell selvbygging er dermed synonymt med en rent tilpasset verdikjede kontra et predefinert prosjekt hvor utvikler har tatt valg uten involvering av kjøper. Mellom disse strategiske posisjonene kan kjøper og utvikler møtes på midten med en standardisert tilpassingsmodell for kategorier, komponenter og underkomponenter.

Massetilpasning er en strategisk forretningsløsning som kan kombinere rammene for masseproduksjon og tilpasning (Hentschke, 2022). Ved bruk av massetilpasning kan produkter produseres effektivt, med høy verdi, til en lavere kostnad. Slik kan individualisering skje gjennom kombinasjon av masseproduksjon og tilpasning, som videre effektiviserer verdikjeden og kan dermed oppnå et konkurransefortrinn. I et negativt lys har massetilpasning blitt kritisert for å tilegne høy grad av standardisering, noe som kompliserer imøtekommelsen av kjøperens individualitet. Massetilpasning assosieres også ofte med prefabrikkerte boliger og kostnadsbesparelser som går utover kvalitet

som forårsaker negative assosiasjoner med slike konstruksjoner. Med bakgrunn av dette mener Halman et al. (2008) at bygge bransjen må bruke konsepter som tillater større tilpasning. Dette vil da kunne tilby mer hensiktsmessig og balansert avveining blant ytterpunktene as tilpasning og masseproduksjon. Løsningstilnærmingen må derfor tillate høyere grad av tilpasning, samt sikre høy produktkvalitet og lav enhetskostnad.

For å kunne implementere konsepter fra massetilpasning i boligsegmentet uten at dette skal gå på bekostning av kvalitet, må konfigureringen av verditjenesten og tidspunkt for tilpassingsprosessen klargjøres. I dag har boligbransjen fremdeles ikke oppnådd det ideelle nivået av designfleksibilitet i massetilpassede produkter. Det er dermed ikke sagt at det er umulig å kombinere de to faktorene. I kontrast til masseproduksjon, foreligger det høy verdi for leveranse av boliger som kombinerer individuelle løsninger med massetilpasning.

Økonomi

En hovedfaktor for kommersiell eiendomsutvikling er økonomisk lønnsomhet. Dersom vurderinger viser at et prosjekt ikke vil bli lønnsomt, vil det ikke realiseres. Lønnsomheten kommer også inn i bildet når det gjelder endringer. Dermed vil prosjekter formes og utvikles ut ifra lønnsomheten, gjerne ved å øke utnyttningen og redusere konstruksjons kostnadene. Her er totalregnskapet avgjørende, og dermed vil kostnader og inntekter gjennomgås.

Inntekter på salg av bolig avhenger av fastsatt pris som er styrt av markedet, og antall potensielle kjøpere. Med andre ord: tilbud og etterspørsel. Utvikler har dermed stor interesse å ha innsikt i betalingsevnen og betalingsviljen til de potensielle kjøperne slik at de kan prise objektene i henhold til markedspris og maksimere salgsinntektene. Ettersom skall-leiligheter har flere manglende komponenter som nøkkelferdige

leiligheter ellers ville kommet med, har disse lavere salgsverdi. De totale salgsinntektene vil derfor generere en lavere totalinntekt.

For at totalinntekten skal bli så gunstig som mulig for utvikler er det viktig å unngå budsjettoverskridelser. Dette er tydelig vanskelig ettersom realisering av et prosjekt ofte gjennomgår forsinkelser på 10-40% økt tidsbruk ved prosjektstart, og kostnadsøkninger som gjennomsnittlig tilsvarer en økning på 12,7-28% (Larsen et al., 2019). Her er tilpasninger en av flere faktorer for kostnadsøkninger. Dette er grunnet at tilpasninger er generelt mer ressurskrevende for utvikler i form av kundeintegrasjon og produksjon. I motsetning er standardisering kostnadsreduserende ved at denne prosessen tillater effektivisering av verdikjeden i prosjektet (Båtbukt, 2016). Profitt og risiko kan utgjøre en tredjedel av de totale kostnadene i et boligprosjekt, noe som kan sterkt reduseres ved skall-leveranse (Båtbukt, 2016). Ved utbygging av skall-objekter vil arbeidsomfanget til utvikler reduseres. Dermed vil profitt og risiko som knyttes til ferdigstillelse bortfalle og kan videre betraktes som kostnadsbesparelse for utvikler.



GRØNN BYGGALLIANSE

NORWEGIAN GREEN BUILDING COUNCIL

Svanemerket lanserer
skjerpede klima- og
miljøkrav til nybygg

Dato: 23. mai
Tid: 09-10:30, frokost fra 08:30
Sted: Scandic Hotel Solli, Oslo



Grønne Tiltak

Foto: Grønn Byggallianse, Svanemerket, Miljøfyrtårn

Bærekraft

For bolig utbygging er miljømessig bærekraft mest relevant. Nybygg må oppnå satte miljøkrav som utvikler må innstille seg etter, og i høyest mulig grad minske de menneskeskapt utslippene. Med økende befolkningsvekst blir etterspørsel på bolig i byer større. Med dette kan ikke eiendomsutvikling stoppe på tross av at menneskeskapt byggverk kan ha direkte og indirekte påvirkning på de naturlige omgivelsene. BAE-næringen (bygg-, anlegg- og eiendomsbransjen) står for 40% av de totale klimagassutslippene. Dette er høyere enn noen annen enkeltstående næring og er for høyt (Kristoffersen & Røsnes, 2018). Klimagassutslippene i denne forbindelsen er avgjørende i det grønne skiftet og må kuttes. Vedtatte klimamål vil føre til strengere krav til byggebransjen som krever innovasjon og omstilling i form av ombruk, gjenbruk, energikrav og byggemåter.

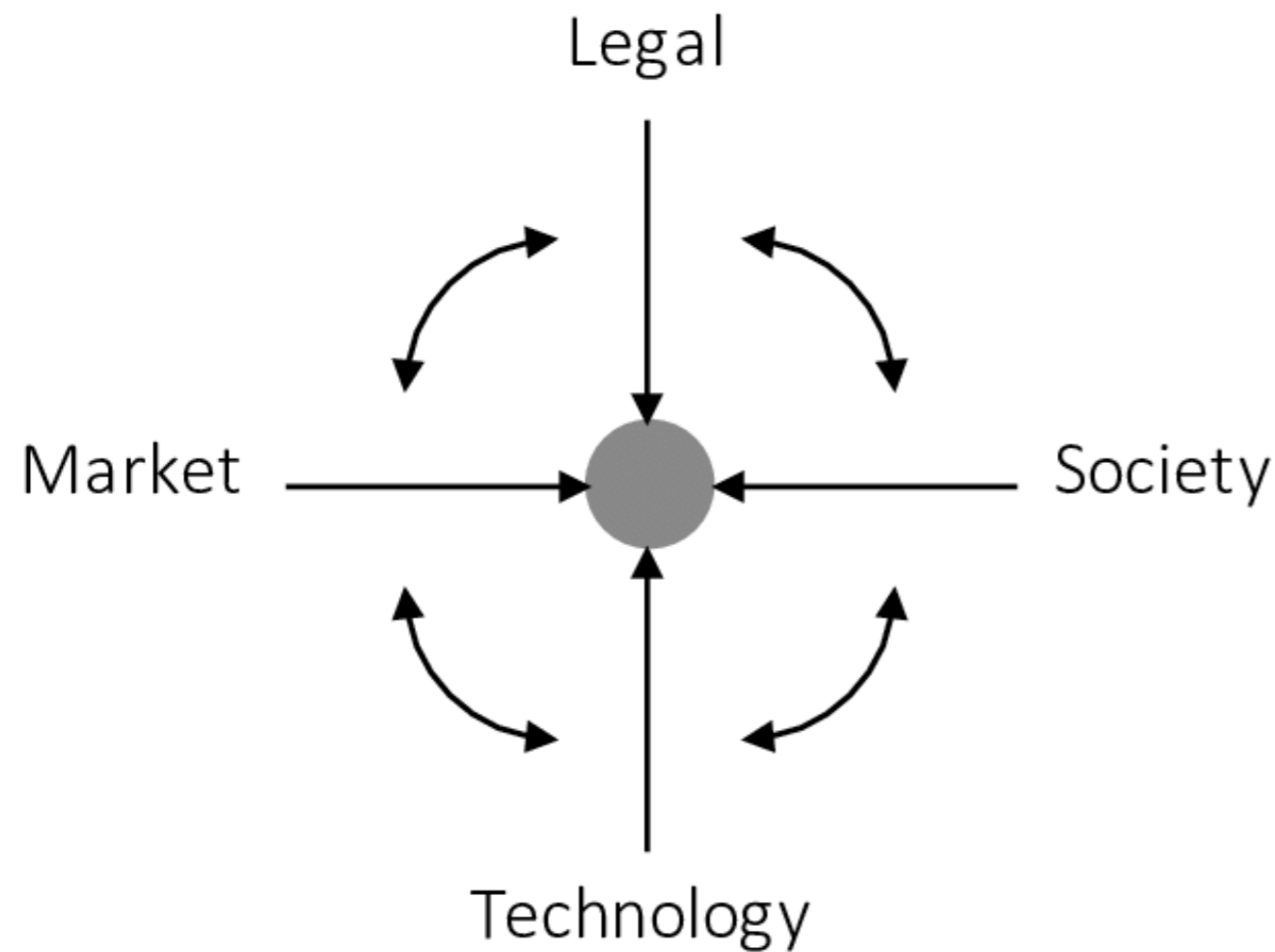
Gamle vaner, mangel på kunnskap, usikkerhet rundt lovverket og økonomiske fordommer er de største motvirkende faktorene mot det grønne skiftet. Nybygg er den største utslippsfaktoren og utgir 70% av det årlige utslippet i BAE-næringen (Grønn Byggallianse, N/A). Bærekraft prioriteres stadig i flere avgjørelser og vises til i kommersielle grønne bygg som ble oppført i 2020, hvor denne andelen utgjorde 55% i kontrast til 2% i 2005 (Kristoffersen & Røsnes, 2018). Norge, gjennom EØS-avtalen, må forholde seg til EUs krav om resirkulering og gjenbruk av 70% av ikke-farlig bygg- og anleggsavfall. I dag klarer ikke Norge å nå dette kravet på tross av at sertifiserte grønne bygg er svært ettertraktet i dagens marked. Et stort antall fremoverlente aktører har tilsluttet seg Grønn Byggallianse sine strakstiltak for å halvere utslippene i BAE-bransjen som kan brøt vei for resterende aktører (Grønn Byggallianse, N/A). Disse strakstiltakene omhandler blant annet økt ombruk av materialer og reduksjon av demolering. Dobbeltarbeid er ofte utført av boligkjøper i etterkant av overtakelse av prosjektet. Eksempelvis skjer riv og oppbygging av nytt kjøkken i mange tilfeller. Dette gjør disse strakstiltakene svært relevante i forbindelse med skallbebyggelse.

I fremtiden må befolkningen bo mer konsentrert for å møte de klimatiske utfordringene, noe som vil føre til at husholdninger som i utgangspunktet ønsker å bo i småhusbebyggelse må tilpasse seg til leilighet. Dette er grunnet til at en leilighetsblokk genererer langt mindre klimagassutslipp per boenhet i kontrast med eneboliger. Med dette har politiske føringer lagt opp til vesentlig færre reguleringer av areal til småhusbebyggelse de siste årene. Dobbeltarbeid vil høyst sannsynlig reduseres kraftig ved bygg av skall-leiligheter som kan ha en direkte positiv effekt på byggets miljøregnskap i form av materialiteter. Derimot kan det bli utfordringer knyttet til økt transport i forbindelse med selve utførelsen, noe som kan bli løst gjennom samkoordinering mellom beboerne.

Juridisk aspekt

Ved oppfølging av kjøpers- og utviklers aspekt, vil det juridiske aspektet redegjøre hvordan dagens lovverk er i forhold til selvbygging og hvordan det eventuelt kan tilpasses skallebebyggelse på en bedre måte. Garantistillelse og ferdigattest/midlertidig brukstillatelse i Norge og Nederland vil vektlegges, samt Asker Kommunes visjoner i boligpolitikken.

Å skape et godt lokalsamfunn for alle er målet med kommunal planlegging. Dette blir gjort gjennom en helhetlig boligplanlegging som tar kvalitetsmessige hensyn i areal- og samfunnsutviklingen og dermed ivaretar den sosiale boligpolitikken. Innbyggere som er vanskeligstilte på boligmarkedet er lagt stor vekt på i det kommunale boligarbeidet. Hensyn for denne gruppen blir nå også fokusert på i forbindelse med den generelle boligutviklingen i en stor andel av kommunene.



Kommunenes rolle som samfunnsutvikler i den helhetlige boligpolitikken

Kommunene i Norge har et ansvar om å ta en sentral rolle i å oppfylle det nasjonale målet i å skape bolig for alle. I denne forbindelsen har de flere roller som også gir ulike virkemidler. Disse rollene innebærer premissgiver, tilrettelegger, pådriver og innovatør, og aktør. Virkemiddelapparatene skaper handlingsrom til å utføre de ulike rollene. Disse virkemidlene er boligsosiale tiltak, arealpolitikk som ivaretar bolig for alle, kommunens eiendoms- og tomtepolitikk, samarbeid med andre aktører (offentlige og private), kommunens boligforvaltning, og utbyggingspolitikk og bruk av utbyggingsavtaler. Agenda Kaupang i samarbeid med SBB Samfunnsbygg uttrykket i deres rapport (2023) at det erfaringsvis er stor variasjon blant rollene kommunene tar på seg og at virkemidlene ikke blir utnyttet i stor nok grad. Problemet ser til å være at kommunene ikke klarer å se rollene i en helhet og knytte disse mot en helhetlig boligpolitikk som fremmer samfunnsutviklingen i kommunen.

I 2023 ble det regnet ut at det er forventet å være behov for 300 000 nye boliger i Norge frem til 2030 (Agenda Kaupang & SBB Samfunnsbygg, 2023). Med disse nye boligene vil det også bli stilt krav og etterspørsel for universell utforming, boliger med livsløpsstandard, sosiale boformer, og vanskeligstilte på boligmarkedet. Spesielt nye sosiale boformer er svært etterspurt ettersom disse har fasiliteter som skaper større grad av nabofellesskap enn i vanlige boliger. Dette kan bli gjort gjennom større fellesarealer, ulike praktiske funksjoner, og gode møteplasser. Noen tilbud sosiale boformer har er gjerne treningsrom, felles kjøkken og verksted. Møtepunkter slik som disse skapt gjennom delte fasiliteter fører til synergieffekt. Dette skaper nemlig både rom for mestringsfølelse, utløp og sosiale stimuli som videre skaper et godt samhold i beboerfellesskapet. Beboerne blir slik kjent med hverandre på en mer betydningsfull måte enn kun de årlige sameie møtene. Varierte løsninger som dette er en god løsning på målet til kommunal planlegging, ettersom det skaper gode lokalsamfunn.

Asker Kommunes boligpolitikk

Asker kommune har lenge jobbet med felles forankring og organisering på tvers av alle ledd i boligpolitikken. De har i dag en innovativ tilnærming som oppfordrer til å teste et utvalg av varierte løsninger i eiendomsutviklingen med boligsosiale hensyn i planverk. Det er utarbeidet en bolig politisk strategi for Asker 2016-2026 som legger føringer for boligutviklingen med hensyn til folkehelse og levekår. Det er vedtatt et boligbyggeprogram som definerer aktivitet og etablering av boliger samt. utarbeidet bestemmelser for utbyggingsavtaler.

I den boligpolitiske strategien kan det trekkes fram at kommunen:

- er en offensiv eiendomsaktør som gjør strategiske eiendomsdisposisjoner for å ivareta en helhetlig samfunnsutvikling og boligpolitiske hensyn
- sikrer planberedskap ved å godkjenne reguleringsplaner som muliggjør 350 nye boliger i året og tilrettelegge for ca. 50 rimelige boliger per år for lavinntektsgrupper, førstegangsetablerere og småhusholdninger, bl.a. ved bruk av kommunens egne tomter
- bruker plan- og bygningslovens virkemidler til å styre boligantall, boligstørrelse og boligstandard og benytter utbyggingsavtaler i samarbeid med private utbyggere der dette er hensiktsmessig
- sikrer et variert og mangfoldig boligmiljø ved å unngå konsentrasjon av kommunale og kommunalt disponible boliger og sørger for et bærekraftig og variert miljø
- utnytter Husbankens økonomiske ordninger aktivt i det boligsosiale arbeidet

Boligpolitikken strategi tar for seg alle fremtidige boliger i Asker hvor målgruppen er bred og omfatter hele befolkningen. Den retter seg både mot særlige grupper og det ordinære markedet. I utarbeidelsen av morgendagens boligløsninger har Asker kommune vært en pilotkommune i forbindelse med veiledning

i tidligfaseinnovasjonen. Innspill fra denne medvirkningsprosessen er blitt brukt til å vurdere fremtidige boligløsninger og sikre innbyggerinvolvering. Asker kommune har ambisjon om å få til et konkret innbyggerdrevet boligutviklingsprosjekt på tvers av generasjoner.

Steg i denne retningen har allerede blitt gjort i Asker Kommune i prosjektet Vestre Billingstad. Her inngikk kommunen en utbyggeravtale med boligsosiale hensyn, forankret i pbl. § 17-3. Utbyggerne forpliktet seg til å følge opsjoner i 7.4. som tilsier at de gav kommunen forkjøpsrett for inntil 2% av boligene innenfor hvert felt. Denne forkjøpsretten skulle avklares i tiden før salget av boligene ble offentliggjort for markedet og måtte gjøres gjeldende senest tre uker etter mottatt skriftlig varsel om at boligene var klargjort for salg. Valg av type leilighet og plassering var kommunens frie valg. Derimot måtte de valgte boligene være spredt på ulike felt/byggetrinn for å unngå negativ opphoping av kommunalt disponerte boliger. Kommunen hadde også forkjøpsrett for inntil 2% av boligene for tilrettelegging for bofellesskap til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Åmotåsen i Heggedal var enda et slikt tiltak hvor kommunen inngikk avtale med klausul om gjenkjøpsrett og prisregulering. Åmotåsen var en kommunal tomt som ble solgt til en privat utbygger. Tomten ble benyttet som tilleggsarealer i et større boligprosjekt hvor kommunen har klausulert at 40% av boligene skulle defineres som rimelige boliger i Asker og selges til førstegangsetablerere. Det er etablert bilpool som reduserte kostnader ved lavere parkeringskrav. Ca. 50 boliger i dette prosjektet ble lansert som rimelige boliger.

Kommunen stiftet også en utleiestiftelse for rimelige boliger kalt "Stiftelsen Ungdomsboliger i Asker". Formålet med stiftelsen er å skaffe rimelige boliger til tidsbegrenset utleie. Her er målgruppen personer under 35 år med botid i kommunen. Forretningsfører for disse prosjektene er ABBL (Asker og Bærum

Boligbyggerlag).

Selvbygging kan bli et nytt innslag i bolig politisk utbygging gjennom å tilrettelegge nevnte faktorer i skallutbyggingen for å nå behovene som er til stede. Det er svært relevant å kombinere skall-leiligheter med sosiale boformer. Ved dette kan etterspørsel rundt sosiale boformer og økonomiske spørsmål bli løst. Slike boliger sikter også mot førstegangskjøpere og de som har problemer med å komme seg inn på boligmarkedet. Et slikt tilbud kan fint opptre som en mulighet og videre steg etter oppsparing under den tidsbegrensede leien gjennom Ungdomsboliger i Asker. Fellesarealer som verksted vil i slike typer prosjekt vært et fantastisk tilskudd til byggfellesskapet. Et verksted vil være av stor nytte under egeninnsatsen og bli en møteplass hvor beboerne kan dele kunnskap og skape nye materialer til egen bolig. Utvikler tilrettelegger ikke da kun for skallbebyggelse, men også for en sosial boform som har glede av å tilføre egeninnsats sammen med andre. Dette sikrer både et variert og mangfoldig boligmiljø ved å unngå konsentrasjon av kommunale boliger, og ivaretar en helhetlig samfunnsutvikling og boligpolitiske hensyn.

Skallbebyggelse / Selvbygging

Grunnet omfattende reguleringsprosesser og strengt lovverk og byråkrati er det vanskelig å realisere selvbygging på et generelt grunnlag i Norge i dag. Dette inkluderer skallbebyggelse. På tross av at selvbygging har eksistert til alle tider, spesielt i etterkrigstiden, er utfordringen i nyere til de stadig økende kravene til utredninger, undersøkelser, dokumentasjon, forskrifter, ansvarlig utførende, med mer. I Norges lovverk er det bestemt i plan- og bygningsloven (2008) at selvbygging av egen bolig kan iverksettes på gitte vilkår. Skallbebyggelse er ikke nevnt, men det er nødvendig å redegjøre for det generelle lovverket rundt selvbygging.

Alle kan i utgangspunktet søke om å være selvbygger, men det gjelder kun ved bygging av egen bolig og egen fritidsbolig. Det er kommunen som kan godkjenne en person for ansvarsrett for egen bolig eller fritidsbolig. Man kan være selvbygger på prosjekter opp til enebolig med sekundærleilighet. Tomannsbolig og rekkehus kan man ikke være selvbygger på.

Krav for at du skal kunne være selvbygger:

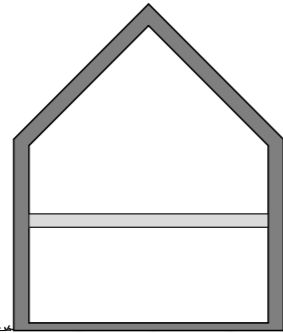
Byggearbeidene må være av liten vanskelighetsgrad (SAK10, § 9-4). Det må gjelde egen bolig eller hytte. Det vil si helårsbolig, garasje, hytte, påbygg, tilbygg, uthus og lignende. Man kan ikke være selvbygger for andre typer bygg. Du må kunne sannsynliggjøre at du, medhjelper eller firma innehar tilstrekkelig kvalifikasjon. Her legger man vekt på kompetanse og erfaring. Du må kunne sannsynliggjøre at arbeidene blir tilfredsstillende utført. Det vil si at arbeidene blir gjort i henhold til regelverket. Som selvbygger er det ikke krav til at du gjør alt arbeidet selv, og du kan hente inn fagpersoner med kompetanse på områder du selv ikke behersker. Det viktige er at det må være tydelig hvem som gjør hva.

Krav til deg som selvbygger:

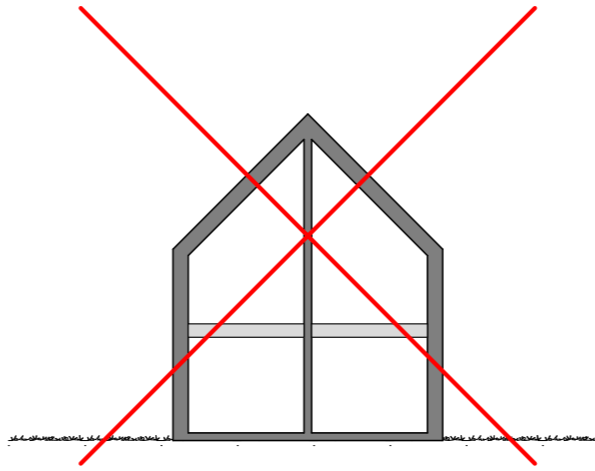
Selvbygger har ansvaret for at byggeprosjektet blir utført i samsvar med alle lover, regler og gjeldende planbestemmelser. Det må derfor hentes inn kompetanse på de fagområdene man ikke behersker selv. Dersom man som selvbygger står ansvarlig for alle fagområdene i byggesaken, er det ikke krav om å sende inn gjennomføringsplan sammen med byggesøknaden. Men dersom det er andre ansvarlige foretak i prosjektet, må man som søker ordne gjennomføringsplan, ansvarsretter og samsvarserklæringer.

Hva kan bygges av hvem?

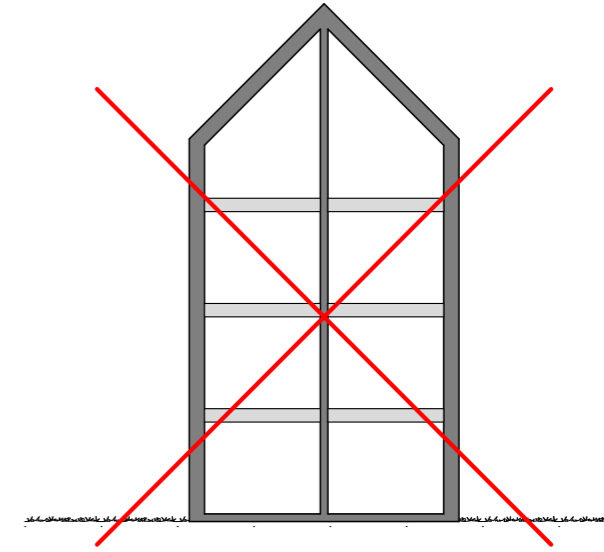
Selvbygger



Enebolig/Hytte

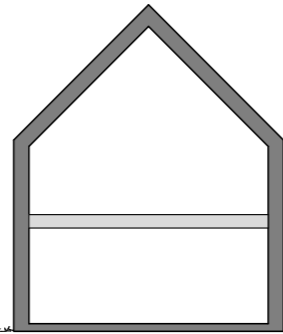


Tomannsbolig

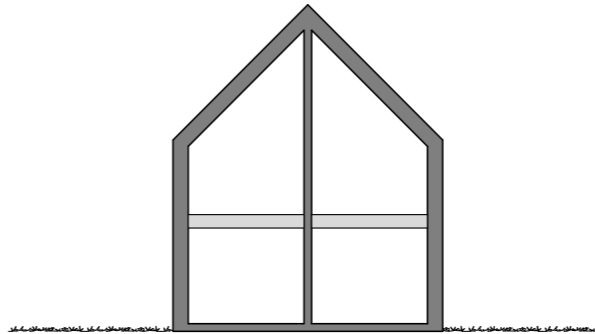


Leilighetsbygg

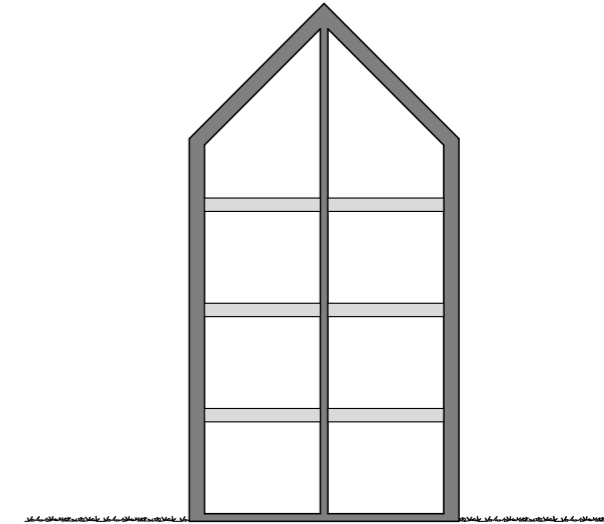
Entreprenør



Enebolig/Hytte



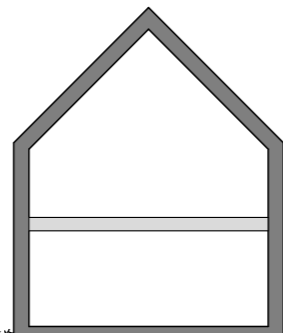
Tomannsbolig



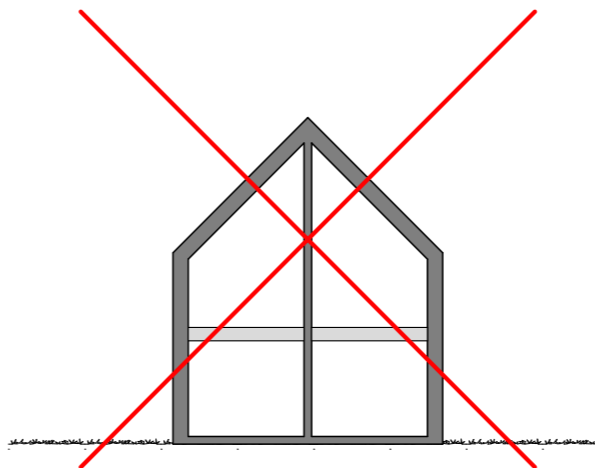
Leilighetsbygg

Selvbygger

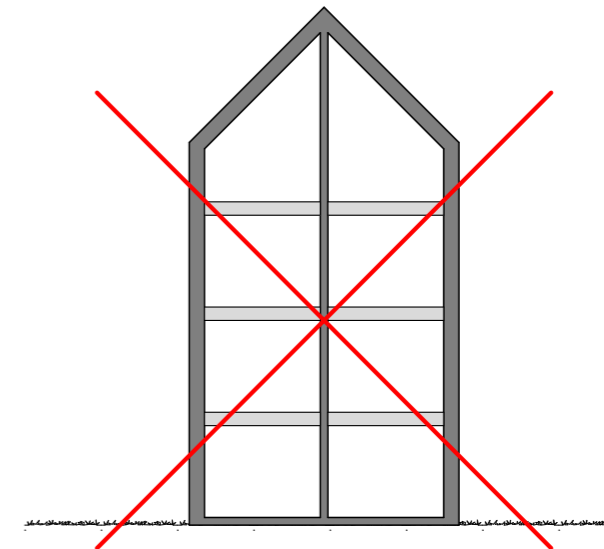
Entreprenør



Enebolig/Hytte



Tomannsbolig



Leilighetsbygg

Fordeler med å være selvbygger:

Det finnes flere fordeler med det å være selvbygger:

- Man betaler et gebyr til kommunen for hvert ansvarlig foretak i en byggesak. Dette slipper man når man er selvbygger.
- Flere håndverker firmaer kan være interessert i å gi tilbud på arbeidene når de slipper dokumentasjonskravene for ansvarlig foretak
- Du kan velge å gjøre deler av arbeidene selv, og sette bort de arbeidene du ikke behersker, eller ikke ønsker å gjøre selv.
- Når man er selvbygger, trenger man ikke å ha alle de ansvarlige foretakene på plass før byggesøknaden sendes inn til kommunen. Så man har bedre tid på seg til å hente inn håndverkere.
- Det blir ofte billigere når firmaer ikke trenger å sende inn ansvarsrett. Så om du har muligheten til å være selvbygger, kan det være flere fordeler med det. Man kan også spare penger på å velge denne løsningen. Seksjonering av boligbygg. (Eks. rekkehus, leiligheter, osv.) En får ikke seksjonert ut boenheter før etter en midlertidig brukstillatelse.

Med bakgrunn på følgende utberedning av regelverket har boligkjøper mulighet til å utføre store deler av arbeidet i egen bolig. Derimot legger regelverket ikke opp til skallbebyggelse i boligblokk på tross av at det også her er snakk om arbeid i egen leilighet. Ifølge Oslo Kommune må ansvarsretten i stor grad ligge hos fagpersoner (Solberg, 2021), noe som kan bli oppfattet som at bærende konstruksjoner, rør- og elektrisk arbeid, brannvegger og annet fagarbeid må være ferdig før kjøper kan utføre gjenstående arbeid. Dermed er arbeidet kjøper selv kan gjøre begrenset til det interiøret. Dette kan da være lettvegger, overflater, og annet mindre teknisk arbeid. Ettersom lovverket ikke har unntak for kjøpere som ønsker å utføre egeninnsats, er salg av varmt-skall mer aktuelt i Norge kontra bart-skall. Varmt-skall kan bli solgt i en tilstand som tilfredsstiller kravene selvbygging, men kan by på flere juridiske utfordringer ettersom det er i en større blokkbebyggelse. Derfor er det hensiktsmessig å undersøke kravet til midlertidig brukstillatelse og

ferdigattest.

Midlertidig brukstillatelse og ferdigattest

Dagens lovverk tilsier at alle søknadspliktige tiltak skal slutføres med ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Det følger av plan- og bygningslovens system at et tiltak ikke lovlig kan «tas i bruk» før det er gitt midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, jf. plan- og bygningsloven § 21-10 og byggesaksforskriften (SAK10) § 8-1.

Midlertidig brukstillatelse kan utstedes av kommunen når det kun gjenstår «mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig». Hvorvidt kommunen vil utstede midlertidig brukstillatelse beror på en skjønnsmessig vurdering. Det skal ikke gis midlertidig brukstillatelse dersom det gjenstår arbeider som har betydning for sikkerhet eller helse for brukerne av tiltaket. Før det foreligger midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest er det klare utgangspunktet at tiltaket ikke kan «tas i bruk».

Om temaet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tolkningsuttalelse 17/1486-2 uttalt:
«(...) *dersom det ikke foreligger midlertidig brukstillatelse, vil bruken av bygget være ulovlig. [...] Ettersom midlertidig brukstillatelse er et minimumskrav for lovlig å kunne ta i bruk bygget, innebærer dette at beboere må flytte ut frem til slik tillatelse foreligger»*

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) skriver i veilederen til SAK 10 § 8-1 at:
«(...) *tiltak kan ikke tas i bruk før kommunen har gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Det er heller ikke adgang til å la andre ta tiltaket i bruk.»*

Lovens utgangspunkt er med andre ord klart: Det er ikke tillatt å «ta i bruk» et byggverk uten at det foreligger midlertidig brukstillatelse. Ved søknad om midlertidig brukstillatelse skal boligen i følge TEK17 være såpass ferdig at boligen kan tas i bruk og leve i, og med dette betyr at alle fasiliteter som f.eks. kjøkken, dusj, wc, og ett soverom er ferdig. For eksempel trenger ikke bad nummer to å være ferdig. Det skal heller ikke være av risiko å oppholde seg/bo i huset. Det vil si manglende rekkverk, trapper, åpen isolasjon, taktekking og vinduer, for å nevne noen. Manglende trapper, rekkverk, eller lignende skal sikres og stenges av. Ved anmodning om ferdigattest skal alt være ferdig - også utomhus arbeider som planering av tomt. Derimot trenger det ikke nødvendigvis være ferdig med kantsteiner, plen etc. I forhold til skallbebyggelse tilsier ikke loven at overflater skal være behandlet eller innervegger og gulvbelegg installert. På tross av dette er det mange variabler med i bildet som gjør det krevende å påpeke eksakte vilkår for utstedelse av ferdigattest.

Variabler som kan spille inn i ferdigattesten kan variere ut ifra hvor i bygget boenheten befinner seg. Eksempelvis kan dette gjelde krav til lysinnslipp, lydisolasjon, luftkvalitet, og brannsikkerhet. Krav fra en rekke NS-standarder og normer kommer gjerne i tillegg. De strengeste vilkårene for ferdigattest er knyttet mot rom og hovedfunksjoner som er avhengige av tilkobling til innvendige vann- og avløpsinstallasjoner, jf. TEK17 §§ 13-15, 15-5 og 15-6 (2017). Loven om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse anses som absolutt på tross av det i senere tid har oppstått enkelte unntak fra pbl. § 20-9 (2008), for eksempel som følge av krigsinnvandringen fra Ukraina (Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, 2022, § 5). Kjøper mister en rekke krav i henhold til loven dersom boligen blir tatt i bruk før det foreligger nødvendig tillatelse, slik som krav på dagbøter etter buofl. § 18 (1997).

Oslo Kommune diskuterer selvbygging i sitt temahefte hvor de anbefaler utviklere å

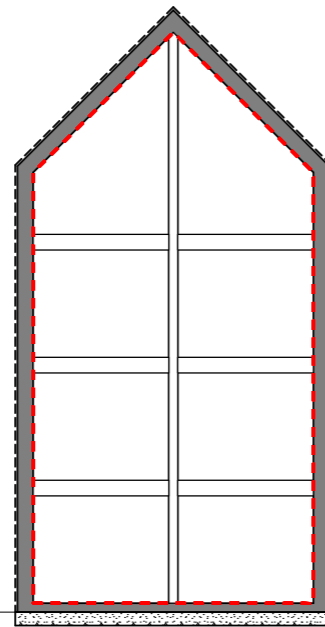
prosjekttere skallkonsepter som kan bli solgt med ferdigattest. Her foreslås det å bygge store ett-roms leiligheter der alt ansvarsbelagt arbeid er utført i henhold til TEK17 (Oslo Kommune, 2021). Dette vil tilsi at midlertidige løsninger er satt opp og at kjøkken og bad er plassert og tilkoblet i leiligheten før leilighetseier kan tilføre videre egeninnsats ved overtakelse. Tambourgården på Tøyen var et eksempel tidligere omtalt i denne teksten. Dette er også et eksempel på et skallkonsept som fikk en samlet ferdigattest før overtakelse. I Nore Sunde prosjektet i Stavanger var en annen måte for utførelse av egeninnsats foretatt. Her fikk kjøperne mulighet til å utføre egeninnsatsen i en gitt periode under byggeperioden. Arbeidene begrenset seg til gulvlegging, maling, og sparkling, men ble utført slik at utvikler i etterkant av perioden kunne søke om ferdigattest. Det trengs trolig nøye formuleringer i kontrakt og salgsmateriell i slike tilfeller. Kjøpekontrakten for Nore Sunde lød som følger:

“Utvikler kan levere boligen klar for maler/gulvlegger. Dette må avklares senest i bestillingsmøte som selger/entreprenør innkaller til. Dersom kjøper skal utføre innvendige arbeid på boligen før overtagelse, må dette skje innen 2 mnd. etter at kunden har fått tilgang til boligen. Ved egeninnsats skal kjøper ha innbetalt beløp som tilsvarer 90 % av kjøpesummen og hvor de resterende 10 % innbetales ved overtagelse.” (Nore Sunde, N/A)

Ved tilfeller det kjøper kan dra på byggeplass foreligger det strenge krav til sikkerhet. Det kan derfor tenkes at det er høyere risiko involvert ved at kjøper kan legge inn egeninnsats på en byggeplass i kontrast med et ferdigstilt skall som er i en blokk med samlet ferdigattest.

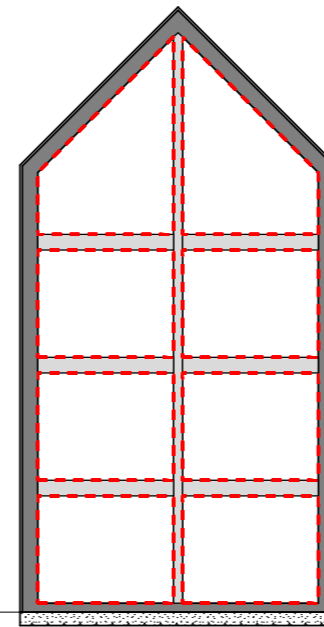
Ved bygging av leilighetsbygg med egeninnsats

Før midl. brukstillatelse



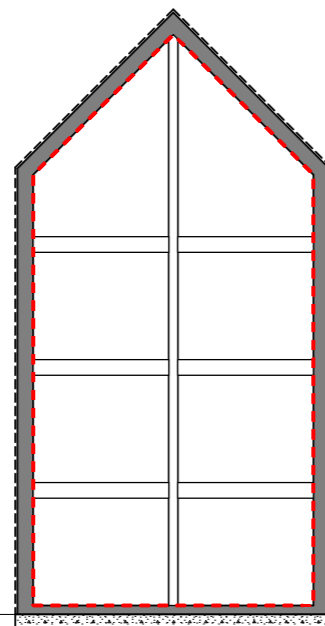
Et leilighetsbygg kan ikke sekjoneres inn i enkelt leilighetsseksjoner før midl. brukstillatelse er gitt.

Etter midl. brukstillatelse



Når midl. brukstillatelse er gitt kan enkeltleilighetne selges eller overleveres til kjøper. Det er først da at ny eier kan gjøre endinger eller egeninnsats.

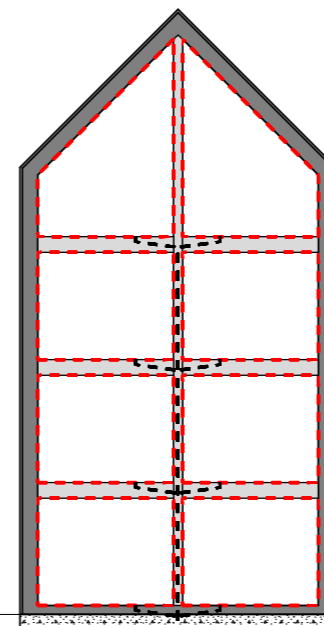
Før midl. brukstillatelse



Et leilighetsbygg kan ikke sekjoneres inn i enkelt leilighetsseksjoner før midl. brukstillatelse er gitt.

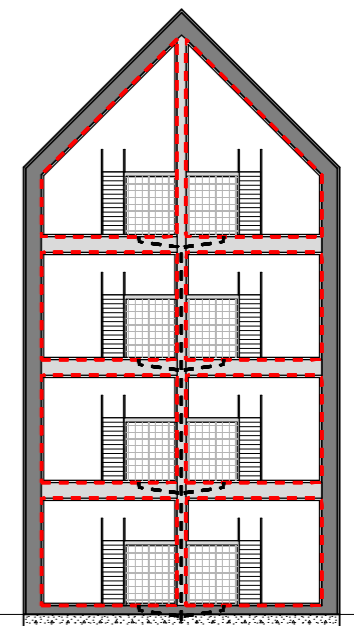
Forslag til ny regel

?



Kan enkeltleilighetne selges eller overleveres til kjøper før midl. brukstillatelse slik at ny eier kan gjøre en større del av jobben selv?

Etter midl. brukstillatelse



Når midl. brukstillatelse er gitt kan enkeltleilighetne selges eller overleveres til kjøper. Det er først da at ny eier kan gjøre endringer eller egeninnsats.

Ved bygging av leilighetsbygg. Når kan en kjøper overta sin leilighetsseksjon?



Ved bygging av leilighetsbygg. Når kan en kjøper overta sin leilighetsseksjon?



Garantistillelse

Reglene rundt garantistillelse er hensiktsmessig å undersøke for å forstå utviklers plikter til utførelse og risiko som kan medfølge dersom utførelse ikke er gjort på en tilfredsstillende måte. Utviklers garantistillelse skal sikre oppfyling av avtalen som følge av boufl. § 12 (1997). Bustadoppføringslova skiller mellom to typer garantistillelser, hvorav § 1 (1) bokstav a omhandler selvbygget enebolig og § 1 (1) bokstav b er angående blokkbebyggelse hvor utvikler står som byggherre for hele prosjektet. I følge § 1 (1) bokstav b skal utvikler slutføre sitt arbeid med ferdigattest for hele prosjektet, noe som fører til redusert risiko for utvikler og likviditet til selskapet.

Ved § 1 (1) bokstav a er kravet til garantistillelse minst 10% av samlet vederlag, jf. § 12 (3), og gjelder i fem år fra overtakelse av boligen. Større leilighetsbygg, ved § 1 (1) bokstav b og omhandlet av § 12 (4), har garantistillelse med en sats på 5% av samlet vederlag inntil fem år fra overtakelse. Eventuelle krav som blir gjort gjeldende under byggings prosessen utgjør 3%. Disse satsene kan bli forhandlet høyere dersom det finnes hensiktsmessig, men aldri lavere, jf § 3. Slike garantier kan bli utstedt av garantister i Norge som Matrix Insurance, IAM Insurance, og Atlas Garanti, for å nevne noen (Westhagen-Fladset & Boye, 2023).

Tidligere var det ikke krav til garanti i det boligen var ansett som ferdigstilt, noe som ble endret i 2019 da Avhendingslova (avhl.) (1992) fikk en revidering. Revideringen knyttet til garantistillelse etter boufl. § 12 tilsier nå at utvikler likevel må stille garanti innen seks måneder etter ferdigstillelse, jf. Avhl. § 2-11. Denne lovendringen kom som følge av avventende salg av prosjektet til ferdigstillelse var klar slik at utvikler ikke trengte å binde opp kapital til lovpålagte garantier. Mange har i ettertid stilt spørsmål rundt betydningen av ordet ferdigstilt ettersom ferdigattest og

midlertidig brukstillatelse ikke har noe å si for når boligen ansees som ferdigstilt. Justis- og beredskapsdepartementet (2019) gav en tolkningsuttalelse som tilsa at boligen ansees som ferdigstilt når alle arbeider er utført.

I forbindelse med selvbygging er det greit å forstå hvordan garantireglene utspiller seg dersom kjøper selv utfører deler av ferdigstillelsen. Garantien fra utvikler gjelder for kjøper dersom kjøper bruker fagfolk til egeninnsatsen og kan bli risikert mistet dersom arbeidet blir utført på egenhånd (Huseierne, 2018). Garantireglene må derimot ikke forveksles med den lovpålagte retten til reklamasjon. Dermed kan beboerne miste garantien dersom de legger inn egeninnsats på egenhånd.

Gjeldende lovverk om ferdigattest i Nederland

Lovverket som skal omtales her vil omhandle større leilighetsbygg og tilfeller hvor kjøper inngår avtale om kjøp av leilighet direkte fra utvikler, som i boufl. § 1 (1) bokstav b (1997). Den byggetekniske forskriften i Nederland er kalt “bouwbesluit” og inneholder ulike vilkår og krav for byggearbeid (Overheid, 2012). Bouwbesluit er et supplement til “woningwet” som er dagens bolig lov. 1. januar 2024 vil en ny lov kalt “Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen” (WKB-loven) iverksettes. Denne loven vil i større grad fokusere på å kvalitetssikre bygg ved å flytte de tekniske vurderingene og kommunens bygningstilsyn over til anerkjente kvalitetsansvarlige (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Myndighetene mener at dette vil bidra til å redusere omfanget av mangler og feil underveis i byggeprosessen.

Videre vil WKB-loven også stille krav til en rekke tillatelser før boligen kan tas i bruk av kjøper. Byggherren er ansvarlig for å gi innsyn, oppdatere og overlevere

informasjon, tegninger og kvalitetskontroller til kvalitetssikringsansvarlig underveis i prosessen, slik at de kan gjøre vurderinger av hvorvidt arbeidet kan anses som godkjent i henhold til lovverket (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Ved ferdigstillelse av byggearbeidet, og ved klarsignal fra kvalitetssikringsansvarlig, skal mappen med informasjon, tegninger og kvalitetskontroller bli sendt inn til kommunen for godkjenning. Ved overlevering av mappen har kommunen 10 dager til å godkjenne innholdet på slik at kjøper deretter kan ta boligen i bruk (Westhagen-Fladset & Boye, 2023).

Casco-leiligheter leveres stort sett ikke med ferdigattest, men kan overtas av kjøper for videre opparbeidelse (Ikbenfrits, 2022b). Kjøper kan derimot ikke overnatte i boligen under denne opparbeidelsen frem til det foreligger ferdigattest. Det blir anbefalt å ta med en fagkyndig under overtakelse slik at det kan bli utarbeidet en tilstandsrapport. Utvikler får også utarbeidet sin egen tilstandsrapport. Det anbefales også at dersom kjøper skal foreta obligatoriske arbeider burde en uavhengig kvalitetssikringsansvarlig få oppdraget. Et annet alternativ er å gi et tilleggsoppdrag til den eksisterende kvalitetssikringsansvarlige hos entreprenøren i prosjektet. Deretter vil kvalitetssikringsansvarlig søke ferdigattest på vegne av kjøper. Dette var blant annet tilfelle i prosjektet Amstellloft, hvor hver enkelt kjøper selv søkte ferdigattest ved ferdigstillelse av egen leilighet (Solberg, 2021). Med andre ord krever ikke kommunen en samlet ferdigattest for hele bygget i slike skall-leilighets prosjekter.

Gjeldende lovverk om garantistillelse i Nederland




Nederland har garanti som sikrer oppfyllelse av avtalen dersom entreprenøren går konkurs og beskytter mot skjulte feil eller mangler etter overtakelse av boligen. Dette blir kalt “afbouwgarantie” og kan fås gjennom tre ulike

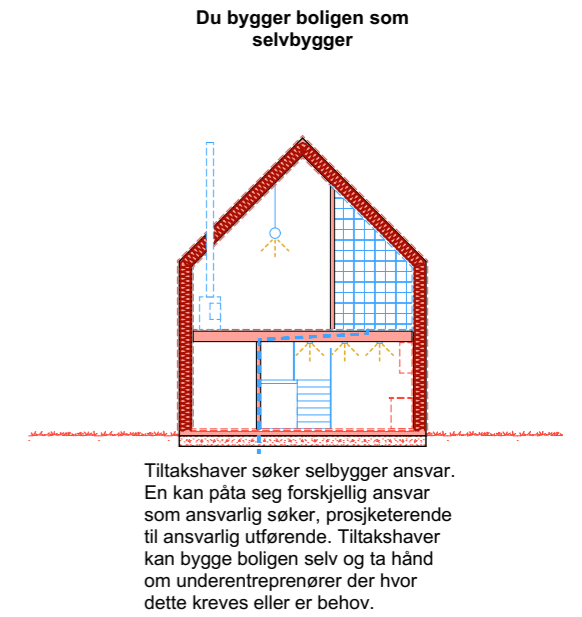
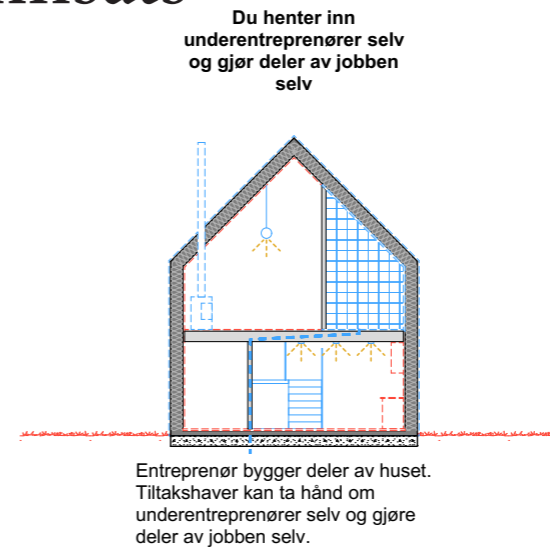
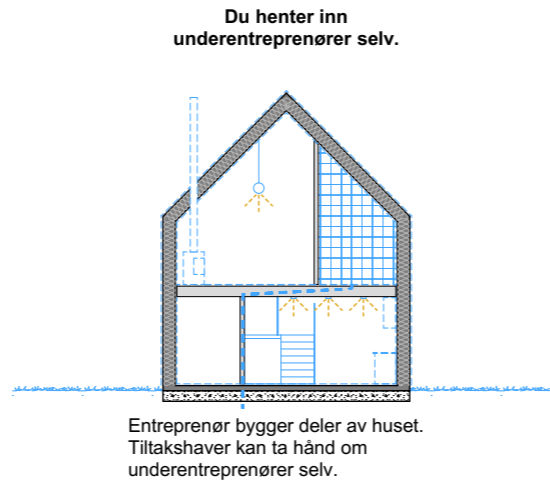
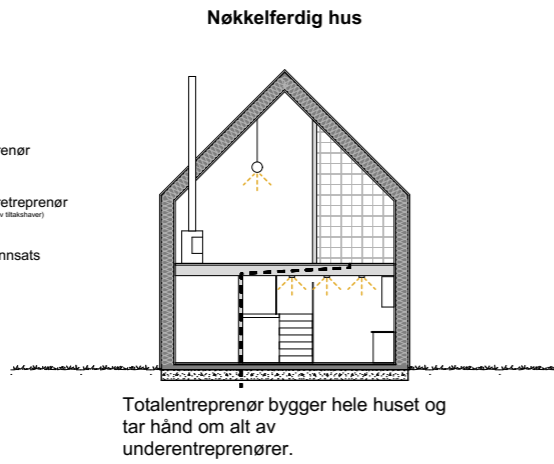
leverandører i Nederland; Woningborg, SWK og BouwGarant (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Villkårene er noe ulike blant leverandørene, men varigheten er den samme. Garantien varer i seks år og starter tre måneder etter overlevering. Dersom entreprenøren går konkurs, vil SWK og Woningborg engasjere en ny entreprenør. BouwGarant dekker kun kontraktssummen, men tilbyr nyboliggaranti, transformasjonsgaranti og renoveringsgaranti. Maksimal kompensasjon per garantibevis i nyboliggarantien er 50% av samlet vederlag, ekskludert tomt (Bouwgarant, N/A). I motsetning til BouwGarant, dekker SWK's nyboliggaranti 100% av samlet vederlag.

Det ser derimot ut til at garantiordninger på bygg ikke er lovpålagt ettersom woningwet og bouwbesluit ikke har skrevet om “garantie”. På tross av at det muligens ikke er lovregulert garantiordninger vil banker i Nederland nekte utbetaling av lån dersom det ikke foreligger garantistillelse (Westhagen-Fladset & Boye, 2023). Dermed vil det være svært ugunstig å unnlate garantistillelse for de fleste selvbyggere. Garantien vil derimot ikke dekke egeninnsats utført uten bruk av fagfolk. Den dekker kun egeninnsats utført av allerede utførende entreprenør. Dersom nye entreprenører blir engasjert av kjøper til arbeid av egeninnsats, må kjøper selv sørge for at ytterligere garantier for disse arbeidene etableres.




Muligheter med egeninnsats

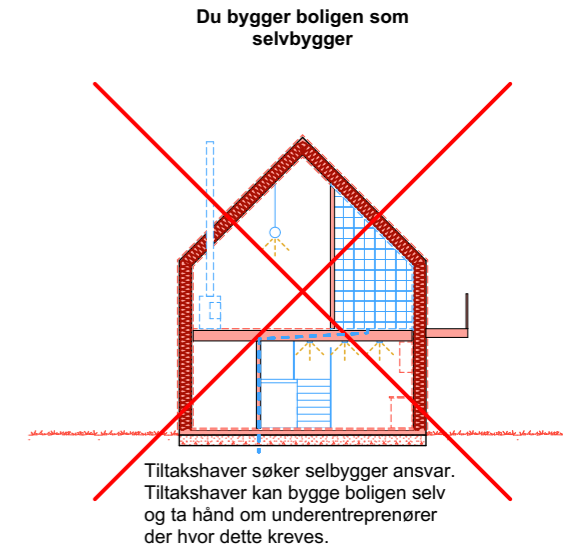
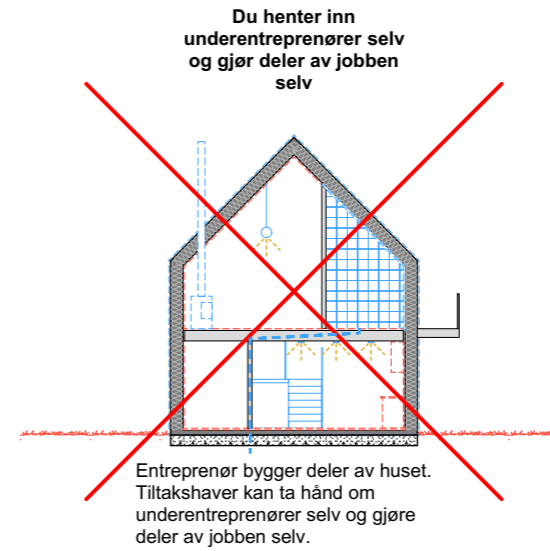
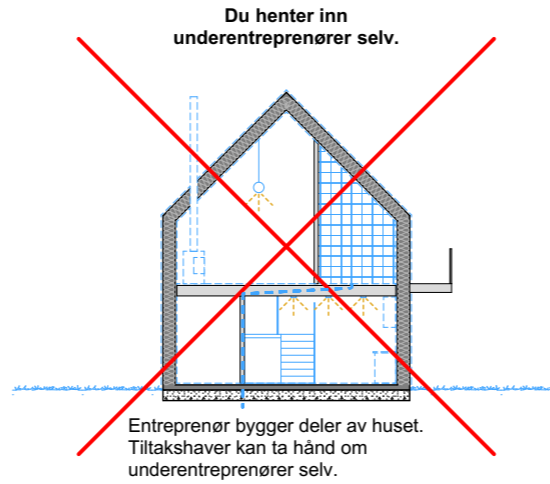
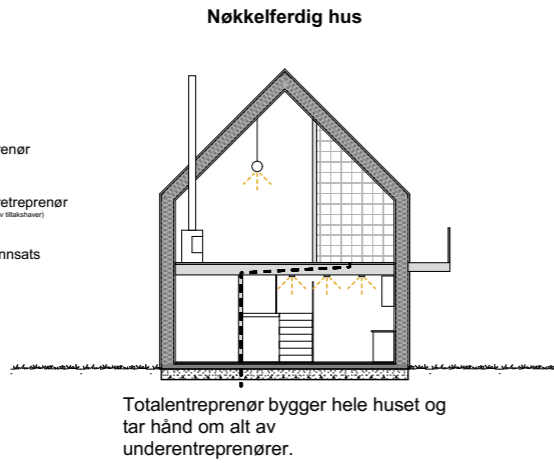
Muligheter for egeninnsats under bygging av egen bolig med henhold til dagens regelverk

-  Entreprenør
-  Underentreprenør (innehvert av tiltakshaver)
-  Egeninnsats

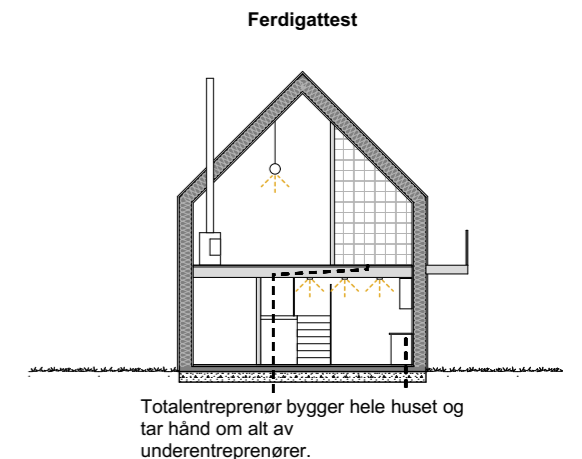
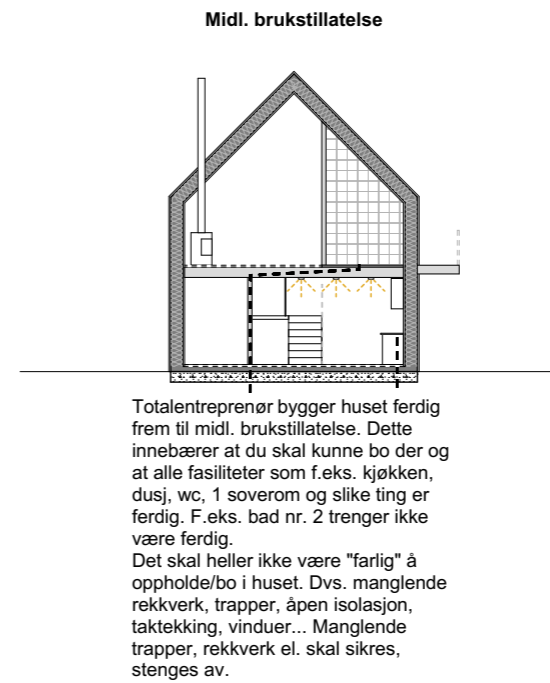
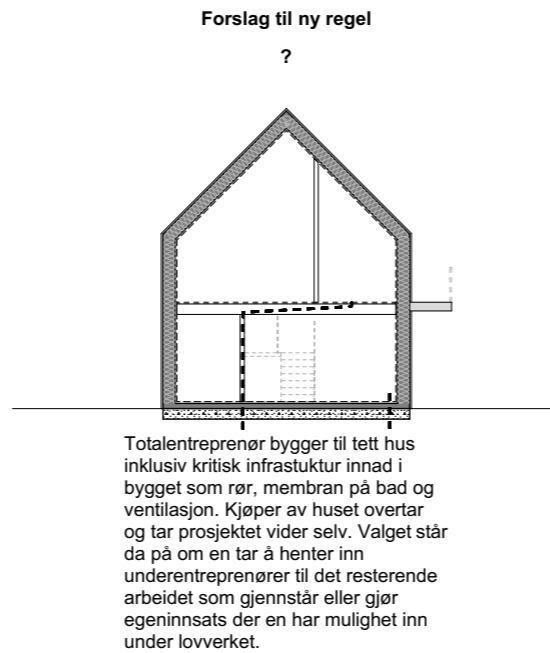
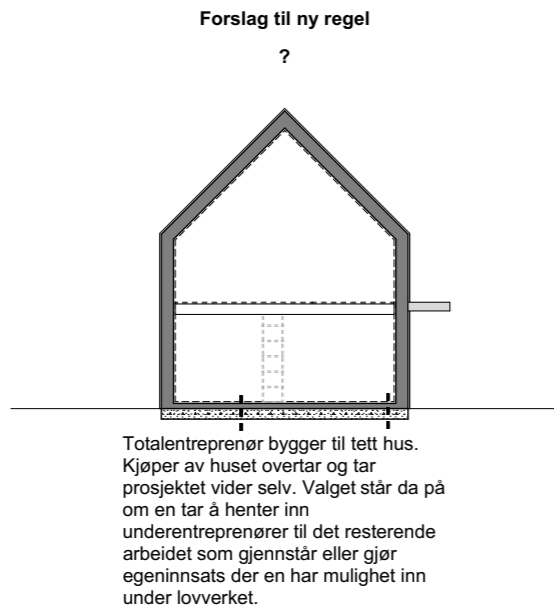


Hvis boligen bygges av en eiendomsutvikler

-  Entreprenør
-  Underentreprenør (innehvert av tiltakshaver)
-  Egeninnsats



Hvis boligen bygges av en eiendomsutvikler. Når kan en kjøper overta boligen?



Forslag til lovendringer

Ved denne juridiske gjennomgangen kan det påpekes at slik lovverket er i dag er det ikke rom for utstedelse av midlertidig brukstillatelse til boliger bygget som skallbebyggelser. Lovverket blir stadig mer gjennomregulert med ytterligere lovkrav som gjør det vanskelig å komme med nye boformer som er i takt med dagens lovverk. For å kunne gjennomføre tiltak i boligmarkedet som tilbyr boliger for førstegangskjøpere og andre forbrukere som ikke har de privilegerte mulighetene til å komme seg inn på boligmarkedet er det viktig å gjøre lovmessige endringer. Disse endringene vil skape trygge rammer og støtteapparater rundt alternative boformer, noe som gjør prosessen, både for forbruker og selger, enklere.

I dag er skall-boliger ikke mulig i praksis ettersom overleverte boliger kreves å ha ferdigattest som er søkt av tiltakshaver eller ansvarlig søker og godkjent av kommunen. Dette er grunnet søknadspliktige tiltak som skal være slutført. Derimot er det ikke mulig å slutføre boliger med ferdigattest dersom forbruker har valgt å benytte fravalg uten å erstatte disse med nye tilvalg. Utvikler må oppføre midlertidige elementer for å gjennomføre boligen etter kravene til ferdigattest. Dette skaper dermed en konflikt mellom ferdigattest og skall-bebyggelse, som videre resulterer i boliger som ikke samsvarer med forbrukers preferanser. Så snart boligen har fått ferdigattest står forbruker fritt til å bytte ut de midlertidige elementene, noe som fører til dobbeltarbeid. Det er hverken bærekraftig eller lønnsomt og kan bli oppfattet som dobbeltmoralsk.

Nederland og Norge har flere likhetstrekk ved deres lovmessige systemer. På sett og vis kan Nederland sin byggetekniske forskrift (bouwbesluit), og boligloven (woningwet) sammenlignes med Norges forhold mellom TEK17 og plan- og bygningsloven. I kontrast kan nederlandske forbrukere overta boligen før ferdigattesten er forelagt og dermed starte

arbeidet når boligen fortsatt har en skall-tilstand. I etterkant av arbeidet vil en nederlandsk forbruker engasjere en kvalitetssikringsansvarlig som videre søker ferdigattest for den gjeldende boligen.

Til å begynne med er det viktig å nevne skallbebyggelse som en alternativ boform i lovverket, slik som Kommunal- og Distrikts departementet foreslo ved implementering av Leie til Eie og Deleie i Borettslagsloven og Eierseksjonsloven.

Ved å bygge på forslagene til lovendringer i eierseksjonsloven vil § 6 få foreslått punkt e. og vil lyde:

§ 6 e. Skall-bolig

Med skall-bolig menes i denne loven avtale om salg og kjøp av en bolig levert i skall-tilstand. Dette tilsier salg av en enhet som har fått opp grunnstrukturen, men kan mangle gulvoverflater, dører, kjøkken, baderomsinnredning, og veggfinish. Bolig blokken skal kunne få en samlet ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse som gjelder overordnet konstruksjon og fellesarealer for forbruker kan igangsette arbeid i deres skall-seksjon. Tilstanden av boligen skal være i den forstand at den ikke påvirker eierseksjonssameiet i sin helhet og har opplegg av rør, elektrisitet og innlagt isolasjon. Boligen skal kunne bos i av forbruker og bygges opp etter forbrukers eget ønske med begrensning av boligens bærekonstruksjon, rørstruktur og seksjonsareal.

Minst ett toalett og vask skal være på plass for forbruker bor i boligen. Toalettet og vasken trenger derimot ikke å være i boligen før overtakelse. Skall boligen skal ferdiggjøres innen en forhåndsbestemt periode på inntil 5 år og før videre salg. Fristen blir regnet fra avtaleinngåelsen.

Avtalen må fastsette

- a. salgsprisen på boligen*
- b. hvordan feil og mangler ved boligen skal håndteres*
- c. hva som inkluderes i boligen/mangler i*

boligen

Med utgangspunkt i at lovendringene til Kommunal- og Distrikts departementet trer i kraft vil et nytt forslag til lovendring i Borettslagsloven falle under §1-10 og lyde:

§ 1-10 Skall-bolig

Med skall-bolig menes i denne loven avtale om salg og kjøp av en bolig levert i skall-tilstand. Dette tilsier salg av en enhet som har fått opp grunnstrukturen, men kan mangle gulvoverflater, dører, kjøkken, baderomsinnredning, og veggfinish. Bolig blokken skal kunne få en samlet ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse som gjelder overordnet konstruksjon og fellesarealer for forbruker kan igangsette arbeid i deres skall-seksjon. Tilstanden av boligen skal være i den forstand at den ikke påvirker borettslaget i sin helhet og har opplegg av rør, elektrisitet og innlagt isolasjon. Boligen skal kunne bos i av forbruker og bygges opp etter forbrukers eget ønske med begrensning av boligens bærekonstruksjon, rørstruktur og seksjonsareal.

Minst ett toalett og vask skal være på plass for forbruker bor i boligen. Toalettet og vasken trenger derimot ikke å være i boligen før overtakelse. Skall boligen skal ferdiggjøres innen en forhåndsbestemt periode på inntil 5 år og før videre salg. Fristen blir regnet fra avtaleinngåelsen.

Avtalen må fastsette

- a. salgsprisen på boligen*
- b. hvordan feil og mangler ved boligen skal håndteres*
- c. hva som inkluderes i boligen/mangler i boligen*

Forslaget til lovendring i byggesaksforskriften skal lyde:

§ 5-3.Gjennomføringsplan

(ledd 6) Ved skall-bolig prosjekt skal gjennomføringsplanen gjelde for overordnet konstruksjon og fellesarealer. Det er ikke nødvendig med gjennomføringsplan for de seksjonerte enhetene solgt som skall-leiligheter.

Det kan bli gitt ferdigattest på disse boligene med krav om befaring etter ett år etter overtakelsesdato for å forsikre at grunnleggende elementer i boligen er til stede.

§ 6-8 Selvbygger

Kommunen kan godkjenne person for ansvarsrett som selvbygger av egen bolig, skall-bolig eller fritidsbolig, uten hensyn til kravene til ansvarlige i kapitlene 9, 10 og 11, dersom personen sannsynliggjør at arbeidet godkjenningen gjelder vil bli utført i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Ansvarsrett kan gis for funksjonene søker, prosjekterende og utførende for fagområder i tiltaksklasse 1.

§ 8-1.Ferdigstilling av tiltak

(ledd 7) Ferdigattest for skall-bebyggelse skal bli behandlet som søknad om ferdigattest for overordnet konstruksjon og fellesarealer. Gjennomføringsplanen skal med dette gjelde fellesarealer, utearealer, garasje, bygningskonstruksjon, rør og elektrisitet, og andre konstruksjonsmessige tiltak som ikke angår skall-enhetene. Derimot skal ferdigattesten fremlegge skall-enhetenes tilstand.

§ 12-1.Tiltakshavers ansvar

(ledd 4) Der tiltakshaver er godkjent som selvbygger etter § 6-8, er han ansvarlig for de deler av tiltaket der det ikke benyttes foretak med selvstendig ansvarsrett. Dersom selvbygger eier en skall-enhet, vil selvbygger kun være ansvarlig for sin seksjon.

Diskusjon og veien videre



Tiltak for muliggjørelse av nye boformer

Ønsker Endring

Asker kommune mfl. ønsker en endring i boligmarkedet ved å kunne tilby alternative boformer. Med dette, et søkelys på boformer som inkluderer og lager muligheter for førstegangskjøpere. Arkitektene og utviklerne blir dermed utfordret til å tenke nytt og skape prosjekter med brukervedvirkning og demokrati. For å kunne realisere dette er det viktig at de skjønsmessige og juridiske vurderingene ser mulighetene for slike typer prosjekter. Med kontinuerlige innstramminger og reguleringer i lovverket er nytenkende boformer vanskelig å realisere innenfor rimelige budsjetter. På tross av at byggetekniske forskrifter og lovmessige reguleringer er velfungerende i stor grad, er de ikke bestemt og iverksatt med alternative boformer i baktanke, og særlig ikke for selvbyggere. Det nåværende reglementet og boligtilbudet fungerer bra for de som har muligheten til å betale slike priser, men utelukker resten av mangfoldet. Med det nasjonale målet om å skape boliger for alle tillater ikke dagens lovverk at kommunene kan gjøre fremtidsrettede tiltak for å nå disse målene.

Klima-Krav

Med EUs nye klima-krav for energieffektivisering vil byggeprosessen bli enda mer komplisert og kostbar. Ettersom Norge er med i EØS-avtalen og er tilsluttet Paris avtalen, har Norge ansvar for å ta tiltak som gjør det mulig å nå målene til EUs satte tidsfrister. Første frist er i 2030 hvor alle nybygg skal være nullutslippsbygg. Kort tid etter, i 2033, må alle eksisterende boliger ha energiklasse D eller høyere. Siste målsettingen er i 2050 hvor alle bygg, både nybygg og eksisterende, skal være nullutslippsbygg (energi klasse A). Ettersom disse tiltakene vil

ha stor betydning på energieffektiviseringen i husstandene vil dette hjelpe Norges energibruk. Dette er spesielt relevant ettersom prognosene tilsier at Norge vil ha mangel på strøm allerede i løpet av 2025-2026. Dette vil føre til mangel på strøm til transport og energi, noe som vil påvirke samfunnet alvorlig.

Nederland har lignende problemer ettersom de går tomme for gass. Landet har derfor satt krav til at alle husstander med gassovn må bytte denne ut med varmepumpe i 2026. Andre tiltak Nederland har gjort er å sette krav til utbyggere om å oppgradere utleieobjektene sine til energiklasse D før 2030. Dersom de ikke oppfyller dette kravet innen den tid får de ikke leie ut objektet sitt. En stor andel av boligene i Nederland er utleie boliger. Ved å gjøre sette krav til disse boligene vil allerede en stor prosent av husstandene i Nederland ha nådd EU sine mål før 2033. Derimot er tiltak til energieffektivisering en kostfull prosess. I Norge antar analytikere at denne kostnaden vil komme på rundt 1 million kroner, en kostnad som vil påvirke 65% av norske huseiere. Nederland har tatt økonomiske tiltak gjennom støtte ordninger og fjerning av renter for utleiere og de som ønsker å gjøre boligen sin energieffektiv, men ikke har tilstrekkelig lønn. Blant annet er 120 millioner euro satt av til støtte for utleiere med flere boliger. Norge har også startet en økonomisk prosess hvor fylker og kommuner har startet egne tilskuddsordninger og hvor Husbanken gir støtte til kommuner som ønsker å gjøre energi-tiltak på kommunale boliger. Som Nederland, har Norge satt av 400 millioner kroner til energieffektivisering i statsbudsjettet. For at Norge også skal kunne nå kravene til EU må den norske stat sette i kraft egne regler som fører til at nordmenn starter energieffektiviserings prosessen så fort som mulig. I tillegg må staten sette av enda mer penger i statsbudsjettet slik at det blir økonomisk

mulig for folket å igangsette et slikt prosjekt.

EUs nye tiltak vil føre til at det blir dyrere å bygge. Dette vil også påvirke skallboliger. Det kan dermed bli et enda større spørsmål rundt finansiering av et slikt prosjekt og om det er økonomisk gunstig for kjøper som allerede ikke har økonomisk kraft til å komme seg inn på dagens boligmarked. Derimot er noe av hovedproblemet for at selvbygger prosjekter ikke sees så mye i Norge på grunn av mangel på tilpasset regelverk. Dette gjør det vanskelig å skaffe finansiering i byggefasen. Det er også mangel på passende tomter. Her har kommunen et ansvar og en mulighet til å samarbeide med arkitektene og folket slik at flere tomter kan reguleres til bruk for alternative boformer. Nederland og Norge har flere likhetstrekk ved deres lovmessige systemer. På sett og vis kan Nederland sin byggetekniske forskrift (bouwbesluit) og boligloven (woningwet) sammenlignes med Norges forhold mellom TEK17 og plan- og bygningsloven. Men nederlandske forbrukere overtar boligen før brukstillatelse er utstedt og dermed starter arbeidet når boligen fortsatt har en skall-tilstand. I etterkant av arbeidet vil en nederlandsk forbruker engasjere en kvalitetssikringsansvarlig som videre søker ferdigattest for den gjeldende boligen. Nederlands lovverk burde sterkt tas i betraktning ved forslag til lovendring i dagens norske lover.

Midlertidig brukstillatelse, ferdigattest og finansieringsmodeller

I forbindelse med selvbygging er det viktig å definere skallbebyggelse som en alternativ boform i lovverket, slik som Kommunal- og Distrikts departementet foreslo ved implementering av Leie til Eie og Deleie i Borettslagsloven og Eierseksjonsloven.

§ 6 e. (eierseksjonsloven) / § 1-10 (borettslagsloven) Skall-bolig

Med skall-bolig menes i denne lov avtale om salg og kjøp av en bolig levert i skall-tilstand. Dette tilsier salg av en enhet som har fått opp grunnstrukturen, men kan mangle gulvoverflater, dører, kjøkken, baderomsinnredning, og veggfinish. Bolig blokken skal kunne få en samlet ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse som gjelder overordnet konstruksjon og fellesarealer før forbruker kan igangsette arbeid i deres skall-seksjon. Tilstanden av boligen skal være i den forstand at den ikke påvirker eierseksjonssameiet/borettslaget i sin helhet og har opplegg av rør, elektrisitet og innlagt isolasjon. Boligen skal kunne bos i av forbruker og bygges opp etter forbrukers eget ønske med begrensning av boligens bærekonstruksjon, rørstruktur og seksjonsareal.

Minst ett toalett og vask skal være på plass for forbruker bor i boligen. Toalettet og vasken trenger derimot ikke å være i boligen før overtakelse. Skall boligen skal ferdiggjøres innen en forhåndsbestemt periode på inntil 5 år og før videre salg. Fristen blir regnet fra avtaleinngåelsen.

Avtalen må fastsette

- a. salgsprisen på boligen*
- b. hvordan feil og mangler ved boligen skal håndteres*
- c. hva som inkluderes i boligen/mangler i boligen.*

Lovmessig er det viktig at det kan bli gjort endringer slik at skall-leiligheter og selvbyggerprosjekter kan bli gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse når de har en varmt-skall standard. Dette er fordi byggelån er ugunstig for kjøperne og kan være en stor økonomisk faktor til hvorfor forbrukere ikke ønsker å ta for seg et slik prosjekt. Økonomisk sikkerhet som blant annet kommer gjennom en lavere rente er av stor betydning for kjøper. Dette har tidligere blitt gjort på Tambougården, hvor prosjektet fikk en samlet ferdigattest før overrekkelse av skall-leilighetene.

Midlertidig brukstillatelse blir gitt på bakgrunn av en skjønsmessig vurdering

hvor mindre vesentlig arbeid gjenstår. Ved ferdigstilling av et varmt-skall vil dette tilsi at skallet har rørinstallasjoner på plass til bad og kjøkken og isolering og brannsikkerhet er ivaretatt. Det gjenværende arbeidet kan da være overflatebehandlinger eller arbeid som ikke har betydning for sikkerhet og helse annet enn personlig bruk og komfort (f.eks. kjøkken og bad). TEK17 sier at dusj, wc, kjøkken, og ett soverom skal være ferdig for å få midlertidig brukstillatelse. Dette blir lempet på. Derimot kan det argumenteres at flere leiligheter blir solgt som studioleiligheter uten soverom, så krav på plassering av soverom sees på som unødig. Mange ønsker gjerne å kunne velge innvendige materialer selv, slik som fliser, farger og kjøkken. Ved leveranse av nybygg vil dette i mange tilfeller føre til dobbeltarbeid prosjekt (f.eks. kjøkken rives og nye kommer inn), noe som ikke er bærekraftig.

Forslag til lovendring i byggesaksforskriften skal lyde:

§ 5-3. Gjennomføringsplan

(ledd 6) Ved skall-bolig prosjekt skal gjennomføringsplanen gjelde for overordnet konstruksjon og fellesarealer, som brannsikkerhet. Det er ikke nødvendig med gjennomføringsplan for arbeidene innenfor enhetene solgt som skall-leiligheter.

Det kan bli gitt ferdigattest på disse boligene med krav om befarig etter ett år etter overtakelsesdato for å forsikre at grunnleggende elementer (som bad og kjøkken) i boligen er til stede.

§ 6-8 Selvbygger

Kommunen kan godkjenne person for ansvarsrett som selvbygger av egen bolig, skall-bolig eller fritidsbolig, uten hensyn til kravene til ansvarlige i kapitlene 9, 10 og 11, dersom personen sannsynliggjør at arbeidet godkjenningen gjelder vil bli utført i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Ansvarsrett kan gis for funksjonene søker, prosjekterende og utførende for fagområder i tiltaksklasse 1.

§ 8-1. Ferdigstilling av tiltak

(ledd 7) Ferdigattest for skall-bebyggelse skal bli behandlet som søknad om ferdigattest for overordnet konstruksjon og fellesarealer. Gjennomføringsplanen skal med dette gjelde fellesarealer, utearealer, garasje, bygningskonstruksjon, rør og elektrisitet, og andre konstruksjonsmessige tiltak som ikke angår skall-enhetene. Derimot skal ferdigattesten fremlegge skall-enhetenes tilstand.

For mulighet til gjennomføring på den økonomiske fronten kan modulbygg være et alternativ til fremtiden av skall-overtakelser. Modulbygg er separate elementer som er prefabrikkerte i et lagerbygg og sendt til byggeplass. Her blir de kombinert til en sammensatt enhet. Modularitet i boligproduksjon kan optimalisere og effektivisere konstruksjonsprosessen, og kan i senere tid byttes ut og enkelt repareres. De har lang levetid og kan også produseres bærekraftig (Larsson, N/A). Fordelen med denne type bygging er at målene er ofte standardisert og kan enkelt masseproduseres og bli levert som skall til byggeplassen. De har ikke bærende innervegger innenfor modulens rammer og gir dermed store muligheter for fleksible og åpne løsninger som lett kan tilpasses til beboerens- og de neste generasjonenes behov. Alternativt kan god arkitektur bli etablert/ ivaretatt gjennom komponentbyggeri ettersom denne måten også tar for seg standardiserte løsninger som minsker produksjonsrisiko og øker verdikjedekonfigurasjonen.

Andre økonomiske tiltak, uavhengig av bygge form, er finansieringsmodeller som baseres på leie og eie andeler. Forslag nevnt er Leie til Eie og Deleie modeller. Disse modellene vil tillate flere forbrukere med mindre egenkapital til å få muligheten å komme seg inn på boligmarkedet.

Ved å sette rammer rundt slike kontrakter og stadfeste disse modellene i lovverket vil det øke realiseringsevnen slik at finansieringsmodellene kan bli tilbudt i samsvar med etterspørselen. Dermed må det gjøres endringer i, blant annet, borettslagsloven og eierseksjonsloven. Det burde spesifiseres en maksimal tidsperiode opsjonen skal gjelde og spesifiserte regler og rammer rundt avtaleinngåelsen. Kommunal- og Distrikts departement la frem forslag til endringer i borettslagsloven ved høringen 03.07.23. De lyder følgende:

“§ 1-8 (Borettslagsloven) og § 6 c. (Eierseksjonsloven). Leie til Eie

Med Leie til Eie mener vi i denne loven avtaler om utleie av bolig til en eller flere fysiske personer som innenfor en forhåndsbestemt periode på inntil 5 år har rett til å kjøpe boligen («avtalen»). Fristen blir regnet fra avtaleinngåelsen.

Avtalen må fastsette

a. salgsprisen på boligen

b. leieprisen på boligen

c. Hvordan skal feil og mangler ved boligen skal bli håndtert.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 36)

Tilsvarende for regulering og fastsettelse av leie gjelder husleielova kapittel 4. Her har Kommunal- og Distrikts departementet foreslått:

“§ 1-9 (Borettslagsloven) og § 6 d. (Eierseksjonsloven). Deleie

Med deleie mener vi i denne loven avtaler om delt eierskap av en bolig mellom en fysisk og en juridisk person, hvor den fysiske personen har en rett til å kjøpe seg inn i hele boligen («avtalen»). Den fysiske personen må eie en ideell andel på minst 50 prosent av boligen, og den juridiske personen eier den resterende delen. Den fysiske personen må ha en eksklusiv bruksrett til hele boligen.

Avtalen må fastsette

a. klare prinsipper for hvordan salgsprisen på den resterende delen av boligen skal bli besluttet

b. hva forbrukeren må betale i honorar for bruk av hele boligen

c. Hvordan feil og mangler ved boligen skal bli håndtert.

Den juridiske personen kan ikke kreve sameiet oppløst etter lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameie § 15 i en periode på 10 år fra inngåingen av avtalen. Dette gjelder likevel ikke dersom forbrukeren vesentlig misligholder sine plikter etter avtalen. Husleielova kapittel 4 gjelder tilsvarende for fastsetting av leie, regulering av leie mv.”
(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 36)

Videre foreslår Kommunal- og Distrikts departementet nye punkt under kapittel 4 i borettslagsloven om andelseiere, overgang av andeler m.m., kapittel 5 om sameie i andel, og kapittel 7 om stemmerett og habilitet. Disse punktene lyder som følgende:

§ 4-3 “Juridiske personer o.a. som kan eie andeler etter vedtektene”

“a. Leie til Eie Juridiske personer kan erverve opp til 30 prosent av andelene i laget direkte fra aktører som nevnt i § 2-12. Andelene må bli leid ut med en Leie til Eie-avtale som beskrevet i § 1-8. Dersom leieren ikke avvender retten til å kjøpe boligen innen den forhåndsbestemte perioden på inntil fem år, kan boligen avvendes i én ny leie til eiekontrakt. Samme andel kan likevel ikke bli leid ut mer enn to ganger, med en samlet tidsramme på inntil ti år. Ingen kan eie andeler etter § 4-3 i tillegg til denne forskriften slik at det overstig 30 prosent av andelene totalt i laget.

b. Juridiske personers rett til å eie andeler ved delt eierskap

(1) Juridiske personer som tilbyr andelene med Deleie som beskrevet i § 1-9, kan eie opp til 50 prosent av andelene i laget.

(2) Den fysiske personen regnes som eier i relasjon til laget.”

§ 4-12 “Rettsovergang til nærstående og enkelte andre”:

“§ 4-12 (3) Forkjøpsrett kan heller ikke gjøres gjeldende når andelen går over fra en andelseier som nevnt i § 1-8 og § 1-9 til leier eller deleier av den boligen som andelen er knyttet til.”

§ 5-2 “Sameie i andel”:

“§ 5-2 (5) Reglene i paragrafen her, er ikke til hinder for slikt sameie som nevnt i § 1-9.”

§ 7-10 “Stemmerett. Habilitet” fått foreslått nytt annet ledd som lyder:

“§ 7-10 (2) Om en andel eies i sameie som nevnt i § 1-9, vil bare den fysiske personen kunne stemme på generalforsamlingen.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 37)

Samsvarende punkter har også blitt foreslått i eierseksjonsloven i kapittel 23 om begrensninger i muligheten til å kjøpe boligseksjoner og kapittel 52 angående beregning av flertall og opptelling av stemmerett på årsmøtet. Disse lyder som følger:

§ 23 “Begrensninger i muligheten til å kjøpe boligseksjoner”:

“(5. ledd) Uten hinder av begrensningene i § 23 første og annet ledd kan juridiske personer som tilbyr boligene med Leie til Eie-avtale som definert i § 6 c, erverve inntil 30 prosent av seksjonene i eierseksjonssameiet fra utbygger.

(6. ledd) Uten hinder av begrensningene i § 23 første og annet ledd kan juridiske personer som tilbyr boligene med Deleie-avtale som definert i § 6 d, erverve inntil 50 prosent av seksjonene i eierseksjonssameiet.”

§ 52 “Beregning av flertall og opptelling av stemmer på årsmøtet”:

“(2. ledd) Dersom en juridisk person eier flere seksjoner etter § 23 femte ledd, har den juridiske personen kun to stemmer uavhengig av antall seksjoner den eier.

(3. ledd) Dersom en seksjon eies i sameie etter § 23 sjette ledd, har den fysiske personen stemmerett på årsmøtet.”

(Kommunal- og Distrikts departementet, 2023, s. 38)

Ved tilføyelse av disse reglene i lovverket vil boligmodeller som Deleie og Leie til Eie bli rettslig gjenkjent som eierformer og med det få mulighet til å ta del i årsmøter. Forkjøpsrett vil heller ikke bli til hinder. Inngåelsen av en slik avtale får med dette rettslige rammer for å ivareta både forbruker og selger slik at kontrakten viser til en strukturert betalingsplan og bruksrett. Endringene tar også stilling til eierandel problematikken i et sameie, noe som gjør det mulig for utbyggere og andre boligfirmaer til å eie opp til flere seksjoner som de leier ut til Leie til Eie eller Deleie modeller. Ved iverksettelse av foreslåtte lovendringer kan slike boligmodeller sees mye mer av på markedet og hjelpe førstegangskjøpere inn på boligmarkedet.

Risiko

Det vil være rasjonelt at ansvar for overordnede krav i henhold til risiko og bærekraft vil falle hos utvikler. Dersom det finnes risiko rundt opphold i boligen, vil det ikke kunne bli gitt midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. For å forsikre at de bærekraftige kravene blir holdt kan det være en fordel at objektet blir levert som et varmt-skall. På denne måten kan utvikler være sikker på at bygningen er etter energiklasse A ved å sikre at fasaden er tett og krav til installasjoner (som ventilasjon- og vinduskrav) er på plass. I forbindelse med risiko rundt opphold kan

isolasjon enkelt dekkes med gipsplater, slik de gjorde i Tambourgården. Vinduer, takteking, og rekkverk i felles trapper må være på plass i regi av utvikler.

Det foreslås at utvikler har ansvar for å ferdigstille alle krav til risiko i fellesarealer og fasade. Det er dermed kun de seksjonerte boenhetene som trenger egeninnsats. Med tanke på at en skall-bolig utformet som loftsleilighet, slik som i Tambourgården og Amstelloft, ikke blir levert med trapper og etasjeskille er det ikke krav om manglende rekkverk. Dette vil, i tilfellet av etablert etasjeskille og trapp, bli satt opp under konstruksjon av trapp. Ferdigstillatelse stiller også disse kravene i tillegg til krav til lysinnslipp, lydisolasjon, brannsikkerhet, og luftkvalitet. Dette er faktorer utvikler skal ha etablert gjennomgående i prosjektet før søknad om ferdigattest sendes. Dermed skal dette være på plass ved overtakelse av boligene.

Det foreligger en risiko for det resterende arbeidet som forbruker igangsetter med egeninnsats. Dersom forbruker ikke har erfaring med oppussing er det mulig å gjøre feil langs veien. En skade som skjer i ens egen bolig, er oftest mulig å fikse. Det blir derimot problematisk dersom skaden videre fører til skade i det elektriske- eller rør systemet som påvirker sameiet. Dette kan, for eksempel, være en membranskade som kan føre til lekkasje hos naboen under. På bakgrunn av dette må forbruker følge byggeteknisk forskrift § 13-20 og forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr § 6. Teknisk og våtroms relatert arbeid må dermed bli gjort eller fulgt opp av fagarbeidere slik at risikoen for nabopåvirkning minskes betydelig. Dette kan i tillegg sikres gjennom forsikringsvilkår. Det vil riktig nok være en ekstra kostnad for kjøper, men er lovmessig nødvendig. Ved førstegangskjøp er det mye å sette seg inn i og dersom man ikke har pusset opp en bolig tidligere er det lett å undervurdere arbeidet og bli lurt prismessig. Skall-enheter sikter mot førstegangskjøpere og personer som har vanskeligheter med å komme seg inn på

boligmarkedet. Dermed er det viktig at boligene skal være tilrettelagt nok til at øvrige kan limiteres.

Garanti

Ettersom Avhendingslova, jf. Avhl. § 2-11, nå tilsier at utvikler må stille garanti innen seks måneder etter ferdigstilling kan dette føre til et problem for beboerne. Dersom forbrukere gjør egeninnsats uten fagarbeidere, vil de miste garantien. Hvis utvikler får ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse like etter ferdigstillingen kan beboerne potensielt ha seks måneder til å gjøre egeninnsats før garantien senest trår inn. Men er dette rasjonelt? Hast og økonomiske prioriteringer kan føre til ugunstige valg og føre til skade. Dermed burde garantien dekke arbeidet utvikler leverer under ferdigattest/ midlertidig brukstillatelse. Videre burde Norge følge Nederland og tilby øvrige garantier i forbindelse med selvbygging som kjøper blir satt krav til å ha før igangsettelse av egeninnsats.

Ved kjøp av boligene kan det være hensiktsmessig å lage en håndbok til beboerne som guider og foreslår muligheter til hvordan de kan endre boligen. Slik kan de fremtidige beboerne få inspirasjon og tips til løsninger som kan passe deres livsstil. Med dette kan de også koordinere seg med andre beboere og forhåndsbestille materialer som trengs for de ønskelige endringene slik at de umiddelbart kan sette i gang byggingen ved overtakelse. En fordel med selvbygger prosjekter er at de ikke blir for store. Dette er fordi at et stort poeng med denne type prosjekt er dugnadsånden. Blir prosjektet for stort med for mange enheter kan beboerne fort bli fremmede for hverandre og dugnadsånden mindre. Samholdet i sameiet er viktig for at et slikt prosjekt skal bli vellykket og vel gjennomført.



Plantegninger: LINK Arkitekter

Sosiale Boformer

Skallbebyggelsen kan kombineres med sosiale boformer, hvor å tilrettelegge fellesarealer med praktiske funksjoner som yter positivt til nabofellesskapet er av stor verdi. Et godt tilskudd til en selvbygger leilighet vil være et verksted. Dette vil da bli et sosialt areal hvor beboerne kan ha enkel tilgang arbeidsflater og verktoy, dele kunnskap med naboer, og oppleve mestringsfølelse. Et verksted som tilskudd til en sosial skallbebyggelse vil senke terskelen til- og usikkerheten rundt egeninnsats. Det vil også forenkle kommunikasjon og samarbeid på tvers av beboere.

Fyrstikkbakken 14

Endringer i boligutbygging som viser til nye boformer har smått startet å komme på banen. Derimot er det fremdeles en del utfordringer som oppstår på veien. Fyrstikkbakken 14 er et slikt prosjekt som både tilbyr sosiale boformer og er Futurebuilt prosjekt. Her er fellesarealer betegnet som “delemeter” og prosjektets hovedfokus har vært å skape et godt naboskap. Prosjektet har fire tårn som alle har ulike tilskudd til fellesareal som deles over de samlede 160 leilighetene gjennom en app. Appen gjør det lettere å reservere rom eller sette opp felles aktiviteter og samlingspunkt for beboerne. Videre er Fyrstikkbakkens nytenkende og unike tiltak dens sosiale leilighetsformer. I tillegg til selveier leiligheter tilbyr dette prosjektet nemlig noe de kaller for “skilsmisse leiligheter” eller “tvilling leiligheter” og “venneleiligheter”.

Tvilling leiligheten er to separate leiligheter som deler ett fellesrom/stue. Leilighetene kjøpes samlet av to personer hvor kjøpesummen av leilighetene og fellesrommet er delt på to, og hvor hver part eier hver sin seksjon og lik rett til bruk av fellesrommet. Dette ble først annonsert som en leilighet ideell for skilte mennesker som har et barn sammen. Barnet kan da ha et fast soverom i fellesarealet og foreldrene deler fellesarealet basert på hvilken uke de har

barnet. Derimot kan leiligheten også bli brukt som generasjonsbolig eller søsken bolig.

Venneleiligheten er skapt med inspirasjon fra den kollektive tilværelsen. Her kjøper hver venn hvert sitt rom med bad, og deler stue og kjøkken. Leiligheten har tre soverom som hver beregner eierandel på antall kvadratmeter på soverom/bad. Prosentandelen på eierskapet utgjør også prosentandelen på felleskostnadene. Vennen eier rommet selvstendig og kan, når de selv ønsker, selge sin andel uten at dette påvirker de andre eierne økonomisk.

Med dette prosjektets mange nytenkende måter å bo sammen på, viser også dette til et prosjekt som har blitt svært dyrt. For eksempel eier kjøperen av del C i venneleiligheten (det minste rommet markert i grønn) et soverom på åtte kvadratmeter og har, i ulikhet med de andre rommene som er ensuite, bad i fellesarealet som tilhører dem. Beregningen av eierandel er dermed basert på de sammenlagte kvadratmeterne som utgjør 12 kvadratmeter og dermed 31% av leiligheten. Dette utgjør en totalpris på tre millioner og felleskostnader på ca. 9200 kroner, kun for del C. Derimot kan det argumenteres at badet i fellesarealet fort kan bli et fellesbad for besøkende og dermed ikke like private eiermeter som del A og B kjøper. I kontrast eier også del A 35,25% og del B 33,75%, noe som ikke utgjør en altfor stor prisforskjell. Det har dermed resultert i vansligheter under salg ettersom rommene er såpass ulike og salgsprisene er mindre varierende.

På tross av at prosjektet fasiliteter gode og populære fellesarealer som er et flott tilskudd til naboskapet, har disse gått på kraftig bekostning av felleskostnadene. Venneleilighetene har felleskostnader på 29.672kr i måneden de første fem årene før det stiger til 34.146kr i måneden. Salgsprisen på rommene er i utgangspunktet oppnåelige for førstegangskjøpere og folk med alminnelig inntekt, men felleskostnadene påfører såpass høye månedlige utgifter at økonomien ikke strekker til. Dette har ført til at disse type leilighetene har blitt kjøpt samlet som en enhet av

Fyrstikkbakken 14
Foto: Tobine Rasmussen

utleiende. I likhet til venneleilighetene har tvillingleilighetene høye felleskostnader på 39.974kr i måneden som stiger til 45.979kr i måneden etter fem år. Slike summer kan skremme bort mange mulige kjøpere.

Eksempelvis ligger en andelsleilighet fra dette prosjektet på 77 kvadratmeter ute til en totalpris av 7.646.114kr. Den samme leiligheten har felleskostnader på 24.575kr i måneden (de første fem årene før det stiger), som utgjør felleskostnader til nærmere 1,5 million over fem år. Dersom eierne selger etter fem år, vil eierne ha betalt 118.450kr per kvadratmeter (sammenlagt totalpris og felleskostnader i tidsrommet av eierskapet). Dette er priser over gjennomsnittlig salgspris i Oslo, og prosjektet går dermed økonomisk sett mot sin hensikt.

Fyrstikkbakken har gått frem som et godt eksempel på hvordan utbyggere og arkitekter må tenke nytt på boligutviklingen, men viser også til at det er flere økonomiske utfordringer som må adresseres først. For å kunne tilby boligprosjekter for sykepleiere og førstegangskjøpere må fremtidige prosjekter forhindre ekstra økonomiske belastninger til størst mulig grad. Dette prosjektet er et levende eksempel på at slik reglementet og omkostninger er i dag er det svært vanskelig å endre måter å skape boliger på. Dagens lovverk er satt rundt dagens byggemåter. Dermed er det også vanskelig å skape andre typer tilbud uten at dette skal få økonomiske ringvirkninger.

Fremtidstenkende tilskudd

Nye boformer, slik som skallbebyggelse, er fantastiske tilskudd til den norske boligfronten. Det tilbyr sosiale samhold, nye lærekurver, mestringsfølelse, demokrati og stammer tilbake i norsk bygg-historie. Byggfellesskap har en stor fremtid i Norge, men det forutsetter at kommunen får verktøy gjennom endret lovverk og regulerer ut tomter til denne form for utbygging. Asker kommune ønsker ny innovasjon

Fyrstikk bakken¹⁴

Prisliste pr. del for Deleleilighet Triplett

Leilighet B-601

Triplett	Del A	Del B	Del C	Sum
Fordelingsnøkkel	35,25 %	33,75 %	31,00 %	100 %
Kjøpesum	1 471 194	1 408 590	1 293 816	4 173 600
Fellesskjeld	1 915 979	1 834 448	1 684 974	5 435 400
Delemetergjeld	24 069	23 045	21 167	68 282
Omkostninger	20 210	19 350	17 773	57 332
Totalpris	3 431 452	3 285 432	3 017 730	9 734 614
Stipulerte felleskostnader				
Fellesskostnader år 1-5	10 459	10 014	9 198	29 672
Fellesskostnader fra år 6	12 036	11 524	10 585	34 146



Fyrstikkbakken 14
Illustrasjon: Birk & Co

i boformer med boligsosiale hensyn i planverk. Det er også ønske om helhetlig samfunnsutvikling og hjelpe førstegangsetablerere og lavinntektsgrupper. Selvbygging som tilskudd til fremdriften av boligbygging med god arkitektur i Asker Kommune, og andre kommuner i Norge, sikrer et variert og mangfoldig boligmiljø og fremmer en helhetlig samfunnsutvikling.

Oppsummering

Norge, med sitt rykte om å sette fellesskapet høyt, er et land med høy dugnadsånd. Landet ønsker å skape arkitektur for fellesskapets beste, noe som tydelig ble av fokus etter andre verdenskrig. I dag er fellesskaps ånden ikke like synlig i norske bygge normer. Dette skyldes strengere lover og reguleringer som ikke tillater tidligere nasjonalistiske og nye innovasjonsrike konstruksjonsmetoder. På tross av slike restriksjoner viser markedet til høyere etterspørsel for nye boformer enn noen gang. Nye boformer må komme på markedet slik at også førstegangskjøpere og mennesker med alminnelig lønn har muligheten til å eie sitt eget hjem.

Som følge av restriksjonene i regulering og lovverk er Norge langt bak land i Europa, slik som Nederland og Tyskland. Nederland, slik som Norge, startet med boligbyggelag på starten av 1900-tallet. I kontrast med Norge, hvor boligbyggelag ikke lenger oppstår, har Nederland fortsatt denne tradisjonen. Dette skaper en sunn konkurranse mot private utviklere, noe nederlandske politikere verdsetter høyt i deres politikk. Som resultat av denne nederlandske politikken fører selvbygging til populære nabolag med varierte arkitektoniske uttrykk. Med Norges ønske om nye boformer som inkluderer og lager muligheter for førstegangskjøpere må vi ta læring av landene som har fortsatt å innlemme de nasjonalistiske verdiene. Disse verdiene er i form av boformer, eierskap, fellesskap og prosesser i byggeteknisk politikk. Dette har de klart på tross av oppdaterte byggetekniske restriksjoner og reglementer fra EU. Det er dermed viktig at også Norge kan gjøre endringer i lovverket slik at realiseringsevnen for nye finansieringsformer og boformer med egeninnsats øker. Med dette, at både finansieringsmodeller og byggfellesskap kan bli tilbudt i samsvar med etterspørselen.

Stoppere for realiseringen av nye boformer innebærer flere aspekter. Dette er, blant annet, risiko, finansiering, brukstillatelse, ferdigstillelse, og garantier. Dermed er dette hovedpunkter å legge vekt på i forhandlingene for muliggjørelse av lovendringer. Det må tas lovmessig stilling til både kjøper og utvikler slik at det ikke bare er lovmessig og finansielt mulig å utføre et slikt byggeprosjekt, men at forbruker også blir ivaretatt ved kjøp av en ny type boform gjennom garantier, risikovurderinger og finansieringsmodeller. Garanti og risikovurdering er spesielt viktig ved oppføring av et byggfellesskap. Derimot har tidligere norske varianter blitt gjort med stor suksess på 1970-tallet og tidlig 2000-tallet, noe som viser til at risikoen ikke nødvendigvis er så stor. Langeleiken borettslag (1977) og Tambourgården (2006) har holdt høy standard i år etter utbygging og er byggfellesskap hvor sameiet har et godt rykte. Dette gjør at de er ettertraktete boliger på markedet i dag.

For å konkludere, norske politikere må gjøre tiltak i norsk regelverk for at utbyggere og arkitekter kan være med på å oppfylle de politiske ønskene, samt svare på den store etterspørselen for nye boformer med eventuelle selvbygger muligheter. Dette vil stimulere til kostnadsbesparelser ved forsvarlig utbygging som vil inkludere og appellere til førstegangskjøpere og mennesker med gjennomsnittlige midler. Ved å skape muligheter i lovverket tillater det for gode samarbeid i norsk boligutbygging og innovative arkitektoniske løsninger. Ved å tilrettelegge og tillate arkitektonisk kreativitet og nytenkning vil arkitektoniske kvaliteter stimulere bokvalitet. Dette er samarbeid som vi, og trolig de fleste arkitektkontorer, ønsker sterkt, og hvor arkitektene, politikerne og utbyggerne sammen kan gjøre en stor forskjell i fremtiden av nasjonalistisk og demokratisk boligbygging.

Bibliografi

Agenda Kaupang & SBB Samfunnsbygg. (2023). Boligbehov for eldre innbyggere frem mot 2040. Tilgjengelig på: Rapport_SBB_Boligbehov-for-eldre-innbyggere-frem-mot-2040_Agenda-Kaupang.pdf (agendakaupang.no) (Hentet: 04 Desember 2023)

Avhendingslova. (1992). Lov om avhending av fast eigedom (LOV-1992-07-03-93). Lovdata. Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1992-07-03-93?searchResultContext=1754&rowNumber=1&totalHits=7047> (Hentet: 27 November 2023)

Axelholm, L. (2020) Slik forbedrer du energimerking av boligen, viivilla.no. Tilgjengelig på: Slik forbedrer du energimerkingen av boligen | Vi i Villa (Hentet: 25 januar 2024).

Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2011). Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging? (NIBR-rapport 2011:31). Tilgjengelig på: Norsk institutt for by- og regionforskning. Microsoft Word - forside 2011-31.docx (oslomet.no) (Hentet: 16. November 2023)

Benson, M., Hamiduddin, I. (2017). Self-Build Homes: Social Discourse, Experiences and Directions. UCL Press.

Bergen Huseierforening (2023) EU-krav til energieffektivisering av boliger, huseierforening.no. Tilgjengelig på: EU-krav til energieffektivisering av boliger - Bergen Huseierforening (Hentet: 25 januar 2024).

Bjerke, A. (2020) VI Pusser Opp Mest I Hele Verden, Framtiden i våre hender. Tilgjengelig på: <https://www.framtiden.no/artikler/vi-pusser-opp-mest-i-hele-verden> (Hentet: 07 November 2023).

Blink hus (no date) Dette Bør du Vite Om Husbyggingsprosessen blink hus, Blink hus. Tilgjengelig på: <https://www.blink-hus.no/dette-bor-du-vite-om-husbyggingsprosessen> (Hentet: 08 November 2023).

Brendeland & Kristoffersen arkitekter AS.

(2005) Strandveien 37, Svartlamoen. Tilgjengelig på: Massivtre - OLD - Arkitektur N (arkitektur-n.no) (Hentet: 10 November 2023).

Bouwgarant. (N/A). Nieuwbouwgarantie. Tilgjengelig på: <https://www.bouwgarant.nl/garanties/nieuwbouwgarantie> (Hentet: 27 November 2023)

Bustadoppføringslova. (1997). Lov om avtale med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (LOV-1997-06-13-43). Lovdata. Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1997-06-13-43?searchResultContext=1307&rowNumber=1&totalHits=1556> (Hentet: 27 November 2023)

Båtbukt, F. (2016). Selvbygger i by: selvbygging som verktøy for boligbygging og byutvikling [Masteroppgave, Arkitekt- og designhøyskolen i Oslo]. Tilgjengelig på: Selvbygger i by : selvbygging som verktøy for boligbygging og byutvikling (unit.no) (Hentet: 01 November 2023)

Båtbukt, F.J. et al. (2023) Kan byggfellesskap være en løsning på boligkrisen?, Dagsavisen. Tilgjengelig på: <https://www.dagsavisen.no/debatt/2023/08/25/kan-byggfellesskap-vaere-en-losning-pa-boligkrisen/> (Hentet: 01 November 2023).

Chadha, V. (2022) Warm shell vs bare shell properties - which is better? - magicbricks, MagicBricks. Tilgjengelig på: <https://www.magicbricks.com/blog/all-about-bare-shell-and-warm-shell-properties/84169.html> (Hentet: 01 November 2023).

Dalgaard, P.K. (2023) Boligmangelen i oslo: – det er helt krise, E24. Tilgjengelig på: <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/l3kyxG/boligmangelen-i-oslo-det-er-helt-krise> (Hentet: 01 November 2023).

Din BoligBistand (2023) Redd for at de nye boligkravene skal koste deg dyrt?, dinboligvistand.no. Tilgjengelig på: Redd for at de nye boligkravene skal koste deg dyrt? | Din BoligBistand (Hentet: 25 januar 2024).

Direktoratet for byggkvalitet (2022) § 8-1. ferdigstillelse AV tiltak, Direktoratet for byggkvalitet. Tilgjengelig på: <https://www.dibk.no/regelverk/sak/2/8/8-1> (Hentet: 07 November 2023).

Dutch News (2022) All landlords to face new energy efficiency requirements, dutchnews.nl. Tilgjengelig på: All landlords to face new energy efficiency requirements - DutchNews.nl (Hentet: 25 januar 2024).

Erichsen, V. M. (2023) Interiørplattform landet DNB-avtale, Shifter. Tilgjengelig på: Interiørplattform landet DNB-avtale (shifter.no) (Hentet: 15 November 2023).

Fikke, H.M. (2005) Spikret Eget Borettslag, Nettavisen. Tilgjengelig på: <https://www.nettavisen.no/nyheter/spikret-eget-borettslag/s/12-95-3422917293> (Hentet: 01 November 2023).

Franke, N., Schreier, M. & Kaiser, U. (2010). The "I Designed It Myself" Effect in Mass Customization. *Management Science*, 56(1), 125-140. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1287/mnsc.1090.1077> (Hentet: 15 November 2023)

Gemeente Amsterdam. (2014b). Van kavel tot stad. Zelfbouw in Amsterdam. Plan Amsterdam, 2014(6), 32

Gemeente Amsterdam. (2016g) Zelfbouw. Tilgjengelig på: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/bouwen-verbouwen/zelfbouw> (Hentet: 09 November 2023).

Grønn Byggallianse. (N/A). Klimakur for bygg og eiendom. Tilgjengelig på: Klimakur for bygg og eiendom – Grønn byggallianse (byggalliansen.no)

Halman, J. I., Voordijk, J. T. & Reymen, I. M. (2008). Modular approaches in Dutch house building: an exploratory survey. *Housing Stud.* 23(5), 781–799. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1080/02673030802293208> (Hentet: 17 November 2023).

Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (2018). Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget.

Hentschke, C. S., Echeveste, M. E. S., Formoso, C. T. & Ribeiro, J. L. (2022). Method for capturing demands for housing customisation: balancing value for customers and operations costs. *Journal of Housing and the Built Environment*, 37(1), 311-337. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1007/s10901-021-09838-9> (Hentet: 15 November 2023).

Huseierne. (2018). Derfor er tilvalg til nybolig dyrt. Tilgjengelig på: [https://doi.org/10.1016/S0022-4359\(99\)80105-5](https://doi.org/10.1016/S0022-4359(99)80105-5) (Hentet: 27 November 2023)

Ikbenfrits. (2022). Hoeveel kost het om zelf een huis bouwen? Tilgjengelig på: <https://www.ikbenfrits.nl/hypotheek/nieuwbouw/hoeveel-kost-een-huis-bouwen/> (Hentet: 15 November 2023).

Ikbenfrits. (2022b). Wat is casco? En waar let je op bij een casco oplevering?. Tilgjengelig på: <https://www.ikbenfrits.nl/hypotheek/nieuwbouw/casco-oplevering/?fbclid=IwAR2OExhWA0Lky1YpI8R6P9EBk7MvBSeJGx1FUn9WSPKF1Z9ygyFLRAbvbs> (Hentet: 15 November 2023)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). Tolkningsspørsmål om avhendingslova § 2-11 (18/3639) [Tolkningsuttalelse]. Tilgjengelig på: 2019-25-03-svar-fra-JD-avhl.-§-2-11.pdf (nef.no) (Hentet: 27 November 2023)

Kommunal- og Distrikts departementet. (2023). Høringsnotat. Forslag om endringer i borettslagsloven og eierseksjonsloven for å legge bedre til rette for nye boligkjøpsmodeller. (23/3370) Tilgjengelig på: horingsnotat-om-endringer-i-borettslagsloven-og-eierseksjonsloven-for-a-legge-bedre-til-rette-for-boligkjopsmodeller.pdf (regjeringen.no) (Hentet: 10 Januar 2024)

Kristoffersen, Ø. R. & Røsnes, A. E. (2018). Eiendom og eierskap: om forståelsen av

fast eiendom og dens betydning i verdiskaping og samfunnsbygging. Universitetsforlaget.

Kvithyld, T. A. (2020). Ett spørsmål, bare: Ikke helt solgt. OBOS-bladet, nr. 2. Tilgjengelig på: https://issuu.com/obosbbl/docs/obos_02_2020_v-book (Hentet: 15 November 2023)

Larsen, M. S. S., Lindhard, S. M., Brunoe, T. D., Nielsen, K. & Larsen, J. K. (2019). Mass 108 Customization in the House Building Industry: Literature Review and Research Directions. *Frontiers in Built Environment*, 5(115), 1-12. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.3389/fbuil.2019.00115> (Hentet: 17 November 2023).

Larsson, S. (N/A) Modular construction in Architecture: The Future of Flexible Design, UN Studio. Tilgjengelig på: Modular Construction in Architecture: The Future of Flexible Design - UNStudio (Hentet: 09 November 2023).

Leikvam, G. & Olsson, N. (2014). Eiendomsutvikling. Fagbokforlaget

Lloyd, M. G., Peel, D., & Janssen-Jansen, L. B. (2014). Self-build in the UK and Netherlands: mainstreaming self-development to address housing shortages? *Urban, Planning and Transport Research*, 3(1), 19–31

Lovdata. (2013) Forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr FOR-2013-06-19-739. Tilgjengelig på: Forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr - Lovdata (Hentet: 10 Januar 2024).

Lovdata. (2003) Lov om burettslag (burettslagslova) LOV-2003-06-06-39. Tilgjengelig på: Lov om burettslag (burettslagslova) - Kapittel 1. Innleiande føresegner - Lovdata (Hentet: 10 Januar 2024).

Lovdata. (2017) Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven) LOV-2017-06-16-65. Tilgjengelig på: Lov om eierseksjoner

(eierseksjonsloven) - Lovdata (Hentet: 10 Januar 2024).

Lovdata. (2017) Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) FOR-2010-03-26-489. Tilgjengelig på: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) - VI. Fukt, våtrom og rom med vanninstallasjoner - Lovdata (Hentet: 10 Januar 2024).

Lundbakk, H. A. (2020). Selvbygging og boligutvikling i by. Om selvbygging og egeninnsats i nye boligblokker og ved renoverings- og konverteringsprosjekter. [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. NTNU Open. NTNU Open: Selvbygging og boligutvikling i by. Om selvbygging og egeninnsats i nye boligblokker og ved renoverings- og konverteringsprosjekter.

Ness, S. & Øyasæter, A. S. (2021). Eiendomsutvikling: Fra planlegging til ferdigstillelse (2. utg.). Universitetsforlaget.

Nore Sunde. (N/A). Kjøpekontrakt om kjøp av bolig eller fritidsbolig som ikke er fullført [NS-kontrakt]

Nøysom Arkitekter. (N/A) Strandveien 37, Svartlamoen. Tilgjengelig på: Eksperimentboliger på Svartlamon - OLD - Arkitektur N (arkitektur-n.no) (Hentet: 10 November 2023).

Overheid. (2012). Bouwbesluit. Tilgjengelig på: wetten.nl - Regeling - Bouwbesluit 2012 - BWBR0030461 (overheid.nl) (Hentet: 27 November 2023)

Oslo Kommune (2021). Selvbygging – byggfelleskap, beboergrupper og egeninnsats. Plan- og bygningssetaten i Oslo. Tilgjengelig på: Byggfelleskaper og selvbygging web.pdf (oslo.kommune.no) (Hentet: 27 November 2023)

Pihl, C. (2023) Ett skritt nærmere strengere energikrav fra EU: Når må i såfall norske boliger endres?, huseierne.no. Tilgjengelig på: Ett skritt nærmere strengere energikrav fra EU: Når må i såfall norske boliger endres? | Huseierne (Hentet: 25 januar 2024).

Rønningen, C. and Haanes, H. (2018) Hvor blir det av De Norske Byggfelleskapene?, arkitektnytt.no. Tilgjengelig på: <https://old.arkitektnytt.no/tema/hvor-blir-det-av-de-norske-byggfelleskapene> (Hentet: 07 November 2023).

Schoenwitz, M., Potter, A., Gosling, J. & Naim, M. (2017). Product, process and customer preference alignment in prefabricated house building. ScienceDirect, 183(1), 79- 90. Product, process and customer preference alignment in prefabricated house building – ScienceDirect (Hentet:17 November 2023).

Solberg, O. and Foreningen for byggfelleskap (2023) Kan byggfelleskap være en løsning på boligkrisen?, Dagsavisen. Tilgjengelig på: <https://www.dagsavisen.no/debatt/2023/08/25/kan-byggfelleskap-vaere-en-losning-pa-boligkrisen/> (Hentet: 07 November 2023).

Toth, K. (2021) Selvbygging – Hva er det egentlig?, Byplan - Oslo kommune. Tilgjengelig på: <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/selvbygging-hva-er-det-egentlig#ref> (Hentet: 08 November 2023).

WE architecten. (2015) KEUZERUIMTE - wonen als in een school, kerk of pakhuis. Tilgjengelig på: <http://www.keuzeruimte.nl/> (Hentet: 09 November 2023).

Westhagen-Fladset, Y. Boye, A. (2023) Skall – Skal ikke? Utviklers muligheter og hindringer for å redusere dobbeltarbeid i nyoppførte leiligheter der leveranse ikke samsvarer med preferanse. NBU. Tilgjengelig på: [no.nmbu:wiseflow:6839535:54591875.pdf](https://www.nbu.no/wiseflow/6839535:54591875.pdf) (unit. no) (Hentet: 17 Desember 2023)



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Toril	
Etternavn Eide	
Adresse Høvikveien 2c	
Postnr. 3477	Poststed Båttstø
Mobilnr. 41909804	E-postadresse torilhovikeide@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: temaplan bærekraftig boligutvikling
Saksnr. 22/02147
Hørings svar Det bør legges til rette for at fritidsboliger kan gjøres om til helårsboliger dersom infrastrukturen er til stede. Da tas en allerede bebygd eiendom mer i bruk, det er enklere og mindre boliger som vil avlaste presset på tettstedene. Det bygges ikke ned mer natur, det er i tråd med kommunens politikk. Det ønskes at de små tettstedene også kan få litt mer utvikling. De har veldig gode og trygge oppvekstvilkår, med marka og noen med sjøen tett på. Da opprettholdes nærmiljøet, og skoler og butikker kan bestå. For noen år tilbake ble vi i gamle Røyken oppfordret av ordfører til å komme med forslag hvis vi hadde tomter å avse, vi måtte ta i mot mer utbygging for å minke presset på byene og tettstedene. Dert er stor interesse for boliger og tomter også på de små stedene såfremt renter og økonomi gjør det mulig. Med litt utvikling i alle deler av kommunen, med varierte boformer for alle, både enslige og familier, avlastes presset på de store tettstedene, og det blir en mer bærekraftig boligutvikling. Utviklingen med at store tomter selges, gamle hus rives/gjøres om til flermannsboliger er smart, men at det også blir bygget noe nytt på tomter som ikke er egnet til hverken skogbruk eller jordbruk. Lykke til for dere som jobber med dette, vi gleder oss til å være med på utviklingen. Med vennlig hilsen Toril Høvik Eide

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon



Asker kommune
post@asker.kommune.no

Dato: 01.04.2024

Referanse: 22/02147
Saksbehandler: Stefan Kaliski
Saksnummer 10/24:

Temaplan bærekraftig boligutvikling

Fortidsminneforeningen mener det er positivt at ombruk av eksisterende bygninger er nevnt i strategien og er en del av kunnskapsgrunnlaget. Kommunen slår fast at det er klimagevinst ved å transformere og gjenbruke stående bygg, framfor å rive og bygge nytt. *Asker kommune skal, der det egner seg innenfor prioriterte vekstområder, legge til rette for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse*, poengterer kommunen. Dette er positive signaler, men de har liten verdi om det ikke innføres tiltak som gjør det mer fordelaktig å bevare istedenfor å rive. Uten konkrete virkemidler risikerer strategien å bli et vagt skrivebordsprodukt som ikke har noen reell effekt. Det oppfordres til at det i alle rivesaker stilles krav om at tiltakshaver må gjennomføre klimagassberegninger som viser klimagassutslipp ved bevaring av eksisterende bygg kontra utslippene ved å bygge nytt. Tilsvarende krav stilles allerede i Bergen kommune, noe som har gitt gode resultater.

Bevaring og ombruk av eksisterende bygninger gir ikke bare en klimagevinst. Det er også avgjørende for å sikre sosialt bærekraftige lokalsamfunn. Kulturarv skaper tilhørighet, gode opplevelser og identitetsfølelse, noe som bidrar til bedre folkehelse og høyere livskvalitet. Asker kommune har store kulturmiljøverdier innad i kommunen. Sykehusområdet på Dikemark – et kulturmiljø av høy nasjonal verdi skal selges og etter planen utvikles til boliger. Her ligger over 30 fredete bygninger fra tidlig 1900-tall i et helhetlig sykehusmiljø. Det er helt avgjørende at området utvikles slik at bygningene brukes som en ressurs og at dette ikke går på bekostning av Dikemarks unike kulturmiljøverdier. Utviklingen av Dikemark bør berøres i strategien. Mange av bygningene har stort potensiale for ombruk til boliger. Asker kommunen bør engasjere seg i prosessen, slik at det tilrettelegges for gode sosiale møteplasser på Dikemark. Området bør også utvikles slik at dagens leietakere, som i stor grad er kunstnere, kan fortsette sitt virke her. Det gjøres blant annet gjennom at de sikres fordelaktige leieforhold. Dette vil bidra til et *inkluderende og mangfoldige nabolag*.

Med vennlig hilsen

Heidi Berntine Bull-Gjertsen
Vernesaksansvarlig

From: "Postmottak Asker kommune"
Sent: Mon, 4 Mar 2024 15:23:14 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Subject: VS: HØRING TEMAPLAN BÆREKRAFTIG BOLIGUTVIKLING - Saksnr. 22/02147 *
SDCID:[17918895]:SDCID *I*

Fra: gunvor.hellemann gmail.com gunvor.hellemann@gmail.com
Sendt: 03.03.2024 14:24:47
Til: IKT-brukerstøtte
Emne: HØRING TEMAPLAN BÆREKRAFTIG BOLIGUTVIKLING - Saksnr. 22/02147
Kunde: Unregistered
ID: #17918895

Gyda Spurkeland - TEMAPLAN - Vi vil gjerne ha dine innspill

Bygge mer sosial boligbygging til ungdom, eldre og til mennesker Asker kommune trenger i sitt arbeid i kommunen.

F.eks. lærere, sykepleiere/hjelpepleiere, brannfolk etc.

Ikke bygge ut Føyka næringspark, som er flott for ungdomsaktiviteter i sentrum, med dyre blokkleiligheter.

Ikke bygge ned dyrket mark.

Med vennlig hilsen

Gunvor Hellemann

GUID:6a22801a-e039-4915-b598-037ea496d763

Asker kommune Temaplan for bærekraftig boligutvikling 2024 – 2036

Husbanken Øst ser det er gjort et godt og grundig arbeid i forbindelse med utarbeidelse av forslag til temaplan for bærekraftig boligutvikling 2024 – 2036 i Asker kommune. Husbanken er en viktig støttespiller for kommunene i det helhetlige boligpolitiske arbeidet. Dette samarbeidet blir tydeliggjort i Meld. St. 13 (2023–2024) Bustadmeldinga— Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet. Derfor er det positivt at Asker kommune viser til Husbanken og våre låneordninger som aktuelle virkemidler for å oppnå temaplanens målsettinger.

Under følger noen kommentarer og anmerkninger til temaplanen.

- Kommunen kan vurdere om Kobo bør inkluderes som et aktuelt boligpolitisk virkemiddel i temaplanen. Kobo er et fagsystem som letter prosessen med å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger. Med alle data samlet og tilgjengelig i samme system, får kommunen bedre grunnlag til å planlegge og utforme boligpolitikken, samt møte kravene i boligsosial lov.
- «Tilskudd til tilpasning av bolig», er et tilskudd som ble overført fra Husbanken til kommunerammen i 2020. Husstander, enkeltpersoner og eldre med nedsatt funksjonsevne som har behov for å tilpasse boligen sin for å kunne bli boende i boligen over tid, må eventuelt søke kommunen om tilskudd til tilpassing. Dette bør presiseres i avsnittet «Asker kommune skal bruke Husbankens støtteordninger aktivt». Videre kan kommunen også tilby tilskudd til å kjøpe bolig, der startlån alene ikke er tilstrekkelig.
- Eldre som bor i uegnede boliger er også i målgruppen for startlån, og kan være et sentralt virkemiddel for å få denne gruppa inn en mer lettstelt bolig.
- Videre kan privatpersoner, eiendomsaktører og kommunen søke om lån fra Husbanken til å bygge eller oppgradere bolig, forutsatt at boligen(e) innfrir kvalitetskriteriene innenfor miljøvennlige løsninger eller tilgjengelighet. Lån til boligkvalitet er et sentralt økonomisk virkemiddel fra Husbanken som skal bidra til en mer tilgjengelig og miljøvennlig boligmasse.

Innspill til temaplanen for bærekraftig boligutvikling i Asker.

Temaplanen for bærekraftig boligutvikling fremhever hensynet til folkehelse og sosial bærekraft. Folkehelse og sosial bærekraft er to mye brukte begreper som på mange områder er overlappende. Sosial bærekraft handler blant annet om å bygge sterke fellesskap, sikre gode, mangfoldige og inkluderende lokalsamfunn, myndiggjøre innbyggerne gjennom medvirkning og et sterkt demokrati, og å sikre lik tilgang til tjenester og like livsmuligheter. Dette speiler i stor grad de kjente påvirkningsfaktorene på folks helse.

Asker kommune har også planen Leve hele livet som Asker kommunes temaplan for innsatsområder for at Asker kommunes eldre skal delta aktivt i samfunnet, leve meningsfulle sosiale liv og ha tilgang til de samme mulighetene som andre grupper. Stikkord i planen er varierte møteplasser, økt frivillighet, variert aktivitets- og kulturtilbud, eldre skal stå lenger i arbeid og lettere kunne planlegge alderdommen. Kommunen må åpne for boformer som fremmer hensynet til folkehelse og sosial bærekraft, og planen Leve hele livet må inkluderes i arbeidet.

I enkelte utbyggingsområder må disse tingene integreres ved at en del tilrettelegges i form av Hensiktsmessig utforming av den enkelte boenhet, og tilgang til og evakuering av denne ved sykdom og katastrofe er viktig. Fellesrom skal være mer enn en stue. Fellesrom skal tjene ulike funksjoner for samvær, trening, helse, ernæring/middager og kulturaktiviteter for beboere og nærmiljøet. Mindre rom hvor fysioterapeut, fotpleie, og frisør vekselvis kan komme til beboerne – i stedet for at beboerne belaster offentlige budsjetter til reise. Lager- og hvilerom for hjemmetjenesten som kan ha flere å besøke i nærmiljøet. Liten «gjesteleilighet» for pårørende. Utearealer for rekreasjon og opptrening, med universelt utformede stier, gangveier og opptreningsinstallasjoner utendørs gir bevegelse og naturopplevelser. En helhetlig boform for et langt livsløp.

I Asker kommunes frivillighetspolitikk er det ned felt at kommunen skal være tilrettelegger og støttespiller for frivillig sektor og stimulere til mangfold, bredde og en nyskapende frivillig sektor, samt bidra til økt rekruttering av frivillige. Frivilligheten kan engasjeres blant beboerne i samarbeid med andre som f.eks. menigheten, lokale helselag o.l. Det åpnes for andre brukere som bor i nærheten, slik at fellesarealene kan fungere som et sosialt møtested for mange eldre mennesker. Brukere utover beboerne på stedet gir bærekraft. Med flere brukere vil det og være et sted som stimulere til frivillig innsats og aktivitet og motvirke isolasjon og ensomhet.

I Leanglia i Asker ønsker Leanglia AS å utvikle bolig- og innsatstrappa på dette nederste nivået gjennom helsefremmende boformer som kan utvikles til å bli et lokalt nav i realiseringen av Asker kommunes mål. Vi står bak et av de mange innspillene som kom inn til ny kommuneplan, men mangler gehør. Vi håper nå at Asker kommune vil integrere vårt innspill i kommunens kommende plan for bærekraftig boligutvikling i Asker.

Asker.1. april 2024

Med vennlig hilsen
Lenglia AS

Ove-Marthin Granlund
Styreleder

From: "Elisabeth Bauer Lunde" <ebauerlunde@hotmail.com>
Sent: Wed, 14 Feb 2024 11:36:41 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Subject: Høring: Temaplan bærekraftig boligutvikling

1. Det ble lovet at det skulle komme små el-busser (skyttelbusser) som skulle kjøre gratis hele dagen til og fra Asker Landås. Når kommer de?

Elisabeth Bauer Lunde.



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Tirill	
Etternavn Mohn	
Adresse Hvalsveien 42	
Postnr. 1394	Poststed Nesbru
Mobilnr. 99550243	E-postadresse tirillmohn@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: temaplan bærekraftig boligutvikling
Saksnr. 22/02147
Hørings svar <p>For å komme flest mulig av utfordringene i møte, tror vi det er viktig å tenke småhusbebyggelse. Hyggelige og innbydende hus med gode interiørløsninger minsker behovet for stor plass. Samtidig gjør mindre areal det enklere å vedlikeholde, hyggeligere å bo i alene, samtidig som man vil bruke mindre energi. Man kan se for seg småhusbebyggelse tilsvarende Telthusbakken eller kolonihage-inspirert, med 1-1,5 etasje pluss liten kjeller. Entet tettbebygd med felles uteareale/felles dyrkingsmuligheter, eller egne små hager som åpner for selvstendig dyrking.</p> <p>Man kan planlegge gjennomgående og åpne grøntarealer som gjør at vilt kan passere uhindret fra et område til et annet, samt at trær beholdes for å opprettholde nærkontakt med natur og fugleliv.</p> <p>Tanken er at mennesket bor på mindre bebygd areale, mens husene omgis av mer grøntareale. Nok grøntareale til at det kan dyrkes der, samt at naturen inkluderes i de nærmeste omgivelser. Man vil unngå å bygge ned naturen, men bygge sammen med den og inkludere den. Det optimale ville være å bygge ut allerede "ødelagte" områder, og omforme dem til miljøvennlige, hyggelige, grønne småhusområder.</p> <p>For trivsel og trygghet kan det bygges etter estetikk som fremmer psykisk helse, velvære, trygghet og tilknytning. Dvs lave, stedstilpassede og innbydende hus og utearealer som gjør at folk ønsker å bo der, og bruke tid ute på grøntområdet. Slik åpner man opp for fellesskap, naboskap og god helse - slik man observerer i landsbygder i Sør-Europa. (Joda, det går an også her).</p> <p>Vi burde uansett forsøke å snu trenden med utbygging som ikke tar innover seg omgivelsene de bygges i. Utbygningsprosjekter bør ha som et hovedmål å tilpasse seg omgivelsene og hedre disse i sin arkitektur. Dette vi fremme stedsidentitet, som igjen vil fremme tilhørighet og trivsel. Intetsigende kasser presset inn på trange områder</p>

og med u-grader som kveler omgivelsene er ikke løsningen på boligutfordringene. Her håper vi Asker kommune kan ta ansvar og snu trenden overfor utbyggerne. Til sentrumsbebyggelse er Wesselkvartalet et eksempel på en god estetisk løsning.

Vi må huske på at Asker har identitet som bygd. Denne arven bør ivaretas i større grad fremover, og dette forslaget kan være en måte å videreføre den på.

Lykke til, og takk for at kommunen inviterte til innspill!

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

Asker kommune

Dato: 27.03.2024

Innspill til Temaplan for bærekraftig boligutvikling 2024-2036 fra Norsk Ergoterapeutforbund, Asker Kommune.

Ergoterapeuter jobber med mennesker med helse- og aktivitetsutfordringer. Vi er opptatt av at alle mennesker skal kunne delta i samfunnet på en likeverdig måte. En stor del av arbeidsoppgavene til ergoterapeutene i Asker kommune består av tilrettelegging av omgivelser for at personer med ulik type og grad av funksjonsnedsettelse skal mestre egen hverdag.

Vi har gått gjennom temaplanen. Vi mener planen på en god måte viser utfordringsbildet i årene fremover, samt skisserer mange gode indikatorer og mål som vil bli viktig. Vi ønsker å gi innspill på noen av innsatsområdene, som temaplanen er inndelt i.

- **Gode og varierte boliger**

Utfordringsbildet i kommunens boligmasse vil nå og i fremtiden kreve at flere boliger er aldersvennlig og universelt tilpasset. Med tanke på at 80% av kommunens boliger allerede er bygde familieboliger, vil en stor andel av disse måtte tilpasses for å møte fremtidens behov. Vi mener kommunen bør ta en aktiv rolle i å tilby råd og veiledning til innbyggere som ønsker å bygge om sin eksisterende bolig for å kunne bo lengst mulig hjemme, selv ved sykdom, skade eller eventuell funksjonsnedsettelse. Dette for å sikre at man ender opp med en løsning på boligen som er funksjonell, og også god for fremtidige behov og beboere. En viktig aktør for å imøtekomme dette mener vi er kommunens ergoterapeuter og boligtilpassingsgruppen. De innehar en fagkompetanse på universell utforming og funksjonalitet i bolig. Ergoterapeuter jobber daglig med tilrettelegging og tilpassing av boliger for innbyggere med ulike funksjonsnedsettelse. Ergoterapeutene innehar viktig kompetanse på de ulike målgruppens behov, og hva som kreves av tilrettelegging i ulike livsfaser for å kunne delta i samfunnet og leve aktive liv.

- **Bærekraftige løsninger ved bygging og oppgradering av boliger.**

Det har de siste årene blitt bygget mange nye leiligheter, temaplanen beskriver at i perioden 2011-2022 ble det bygget over 3000 leiligheter i kommunen. De ulike leilighetene er bygget etter ulike tek-bestemmelser utfra når de ble byggesaksbehandlet. Kommunens ergoterapitjeneste følger opp mange av de som



har bosatt seg i disse leilighetene. Disse beboerne har ofte mobilitetsvansker av ulik grad, som gjør at de må bruke ganghjelpemidler som rullestol, rollator eller krykker for å komme seg ut av boligen og til nødvendige fellesarealer og nærmiljøet. Utfordringen er at disse relativt nybygde leilighetene ikke har dørautomatikk på alle dører som må passeres for å komme seg ut selvstendig. Dette gjelder også dører til f.eks. garasjeanlegg, søppelrom og bod. Disse fellesdørene er branndører. Branndører har en klassifikasjon som må oppfylle kriteriene for å kunne ettermontere dørautomatikk. Hvis de ikke oppfyller kriteriene, må dørene byttes for å kunne få dørautomatikk. Kostnaden for dette faller på sameiet eller den enkelte beboer. Ergoterapitjenesten bruker mye tid på å følge opp disse sakene med veiledning og rådgivning på prosessen for å bytte dører. Når dørene er byttet kan det søkes dørautomatikk som hjelpemiddel fra NAV hjelpemiddelsentral. Hjelpemiddelet følger da den enkelte beboer, og er ikke nødvendigvis en varig løsning da den demonteres ved flytting eller død. Disse sakene er altså både tidkrevende og kostbare for både kommunen og for den enkelte beboer/sameie. Hadde man allerede i planleggingsfasen av disse leilighetene/bygg tatt høyde for universell utforming med tilgjengelighet i hele bygget hadde dette vært både bærekraftig og god sirkulærøkonomi for samfunnet.

Når det gjelder kravene i teknisk forskrift (TEK) har de ved endringer f.eks fra TEK 10 til TEK 17 blitt reduserte tilgjengelighetskrav til nye boliger. Ny byggteknisk forskrift (Tek17) reduserte tilgjengelighetskravene til nye boliger, blant annet ved å endre kravene til snusirkler, helningsgrad, betjeningshøyde, m.m.

Ergoterapeutene har kompetanse innenfor universell utforming og ønsker å være samarbeidspartnere i planlegging og utvikling av Asker kommune videre.

Med vennlig hilsen

Svanhild Anita Hensema og Ørjan Røe-Indregård

Hovedtillitsvalgt og vara tillitsvalgt Norsk Ergoterapeutforbund

Asker kommune



Ergoterapeuter gjør hverdagslivet mulig



Norsk Ergoterapeutforbund > Asker kommune

Idunns vei 1, 1386 Asker | Telefon: 488 82 053 | shensema@asker.kommune.no | www.ergoterapeutene.org

Unn Orstein
Biterudveien 23A
1384 Asker
95276296

Asker kommune
post@asker.kommune.no

Asker, 19.03.2024

Sak: 22/02147

Kommentar til Temaplan for bærekraftig boligutvikling

Som senior og samfunnsengasjert angående boligpolitikk og bokvalitet bidrar jeg med høringskommentarer innen fristen 01.04.2024.

Jeg har i tabellform oppsummert Temaplanen ved å sette søkelys på nøkkelordene i strategisetningene og teksten knyttet til de enkelte strategiene. Temaplanen (35 sider) inkluderer noen få handlingspunkter som stort sett er lite konkrete. Det er mye generelt og gjentakende «prat» som ikke oppfattes som ny informasjon og som gjør dokumentet lite tilgjengelig for å kunne bidra med kommentarer. Dokumentet antas å være vanskelig å bruke videre for definisjon av handlinger. Jeg har lagt til 2 nye strategipunkter, se tabellen vedlagt.

Planen har få økonomiske virkninger for kommunen på kort sikt fordi det ikke skal investeres store summer i utvikling – står det på side 28 under overskriften virkninger av temaplanen. Videre i teksten: administrasjonen skal derimot jobbe annerledes og tettere på eksterne aktører. Deretter vil behovet for helsetjenester reduseres som er en økonomisk gevinst for kommunen. Jeg mener at det er viktig at administrasjonen i dag og de neste årene kan vise til gode handlinger og positive resultater – fordi administrasjonens jobb er en vesentlig utgiftspost.

Asker kommunes «Boligpolitiske strategi for Asker 2015 – 2026» ble vedtatt 26.01.2016. Dokumentet er på 32 sider og inkluderer mål, strategi (1 side), status/utfordringer/virkemidler og til slutt en oppsummerende side med prioriterte og sorterte virkemidler. Dokumentet fremstår som et godt organisert dokument som på en helt annen måte gjorde det enklere å bidra med høringskommentarer og politisk beslutning.

Målet i 2016 for «gamle» Asker var 350 boliger pr. år hvorav leiligheter og rekkehus skulle utgjøre 75% og hovedandelen av leilighetene skulle innrettes mot seniormarkedet. I tillegg sikre boliger for lavinntektgrupper, førstegangsetablerere og småhusholdninger.

Det antas at, på tross av kommunesammenslåingen, dokumentet fra 2016 har vært førende. Men har gjennomføringskraften vært tilstrekkelig når det er de samme problemene og strategiene som videreføres i en annen språkdrakt i 2024?

Strategien vedtatt i 2016 fokuserte på redusert krav til parkering, redusert krav til uteoppholdsareal og redusert krav til universell utforming. Det har ført til en stram maksimums parkeringsnorm for flere store utbyggingsområder, store inngrep langs vassdrag, det planlegges høyt og tett og uteoppholdsnormen er redusert. Områdene som jeg tenker på spesielt er Vestre Billingstad vedtatt i 2018, Landås-Høn-Fusdal områderegeringsplan vedtatt i 2018 (men gjenstår detaljregulering for det vesentligste av utbyggingen, men salgsavtaler har gitt fra seg mye styring i detaljregulering). Lenken får redusert MUA krav i forhold til områderegulering i 2018.

Bokvalitet bør få mer oppmerksomhet i en boligpolitisk strategi.

Kommunens egen Veilederen i bokvalitet 2012 er særst god og tilsvarende prinsipper kan finnes i mange andre publikasjoner. Jeg fremhever boken «Hva er en god bolig?» fra 2018. Det er fristende å oppsummere fra side 17 en definisjon på bokvalitet:

- **Omgivelsene og bomiljøet:** kort og trafikksikker vei og lett adkomst til arbeidsplass, nærbutikk, skole, barnehage og til friluft og rekreasjonsområder. Utomhusarealer som legger opp til sosial kontakt og som gir aktiviteter for barn i ulike alder. Fritt for støy og forurensning.
- **Boligens plassering:** Sol i bolig og på private og felles arealer. Bolig/uteplass skjermet for innsyn. God terrengtilpasning og som tar vare på grønne verdier.
- **Variert botilbud:** Enslige, barnfamilier, funksjonsfriske og funksjonshemmede. Stabilt sosialt miljø som også gir sosial trygghet.
- **Aktivitetene** (matlaging, søvn, seksuelliv, lek, samvære etc) i boligen skal i minst mulig grad forstyrre eller forhindre hverandre.
- **Utførelse:** Estetisk kvalitet, gode materialer, holdbarhet, fleksibel bruk og mulighet for endring, miljøvennlig, enkel å møblere, funksjonell og universell utforming.

Kommunens svar er vel antagelig at det er en del av strategien – men kommunen kan bidra mer i forbindelse med både områderegulering, detaljregulering og byggesak.

Boliger trengs for overgangsperioder – men stort sett er boligen et hjem som man ikke forlater bare fordi barna har flyttet ut. Jeg har bodd 13 steder, men det viktigste var tomten jeg kjøpte i 1986 og huset jeg bygget som jeg overlot etter 24 år til sønn med familie da de ville tilbake til Asker. Et lykkes treff – men ellers kunne jeg bodd i boligen på Vakås til jeg ble båret ut (2 min fra lokalstasjon). Det er individuelle historier overalt. Jeg har 2 parkeringsplasser og min kusine på Løren har også 2 plasser (en for besøk).

Strategien oppleves å ikke ha en tilstrekkelig forståelse for at bolig er et hjem i et langt liv. Villateppet nord i Asker er stort sett en del av bybåndet med relativt kort avstand til tog og/eller buss og derfor ikke så problematisk som dokumentet synes å fremstille. Men Asker er nå langstrakt og splittet opp med jordbruk og skog og derfor ikke lett kommunikasjonsmessig - totalt sett.

Følgende er relevant for boligpolitisk strategi og ikke bare for samferdselsstrategien som hadde høringsfrist 26.01.24. Vennligst sjekk mitt høringsbrev som superkort oppsummeres her:

- Det må være mulig å eie/parkere/lade bil.
- Det må være rikelig med gjesteparkingsplasser og pendlerparkingsplasser.

Bokvalitet fortjener et nytt strategipunkt:

- Bokvalitet skal sikres.
 - Fortetting skal ikke redusere bokvalitet, Estetiske omgivelser skal prioriteres og natur bevares, Parkering er et behov som må dekkes.

Boligblokkers høyde og antall etasjer har stor betydning - hvor 3 etasjer er ideelt og 4 et maksimum:

- for den sosiale kontakten mellom beboerne i sin inngang. Med det sterke ønske om sosiale boformer, bør det også være sterkt fokus på naturlige møteplasser hvor man bygger opp en kontakt på det nivå som passer for anledningen. Nye beboere blir automatisk integrert.
- for bokvalitet og estetiske løsninger og hvor vegetasjon kan være «arkitektens trøst».
- for tilstrekkelig parkering og boder. (Høye blokker har ikke tilstrekkelig parkering i kjeller.)
- som tilpasser seg omgivelsene.

Omsorgsboliger/fleksible boliger

Det må bygges et overskudd av omsorgsboliger (privat eller kommunal), fortrinnsvis i forbindelse med sykehjem, som har fleksibilitet til forskjellige stadier. Boligene kan leies ut til ungdommer/flyktninger og andre hvis behovet endres over tid. Heggedal og Høn nærsenter er opplagte kandidater hvor det haster å ta grep.

- Bygge omsorgsboliger som overgang mellom «klare seg selv» og sykehjem, se vedlagte eksempel fra Bergen
 - Optimalisere og utvide planen for planlagt sykehjem i Heggedal og Vetre.
 - Høn H3 og H4 (kommunal eiendom) må planlegges med fleksibilitet for å dekke fremtidig behov.
- Sykehjem er hjem for syke i forskjellige stadier. De fortjener trivsel og bokvalitet. Nesbru bo- og omsorgsenter har kvaliteter – men har mange mangler som bør forbedres i det som skal bygges i fremtiden. Inviter meg gjerne til en dialog.

Avslutning

Forslag til strategi og handlinger er lagt inn i tabellen hvor nye felt er markert med håpets lyseblått.

Planene for teglverkstomten ved Spikkestad stasjon er en ny bydel med ca. 340 boliger nå under planlegging. Kan dette bli Askers mest attraktive sted med sin nærhet til Drammen, skog, fjord og vide jorder – tog til 3 av Asker store sentere (Asker, Røyken, Heggedal) og Sandvika/Oslo og ekspressbuss til Drammen gjennom ny tunnel? Håpet er at det er mulig å påvirke pågående masterplan slik at den blir enda bedre.

Landås L3 – L6, Høn H3, H4, H5, H7, H8 og FUSDALSKOGEN må gjennom en detaljregulering før søknad om rammetillatelse og igangsettelse. I området er det planlagt ca. 1600 nye boliger. Utbygger, kommunen og politikerne må sikre at det blir god boligkvalitet for å bidra til det samfunnet vi ønsker. Er det plass til så mange boliger i dette området? Atelierhagen detaljregulering og Røyken områderegeringsplan er ikke vedtatt og bør også vurderes grundig før vedtak.

Vennlig hilsen

Unn Orstein

Vedlegg:

1. Oversiktstabell som oppsummerer temaplanen og tilfører forslag til strategier og handlinger markert med lyseblått.
2. Beskrivelse av et kombinert sykehjem/omsorgsenter/legestasjon i Bergen

Boligutvikling Strategi Nr. 5 og 6 er nytt	Handling nevnt	Handling pågår? Noen forslag markert
1. Gode og varierte boliger		
Økt variasjon i bolig		Forslag til arealplan i 2025/26? Reguleringsplaner
Øke ulike boformer og boligkjøpsmodeller	Samarbeide med aktører	
Universell utforming inkl. oppgradering av boliger	Øke kunnskap om universell utforming (?)	
Bedre utnyttelse av eksisterende bygninger	Øke befolkningen uten å øke bygningsmassen (?). Bruke hus/hage i villaområdet mer eff. (?)	
Fellesarealer i bygg og off. møteplasser	Utvikle torg, innbygger-torg, barnehager, skoler, kultur- og idrettsanlegg.	Reguleringsplaner Åpne skoler, ...
Bærekraft ved bygging	Samarbeide med næringslivet. Tilrettelegge (?)	Reguleringsplaner
Godt kommunalt botilbud	Bygge/kjøpe kommunale boliger iht behov. God forvaltning	
2. Bærekraftig nabolag		
Inkluderende, mangfoldig, unngå opphopning av levekårsutfordringer	Variasjon i boligtilbud Tilrettelegge for fellesareal og mobilitetsløsning	Reguleringsplaner
Medvirkning for å sikre gode boforhold og nabolag	Innbyggerne skal gis mulighet for å påvirke og forme utvikling av nabolag i offentlige og private planer. Innbyggerne skal bli hørt.	Workshops, høringer Bruke innspill og dialog aktivt – også i byggesak.
Kunnskap om lokale behov	Grundige stedsanalyser inkl. sosiokulturelle. Skal bruke lokal kunnskap.	Reguleringsplaner Byggesak
Kvalitet i foretting	Stedstilpasse og styrke eksisterende kvaliteter. Ivareta de som bor der og at det tilføres nye kvaliteter. «Prioritere natur og klima minst like høyt som andre samfunnshensyn og interesser i arealforvaltningen. Ha høy terskel for å gi dispensasjoner som medfører inngrep i natur.» Videreutvikle sti/løypenett og sammenhengende g/s-veier.»	Reguleringsplaner
Delingsøkonomi	Fellesarealer og bilpool	Reguleringsplaner
3. Samarbeid og utvikling		
Ønsker innovative prosjekter	Tilrettelegge ... Kommunisere utfordringer, behov og støtte initiativ og løsninger. God dialog med private aktører	Reguleringsplaner
Forskningsbasert kunnskap	Lære av andre. Oppdrag til forskningmiljø Delta i større inter-nasjonale forskningsprogrammer	
Samarbeide med private, frivillige og ideelle org. – og interesseorganisasjoner.	«Kommunen bygger ikke boliger» «Skape rom for aktører»	Sameierstyrer er også frivillige organisasjoner som drifter store områder. Kommunen er en sameier og har derfor medansvar for forsvarlig drift – spesielt hvis de eier mange leiligheter

4. Offensiv bruk av virkemidler			
Sikre boligsosiale hensyn og ulike sosiale boformer (og rimeligere boliger).	Lære seg handlingsrommet. Forsøke å endre regelverk og rammevilkår gjennom KS, Norsk Eiendom og departementene.	Politikerne kan endre statlig regelverk for bostøtte.	
Sikre bærekraftig boligutvikling	Bruke utbyggingsavtaler. Bruke handlingsrommet i kommuneplanen og i nye reguleringsplaner	Ny arealplan samfunn Reguleringsplaner	
Bruke utbyggingsavtaler	Utbyggingsavtaler i alle større utviklingsprosjekter		
Stimulere til profesjonelt og variert leiemarked rettet mot eldre, unge, flyktninger, nedsatt funksjonsevne, barnefamilier.	Jobbe for å få inn profesjonelle aktører.	Tilvisningsavtale Vestre Billingstad Bidra til overgang til eie.	
Bedre lånebetingelser	Informere aktører om Husbanken		
Bruke eierposisjoner (men har begrenset tomteressurs).	Vurdere oppkjøp og salg. Sette krav ved salg. Vurdere å bygge omsorgsboliger.	Bygge omsorgsboliger og sykehjem på Høn. Er det satt tilstrekkelig krav til kommunale boliger ved salg på Høn H7 og H8? H3 og H4 med mange muligheter.	
5. Bygge omsorgsboliger som overgang mellom «klare seg selv» og sykehjem			
Optimaliser og utvide planen for planlagt sykehjem i Heggedal og Vettre.	Omsorgsboliger tilføres planen.		
Høn H3 og H4 planlegges med fleksibilitet for å dekke fremtidig behov.			
6. Bokvalitet skal sikres			
Fortetting skal ikke redusere bokvalitet		Reguleringsplaner	
Estetiske omgivelser skal prioriteres og natur bevares.		Reguleringsplaner	
Parkering er et behov som må dekkes		Endre parkeringsnorm	

Vedlegg beskrivelse av et omsorgssenter som jeg kjenner svært godt fra 2015 – 2016 pga av min mor.

Fantoft omsorgssenter i Bergen er et kommunalt senter med sykehjem, omsorgsboliger og bokollektiv for yngre funksjonshemmede.

Omsorgssenteret ligger på tidligere Fantoft gård, like ved studentbyen. Nærmeste nabo er studentsamskipnaden sin barnehage. Bybanen har stopp like i nærheten. Vi har lett tilgjengelige turområder rundt bygningene. Fantoft omsorgssenter ble åpnet i mai 2004 og består av:

- Sykehjem med 60 plasser fordelt på tre hus. Husene er knyttet sammen med en innebygget korridor med stort sett vinduer på begge sider og med arealer med sittegrupper, kunst, fine møbler. Hvert hus har to etasjer.
- Bokollektiv for yngre funksjonshemmede med åtte leiligheter. Bokollektivet ligger i et eget hus på bakkeplan, og fellesarealer knytter leilighetene sammen
- 40 Omsorg Pluss-boliger fordelt på tre bygninger som er knyttet sammen slik at en kan gå mellom byggene uten å gå ut.

- Ved innkjørselen til senteret ligger "Stille rom". Det vakre vesle bygget er en del av en gammel løe som stod på gården.
- Inngjerdet hager mellom byggene (med port).
- Legekontor, frisør, areal for konserter mm.

Dagtilbud og sosiale aktiviteter: De som bor i Omsorg Plussboligene kan abonnere på middag som blir servert i fellesarealet. Beboere som har spesielle behov, får tilbud om felles frokost. Hver ettermiddag har beboerne tilbud om en sosial samling med kaffe og litt å bite i. Høst og vår er det tilbud om utflukter og fester. Sykehjemmet har ansatt egen aktivitets- / kulturkoordinator som organiserer forskjellige aktiviteter. I sykehjemmet foregår det meste av sosiale aktiviteter i bogrupperne. Det kan være avislesing, spill, baking, musikk, trimsykkel og lignende. Tilbud om konserter, andakt, trim og bingo er felles for alle beboerne.

Kompetanse og satsingsområder: Fantoft omsorgssenter arbeider aktivt for at de ansatte skal øke sin kompetanse. Assistentene blir oppfordret til å delta på Bergen kommune sitt opplæringstilbud. Vi vektlegger spesielt å øke kompetansen innenfor demensomsorg, geriatri og lindrende behandling.



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Dag	
Etternavn Ousdal	
Adresse Folagrenda 14	
Postnr. 1384	Poststed Asker
Mobilnr. 90255201	E-postadresse dag.ousdal@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: temaplan bærekraftig boligutvikling
Saksnr. 22/02147
Hørings svar Jeg bor på Landås/Høn. Der finnes det ca 10 gjesteparkeringer fordelt på 187 leiligheter samt max én parkeringsplass for de med leilighet over en viss størrelse. Alt dette, fordi Asker kommune ønsker en bærekraftig boligutbygging hvor folk i størst mulig grad skal tvinges til å gå på beina. Problemet er bare at Asker kommune ikke har lagt til rette for adkomstveier. De to adkomstveiene (gangvei/skogssti) som var tegnet inn i prosjektet, er pr. i dag gjenstand for mye konflikt. Hvis man krabber over store fjell med snøhauger, kan man alltid komme seg inn på de aktuelle veiene i Asker Terrasse, men man risikerer å bli fysisk hindret, ja til og med slått ned av de som bor der. Det har faktisk skjedd. Politiet løftet ikke en finger og Asker kommune ser en annen vei. Så dette med bærekraftig boligutbygging i Asker, er noe man bør tenke seg grundig om før man støtter opp om. Det kan vise seg at spriket mellom teori og praksis blir ubehagelig stort. Mvh Dag Ousdal

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon

Høringsinnspill fra Rødt Asker til Tema-plan for bærekraftig boligutvikling i Asker kommune. 2024 - 2036

Rødt Asker mener kunnskapsgrunnlaget i høringsutkastet kan være et godt utgangspunkt for en fremtidig og bærekraftig boligutvikling i Asker kommune. Den peker på en rekke svakheter og utfordringer i boligmarkedet som vi mener er riktige og viktige å løse. Utkastet fremhever det høye prisnivået som er på boliger i kommunen, og utfordringene dette fører med seg for alle offentlige og private arbeidsgivere og tjenester som skal fylles av folk med lavt og ordinært lønnsnivå.

Rødt er enig i temaplanens side 3 der det står: «Et godt tilbud av boliger for unge voksne kan hjelpe kommunen med å tiltrekke seg og beholde denne aldersgruppen. Dette er nødvendig for å løse de utfordringene kommunen står overfor i årene som kommer, blant annet når det gjelder behov for arbeidskraft.»

Det er i temaplanen påpekt at for å oppnå en bedre og ønsket boligutvikling, innebærer dette å rette oppmerksomheten mot større variasjoner av boligtyper, -størrelser og -prisklasser. Dette er helt avgjørende, men løses ikke ved å øke andel mikroleiligheter med samme kvadratmeterpris som i øvrig del av boligmarkedet. Et slikt tiltak medfører bare flere problemer ved at unge par og småbarnsfamilier kjøper en svært liten leilighet på grunn av utilstrekkelig og liten egenkapital og inntekt. Dette klarer de ikke å komme seg ut av ved endret behov, da prisene i rådende kommersielt boligmarkedet løper fra vanlige folks inntektsutvikling.

Forvaltning av kommunens eiendommer i boligsektoren.

Asker kommune praktiserer i liten grad utvikling av kommunens eiendommer hvor bygging av boliger med kontrollert omsetning utenfor ordinært marked og reduserte priser blir videreført, som eksempelvis i prosjektet i Åmotåsen, gb/nr. 79/87.

Kommunedirektør Lars Bjerke foreslår isteden å overføre en rekke av kommunens eiendommer gratis til Askerhalvøya Eiendom AS, med begrunnelse at dette for kommunens del kan bli en stor økonomisk «upside». Selskapet er et rent kommersielt selskap eid av kommunen, og skal operere i det ordinære markedet uten de samme mulighetene for innsyn og kontroll som i et kommunalt drevet selskap.

Kommunen arbeider i liten grad med tiltak som kan bidra til økt antall boliger med lavere kvadratmeterpris. Eksempelvis er det et område hvor markedet ikke fungerer, så er det der økonomiske tiltak er nødvendige for å sikre unge og lavlønte boliger. Markedet i vårt samfunn fungerer først og fremst for utbyggere, grunneiere og de som betrakter egen bolig som et investeringsobjekt, men svært dårlig i pressområder for de med middels og lave inntekter. Vi har flere eksempler i Asker der ferdigstilte leiligheter ikke legges ut for salg, fordi utbygger holder igjen til boligprisene stiger. Utbyggere, spesielt de store, har etter vår oppfatning alt for stor markedsrett over prissetting, hvilke boliger som tilbys og til hvilken tid de legges ut i markedet med. Asker kommune må fremover ta et større grep og initiativ for å bidra til å øke andelen av boliger med redusert produksjons-, kvadratmeter- og salgspris.

Endring av regelverk og rammevilkår.

Temaplanen har som en av strategiene at kommunen skal jobbe aktivt for å få vedtatt endringer i regelverk og rammevilkår. Dette er for å sikre boligsosiale hensyn og ulike sosiale boformer, noe Rødt kan gi sin fulle støtte til. Sammenlignet med andre europeiske land anvender norske kommuner få strategiske virkemidler, regelverk og økonomiske muligheter for å stille krav til marked og utbyggere i forbindelse med gjennomføringsmodeller. Dette gjør det nærmest umulig å øke sosial bærekraft i boligpolitikken. Videre mener Rødt at leietakeres rettigheter er for svake, og at det å leie i dagens private marked for veldig mange betyr en usikker tilværelse. Slik vi leser lovverket risikerer man i dag å bli kastet ut av en leid bolig på 3 måneders varsel, så lenge oppsigelsen er begrunnet.

Det er viktig å understreke at alle problemstillingene som reises i temaplanen er en grunnleggende generell situasjon i boligmarkedet nasjonalt, og særlig i deler av landet med stor befolkningstetthet og press i boligmarkedet. Samtidig forstår Rødt, og er overbevist om, at Asker kommune ikke alene kan løse disse grunnleggende og alvorlige problemene i boligmarkedet, bare ved hjelp av en temaplan full av store, gode og luftige intensjoner, mål og strategier. Rødt mener det er grunnleggende viktig at disse problemstillingene må betraktes som nasjonale, og må løses i felleskap av landets faglige interesseorganisasjoner og kommuner i samarbeid med staten.

I foreliggende temaplans kapittel «4.1 Virkemiddel og kommunens handlingsrom», trekker temaplanen opp noen av de viktigste verktøyene knyttet til forbedring og utvikling av boligpolitikken i kommunen. De viktigste slik Rødt ser det, er det de som omhandler:

Praktisering og styring av kommunal eiendoms-politikk, Husbankens låne- og støtteordninger og Kommunale låne- og støtteordninger.

«Når det gjelder kommunens egen eiendom kan kommunen som grunneier gå lenger enn hva det er anledning til gjennom plan- og bygningsloven for å styre boligutviklingen. Det mest hensiktsmessige redskapet er å stille særlige vilkår ved salg av kommunal eiendom. Husbankens støtteordninger er virkemidler som skal stimulere til boligsosial bygging og sikre vanskeligstilte en egen bolig. Samtidig kan kommunale låne- og støtteordninger være økonomiske virkemidler som kan sikre vanskeligstilte en egnet bolig».

Her mener Rødt at dette i de fleste tilfeller fører til at det er den kommersielle del av eiendoms-bransjen som profiterer på løsningen, og som sjelden alene fører til en bærekraftig boligutvikling. Historien kan lære oss at det også er mulig å anvende andre fremgangsmåter. Eksempelvis kan nevnes OBOS som i utgangspunktet, før det ble et rent kommersielt selskap, var en viktig aktør i byggingen av den norske velferdsstaten. Under bolignøden i 30-årene ble OBOS som kooperativt selskap i 1929 stiftet av bygningsarbeidernes fellesorganisasjon. Med lånegarantier fra kommunen, forsikringsselskaper og rimelig tilgang på tomter fra Oslo kommune, ble det gjennomført og startet en sosial boligreform landet aldri tidligere hadde sett maken til.

Den kooperative modellen var et vellykket forsøk på å løsrive deler av det sosiale boligmarkedet fra de ordinære markedskreftene. Modellen fungerte sammen med oppblomstringen av sosiale boligbyggelag gjennom Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og Husbanken som landets største boligaktører helt frem til liberaliseringen i 1980-årene. Da ble Husbanken som var primær finansieringsinstitusjon, takst- og prisreguleringen fjernet, boligprismarkedet eksploderte og utviklet seg frem mot et prisnivå og en bolignød vi kan se i dag i store deler av boligmarkedet.

Gjenreis boligpolitikken.

Boligmarkedet har galoppert ifra lønningene til vanlige folk.

Siden år 2000 har prisen på brukte boliger økt med nesten 120%, samtidig som vanlige folk i arbeid bare har fått 40% bedre råd. Det beviser at boligpolitikk utelukkende basert på markeds-mekanismene ikke løser utfordringen med å skaffe akseptable boligforhold for alle.

Rødt mener at alle disse problemstillingene ikke kan løses ene og alene på kommunalt, men må løses overordnet og politisk på nasjonalt nivå. Tiltak som har vært utprøvd av både høyre- og venstresiden for å dempe prisveksten og høye bygge-kostnader har ikke fungert, og Rødt's påstand er at det uavhengig av dette må være fullt mulig å gjenreise den sosiale boligpolitikken. Verktøyet er ikke nødvendigvis å kopiere historien med feil og mangler, men høste og lære av den ved bruk og hjelp av erkjent kunnskap og erfaring. Da er det mulig å videreutvikle en bærekraftig og sosial boligpolitikk.

Rødt savner byggeboomen.

I etterkrigstiden ble det bygget over 30 000 boliger i året hvor toppen ble nådd i 1972- 76 med over 43 000 fullførte boliger i året, en enorm boligmasse betalt av felleskapet. Hovedandelen besto av borettslag der vanlige folk kjøpte en offentlig subsidiert andel til en rimelig pris, ikke til markedspris. Mange av oss vender nå fokus mot dette som var boligpolitikkenes gullalder og ønsker radikale endringer så som eksempelvis:

- Storstilt bygging av kommunale utleieboliger utleid til kostpris. Land som fks. Østerrike og Finland har en betydelig utleiesektor med prisregulering basert på størrelse og standard. Slike bestemmelser er opphevet i Norge. USA er et land som mange liker å sammenligne seg med. I New York City er to av tre utleieboliger, og over 60% er prisregulerte. Eksempelvis kan nevnes at byen fks. i 2014 bygde 165 000 prisregulerte boliger.
- Ny lov om boligkooperasjon, etter prinsipper av borettslagsloven før 1986, som ble opphevet av Høyre- og Brundtland-regjeringen på slutten av 80-tallet.
- Opprette et regulert marked for eierboliger underlagt pris- og omsetningskontroll.
- Staten må etablere et eget selskap for eierskap og investering i boligeiendom. Vårt felleseie Oljefondet, spekulerer kynisk i kjøp av eiendom i utlandet og burde kunne vurdere i fellesskapets interesse også i større grad erverve eiendom i Norge.

Krav om prisregulering og rettigheter.

Rødt og mange av oss på venstresiden, inkludert deler av LO, ønsker å utvide og videreutvikle boligpolitikken igjen med å starte egne boligbyggelag som ikke er en del av det ordinære markedet. Med pålagt og kontrollert salg tilbake til boligbyggelaget, bør man kunne unngå «betaling under bordet» som i 1970-årene. Realisering av et omfattende antall slike boliger vil i tillegg kunne bidra til å dempe prisene i øvrige del av boligmarkedet.

Da denne boligstrategiske politikken tidligere har virket, må den vel ved modernisering kunne virke i dag også? Vi må, bør og kan anvende samme virkemidler, så som en modernisert Statens Husbank, prisregulering og avdragsfrihet.

Rødt utfordrer.

Det er uforståelig at nesten ingen andre partier er tilstrekkelig opptatt av å diskutere disse strukturelle, grunnleggende og alvorlige samfunnsviktige spørsmålene. Asker kommune vil ikke være i stand til å løse disse grunnleggende problemene alene bare ved hjelp av en vakker temaplan. Dette kan og må løses gjennom en bred nasjonal og tverrpolitisk prosess.

Imidlertid ville det være interessant om Asker kommune ved hjelp av kommunal eid eiendom, basert på en tverrpolitisk prosess, og kunne vært modig nok til i egenregi å gjennomføre et sosialpolitisk forsøksprosjekt.

Behandlet på medlemsmøte i Rødt Asker 14. mars 2024



ASKER KOMMUNE
Katrineåsveien 20
3440 RØYKEN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håkon Ahrén Heløe, 32 26 68 15

Asker - Uttalelse til temaplan for bærekraftig boligutvikling

Vi viser til brev datert 7. februar 2024.

Bakgrunn

Det fremgår at temaplanen skal legge til rette for at alle Askers innbyggere har en egnet bolig av god kvalitet, i et trygt og godt bomiljø.

Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, barn og unges interesser, samfunnssikkerhet og gravplasser. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

Vurdering

Etter vår vurdering er det utarbeidet en god plan for bærekraftig boligutvikling i Asker. Kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for planen er svært godt. Vi vil likevel påpeke at vi savner at de regionale planene både fra Akershus og gamle Buskerud er tatt med som overordnede føringer for planen. Eksempler på planer som kunne vært nevnt er Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus og Regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2016-2030 i Akershus. Begge er planer som også skal bidra til å sikre gode bomiljøer i regionen.

Ellers viser vi til [Statsforvalterens forventninger til kommunal arealplanlegging for 2024](#) og til [overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde](#). For kommunens samfunnsplanlegging viser vi også til [Statsforvalterens forventningsbrev for 2024](#). Vi anbefaler nettsidene www.planlegging.no og [Miljøstatus](#).



Vi ønsker kommunen lykke til med oppfølgingen av temaplanen og ber om å få tilsendt endelig vedtatt plan.

Med hilsen

Brede Kihle
fagleder
Klima- og miljøvernavdelingen

Håkon Ahrén Helø
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Akershus fylkeskommune

Postboks 1200 Sentrum

0107

OSLO



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Astrid Lillian	
Etternavn Steinmoen	
Adresse Fredbos vei 57	
Postnr. 1383	Poststed Asker
Mobilnr. 47019518	E-postadresse alillians@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: temaplan bærekraftig boligutvikling
Saksnr. 22/02147
Hørings svar Jeg ønsker lavere kvadratmeterpris. Det bør bygges nye boliger i prisklasse som er relevant for unge og arbeidere. Ikke mindre boenheter med like høy kvadratmeter pris. Leie pris må reduseres og reguleres 3 mnd. oppsigelse kan være kort for mange.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Esben Sondre	
Etternavn Svalastog	
Adresse Thomas jensens vei 36	
Postnr. 1384	Poststed Asker
Mobilnr. 41435978	E-postadresse ess@grunnsteinen.no

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Temaplan: bærekraftig boligutvikling
Saksnr. 22/02147
Hørings svar Profesjonell boligutleie
<p>Betydningen av leiemarkedet er fremhevet i Temaplanen og det er riktig og viktig. Mange er avhengig av leiemarkedet og det vil bli stadig flere. For å tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft fremover vil tilgang på gode utleieboliger være nødvendig. Det vil forutsette aktiv bruk av Tilvisningsavtaler i samarbeid med Husbanken og private boligutleiery.</p> <p>En annen viktig forutsetning er at Asker kommune aksepterer markedsleie som naturlig og nødvendig for å få tilgang til utleieboliger av bra kvalitet. En kommunal bostøtte for de som er økonomisk vanskeligstilte bør vurderes.</p> <p>Senior tilpassede boliger</p> <p>Det vil være et svært stort behov for nye seniorbolig konsepter de nærmeste årene. For lite er gjort og det er sannsynlig at Asker kommune er på etterskudd. Konsept som Selvaag + på Landås er positivt, med sosiale fellesarealer, men dyrt og for de færreste. På Bergeløkka på Billingstad kommer et tilsvarende tilbud - Bergerløkka Mer. Dette er også selveierboliger med tilgang til betjente fellesarealer. Men her kommer også et unikt nytt tilbud; Leva Bergerløkka. Seniorboliger i utleie med evigvarende leiekontrakter hvor funksjoner fra boligen flyttes ned i romslige, betjente fellesarealer. Her finner du flotte gjesteværelser, stor spisestue som kan romme minst 50 personer med selskapskjøkken vis avis, lounge og TV- stuer og velutrustet trimrom. Leva koordinatoren sørger for å fylle arealene med sosialt innhold i tillegg til å hjelpe beboerne med stort og smått.</p> <p>Konseptet har fått bred omtale i Stortingsmelding 13 om Boligpolitikk som kom rett før påske.</p> <p>Leva konseptet bør være inspirasjon for kreative boligkonsepter for eldre i Asker.</p>

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon



Saksframlegg

Arkivsak
22/16742-48

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandles av
Ungdomsrådet
Eldrerådet
Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato
23.05.2024
23.05.2024
23.05.2024
20.08.2024
10.09.2024

Temaplan Samferdsel og mobilitet – 2.gangsbehandling

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Temaplan samferdsel og mobilitet 2024-2035, datert 30.04.2024, vedtas, med følgende innsatsområder og tilhørende strategier:
 1. Reduksjon av transportbehovet
 2. Aktiv og grønn mobilitet
 3. Kvalitet på kommunale veianlegg
 4. Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
 - Arealplaner
3. Rapportering på arbeidet skjer gjennom kommunens årsrapport

1. Sammendrag

Temaplan samferdsel og mobilitet er en strategisk og sektorovergripende plan, og som beskriver hvordan kommunen skal lykkes med målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover. Det er definert fire innsatsområder som

beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene: *reduksjon av transportbehovet; aktiv og grønn mobilitet; kvalitet på kommunale veianlegg og kunnskap, samarbeid og innovative løsninger.*

Temaplanen har vært på høring i perioden 20.06.2023 til 26.01.2024. Totalt kom det 46 høringsinnspill til planen. Av disse kom 5 fra kommunale råd og utvalg, 4 fra overordnede og andre myndigheter, 18 fra organisasjoner, lag og foreninger og 19 fra privatpersoner.

Flere av innspillene har ført til justeringer og har styrket planen. Alle høringsinnspillene er svart ut med kommunedirektørens vurdering i eget dokument som er lagt ved saken.

2. Bakgrunn for saken

Temaplan Samferdsel og mobilitet er forankret i vedtatt planstrategi for Asker kommune 2020-2024. Oppdrag med igangsetting av arbeidet med temaplanen er gitt i forbindelse med kommunestyrets behandling av Handlingsprogram 2021-2024.

Temaplanen er en tverrsektoriell og strategisk plan. Den har en planperiode på 12 år med rullering anslagsvis hvert fjerde år.

Tidligere behandling:

- Mandat og rammer for temaplan samferdsel og mobilitet ble vedtatt av formannskapet 08.11.2022 i sak 0223/22
- Temaplanen ble førstegangsbehandlet i formannskapet 20.06.2023 sak 126/23
- Saken var på høring i følgende råd og utvalg i januar 2024, protokoll ligger vedlagt:
 - o Ungdomsrådet
 - o Råd for personer med funksjonsnedsettelse
 - o Eldrerådet
 - o Utvalg for samfunnstjenester
 - o Utvalg for plan og byggesaker

3. Saksopplysninger

Utfordringsbilde

Bygging av samferdselstiltak har store konsekvenser for klima og miljø, samtidig som transporten er skyld i store klimagassutslipp og lokal støy- og luftforurensning.

Samferdsel påvirker folkehelsen og vårt fysiske aktivitetsnivå. Samtidig er utenforskap og ensomhet, en av Askersamfunnets store samfunnsflokke, ofte et resultat av begrenset mobilitet.

Utfordringene rundt trafikkavvikling, spesielt på de store fylkesveiene nord i kommunen, skaper problemer for kollektivtrafikken, næringslivet og privatpersoner.

Det er store interne forskjeller i kommunen. Anlegg for fotgjengere og syklist er ikke like godt utbygd sør i kommunen som i nord. Spredt bebyggelse, som i størst grad gjelder den sørlige delen av kommunen, gjør det mer krevende å drifte et godt kollektivtilbud.

Ansvar og eierskap til samferdselsanleggene i Asker er delt mellom mange aktører. Dette krever tett koordinering mellom fylkeskommunen, Bane NOR, Statens vegvesen, kollektivoperatørene og Asker kommune.

Det er avsatt lite samferdselsmidler fremover, både i kollektiv- og fylkesveisystemet og til europaveier. Dette ser vi blant annet i Akershus FK handlingsprogram samferdsel 25-28.

De 525 km kommunale veier i Asker krever et stort arbeid innen drift og vedlikehold, i tillegg til investeringsbehov.

Innsatsområder og strategier

Innsatsområdene er definert med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget (vedlagt), utfordringsbildet (kapittel 4 i temaplanen), samt mål og delmål fra kommuneplanens samfunnsdel. Innsatsområdene beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene og nå målene fra kommuneplanen.

Følgende fire innsatsområder er valgt ut for temaplan samferdsel og mobilitet:

- Reduksjon av transportbehovet
- Aktiv og grønn mobilitet
- Kvalitet på kommunale veianlegg
- Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger

For hvert innsatsområde er det gitt en kort beskrivelse av status og utfordringer, samt hvilke strategier (endringer) som må gjennomføres for å sikre måloppnåelse og utvikling i ønsket retning.

Det er en tydelig sammenheng mellom fysisk aktive reiser og folkehelse. Derfor er det siden førstegangsbehandlingen av temaplanen valgt å endre innsatsområdet «grønn mobilitet» til «aktiv og grønn mobilitet». Det er viktig med et sterkt fokus på fysisk aktive hverdagsreiser og effekten de kan ha på den fysiske og mentale folkehelsen.

Medvirkning

For å sikre god og bred involvering i tillegg til den offentlige høringen, har lag og foreninger, innbyggere, politiske råd og utvalg og kommunens administrasjon medvirket i arbeidet med temaplanen.

Det har vært gjennomført arbeidsmøter med aktører innen mikromobilitet, bildeling, klima og natur, velforbund, trafikksikkerhet og sykkel/idrett. I tillegg har kunnskapsgrunnlaget blitt presentert for utvalg, råd og LSU, det har blitt gjennomført en innbyggerundersøkelse og det har vært administrative innspillmøter og presentasjoner.

Oppsummering av høringsinnspill

Temaplan samferdsel og mobilitet har vært på høring i perioden 20.06.2023 til 26.01.2024. Høringsperioden ble gjort kjent gjennom kommunens nettsider og e-post. Høringsinnspillene ble levert elektronisk.

Totalt kom det 46 høringsinnspill til planen. Av disse kom 5 fra kommunale råd og utvalg, 4 fra overordnede og andre myndigheter, 18 fra organisasjoner, lag og foreninger og 19 fra privatpersoner. Flere av innspillene anses som ivaretatt i planen, men høringsinstansene fremhever enkelte tema og utdyper eller nyanserer med kunnskap fra sitt felt. Flere av innspillene har derfor ført til justeringer og styrket planen. Et ønske om konkrete tiltak var gjennomgående. Disse tar vi med oss i det videre arbeidet i utarbeidelse av virksomhetsplaner og det årlige handlingsprogrammet.

Alle høringsinnspillene er lagt ved i sin helhet (vedlegg 4). Oppsummering av høringsuttalelsene med kommunedirektørens kommentarer er lagt ved saken (vedlegg 3). Nedenfor følger en punktvis oppsummering av temaene som går igjen i innspillene:

- Kollektivtilbudet: Utilstrekkelig kollektivtilbud, spesielt sør i kommunen. Bedre billettpriser, forutsigbarhet og reisetider. Økt tilbud på fjorden.
- Gående og syklende: Bedre system, spesielt sør i kommunen, Bedre vinterdrift, sykkelparkering og støtteordninger.
- Et høyere fokus på samkjøringsmuligheter
- Behov for tilstrekkelig parkeringsmuligheter på strategisk riktige plasser
- Innfartsparkering: plassering, antall og prising
- Behov for flere konkrete tiltak for samferdsel fremover
- Trafikksikkerhet, spesielt rundt skoler og spesielt utsatte strekninger
- Samarbeid mellom aktørene innen samferdsel i Asker
- Reduksjon av klimagassutslipp
- Sikre tilstrekkelig areal i tidlig planlegging, blant annet til gange- og sykkelløsninger og nødvendig drift og vedlikehold
- Satsing på aktive hverdagsreiser og folkehelse

4. Kommunedirektørens vurdering

Økonomiske og organisatoriske forhold

Økonomien i Asker kommune er nå strammere enn tidligere. Det er et større behov for å utnytte de anleggene vi allerede har. For å få flere til å gå, sykle eller reise kollektivt er det behov for samordnet areal- og transportplanlegging, knutepunktutvikling og å investere i noen fysiske anlegg, som manglende gang- og sykkellenker, innfartsparkering og infrastruktur for kollektivtilbudet. Kommende kostnader kan reduseres ved å unngå mange store veiutbygginger og få mindre belastning på eksisterende veier. Flere fysisk aktive trafikanter vil på sikt gi besparelser for kommunen innen helse og velferd.

Et systematisk veivedlikehold vil kunne sikre veienes fulle levetid, og er besparende over tid. Samtidig stiller klimaendringer nye krav til veiene. Skal kvaliteten på de kommunale veianleggene være akseptabel, må det gjennomføres effektivt og målrettet vedlikehold, med tilstrekkelige vedlikeholdsbudsjetter.

Sosiale forhold

Hvordan et samfunn organiserer sin samferdsel og mobilitet har betydning for innbyggernes fysiske og psykiske helse. Muligheter for lik deltakelse i samfunnet, trivsel og livskvalitet, vaner og holdninger, oppvekst og alderdom, er noen eksempler.

Ved å redusere bilbruken vil luft- og støyforurensning langs veinettet reduseres. I tillegg vil økt gange og sykkel bidra til at innbyggerne i Asker blir mer fysisk aktive, som er av stor betydning for forebyggende helsearbeid.

Utenforskap og ensomhet er en av de store samfunnsflokene Askersamfunnet står overfor. Samtidig øker antallet eldre, en gruppe der mange har redusert mobilitet. Vi ser også at barn og unges deltagelse i fritidsaktiviteter ofte er avhengig av transporten. En satsning på kollektiv mobilitet og universell utforming gir likere muligheter til mobilitet og deltakelse i samfunnet.

Miljømessige forhold

Transportsektoren er en av de største kildene til utslipp både i Asker, nasjonalt og globalt. I tillegg fører infrastruktur knyttet til samferdsel til store inngrep i naturen. Det må gjøres endringer her for å nå de nasjonale målene innen klima og natur

I enkelte tilfeller kan det være motsetninger mellom klimatiltak og naturhensyn. En stor del av klimapolitikken i Norge baseres på en elektrifisering av transportsektoren. Elektrifisering er veldig arealkrevende og betyr omfattende inngrep i naturen, blant annet på grunn av etablering av ladestasjoner og kabeltraseer. Andre eksempler på dilemmaer er nedbygging av natur for å anlegge gang- og sykkelveier eller andre

samferdselsanlegg. Dette er kompliserte dilemmaer der vi i hvert enkelt tilfelle må veie klimagevinst mot tap av naturlige karbonlagre og andre naturverdier.

5. Konklusjon

Temaplan samferdsel og mobilitet er en strategisk og sektorovergripende plan, og beskriver hvordan kommunen skal lykkes med målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover.

Ved å følge opp strategiene gitt i de fire innsatsområdene vil vi være på god vei mot bærekraftige og samordnede transportløsninger og bidra til å nå de nasjonale målene for reduksjon i klimagassutslipp. Det vil også bidra til å bedre folkehelsen i kommunen.

Vi må ha fokus på innbyggernes behov og vaner for reiser, og respekt for forskjellene innad i kommunen. Ved å samarbeide på tvers, og benytte anleggene vi allerede har smartere, kan vi få mer ut av hver krone som brukes.

Det har kommet mange gode innspill til temaplan samferdsel og mobilitet, inkludert mottatte invitasjoner til samarbeid og innspill til konkrete tiltak. Innspillene viser at det er et stort engasjement for samferdsel og mobilitet i kommunen, og at den påvirker bredt.

Lars Bjerke
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg:

Kunnskapsgrunnlag Temaplan samferdsel og mobilitet
Samtlige høringsinnspill med kommunedirektørens kommentar
Høringsinnspill samlet
Temaplan Samferdsel - 2.gangsbehandling



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Ungdomsrådet	23.05.2024	22/24
2 Eldrerådet	23.05.2024	18/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	15/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Temaplan Samferdsel og mobilitet - 2.gangsbehandling

Eldrerådet har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 18/24

Behandling

Arvid Gjesdal fremmet følgende forslag til tilleggspunkt:

Eldrerådet ber om at Asker Kommune i sine drøftinger med RUTER/BRAKAR at de på det sterkeste innfører direkte forbindelser mellom Asker helt syd til Drammen, Oslo og Asker sentrum.

Anne-Britt Wengen fremmet følgende forslag til tilleggspunkt:

Eldrerådet beklager at transporttilbud tilpasset eldre ikke er godt behandlet i planen. Vi ser at reduserte parkeringsmuligheter fører til mindre bruk av offentlige tilbud til eldre. Når tiltak for å redusere bilbruk ikke følges opp med gode alternative transportløsninger, er det risiko for økning av isolasjon og ensomhet i den økende eldrebefolkningen.

Innstillingen i 3 punkter, med tilleggspunktene fremmet av Gjesdal og Wengen, ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan samferdsel og mobilitet 2024-2035, datert 30.04.2024, vedtas, med følgende innsatsområder og tilhørende strategier:
 1. Reduksjon av transportbehovet
 2. Aktiv og grønn mobilitet
 3. Kvalitet på kommunale veianlegg
 4. Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter
 - Arealplaner
3. Rapportering på arbeidet skjer gjennom kommunens årsrapport.
4. Eldrerådet har følgende innspill til planen:
 - Det bes om at Asker Kommune i sine drøftinger med RUTER/BRAKAR at de på det sterkeste innfører direkte forbindelser mellom Asker helt syd til Drammen, Oslo og Asker sentrum.
 - Eldrerådet beklager at transporttilbud tilpasset eldre ikke er godt behandlet i planen. Vi ser at reduserte parkeringsmuligheter fører til mindre bruk av offentlige tilbud til eldre. Når tiltak for å redusere bilbruk ikke følges opp med gode alternative transportløsninger, er det risiko for økning av isolasjon og ensomhet i den økende eldrebefolkningen.



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Ungdomsrådet	23.05.2024	22/24
2 Eldrerådet	23.05.2024	18/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	15/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Temaplan Samferdsel og mobilitet - 2.gangsbehandling

Råd for personer med funksjonsnedsettelse har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 15/24

Behandling

Kort presentasjon ved rådgiver Trine Groven.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan samferdsel og mobilitet 2024-2035, datert 30.04.2024, vedtas, med følgende innsatsområder og tilhørende strategier:
 1. Reduksjon av transportbehovet
 2. Aktiv og grønn mobilitet
 3. Kvalitet på kommunale veianlegg
 4. Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter

- Arealplaner

3. Rapportering på arbeidet skjer gjennom kommunens årsrapport.



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Ungdomsrådet	23.05.2024	22/24
2 Eldrerådet	23.05.2024	18/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	15/24
4 Formannskapet	20.08.2024	
5 Kommunestyret	10.09.2024	

Temaplan Samferdsel og mobilitet - 2.gangsbehandling

Ungdomsrådet har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 22/24

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan samferdsel og mobilitet 2024-2035, datert 30.04.2024, vedtas, med følgende innsatsområder og tilhørende strategier:
 1. Reduksjon av transportbehovet
 2. Aktiv og grønn mobilitet
 3. Kvalitet på kommunale veianlegg
 4. Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger
2. Implementering av planen skjer gjennom:
 - Ordinær virksomhetsplanlegging
 - Årlig rullering av handlingsprogrammet – ved tiltak med økonomisk konsekvens
 - Egne saker – ved tiltak av prinsipiell karakter

- Arealplaner

3. Rapportering på arbeidet skjer gjennom kommunens årsrapport.

Samferdsel og mobilitet

Temaplan 2024-2035
2. gangs behandling.

30.04.2024



Innholdsfortegnelse

1	Forord	2
2	Sammendrag	3
3	Innledning	5
3.1	Formål med planen	5
3.2	Rammer og mandat for arbeidet	6
3.3	Medvirkning	8
3.4	Iverksetting	9
4	Dagens situasjon og utsikter framover	10
4.1	Kampen for klimaet – en bærekraftig utvikling	10
4.2	Samferdselens påvirkning på folkehelsen	11
4.3	Asker kommune i dag og fremover	11
4.4	Våre samferdselsanlegg	12
4.5	Våre reisevaner	16
4.6	Det er mange aktører innen samferdsel i Asker	17
4.7	Næringstransport og varelogistikk utgjør store transportmengder	18
4.8	Digitale løsninger for fremtidens samferdsel	18
4.9	Økonomi	18
5	Dette skal vi oppnå	19
6	Slik skal vi gjøre det	21
6.1	Reduksjon av transportbehovet	22
6.2	Aktiv og grønn mobilitet	26
6.3	Kvalitet på kommunale veianlegg	35
6.4	Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger	42
7	Evaluerings og rapportering	46
8	Virksomheter av planen	47
8.1	Økonomiske og organisatoriske forhold	47
8.2	Sosiale forhold	48
8.3	Miljømessig forhold	49
9	Vedlegg	51
9.1	Kunnskapsgrunnlag	51
9.2	Sammenstilling av mål, innsatsområder og strategier	51
9.3	Definisjoner	55

1 Forord

Innhold: Ordførers forord

Forklaring: Legges inn når planen er endelig vedtatt i Kommunestyret, før publisering og evt. trykking

2 Sammendrag

Transport er den største kilden til direkte klimagassutslipp av de som ikke er omfattet av EUs kvotesystem, både nasjonalt og i Asker. Utbygging av samferdselsanlegg har også store konsekvenser for klima, miljø og natur. I tillegg påvirker transport og samferdsel folkehelsen, både med tanke på fysisk aktivitet, lokal forurensning, og sosiale forhold som utenforskap og ensomhet. Samferdselsanlegg og transportløsninger har dessuten en betydelig kostnadmessig side, både i investeringer og drift.

Mange aktører innen samferdsel i Asker

På mange områder er Asker kommune kun planmyndighet, med lite eller ingen kontroll over investeringer og prioriteringer på samferdselssystemet i kommunen. Bane NOR, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen eier og drifter store samferdselsanlegg i Asker kommune.

Veinettet i Asker i dag

En stor andel av veinettet i Asker kommune består av kommunale og private veier. Disse befinner seg i og mellom boligområder, og knytter seg videre på fylkesveinettet. Fylkesveinettet for biltransport er sammenhengende, mens anlegg for fotgjengere og syklistene ikke er det, spesielt sør i kommunen. Spredt bebyggelse i sør gjør det også mer krevende for kollektivoperatører å drifte et godt kollektivtilbud for innbyggerne. Samlet gjør det privatbilen nødvendig for mange innbyggere, som igjen fører til et stort press på veinettet i kommunen.

Hovedveinettet i Asker kommune er i dag tungt belastet. E18 og E134 har funksjon som gjennomfartsvei både lokalt og regionalt, mens de tre hovedkorridorene Drammensveien, Røykenveien og Slemmestadveien fungerer både som lokalvei og gjennomfartsvei. Alle disse tre har ÅDT opp mot eller over 20.000 i døgntrafikk. Dette gir store forsinkelser i rush, og konflikter mellom tungtransport, kollektivtransport, lokalmiljø og skolevei.

Kommunen bygger seg ikke ut av utfordringene

Asker kommune er i jevn vekst og det forventes å passere 100.000 innbyggere i løpet av 2024. Ny kommuneplan tar sikte på, i større grad enn tidligere, å konsentrere vekst til prioriterte lokale tettsteder, samt bybåndet mellom Asker sentrum og Bærum grense. Per nå er Asker likevel en relativt spredtbygd kommune hvor mange har lange avstander mellom sentre, skoler, arbeidsplasser og kultur- og fritidsarenaer.

Det vil ta mange år før veisystemet i Asker får utvidet kapasitet. Med vekst og boligbygging i hele kommunen, kan det med dagens transportmønster og -vaner forventes å bli enda mer kritisk enn det er i dag hvis ingenting annet endres. Dagens og morgendagens køer og trafikkenes negative effekter knyttet til forsinkelser, uforutsigbarhet, lokalmiljø, klima og ulykker, tilsier at vi må utnytte det vi har bedre allerede nå.

Slik forslag til NTP 2025-36 er utformet, vil E134 få både nytt løp under Oslofjorden og en utbygging av strekningen Dagslett til E18 i Lier over den neste 12-års perioden, mens E18 gjennom Asker ikke vil bygget ut. Dette kan forandre seg med endring i politiske prioriteringer, men hovedveisystemet i nord vil sannsynligvis se ganske likt ut de neste 15-20 årene.

Transportbehovet og reisemiddelvalg

Asker kommune er klar over at det er mange forskjellige transportbehov hos våre innbyggere. I mange tilfeller er det mest praktisk å ta i bruk privatbilen på en reise, og det kan være krevende å få til endringer når alternativet nesten ikke eksisterer. Samtidig er også potensialet stort for mange av Askers innbyggere til å velge gange, sykkel eller kollektiv. I 2017 ble 2 av 3 reiser foretatt med bruk av bil. Denne andelen bør være mulig å redusere.

Innsatsområder for å ta grep om utfordringene

Denne planen har valgt ut fire innsatsområder for at Asker fremover skal ta valgene som er riktige for å oppnå den ønskede utviklingen innen samferdsel og mobilitet til det beste for samfunnet generelt og Askers innbyggere spesielt:

- Reduksjon av transportbehovet
- Aktiv og grønn mobilitet
- Kvalitet på kommunale veianlegg
- Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger

De tre første innsatsområdene går konkret på hvordan vi kan bedre situasjonen for klima, miljø, fremkommelighet, trafikksikkerhet og folkehelse i Asker. Dette kan ikke gjøres uten kontinuerlig fokus på det siste innsatsområdet, som omhandler metoder og prosesser som må ligge til grunn for arbeidet i kommunen fremover hvis vi skal nå målene vi har satt oss.

Endringer i samfunnet

Trendene er at befolkningen blir eldre, samfunnet må ta mer hensyn til klima og miljø, det økonomiske spillerommet er mindre, innbyggere sentraliseres mer og mer og det er en pågående teknologisk utvikling som gir mange muligheter. Med tanke på befolkningsvekst, folkehelse og redusert satsing på utvidet veikapasitet, må den jevne Askerbøring reise mindre, «smartere», kortere eller annerledes for at det skal bli en reduksjon av problemene knyttet til transport og mobilitet i dag. Samtidig må utbyggingsmønsteret baseres på samordnet areal- og transportutvikling.

Samferdsel har store økonomiske konsekvenser

De økonomiske rammebetingelsene for Asker kommune har blitt endret og økonomien er nå strammere enn tidligere. Å investere riktig innen samferdsel fremover har blitt enda mer essensielt. Det samme gjelder å ta vare på og utnytte veienes levetid, gjennom vedlikehold og klimatilpasninger. Å redusere transportbehovet og få flere til å velge grønn mobilitet vil kunne gi en økonomisk besparelse ved å begrense veiutbygging og nødvendig vedlikehold grunnet overbelastning. Å få flere til å gå, sykle og ta kollektiv vil også kunne gi en økonomisk besparelse ved å bedre folkehelsen, og dermed gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

Samferdsel og mobilitet har konsekvenser for de sosiale forholdene

Hvordan et samfunn organiserer sin samferdsel og mobilitet har betydning for innbyggernes sosiale forhold. Reduksjon av bilbruk, og økning i gange og sykkel bidrar til økt fysisk aktivitet og reduksjon av luft- og støybelastning rundt veinettet. I tillegg kan en økt satsning på gange, sykkel og kollektiv gi likere muligheter til mobilitet og deltagelse i samfunnet.

Endringer i transportsektoren er avgjørende for fremtidens klima og miljø

Transportsektoren er en av de største kildene til utslipp både i Asker, nasjonalt og globalt. I tillegg fører infrastruktur knyttet til samferdsel til store inngrep i naturen. Det kan i enkelte tilfeller være motsetninger mellom klimatiltak og naturhensyn. Et eksempel er at elektrifisering av transportsektoren vil kreve store investeringer i prosjekter innen fornybar energi, et omfattende nettverk av kraftledninger og ladestasjoner og en utvidelse av jernbanenettet. Det betyr omfattende inngrep i naturen. Her må klimagevinsten veies mot tap av naturverdier.

3 Innledning

3.1 Formål med planen

Formålet med temaplan samferdsel og mobilitet er å planlegge hvordan kommunen skal lykkes med målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover. Disse målene er blant annet gitt i kommuneplanen som setter som mål at Askersamfunnet skal ha bærekraftige og samordnede transportløsninger. Kapitlet *Langsiktig areal- og transportutvikling* i kommuneplanens samfunnsdel gir viktige føringer for hvilken utvikling Asker kommune ønsker fremover:

- Samarbeide om det delte ansvaret for veinettet i Asker
- Det grønne skiftet og utviklingen av Asker kommune til et lavutslippssamfunn
- Nullvekstlinjen som definerer at bolig- og arbeidsplassvekst nord for denne linjen ikke skal skape vekst i personbiltrafikken. Denne tydeliggjør at det er store forskjeller fra nord til sør i kommunen og at det kreves stedstilpassede strategier og tiltak fremover.

Temaplanen skal tydeliggjøre hvilke grep kommunen skal ta for løse utfordringene vi står overfor fremover, og hvordan ønsket utvikling skal sikres.

Askersamfunnet står overfor store utfordringer som er knyttet til transport og samferdsel. Transporten er skyld i store klimagassutslipp og lokal forurensning. Utfordringene rundt trafikkavviklingen, spesielt på de store veiene, skaper problemer for kollektivtrafikken, næringslivet og privatpersoner. Begrensede midler innen samferdsel fremover gjør at vi må tenke nytt for å løse utfordringene.

Disse utfordringene krever at kommunen tar overordnede grep som vil føre oss i den retningen vi ønsker. Disse grepene må jobbes med over lengre tid, i samarbeid med andre myndigheter, næringslivet og innbyggere.

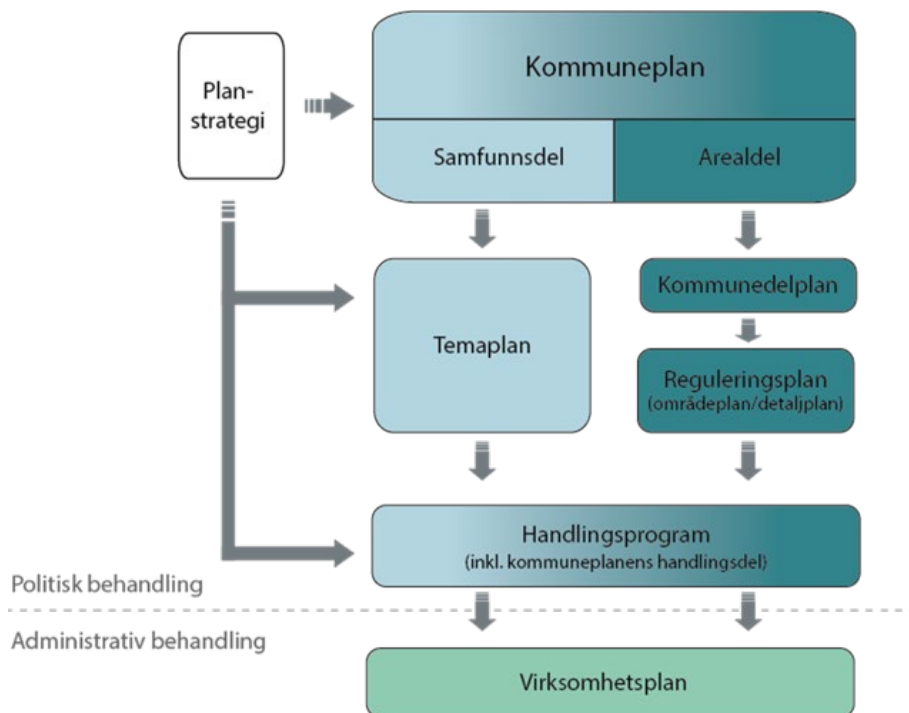
Temaplanens rolle i plansystemet

Temaplanen er en strategisk plan. Alle temaplaner i Asker kommune har et 12 års perspektiv med rullering hvert fjerde år. Temaplanen er forankret i FNs bærekraftsmål og kommuneplanens samfunnsdel med mål og strategier. Kommuneplanen har definert åtte satsingsområder forankret i FNs bærekraftsmål:

- Samarbeid for å nå målene
- Bærekraftige byer og samfunn
- Handling mot klimaendringene
- God helse
- God utdanning
- Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling
- Økonomi
- Medarbeidere

For temaplan samferdsel og mobilitet er satsingsområdene *Bærekraftige byer og samfunn*, *Handling mot klimaendringene* og *Innovasjon, Digitalisering og næringsutvikling* spesielt relevante. Andre satsingsområder er også viktig for denne temaplanen, blant annet *Samarbeid for å nå målene*.

Temaplanen er en tverrsektoriell plan. Det betyr at Asker kommune og Askersamfunnet må arbeide sammen på tvers av sektorer for å oppnå den utviklingen vi ønsker. Hovedmål og delmål for de ulike satsingsområdene fremgår av kommuneplanen. De relevante målene skal inngå i temaplanen, der de blir konkretisert i innsatsområder og strategier. Det skal ikke defineres nye mål i temaplanen.



Figur 1 Temaplanenes plassering i plansystemet

Basert på blant annet alle kommunens temaplaner skal det utarbeides handlingsprogram, som definerer tiltak og prioriteringer som fordeles på kommunens tjenesteområder.

3.2 Rammer og mandat for arbeidet

Mandat og rammer for arbeidet med denne temaplanen ble vedtatt av formannskapet 8. november 2022. I sak 0223/22 beskrives hvilke føringer kommunedirektøren har for utarbeidelse av kunnskapsgrunnlaget og temaplanen.

Overordnede føringer

Temaplan samferdsel og mobilitet er forankret i vedtatt planstrategi for Asker kommune 2020-2024. Oppdrag med igangsetting av arbeidet med temaplanen er gitt i forbindelse med kommunestyrets behandling av Handlingsprogram 2021-2024.

Planlegging for samferdsel og mobilitet i Asker kommune forholder seg til planer og strategier fra både regionale og nasjonale myndigheter. Disse er førende for utarbeidelse av temaplanen. De viktigste føringene er gitt i:

- Meld. St. 20 (2020-2021) - Nasjonal transportplan 2022-2033
- Meld. St. 14 (2023-2024) – Nasjonal transportplan 2025-2036 (Til behandling på stortinget, vedtas juni 2024)
- Viken fylkeskommunes Samferdselsstrategi 2022-2033
- Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus
- Regional plan for areal og transport i Buskerud
- Rutemodell Østlandet (2027)

Overordnet prosess

- 4. kvartal 2022: Mandatsak
- 4. kvartal 2022: Oppstart arbeidsgruppe
- 1. kvartal 2023: Utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag
- 2. kvartal 2023: Utarbeidelse av utkast til temaplan

2. kvartal 2023: 1. gangs behandling av temaplan i Formannskapet
3. kvartal 2023 – 1. kvartal 2024: Høring: presentasjoner i relevante utvalg og råd.
Innarbeiding av innspill
2. kvartal 2024: 2. gangs behandling og endelig vedtak i Kommunestyret

Medvirkning er en viktig del av utarbeidelse av temaplanen, og det vil gjennomføres bred medvirkning gjennom prosessen.

Utredningspunkter

I mandatet ble det satt søkelys på de temaene som var viktig å utrede for å få et helhetlig bilde av hva som skal til for å få en bærekraftig samferdselsutvikling fremover, både med tanke på klima, økonomi og det sosiale aspektet av bærekraft:

- Ansvar og eierskap til samferdselsanleggene er fordelt på Asker kommune, Statens vegvesen, Akershus fylkeskommune, Bane NOR. I tillegg kommer tilbyderne av kollektivtransport
- Arbeid på det kommunale veinettet
- Arealplanlegging for å legge til rette for et godt transportsystem
- Prioritere planlegging, utbygging, drift og vedlikehold ut fra transportpyramiden, hvor det å redusere transportbehovet skal ha høyest prioritert, dernest øke andel gange og sykkel, øke andel kollektivreisende, regulere biltrafikk og gjøre bilbruk miljøvennlig
- Skape de nødvendige endringene i Askersamfunnet gjennom holdnings- og adferdsskapende arbeid

Bruke ny teknologi for å nå målene I tillegg er følgende tverrsektorielle temaer aktuelle for denne temaplanen:

- Medborgerskap og frivillighet
- Innovasjon og digitalisering
- Helsefremmende arbeid og folkehelse
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Universell utforming
- Klima og miljø

Avgrensninger

Enkelte temaer innen samferdsel som håndteres i andre styrende dokumenter i kommunen går ikke denne temaplanen spesifikt inn på:

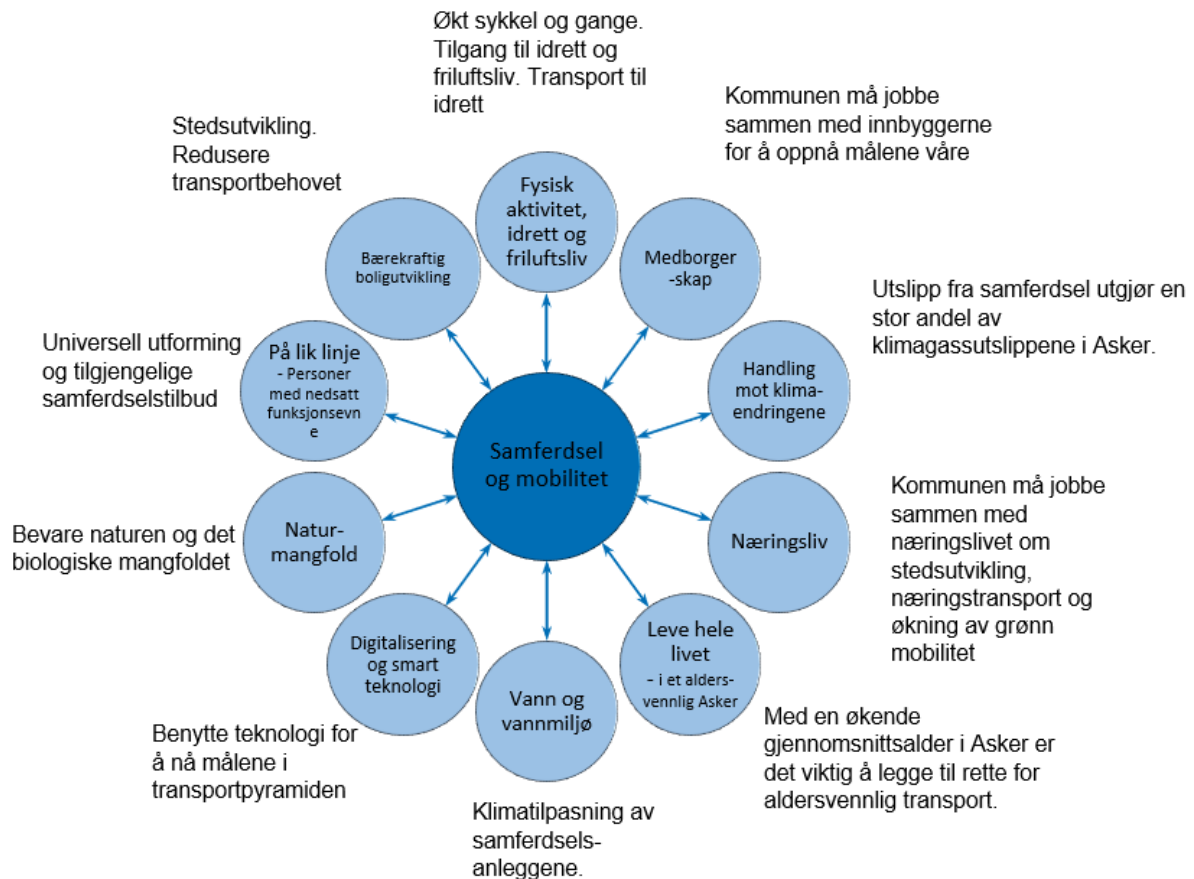
- Masseforvaltning og hvordan det påvirker veinettet
- Drift og vedlikehold av havner og indirekte konsekvenser for fjorden av økt kollektivtrafikk på fjorden
- Transport i forbindelse med reiselivsnæringen

Det skal utarbeides et strategisk dokument om kommunens forvaltning av masser. Utforming og prosess er under arbeid og vil bli omtalt i Asker kommunes planstrategi, som skal vedtas i løpet av høsten 2024. I dette dokumentet må transport av masser inkluderes.

Sammenheng med andre temaplaner

Figuren under viser eksempler på hvordan denne temaplanen relaterer seg til kommunens andre temaplaner. Samferdsel er et komplekst tema som påvirker mange aspekter av samfunnet, så figuren er ikke utfyllende.

I tillegg til disse temaplanene relaterer temaplanen seg til planarbeidet rundt kulturminner.



Figur 2 Temaplan Samferdsel og mobilitet relaterer seg til andre temaplaner i kommunen

3.3 Medvirkning

Under arbeidet med temaplanen har medvirkningsprosessen vært viktig, og kommunen har vært opptatt av at utviklingen det legges opp til innen samferdsel er godt forankret i folkevalgte organer, administrativ ledelse, samarbeidspartnere og innbyggere.

Gjennom prosessen med sak om mandat og rammer og kunnskapsgrunnlaget, ble både utkast til mandatet og kunnskapsgrunnlaget presentert for Tofte, Heggedal og Slemmestad lokalsamfunnsutvalg (LSU), samt Ungdomsrådet, Råd for personer med funksjonsnedsettelse og Eldrerådet. Under arbeidet med kunnskapsgrunnlaget er det gjennomført en spørreundersøkelse i Askers digitale innbyggerpanel om bildeling og mikromobilitet. Det ble også gjennomført arbeidsmøter med representanter fra bildelingsordninger, mikromobilitet, klimakampen og velforbund. Gjennom arbeidet med å fastsette innsatsområder og strategier har det vært medvirkning fra både Utvalg for samfunnstjenester og Utvalg for plan og byggesak. Det har også blitt opprettet en styringsgruppe for temaplanarbeidet med ledere fra direktørområdene samfunnsutvikling og samfunnstjenester for å sikre at retningen til temaplanen er forankret i de mest aktuelle virksomhetene.

Etter førstegangsbehandlingen har det vært en lang høringsperiode, hvor alle i kommunen har fått mulighet til å gi innspill. Det har også vært fokus på medvirkning i høringsperioden. Det har blant annet blitt gjennomført arbeidsmøter med syklistene, næringslivet og representanter for trafikksikkerhet.

3.4 Iverksetting

Temaplan Samferdsel og mobilitet inngår i Asker kommunes plansystem, og følges opp som en del av den ordinære virksomhetsstyringen. Etter at temaplanen er politisk vedtatt, utarbeider kommunedirektøren administrative oppdrag til virksomhetene basert på innsatsområdene og strategiene i planen. Med bakgrunn i disse oppdragene, utarbeider virksomhetene tiltak i sine virksomhetsplaner for gjennomføring og oppfølging lokalt i den enkelte virksomhet. Det evalueres og rapporteres jevnlig på status for oppfølging av tiltakene som en del av den administrative styringsdialogen mellom virksomhetsleder og direktør.

4 Dagens situasjon og utsikter framover

Alle innbyggere i Asker bruker samferdselsnettene og har et variert mobilitetsbehov. Alle blir påvirket av tilgjengelighet, utforming og tilstand på anleggene. Negative konsekvenser fra anleggene, som dårlig trafikksikkerhet, uforutsigbar reisetid, støy og luftforurensing, påvirker våre innbyggere svært forskjellig. Teknologisk utvikling, demografiske endringer og sentralisering endrer vårt behov for mobilitet.

Det er utarbeidet et kunnskapsgrunnlag til temaplanen. Denne inneholder mer inngående informasjon om temaene som er dekket i planen, tall og statistikk fra Asker kommune. Kunnskapsgrunnlaget ligger som vedlegg til planen.

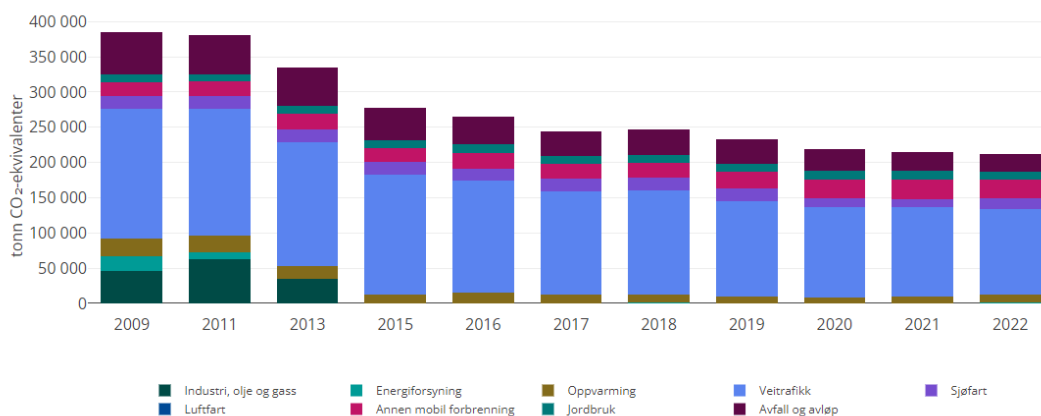
4.1 Kampen for klimaet – en bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling handler om å ta vare på behovene til mennesker som lever i dag, uten å ødelegge for fremtidige generasjoners behov.

Norge har gjennom Parisavtalen forpliktet seg til at den globale oppvarmingen holdes nede. Det er lovfestet (Klimaloven) at landet skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050.¹

Infrastrukturtiltak, som bygging av vei, har store konsekvenser for klima og miljø, og fører til klimagassutslipp både fra anleggsarbeidet, materialbruk, nedbygging av natur og overskuddsmasser som i mange tilfeller må transporteres over lange avstander. For å sikre en bærekraftig utvikling må samfunnet utnytte eksisterende veinett bedre.

Transport er den største kilden til direkte klimagassutslipp i ikke-kvotepiktig sektor, både nasjonalt og i Asker. Det som kalles ikke-kvotepiktig sektor, er de utslippene som faller utenfor EUs kvotesystem for bedrifter (ETS) – det vil si utslipp fra transport, bygg, avfall, jordbruk og noe industri. Til sammen er det snakk om omtrent halvparten av klimagassene som slippes ut i Norge. I vår kommune var utslippene fra veisektoren 122.093 tonn CO₂-ekvivalenter i 2022². Dette tilsvarer 57,5 % av de totale direkte utslippene i Asker. Av disse kommer over halvparten fra personbiler. Det har til sammen vært en nedgang i utslipp fra veitrafikken i Asker på 33,8 % siden 2009, men kommunen har fortsatt en lang vei å gå for å nå sine mål.



Figur 3 Endring i utslipp fra ulike sektorer i Asker 2009-2022²

¹ Klimaloven (2021, oppdatert). [Lov om klimamål \(klimaloven\) - Lovdata](#)

² Miljødirektoratet, 2023. «Utslipp av klimagasser i kommuner og fylker». Finnes her: <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=538§or=5>

4.2 Samferdselens påvirkning på folkehelsen

Transport og veitrafikk er ofte en kilde til støy og luftforurensing som påvirker folkehelsen negativt.

I dag er kun tre av ti voksne og eldre aktive nok i henhold til WHO's anbefalinger, og bare halvparten av 15-åringene³. Å tilrettelegge for økt ferdsel og fremkommelighet for gående og syklende er et viktig virkemiddel for at Askers befolkning skal bli mer fysisk aktiv. Et annet viktig aspekt er å planlegge for en helsefremmende stedsutvikling, der avstanden til tjenester og tilbud er så kort, at innbyggerne kan nå dem til fots eller med sykkel. Sykling til og fra jobb vil gi helsemessig gevinst.

Universelt utformede tiltak er gode folkehelseiltak da de tilrettelegger for inkludering av flere befolkningsgrupper samtidig. Befolkningsgrupper som ofte møter barrierer ved transport er blant annet personer med nedsatt funksjonsevne, eldre og barnefamilier. Det skal være mulighet for alle i befolkningen til å delta i aktiviteter, i arbeidslivet og i samfunnet generelt. Det er også viktig at de som ikke har bil har mulighet til å komme seg rundt.

4.3 Asker kommune i dag og fremover

I Asker kommune vil befolkningsveksten totalt øke med ca. 30 % fra 2020 til 2050. Aldergruppen 67 år og eldre anslås å øke med i underkant av 90 % i samme periode⁴. Med flere innbyggere øker også kommunens mobilitetsbehov til blant annet skoler, barnehager, arbeidsplasser, handel og fritidsaktiviteter. Det forventes blant annet en stor økning i behovet for helse- og omsorgstjenester til eldre frem mot 2050.

Dette er en utvikling vi forbereder oss på nå. De regionale planene for areal og transport i Oslo og Akershus 2015-2030 og i Buskerud 2018-2035, utgjør en felles plattform når det gjelder å samordne løsninger knyttet til regionen med tanke på å møte utfordringer knyttet til klima, befolkningsvekst og arealbruk i fylket. Det vektlegges en sterkere konsentrasjon av boliger og arbeidsplasser til noen prioriterte vekstområder og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene.⁵

De regionale planene gjenspeiles i kommuneplanens samfunnsdel der tettstedene deles i tre nivåer; kommunesenter, lokalsenter og nærsenter. Prioriterte vekstområder vises i gult i kartet.

Asker sentrum er kommunesenter, mens de ni tettstedene Tofte, Sætre, Spikkestad, Røyken, Slemmestad, Vollen, Heggedal, Dikemark og Holmen pekes ut som lokalsentre. Disse skal være lokale servicesentre og ha møteplasser og tilbud innen kultur, underholdning, fritidsaktiviteter og rekreasjon. I tillegg skal de ha et mer utvidet kollektivtilbud.

³ Regjeringen (2020). «Sammen om aktive liv. Helse- og omsorgsdepartementets handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029». Finnes her: [Sammen om aktive liv. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020-2029. - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁴ SSB, Statistikkbanken

⁵ Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. (2015). «Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus 2015-2030». <https://viken.no/f/p1/ib1949fd3-e553-4dd7-9505-4a2519ba6d00/regional-plan-forareal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf>

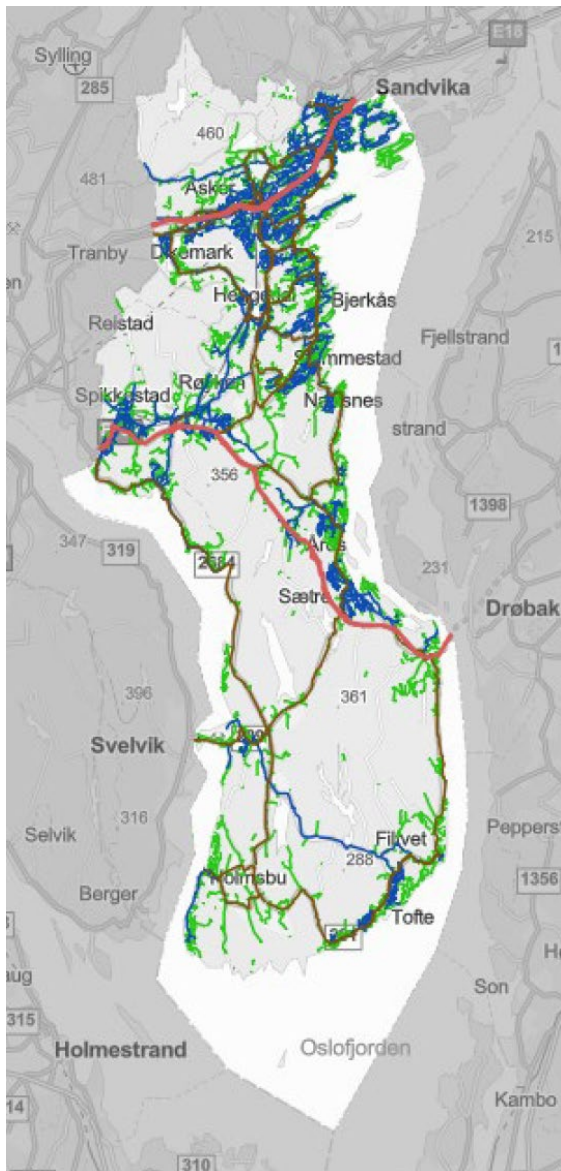


Figur 4 Dagens transportstruktur med prioriterte vekstområder⁶

4.4 Våre samferdselsanlegg

Det mest brukte veinettet i Asker består i all hovedsak av kommunale veier og fylkesveier. I tillegg går de to statlige veiene E18 og E134 gjennom kommunen. Det er også en betydelig andel private småveier. I forbindelse med denne planens kunnskapsgrunnlag er det utarbeidet en digital kartløsning som gir en detaljert oversikt over systemene i Asker. Denne oppdateres løpende og finnes her: [Samferdsel og mobilitet - kunnskapsgrunnlag \(arcgis.com\)](#)

⁶ Asker kommune (2020) «Kommuneplan for Asker 2020–2032 Samfunnsdelen». Finnes her: [asko0145 kommuneplan oktober 2020 nett.pdf \(asker.kommune.no\)](#)



Figur 5 Kart over veinettet i Asker. Tatt fra digital kartløsning

Kommunale veier

Vei og gatenormaler legger føringer for utbygging og tilpasning av veiinfrastruktur. Nye Asker kommune, etablert 1. januar 2020, har i skrivende stund ingen felles veinormal. Det er de eksisterende normalene fra Røyken, Hurum og gamle Asker som er gjeldende, avhengig av hvor i kommunen veistrekningen er lokalisert. Ny felles veinormal er under utarbeidelse.

Det er om lag 525 km kommunale veier i Asker, inkludert gang- og sykkelveier. I tillegg kommer 70 km fortau. De mest trafikkerte kommunale veiene er Nesøyveien/Broveien og Borgerveien med ca. 7-8000 kjøretøy per døgn. Dekketilstand på de kommunale veiene er kartlagt, slik at man kan planlegge asfaltering. Manglende grøfter mange steder gjør at asfalten forfaller raskere. Det er også høy grad av privatisering og gjengroing langs de kommunale veiene.

Det er risiko forbundet med klimaendringer, økt nedbør og flomvann. Kommunene har ansvar for å sikre arealer, bygg og infrastruktur mot klimapåkjenninger. Det kan medføre økt behov for drift og vedlikehold av veianleggene.



Figur 6 Begynnende forfall. Foto: Tove Laulutun

Parkering

Det er et stort antall parkeringsplasser i Asker. Parkeringsregister viser hvor 10.500 offentlige tilgjengelige parkeringsplasser er tilgjengelige. Disse er både offentlige og private, og nesten halvparten befinner seg i Asker sentrum med tidsavgift.

Asker kommune har også 8.000 parkeringsplasser ved for eksempel formålsbygg, friområder og idrettsanlegg⁷. I tillegg er det et stort, men uvisst omfang av private p-plasser ved boliger og arbeidsplasser som ikke er offentlig tilgjengelig.

Asker kommune og Bane NOR har til sammen ca. 1.500 plasser dedikert til innfartsparkering i Asker sentrum og på jernbanestasjonene. Det er også innfartsparkering tilknyttet B20 båten til Oslo.

Ny parkeringsnorm for Asker kommune ble gjeldende ved politisk vedtak av kommuneplanens arealdel i juni 2023. Ny norm har vært veiledende for planprosjekter de seneste årene.

Fylkesveier

Akershus fylkeskommune eier fylkesveiene i Asker kommune. Totalt er det om lag 160 km fylkesvei i Asker. Røykenveien og Slemmestadveien er de fylkesveiene i Asker som har høyest ÅDT. Drammensveien er også høyt trafikkert. Inn mot E18 har disse tre fylkesveiene en ÅDT på ca. 20.000 kjøretøy hvert døgn i snitt, som alle tidvis opplever stor uforutsigbar reisetid, kapasitetsproblemer og forsinkelser.

Europaveier

E18 gjennom Asker har en døgntrafikk på ca. 90.000 kjøretøy og er den mest trafikerte veistrekningen i Asker. Veien har mye kollektivtrafikk og er viktig for næringslivet. Videre er E18 en viktig transportåre mot kontinentet med tilknytninger til internasjonale ferge- og havneterminaler i Oslo. Prognoser for befolkningsutvikling, regional økonomi og trafikk peker i retning av fortsatt vekst, mens trafikkmengde ved Oslos grense har vært relativt stabil i lengre tid. De store trafikkmengdene forårsaker i dag forsinkelser og køproblemer på E18-strekningen.

E134 kommer fra Sør-Vestlandet, via Kongsberg og Drammen, går gjennom Asker sør og videre under fjorden til Drøbak og Frogn. Veien har betydelig mindre trafikk enn E18, men

⁷ Parkeringsregisteret og kommunal kartlegging ved Asker kommune

har også langt lavere standard. Spesielt tunnelen under Oslofjorden har utfordringer med hyppige stenginger grunnet ulykker.

Begge Europaveiene i Asker kommune har vedtatte planer for store utbedringer, nye tunneler og økt trafikksikkerhet:

- E18 Ramstadsletta – Nesbru, etappe 2: Pågående reguleringsplan basert på vedtatt kommunedelplan. Store deler av prosjektet er i Bærum med tunnel under Sandvika. Prosjektet er viktig for byutvikling av Sandvika, men også viktig for utvikling av Slependen og Billingstadsletta, bedre bussfremkommelighet og økt standard for gående og syklende. Etappe 2 er i forslag til ny NTP tatt ut av planporteføljen og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden. Det vil likevel kunne være aktivitet på strekningene i perioden. Eksempelvis kan det være aktuelt å løse noen av utfordringene ved vurdering av rimeligere løsninger, bruk av ny teknologi, eller forsterket drift og vedlikehold. En utvidelse av E18 med etablering av sammenhengende 3 felt på hele strekningen fra Holmen til Asker kan være et aktuelt tiltak som det jobbes med uavhengig av E18 Vestkorridoren
- E18 Nesbru – Drengsrud, etappe 3: Vedtatt kommunedelplan 2016. Dette prosjektet er Asker kommunens største prioritering og det som vil påvirke flest av våre innbyggere positivt: Gir ønsket videre byutvikling av Asker sentrum og kyststedet Holmen, økt trafikksikkerhet, redusert barrierevirkning, bedre tilrettelegging for gående og syklende og redusert lokal luft- og støyforurensing. Etappe 3 er ikke med i stortingsmelding Nasjonal transportplan for perioden 2025-2036 som ble godkjent i statsråd 22. mars 2024. Meldingen ble lagt frem ett år tidligere enn vanlig praksis tilsier, og avløser Nasjonal transportplan 2022–2033, som har en innretning regjeringen mener ikke er realistisk. Regjeringen mener at denne forutsetter et omfang av utbygging av store investeringsprosjekter som, med rammebetingelsene vi nå står overfor, ikke legger til rette for langsiktig og strategisk styring av sektoren
- E134 Oslofjordforbindelsen byggetrinn 2: Reguleringsplan ble vedtatt i 2015 og byggetrinn 2 ble prioritert i statsbudsjettet for 2024. Statens vegvesen planlegger oppstart på anskaffelsesprosessen våren 2024 og at anleggsarbeidene starter opp i 2025. Anlegget ventes åpnet for trafikk i 2032. Anlegget er viktig for en forutsigbar og trafikksikker kryssing av Oslofjorden
- E134 Dagslett – E18: Kommunedelplan ble vedtatt i 2022 og regulerings-planarbeidet er påbegynt. Dette er et viktig prosjekt som vil erstatte en av strekningene på dagens riksveinett med dårligst standard på Østlandet, ikke minst sett i lys av trafikkmengde. Prosjektet vil også potensielt påvirke fylkesveinettet og veivalg i Asker. Sammen med andre tiltak, vil prosjektet kunne redusere trafikkbildet på de problematiske strekningene Slemmestadveien og Røykenveien. Prosjektet er en del av planporteføljen i Nasjonal Transportplan (NTP) 2025-2036
- E134 Oslofjordforbindelsen til Dagslett: Her finnes det ingen konkrete planer, men strekningen vil være den manglende lenken på E134 fra svenskegrensa til Drammen når Oslofjordforbindelsen byggetrinn 2 og E134 Dagslett-E18 er ferdig utbygd

Alle prosjektene har i lengre tid vært omtalt i Nasjonal transportplan (NTP), men stadige utsettelse, og forespeilet mindre ramme i forslag til ny NTP (2025-2036), gjør fremdrift og gjennomføring svært uoversiktlig og lite forutsigbart. I forhold til Statens vegvesen sine prioriteringslister ser det mer lovende ut for E134 enn E18 med tanke på rask gjennomføring av prosjektene. NTP skal behandles og vedtas i Stortinget i juni 2024. Disse prosjektene vil ha stor påvirkning på veldig mange innbyggere i Asker, med tanke på støy og forurensning, reisetid, arealutvikling, sykkeltilbud, trafikksikkerhet, bussprioritering og næringstransport.

4.5 Våre reisevaner

Bilen har i dag en sterk posisjon i Askersamfunnet, og kommer sannsynligvis til å være det dominerende reisemiddelet også fremover.

I 2017 ble 2 av 3 reiser foretatt med bruk av bil. Samtidig pågår en arealutvikling og stedsutvikling som skal legge til rette for at den jevne Askerbøring i større grad kan, og ønsker, å velge andre transportmidler enn bil. Det er viktig av flere grunner, klima, folkehelse, økt befolkning, trafikksikkerhet, lokalmiljøer, trivsel og for å hindre at problemene med fremkommelighet på veiene ikke blir enda verre enn det de er i dag.

Noen generelle trekk i Asker kommune i dag er:⁸

- Bilen er det dominerende reisemiddelet
- 1/3 av reisene totalt er under 3 km
- 70-80 % kjører bil til jobb 3+ dager i uka
- 75 % av reiser foregår innad i egen kommune
- Kun 4 % av reisene internt er med kollektivtrafikk. Det er kun reiser til Oslo som har en relativt høy reiseandel med kollektivtrafikk (37 %)
- 4-5 % av reisene internt i kommunen er med sykkel
- Kun turer under 1 km domineres av annet enn bil som fremkomstmiddel, og blir i 67 % tatt ved gange
- Daglig pendler 28.000 personer ut og 17.000 pendler inn i Asker⁹

Det er et stort potensial for at flere korte turer kan tas med sykkel og gange og at kollektivtransport kan erstatte noen lengre bilturer. Transporttilbudet i Asker er varierende og generelt er tilbudene flere der det bor og jobber mange mennesker samlet.

Utviklingen fremover

Covid-19 pandemien som varte fra mars 2020 til februar 2022 førte til økt bruk av hjemmekontor, digitale møter, mer fleksibel arbeidstid, økt el-bilsalg og redusert kollektivandel. Mye tyder på at vi går mot en normalisering igjen, men at noen av vanene fra pandemien vil stå seg fremover. Blant annet ser passasjergrunnlaget på kollektivtrafikken etter pandemien ut til å ligge under det som var forventet før pandemien. Våren 2023 ligger Ruter på ca. 94 % belegg i forhold til belegget før pandemien (2019). Det var forventet at de våren 2023 skulle ligge på 109% av belegget før pandemien (2019). Dette er tall for hele regionen.¹⁰ Etter 2023 sammenligner ikke Ruter tall i forhold til før pandemien.

Det har skjedd en utvikling i nye transportformer de siste årene. El-biler dominerer sterkt nybilsalget i Asker, private og offentlige tilgjengelige el-sykler og -sparkesykler er på fremmarsj, og delebiler har blitt et allment kjent konsept. Hjemlevering av varer, spesielt matvarer, har økt kraftig, og fikk en ekstra oppblomstring under pandemien.

Smarttelefon og teknologisk utvikling generelt har gitt oss mange endringer og muligheter til andre vaner. I en rapport fra Ekspertutvalget for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur framheves særlig fire hovedtrender, som vil prege transportsektoren framover¹¹. Disse er:

⁸ Urbanet Analyse (2019). «Reisevaner i Asker kommune 2016/2017». Rapport 123/2019. Finnes her: <https://d33by0imu011lz.cloudfront.net/ua-rapport-123-rvu-nye-asker-kommune.pdf>

⁹ Asker kommune (2020). «Temaplan Næring 2020-2032 - Høringsforslag». Finnes her: <https://www.asker.kommune.no/temaplan-naring-2020-2032-horingsforslag.pdf>

¹⁰ Ruter, Årsrapport 2023

¹¹ Ekspertutvalget for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur (2019) «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet». Finnes her: https://www.regjeringen.no/contentassets/ccdc68196014468696acac6e5cc4f0e7/rapportteknologiutvalget_web.pdf

- Elektrifisering
- Selvkjørende transport
- Samhandlende intelligente transportsystemer
- Delingsmobilitet

Asker kommune har selv tatt grep innen mobilitet og reiser de siste årene. I 2017 kjørte 70-80 % av de ansatte i kommunen bil til jobb. Det er store forskjeller internt i kommunen når det gjelder avstander og transporttilbud, men potensialet er likevel stort når det gjelder å påvirke transportbildet, spesielt når en tredjedel av de ansatte som bor under 2 km fra arbeidsplassen bruker bil til jobb.

Asker kommune utarbeidet derfor nylig en mobilitetsstrategi, som er en intern strategi med en samling av ulike tiltak for å redusere ansattes bilkjøring, primært til og fra jobb. Her ble det blant annet innført godtgjørelse for å ikke kjøre bil til jobb og kriterier for bruk av kommunens parkeringsplasser. Tiltakene innføres gradvis, med noen tiltak som fortsatt er på trappene. De ulike tiltakene er nærmere beskrevet i kunnskapsgrunnlaget.

I tillegg til mobilitetsstrategien jobber kommunen aktivt med tilrettelegging for hjemmekontor og digitale møter, en egen reisepolicy med fokus på bærekraftige reiser og overgang til en elektrifisert kjøretøypark.

Trafikksikkerhet og skolevei

Asker kommune jobber hver dag for å gjøre veinettet i kommunen mer trafikksikkert. Bedre utforming av veiene, planlegging ved nyetablering, økt belysning og fartsreduserende tiltak er blant virkemidlene som har redusert antall skadde på det kommunale veinettet i kommunen.

Det gjennomføres farts- og trafikkmålinger på veinettet for å kartlegge hvor behovet for investeringer er størst i Asker kommune. Vi vet at skadegrad og hastighet henger sammen. Ved å måle farten kan vi prioritere fartsreduserende tiltak på de veiene hvor behovet er størst.

Ulykker med syklist, gående, eldre m.fl. er underrepresentert i ulykkesstatistikken, og her vil fokus på drift, vedlikehold og detaljer som dekke, kantstein og siktforhold være viktig.

Asker kommune jobber spesielt med å sikre en trygg og trafikksikker skolevei. I dette arbeidet inngår å sikre en trygg sone rundt skolene og å redusere mye av foreldrekjøringen.

Arbeidet med trafikksikkerhet vil samles i en ny trafikksikkerhetsplan som er under utarbeidelse.

4.6 Det er mange aktører innen samferdsel i Asker

Asker kommune er selv ansvarlig for det kommunale veinettet, langsgående fortau og gang- og sykkelveier og kommunale kaianlegg (drift og investering). Men utover dette er det mange aktører som både har eierskap til og ansvar for samferdselsanleggene i Asker.

Bane NOR er ansvarlig for infrastrukturen langs jernbanene, mens VY og flere private aktører er ansvarlige for tog- og godstrafikk etter konkurranse. VY er operatør for de fleste rutene som betjener stasjoner i Asker.

Statens vegvesen er ansvarlig for europaveier og riksveier (drift og investering). Akershus fylkeskommune er ansvarlig for fylkesveinettet og kollektivtransport (drift og investering). Fylkeskommunen er også ansvarlig for investering i nye gang- og sykkelanlegg langs fylkesveinettet.

Ruter, eid av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Asker, inkludert rutebåt til Oslo. All transport utføres av ulike operatørselskaper som kjører på kontrakt for Akershus fylkeskommune.

I tillegg er ansvaret for drift av eksisterende gang- og sykkelveier langs fylkesveiene delt mellom fylkeskommunen og kommunen.

Asker kommune har i dag fast dialog med de fleste av disse aktørene, samt med Asker velforbund, andre veforeninger og flere interesseorganisasjoner innen samferdsel. Det er potensiale for enda tettere dialog fremover.

4.7 Næringstransport og varelogistikk utgjør store transportmengder

Næringer fører til mye transport, både varelevering og transport av masser og utstyr til bygg og anlegg. Nesten all godstransport internt i Norge skjer på veinettet og på sjøen.

Fremover sees det på nye løsninger for næringstransport og varelogistikk, for å bedre fremkommeligheten, logistikken og klimaavtrykket. Blant annet gjennom det regionale samarbeidsprosjektet *Varelogistikk i E18 Vestkorridoren* testes løsninger for bedre samordning og mer effektiv bruk av varelevering og transportarbeid. Prosjektet ser på flere konsepter for varelogistikk langs E18 Vestkorridoren, blant annet en pilot med en samleterminal i Asker.

Et stort grep innen næringstransport og varelevering er å gjøre kjøretøyene mer klimavennlige. Nasjonal transportplan 2025-2036 som nå er på høring har et mål om at alle nye lette varebiler skal være utslippsfrie i 2025 og innen 2030 skal alle nye tyngre varebiler, 75 % av nye langdistansebusser og 50 % av nye lastebiler være nullutslippskjøretøy¹². Dette krever at tilbudet av offentlige tilgjengelige hurtigladere må være tilfredsstillende og at det etableres et grunnleggende nettverk av hurtigladestasjoner for tunge kjøretøy. Etablering av hurtigladere er arealkrevende, særlig gjelder dette ladestasjoner for tunge kjøretøy. Etablering av ladestasjoner kan også lett komme i konflikt med andre hensyn, ønsker og samfunnsinteresser.

4.8 Digitale løsninger for fremtidens samferdsel

Intelligente transportsystemer (ITS) er et samlebegrep for bruk av ny teknologi i transportsektoren, for å gjøre transportsystemene sikrere, mer effektive og mer bærekraftig.

ITS og C-ITS (ITS-løsning som snakker sammen, for eksempel to biler som kommuniserer) har veldig mange bruksområder, og nye tjenester og bruksmuligheter utvikles fort. Bilindustrien benytter C-ITS og automasjon i økende grad, blant annet systemer for å kommunisere med andre kjøretøy og registrere utstyr langs veiene. For å styre trafikkbildet i riktig retning kan C-ITS, og informasjon fra kjøretøy, benyttes til blant annet trafikkmeldinger, virtuelle veiskilt, styring av lyskryss og informasjon til kartsystemer.

Riktig bruk av ITS og C-ITS bidrar til en bedre reisehverdag, effektivisering av varelogistikken, reduksjon av vegsektorens miljø- og klimapåvirkning, samt bedring av trafiksikkerheten.

Teknologien kan fremover brukes til å være fleksibel i arbeidslivet, effektivisering av transportsystemer, deleordninger som mikromobilitet, samkjøring og delebil. Dette vil bidra til å redusere transportbehovet og det forventes å bli mer allment brukt i årene som kommer.

4.9 Økonomi

Nasjonal transportplan (NTP) har blitt framskyndet med ett år, fra 2025 til 2024, grunnet et strammere økonomiske handlingsrom fremover. Regjeringen har uttalt at de ønsker «å prioritere vedlikehold og i større grad bruke mulighetene som teknologi og digitalisering gir

¹² Regjeringen. Meld. St. 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036 ([Meld. St. 14 \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#))

for å utvikle transportsystemet. Slik kan vi få mer ut av infrastrukturen vi allerede har, noe som gir en mer ansvarlig og realistisk samferdselspolitikk.»

Dagens økonomiske rammer for drift, vedlikehold og investeringer i kollektiv- og fylkesveisystem, er gitt av fylkeskommunale samferdselsmidler, bompenger fra Oslopakke 3 og statlige midler til riksveier og jernbane. I tillegg kommer statlige belønningsmidler til byvekstavtalen for Oslo og Akershus. Akershus fylkeskommune har små budsjetter for veibygging og det foreligger ingen konkrete planer for videre oppgradering av fylkesveiene. Fylkeskommunen har uttalt at nye fylkesveier antakelig må delfinansieres med bompenger, kommunale midler eller grunneierbidrag.

Økonomiske rammer for det kommunale veinettet

Den nye kommunen vedtok i 2021 en ny felles «Standard for drift og vedlikehold av kommunale veier». Standarden beskriver grunnlaget for drift og vedlikehold av kommunale gater, veier og plasser med tilhørende sidearealer og utstyr. Den er en slags minstestandard for å holde veiene sunne. Den skal også være retningsgivende for hva slags standard innbyggerne kan forvente på det kommunale veinettet. Dette er imidlertid avhengig av tilstrekkelige økonomiske rammer. Drift som er bundet opp i kontrakter og drift som er lovpålagt kan vanskelig reduseres ved behov for kommunale innsparinger. Dessverre kan andre drifts- og vedlikeholdsoppgaver nedprioriteres eller utsettes, noe som kan føre til redusert fremkommelighet eller betydelig vedlikeholdsetterslep og verdiforringelse av kommunal veiinfrastruktur.

5 Dette skal vi oppnå

Med en kommende økt, eldre og mer urbanisert befolkning, må kommunen tenke annerledes rundt mobilitet enn tidligere. Veitrafikk er den største kilden til direkte klimagassutslipp i Asker. Ambisiøse mål og forpliktelser innen miljø, klima og folkehelse fordrer oss alle til å ta annerledes valg i bosted og reisemåte enn tidligere. Den økonomiske situasjonen og/eller prioriteringene til myndighetene krever at vi beveger oss annerledes, gitt at veinettet ikke skal bli mer overbelastet enn det er i dag. Det vil ikke bli bygd like mye ny veiinfrastruktur som tidligere. Hvis vi kan oppnå at befolkningen belaster veinettet mindre med sine reiser, vil det også hjelpe den delen av befolkningen som i større grad trenger bilen til sine reiser, enten det skyldes dårlige reisealternativer, alderdom eller nedsatt funksjonsevne. Teknologi vil gi oss nye muligheter på mange områder.

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene utgjør det overordnede rammeverket for utviklingen av Askersamfunnet, og utgjør grunnlaget for kommunens satsingsområder og mål slik de er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Alle satsingsområder og mål i kommuneplanen er tverrgående. Det betyr at de gjelder for alle tjenesteområder, og at vi må arbeide sammen på tvers for å oppnå den utviklingen vi ønsker.



Figur 7 FNs bærekraftsmål hentet fra FN-sambandet

Satsingsområdene *Bærekraftige byer og samfunn*, *Handling mot klimaendringene* og *Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling* er spesielt aktuelle for temaplan samferdsel og mobilitet. Men det er også mål under andre satsingsområder i kommuneplanen som er relevante for denne temaplanen, blant annet *Samarbeid for å nå målene*.

Til sammen består kommuneplanen av åtte hovedmål og 28 delmål. Tabellen under viser hvilke av de 28 delmålene som er særlig relevante for temaplan samferdsel og mobilitet, og dermed utgjør temaplanens overordnede mål bilde.

Tabell 1 Kommuneplanens satsingsområder relatert til Temaplan for Samferdsel og mobilitet

SATSINGSOMRÅDE	HOVEDMÅL	DELMÅL
Bærekraftige byer og samfunn	Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.	
Bærekraftige byer og samfunn		Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.
Bærekraftige byer og samfunn		Askersamfunnet har minimale negative konsekvenser på det ytre miljøet.
Handling mot klimaendringene	Askersamfunnet handler umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.	
Handling mot klimaendringene		Askersamfunnet motvirker, reduserer og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringer.
Handling mot klimaendringene		Askersamfunnet er i front for lavutslippssamfunnet i tråd med internasjonale og nasjonale klimaforpliktelser og regionale ambisjoner.
Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling	Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.	
Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling		Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å møte fremtidens utfordringer.

6 Slik skal vi gjøre det

Denne temaplanen er inndelt i følgende fire innsatsområder:

- Reduksjon av transportbehovet
- Aktiv og grønn mobilitet
- Kvalitet på kommunale veianlegg
- Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger

Innsatsområdene er definert med bakgrunn i utfordringsbildet (se kapittel 4), og beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene. For hvert innsatsområde gis det en kort beskrivelse av status og utfordringer, samt hvilke endringer (strategier) som må gjennomføres for å sikre måloppnåelse og utvikling i ønsket retning.

Alle fire innsatsområdene blir påvirket av prioriteringene gitt i transportpyramiden, de tre tiltakskategoriene unngå, flytte, forbedre, stedsutvikling, og samarbeid, innovasjon og teknologi.

Transportpyramiden

Kommunen legger transportpyramiden¹³ til grunn for planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av vei- og trafikksystemet. Transportpyramiden illustrerer hvordan man skal prioritere samferdselstiltakene fremover. De mest effektive tiltakene, og basen av transportpyramiden, er reduksjon av transportbehovet. Deretter kommer tiltak for å øke andel gange og sykkel, øke andel kollektivreisende, regulere biltrafikk og ha en miljøvennlig bruk av bil.

Unngå, flytte og forbedre

Regjeringens forslag til Nasjonal transportplan (NTP) 2025-2036 som skal behandles av Stortinget juni 2024 legger tiltakskategoriene unngå, flytte og forbedre (UFF) til grunn for å redusere klimagassutslipp fra transportsektoren¹⁴. Med dette menes at man skal søke å redusere transportmengden (unngå), flytte nødvendige reiser til mer utslipps- og energieffektive transportmåter (flytte), og ved hjelp av teknologi gjøre transportformer med miljøvennlige (forbedre).

Dette rammeverket er også fremhevet av Klimautvalget 2050 i deres NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp.

Disse tiltakskategoriene henger tett sammen med transportpyramiden og vil også legges til grunn for strategiene i denne temaplanen.

Stedsutvikling

Asker følger opp de statlige planretningslinjene for samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i kommuneplanens samfunnsdel, som gir de overordnede føringene for utviklingen i kommunen. Samfunnsdelen beskriver hvordan Asker skal utvikles som en flersenterkommune med en definert senterstruktur. Dette innebærer blant annet at det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse og fortetting i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt. På denne måten legges det til rette for at innbyggeren i størst mulig grad skal kunne gjennomføre de fleste daglige gjøremål innenfor gang- og sykkelavstand.

¹³ Asker kommune (2020). «Kommuneplan for Asker 2020–2032 Samfunnsdelen». Finnes her: [asko0145_kommuneplan_oktober_2020_nettpdf\(asker.kommune.no\)](#)

¹⁴ Samferdselsdepartementet. «Nasjonal transportplan 2025-2036». ([Meld. St. 14 \(2023–2024\)](#) ([regjeringen.no](#)))

Nye boliger og arbeidsplasser skal i større grad legges til lokalsentrene. Kommunen må etablere eventuelle nye formålsbygg, som kultur-, idrett-, og fritidsarenaer i sentrene, i tillegg til å legge til rette for kortreiste ferie- og fritidsopplevelser. Dette skal legge til rette for at flere velger gange, sykkel og kollektiv i sine nærområder.

Samarbeid, innovasjon og teknologi

Disse tre temaene er pilarer i utviklingen innen samferdsel fremover. Derfor blir også alle innsatsområdene påvirket av disse. Spesifikke områder hvor det er spesielt viktig med samarbeid, innovasjon og teknologi blir nevnt i innsatsområdene *Reduksjon av transportbehovet*, *Aktiv og grønn mobilitet* og *Kvalitet på kommunale veianlegg*, mens det i det siste innsatsområdet, *Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger*, er det et mer omfattende søkelys på hvorfor disse temaene er så viktig, og hvordan det skal gjennomføres hvordan vi jobber med samferdsel i Asker fremover.

6.1 Reduksjon av transportbehovet

Asker ligger i et tett befolket område. Samtidig er vi en stor kommune med lange avstander. Med mange innbyggere som daglig reiser til skole, jobb og andre gjøremål, er det et høyt transportbehov. Det vanligste framkomstmiddelet i kommunen i dag er bil. Bare en liten del av reisene blir gjennomført til fots eller med sykkel. Dette viser at transportbehovet i Asker er stort og at reisene enten oppleves for lange til å gjennomføres uten bil, eller at terskelen for å velge bilen er for lav.

Flersenterkommunen skal bidra til å begrense personbiltrafikken

For å redusere transportbehovet i kommunen beskriver kommuneplanens samfunnsdel hvordan Asker skal utvikles som en flersenterkommune med en definert senterstruktur.

De gamle kommuneplanene i Hurum, Røyken og Asker forsterket transportbehovet ved at det var lagt ut nye utbyggingsområder over store avstander. Det var satt av arealer til anslagsvis 18.000 nye boliger i perioden fram til 2040. Dette åpnet for et utbyggingspotensiale som var nesten fire ganger større enn det behovet kommunen har i denne perioden. I forslag til ny kommuneplan er det tatt ut noen av arealene som vanskeliggjør arbeidet med å begrense veksten i personbiltrafikken, men det ligger fortsatt noen igjen.

Asker trenger flere kortreiste arbeidsplasser

Mye av trafikken i kommunen skapes av pendlere til og fra arbeid, og de fleste arbeidsreisene skjer med bil. Hovedgrunnen til at andelen som reiser med bil til og fra arbeid er så høy, er sannsynligvis at avstanden til arbeidsplassen for mange er lang og alternative reisemåter er lite tilgjengelig. Hver dag pendler 28.000 arbeidstakere ut av Asker og 17.000 arbeidstakere inn i Asker. Bare 20.000 bor og arbeider i egen kommune (tall for nye Asker kommune per 31.12.2019)¹⁵

Temaplan for næring har satt mål om at andelen som er bosatt og sysselsatt i egen kommune (kortreiste arbeidsplasser) skal øke fra år til år. Det pekes på en ubalanse mellom type arbeidstakere og type arbeidsplasser i Asker: Sysselsatte som bor i Asker har et høyt utdanningsnivå, mens arbeidsplassene i kommunen generelt har et lavere krav til utdanningsnivå. Dette medfører at askerbøringer i stor grad pendler ut for arbeid, mens en stor andel av arbeidsplassene i Asker blir dekket opp av innpendlere.

Kommuneplanens samfunnsdel legger opp til næringsarealer som gir muligheter for etablering av 15–20.000 nye arbeidsplasser i løpet av en 20-årsperiode, og definerer en

¹⁵ Asker kommune (2020). «Temaplan Næring 2020-2032 - Høringsforslag». Finnes her: <https://www.asker.kommune.no/temaplan-naring-2020-2032-horingsforslag.pdf>

næringsstruktur basert på ABC-prinsippet¹⁶. Dette skal sørge for rett virksomhet på rett sted og redusere transportbehovet på arbeidsreiser.

Bruken av hjemmekontor og digitale møter har eksplodert

Bruken av hjemmekontor og digitale møter fikk en ufrivillig intensiv innføring på grunn av de strenge smitteverntiltakene som ble innført våren 2020 i forbindelse med spredningen av coronaviruset. Mer bruk av hjemmekontor for arbeidstakere som har mulighet og ønsker om det, er en effektiv måte å få redusert rushtidstrafikk og klimagassutslipp. En undersøkelse TØI gjennomførte i mars 2020¹⁷, en uke etter at myndighetene oppfordret folk til å jobbe hjemme, viser at 47 % jobber like effektivt eller mer effektivt hjemme enn på sin vanlige arbeidsplass.

Både kommunen og andre arbeidsplasser har fortsatt å bruke mye hjemmekontor, digitale møter og webinarer også etter pandemien. Teknologien er en viktig betingelse for at vi i dag kan benytte alternative arbeidssteder, bruke digitale møter og gi tilgang til arbeidsstedets digitale system fra andre steder.

Kommunen har også innført digitale befaringer for politikerne i forbindelse med politisk behandling av byggesaker, klagesaker, delesaker og reguleringsplaner. Dette bidrar til en reduksjon av transportbehovet.

Varene må frem, men omfanget av næringstransport er for stort

Dagens varelogistikk er i liten grad koordinert, noe som medfører et stort antall vare- og lastebiler og lav oppfyllingsgrad av kjøretøyene¹⁸.

Koronapandemien førte til økt netthandel og etterspørsel etter hjemleveringer, også for matvarer¹⁹. Netthandel av varer og tjenester var økende allerede før pandemien, men akselererte under pandemien. Etter gjenåpningen i 2022, har netthandel av varer blitt redusert, men nivået er fortsatt mye høyere enn før koronapandemien.

Kommunen reduserer transport av avfall

Renovasjonsbilene er ute på veiene nesten hver eneste dag for å samle inn avfall. Asker er en stor og langstrakt kommune, og det er derfor ekstra viktig å sikre smart innsamling gjennom god ruteplanlegging.

I dag har kommunen tatt grep for å effektivisere renovasjonstransporten. Dette er gjort blant annet gjennom:

- Optimalisering av rutene for å unngå unødvendig kjøring og belastning av veinettet
- Planlegging av en ny omlastingsplass for avfall og fellespunkter for hytterrenovasjon

Denne utviklingen må fortsette, men tilpasses veinettet.

¹⁶ Asker kommune (2020). «Kommuneplan for Asker 2020–2032 Samfunnsdelen». Finnes her: [asko0145_kommuneplan_oktober_2020_net.pdf \(aker.kommune.no\)](https://www.aker.kommune.no/asko0145_kommuneplan_oktober_2020_net.pdf)

¹⁷ Transportøkonomisk Institutt (2020). «47 prosent er like effektive eller mer effektive på hjemmekontor». <https://www.toi.no/forskningsomrader/reisevaner/47-prosent-er-like-effektive-eller-mer-effektive-pa-hjemmekontor-article36134-213.html>

¹⁸ Civitas (2020). Konseptutredning for bylogistikk i Asker sentrum – Kortversjon. Finnes her: https://www.aker.kommune.no/kortversjon_konseptutredning23_11_2020.pdf

¹⁹ Transportøkonomisk institutt (2022). «Rapport om effekter av koronapandemien for transportnæringen i et innenriksperspektiv (sammendrag)». Finnes her: <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/rapporter/2022/Sammendrag.pdf>

En forutsetning for å kunne bruke bilen er at du får parkert

I enkelte tilfeller er det kanskje ikke selve transportbehovet som gjør at man velger bilen, men at terskelen for å ta bilen er lav. Gode parkeringsmuligheter senker terskelen for å velge bil.

I november 2021 ble det vedtatt en ny parkeringsstrategi²⁰ for Asker kommune. Denne omhandler parkeringsforvaltning i Asker sentrum, lokal- og nærsentrene, formålsbyggene, idrettsanleggene og inn- og utfartsparkeringer. Målet med parkeringsstrategien er å skape et parkeringssystem som fremmer trafiksikkerhet og fremkommelighet, bygger opp under målet om økt andel kollektivreisende, gående og syklende og som er forutsigbart, gjennomgående og likt for like områder. Noen av virkemidlene som brukes for å oppnå dette er makstid for parkering for alle kommunens parkeringsplasser og en regulering av avgiftsnivået etter hvor stort press det er på området.

Asker kommune disponerer kun en liten andel av de samlede parkeringsarealene i tettstedene. Det er derfor begrenset hvilken innflytelse kommunens parkeringspolitikk har på det samlede trafikkbildet. Privat utbygging og drift av parkering reguleres gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser i reguleringsplaner, bestemmelser og i byggesaker. For Asker er det laget en parkeringsnorm²¹ som skal legges til grunn for alt planarbeid og byggesaksbehandling. Denne ligger som et vedlegg til kommuneplanens arealdel.

For bilparkering har tidligere praksis vært å regulere et absolutt eller minimum antall parkeringer som skal bygges for å sikre tilstrekkelig parkering til alle som ønsker å eie bil. Dette har begynt å snu og i Askers parkeringsnorm settes det nå for flere formål et maksantall, med mål om at andelen turer med privat bil skal synke i årene som kommer. Denne normen tar høyde for at det er forskjellige behov på tvers av kommunen, og at behovet for parkeringsplasser er større i områder hvor alternative muligheter for transport ikke er godt.

Bilens attraktivitet begrenses med en målrettet parkeringspolitikk. Aktuelle grep kan være å tilby behovsbasert parkering, slik at de som har et reelt behov har mulighet til å parkere, for eksempel plasser for forflytningshemmede.

Et annet grep for å redusere bilens attraktivitet i urbane områder er å skille parkeringsplassene økonomisk fra boligene eller øke avstanden fra bolig til parkeringsplass. Undersøkelse av reisevaner viser at når parkeringsplassen ved bolig ligger nærmere enn 50 meter unna (på tomt), så reiser 56% med bil, mens andelen synker til 43% når avstanden ligger mellom 100 og 200 meter²².

Bildeling og samkjøring

Med tilgang på bildeling i nærheten vil potensialet for en reduksjon i parkeringsdekning øke betydelig. Delebiler er imidlertid ikke tatt helt inn i varmen enda av Askers befolkning. I en kommunal klimaundersøkelse fra 2020 svarte 76 % at det er ganske eller svært usannsynlig at de ville ha benyttet seg av en bildelingsordning.

²⁰ Asker kommune (2022). «Parkeringsstrategi i Asker kommune». Finnes her:

<https://www.aker.kommune.no/vei-trafikk-og-parkering/parkering/parkeringsstrategi-aker-kommune/>

²¹ Asker kommune (2023). «Parkeringsnorm - Kommuneplanens arealdel 2023 – 2035. Tillegg 2 til bestemmelsene». Datert 24.02.2023. Finnes her:

https://www.aker.kommune.no/parkeringnorm_24_02_2023.pdf

²² Christiansen, P. et al (2015). «Boligparkering i store norske byer – parkeringstilbudets effekt på bilhold og bilbruk». Oslo, *Transportøkonomisk Institutt*. TØI Rapport 1425/2015. Finnes her:

<https://www.toi.no/publikasjoner/boligparkering-i-store-norske-byer-parkeringstilbudets-effekt-pa-bilhold-og-bilbruk.html>

Delebiler er likevel blitt et allment kjent konsept og er i dag satt som krav til større utviklingsprosjekter i kommuneplanen for Asker kommune.

I Asker er det foreløpig få tilbud om bildeling, men det finnes en bilpool ved IKEA på Slependen. I tillegg tilbys et bildelingskonsept, som en del av de grønne mobilitetspakkene på Vestre Billingstad. I regi av kommunen er det etablert en bildelingsordning i Asker sentrum.

Samkjøring er også en form for bildeling. Mer samkjøring med bil er gunstig både for miljøet og klimaet. Flere personer i hver bil gjør at antallet biler på vegen kan reduseres. En positiv bieffekt av samkjøring er blant annet at foreldre kan spare tid når de kan samarbeide om transport til fritidsaktiviteter.

Det er et betydelig potensial for mer samkjøring i Asker.

6.1.1 Strategier

Strategiene under viser hvilke prioriteringer og veivalg kommunen vil satse på for innsatsområde 1 – Reduksjon av transportbehovet. Målet er at strategiene skal bidra til å redusere transportbehovet i Asker fremover.

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal gjennom en hensiktsmessig stedsutvikling og god arealdisponering minimere innbyggernes transportbehov
- Asker kommune skal bidra til å redusere næringstransport gjennom en effektivisering av vare- og renovasjonstransport
- Asker kommune skal heve terskelen for å velge bil gjennom en målrettet parkeringspolitikk
- Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger for å redusere innbyggernes behov for egen bil
- Asker kommune skal samarbeide med blant annet idrettslag, foreninger og lokalt næringsliv for å stimulere til mer samkjøring

Asker kommune skal gjennom en hensiktsmessig stedsutvikling og god arealdisponering minimere innbyggernes transportbehov

Gjennom kommunens arealplanlegging skal vi begrense privatbilismen og styre arealbruken framover i en mer klimavennlig retning, blant annet ved å utvikle kompakte tettsteder og legge boliger, arbeidsplasser og handel- og servicetilbud tett opp til kollektivknutepunkt. I kommunens arealplanlegging må det legges vekt på senterstrukturen, som beskrives i kommuneplanens samfunnsdel.

Det må legges til rette for flere kortreiste arbeidsplasser for å redusere transportbehovet på arbeidsreiser.

Asker kommune skal bidra til å redusere næringstransport gjennom en effektivisering av vare- og renovasjonstransport

Asker kommune skal i årene som kommer ha et høyt fokus på å prøve ut innovative løsninger for å redusere næringstransport. Vi må jobbe videre med oppfølgingen av konseptutredningen for et mer effektivt og klimavennlig logistikksystem for varetransport. Asker kommune skal gå foran som et godt eksempel gjennom effektivisering av egen renovasjonstransport.

Asker kommune skal heve terskelen for å velge bil gjennom en målrettet parkeringspolitikk

Det er allerede lagt et godt grunnlag for en rettferdig og hensiktsmessig parkeringspolitikk gjennom kommunens parkeringsstrategi og kommunens parkeringsnorm. I tillegg til å følge opp disse dokumentene, må kommunen prøve ut innovative løsninger for parkering, slik det er gjort på Vestre Billingstad, der parkeringsanleggene er separert fra boligen både fysisk og økonomisk.

Kommunen må planlegge for framtidens transport ved å utvikle fleksible løsninger, som kan endres etter hvert som behovene endrer seg. En midlertidig parkeringsplass på bakkeplan vil for eksempel være enklere å omdisponere ved endret behov sammenlignet med en parkeringskjeller.

Kommunen må ta hensyn til at parkeringsbehovet er forskjellig mellom nord og sør, og mellom urbane og rurale strøk. Samtidig må det tas hensyn til at noen grupper har større behov for parkering enn andre, for eksempel eldre.

Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger for å redusere innbyggernes behov for egen bil

Kommunen skal gjennom arealplanleggingen kreve at det etableres bildelingsordninger i større utviklingsprosjekter. Kommunen skal også gjennom dialog og samarbeid med privat næringsliv, nabokommuner og fylket være en pådriver for at det etableres flere bildelingsordninger rundt om i kommunen. Gjennom kommunikasjon og dialog med innbyggere skal vi spre informasjon og bidra til at flere innbyggere gjøres kjent med ordningene og tar disse i bruk.

Asker kommune skal samarbeide med blant annet idrettslag, foreninger og lokalt næringsliv for å stimulere til mer samkjøring

Gjennom kommunikasjon, dialog og kampanjer skal kommunen bidra til at flere innbyggere samkjører til jobb og fritidsaktiviteter.

Asker kommune skal se på mulighetene for å organisere samkjøring blant egne ansatte og samarbeide med lokalt næringsliv for å gjøre det samme.

6.2 Aktiv og grønn mobilitet

Innsatsområdet Aktiv og grønn mobilitet er valgt på bakgrunn av prioriteringene i transportpyramiden og det faktum at vi som samfunn må reise smartere og mer miljøvennlig for å nå målene satt i kommuneplanens samfunnsdel.

Samtidig anerkjenner kommunen at det er et stort transportbehov i Asker og at endringer også må skje over tid. Bilen har en sterk posisjon blant Askerbøringene i dag, og vi må huske at de fleste av oss er bilister, i det minste en gang iblant.

Bilens plass i Askersamfunnet

Slik samfunnet er lagt opp i dag, er det mange som er helt avhengig av privatbilen i sin hverdag. Dette er en trend kommunen i større grad ønsker å snu. Om lag halvparten av reisene til Askers innbyggere er under 6-7 km, og selv reiser på under 3 km foretas i stor grad med bil²³. Det betyr at mange velger privatbilen på reiser som kunne vært gjort med sykkel, gange, mikromobilitet eller kollektiv for veldig mange av våre innbyggere.

²³ Urbanet Analyse (2019). «Reisevaner i Asker kommune 2016/2017». Rapport 123/2019. Finnes her: <https://d33by0imu011lz.cloudfront.net/ua-rapport-123-rvu-nye-asker-kommune.pdf>

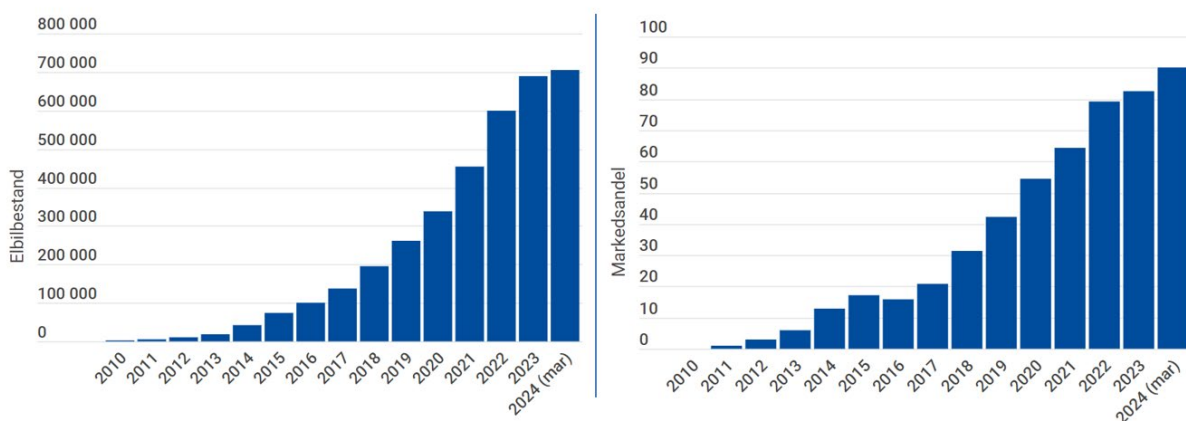
Mellom 70 og 80 prosent av kommunens ansatte kjører bil til jobb flere dager i uka, og så mange som en tredjedel av de som bor under 2 km fra arbeidsplassen bruker bil til jobb.²⁴ Ved å få ned bilbruken blant egne ansatte vil det, i tillegg til klima- og miljøgevinster resultere i mer aktive, friskere og sunnere medarbeidere.

Elbilandel øker

De siste ti årene har vi sett en stor overgang til mer miljøvennlig bilbruk, hovedsakelig i form av el-biler. Vi nærmer oss 100 % markedsandel for el-biler i Norge i nybilmarkedet.

Selv om overgangen fra fossilbiler til el-biler, med nullutslippsteknologi, er et viktig grep for å redusere klimagassutslippene, også for Asker kommune, løser ikke dette alle problemer. Både produksjon av strøm og batterier som benyttes i bilen, samt produksjon av selve bilen, benytter seg ofte av fossilt brennstoff. Bruk av el-bil fører derfor ikke til null utslipp globalt, selv om det kan gjøre det lokalt. El-bilen skaper også svevestøv, mikroplast, like store fremkommelighetsproblemer, tar like stor plass i bybildet og påvirker trafikksikkerheten like mye som et fossilt kjøretøy.

Overgangen til el-biler har vært den største endringen de siste tiårene i hvordan befolkningen reiser i tillegg til introduksjon av el-sykler, offentlig tilgjengelig mikromobilitet og andre deletjenester.



Figur 8 Elbilbestand i Norge (t.v.) og Markedsandel nybilkjøp i Norge (t.h.)²⁵

Regulering av trafikk for å øke grønn mobilitet

Potensiell regulering av biltrafikk er også en mulighet som Asker kommune og transportmyndigheter har til å øke attraktiviteten til grønn mobilitet. Regulere biltrafikk er også beskrevet i transportpyramiden. Det er i seg selv ikke et innsatsområde, men nevnes her for det vil øke konkurransefordelen og attraktiviteten til andre reisealternativene. Lavere hastighet, gjennomkjøring forbudt, miljøgater og hjertesoner ved skoler, er eksempler på å regulere fremkommelighet og hastighet for bilen. Det er ikke noe nytt, og elementer som allerede finnes i kommunen vår som kan forsterkes. De mest virkningsfulle strekningene i kommunen er mest sannsynlig fylkesveiene, hvor fylkeskommunen (og Statens vegvesen) har myndigheten, men kommunen skal være en pådriver for endring.

²⁴ Ellis, I. O. & Kjørstad, K. N. (2019). «Reisevaner I nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum. En analyse av den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2016/17 og reisevaneundersøkelse blant kommunalt ansatte». *Urbanet Analyse*. Rapport 123/2019. Finnes her: <https://d33by0imu011lz.cloudfront.net/ua-rapport-123-rvu-nye-asker-kommune.pdf>

²⁵ Norsk Elbilforening (2023). «Statistikk elbil – Elbilbestand og markedsandel». Oppdatert 19.04.2024. Finnes her: <https://elbil.no/om-elbil/elbilstatistikk/>

Det må bli enklere å velge sykkel og gange som transportform

I Asker skal det være enkelt og attraktivt å bevege seg mellom hjem, arbeid, skole og fritidsaktiviteter til fots og på sykkel. Økt andel reiser med gange og sykkel er bedre for klimaet og nærmiljøet, samtidig som det bedrer kapasiteten på veiene, slik at de som må benytte seg av bil kommer seg frem. Det blir enklere å velge gange og sykkel hvis disse fremkomstmidlene prioriteres i bybilde, både med tanke på arealbruk, drift, vedlikehold og funksjonalitet.

Forslag til NTP 2025-2036 har videreført målet om 20% sykkelandel i byområdene og 8% på landsbasis. Asker kommunes Temaplan sykkel 2018-2030 hadde et mål om å øke sykkelandelene i (tidligere) Asker kommune til 8% innen 2026, og til 12% innen 2030. Røyken kommunes sykkelstrategi (2018-2020) hadde et mål om å øke sykkelbruken i Røyken med 25% innen 2020.

Askers temaplan sykkel definerte fire viktige områder, med tilhørende tiltak, for å oppnå disse målene:

- Arealbruk og planlegging
- Kvalitet på tilbudet
- Reisevaner
- Barn og unge

Sykelstrategien til Røyken kommune hadde strategier omhandlende

- oppbygging av datagrunnlag
- bygging av hovedsykkelveinett
- prioriteringer for å øke sykkelandelen
- sammenhengen mellom sykkel og fysisk aktivitet og helse
- virkemidler for å øke sykkelandelen
- prioritering av sykkel i planarbeid.

Forutsetningene for å nå målene om økt sykkelandel er til dels endret i nye Asker kommune, men arbeidet som er lagt ned i Sykkelstrategi 2018-2020 og Temaplan sykkel 2018-2030 legges til grunn for arbeidet videre med sykkel i Asker. Flere av innsatsområdene og strategiene er det riktig å videreføre i arbeidet.

I de siste årene har bruk av elsykler og elsparkesykler økt kraftig. Elsykler er generelt raskere og betydelig tyngre enn vanlige tråsykler. Når disse benyttes i større grad på gang- og sykkelveier og til dels fortau øker faren for påkjørsler og skader. Det er viktig at brukerne er bevisste på kjøretøyets kraft. Flere elsykler i trafikken øker også behovet for å skille gående og syklende, spesielt på hovedsykkelrutene, der farten ofte er større.

Fysisk aktive hverdagsreiser for folkehelsen

Tiltak for å øke gang- og sykkelandelen henger sammen med god folkehelse, og fører til mer fysisk aktivitet, mindre støy- og luftforurensning og kan bidra til mindre ensomhet og utenforskap.

Hverdagsreiser er reisene vi tar fra vi drar hjemmefra om morgenen, til vi kommer hjem om kvelden, og kobler gjøremålene og aktivitetene gjennom dagen. Å benytte disse reisene til å være fysisk aktiv bedrer både kroppens fysiske form og gir ofte store psykiske helsegevinster.

Fysisk aktive hverdagsreiser vil kunne bidra til å øke aktivitetsnivået til et tilstrekkelig nivå, og for helsegevinsten teller all fysisk aktivitet, også aktivitet av kort varighet og lett intensitet. Litt aktivitet er bedre enn ingen²⁶.

Å være fysisk aktiv i hverdagsreiser, spesielt til skole eller jobb, gir bedre konsentrasjonsevne. En dansk undersøkelse (Masseeksperimentet 2012) viser at fysisk aktivitet mer enn to timer i uka bedrer skolebarns konsentrasjonsevne. Barna som gikk til skolen, viste bedre konsentrasjonsevne i tester som ble gjort hele 4 timer senere på dagen²⁷.

Fysisk aktive hverdagsreiser skjer utendørs. Flere studier viser at det å være fysisk aktiv ute i naturlige omgivelser er bedre for den mentale helsen sammenlignet med å trene innendørs²⁸.

Kollektivandelen på daglige reiser må opp

I 2022 var det 10 millioner påstiginger på kollektivtransport i Asker. Toget er stammen med flest påstigende, tett fulgt av buss som utgjør forgreningen i systemet. Båt utgjør per nå en liten andel. Kollektiv hadde som helhet en jevn og bra vekst i passasjerer og tilbud frem til mars 2020, hvor pandemi og ettervirkninger har ført til reduksjon i antall reisende. Det medførte mindre inntekter for kollektivselskapet Ruter, som førte til en liten reduksjon av kollektivtilbud i Asker høsten 2021. Noen bussruter fikk redusert frekvens, mens båtruten B20 gikk tilbake fra 5 til 3 daglige avganger morgen/ettermiddag. Kollektivtrafikken har igjen sett en jevn vekst og normalisering, men ligger under nivåene fra før pandemien.

Høy el-bilandel og økt bruk av hjemmekontor er en utfordring i forhold til kollektivtrafikk. Det er enkelt å anta at mange som bor i Asker og som f.eks. har kontorjobber i Oslo benytter seg av elbilfordelene kombinert med en andel hjemmekontor. Kollektivtilbudet er dessuten svært ulikt nord og syd i kommunen.

Dagens kollektivnett og soneinndeling i Asker påvirkes av at kommunen frem til 2020 var tre separate kommuner fordelt på to fylker. Kollektivandelen internt i kommunen er på ca. 4 %²⁹. Våre innbyggere mangler mange steder et godt kollektivnett som dekker de interne reisene, som tross alt utgjør tre fjerdedeler av våre reiser.

Det er et stort transportpotensial på fjorden

Da nye Asker kommune ble opprettet i 2020 var det en intensjon å satse på sjøveien som kollektivakse, og for å binde den lange kystlinjen vår sammen. Asker kommune har i mange år arbeidet for å få utslippsfrie hurtigbåter, og ved etableringen av Asker kommune fattet fellesnemda og de tre kommunene vedtak om å avsette midler til infrastruktur for hurtigbåt.

Norled og Ruter har inngått en 10-årskontrakt om elektrisk drevne hurtigbåter med batteribytte. Staten (Enova og Forskningsrådet) har gitt støtte til teknologiutviklingen fordi løsningen er viktig for det grønne skiftet. Asker kommune finansierer og planlegger nå ny brygge i Slemmestad. Planen er at den skal stå ferdig i løpet av 2024.

²⁶ [Alle voksne og eldre bør være regelmessig fysisk aktive - Helsedirektoratet](#)

²⁷ [Aktiv skolevei | Statens vegvesen](#)

²⁸ [Trene ute eller inne - hva er best for psyken? - NHI.no](#)

²⁹ Urbanet Analyse, 2019. Reisevaner i nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum. (<https://www.asplanviak.no/prosjekter/reisevaner-i-nye-asker-kommune-asker-roeyken-og-hurum/>)



Figur 9 Illustrasjon av ny brygge i Slemmestad. Kutangen-utstikkeren i bakgrunnen. Foto: Slemmestad Brygge³⁰

Områdeplanen for Slemmestad brygge åpner for 1.300 leiligheter og 55.000 m² næringsareal. Dette vil gjøre Slemmestad til Askers nest største tettsted i løpet av de kommende årene. Sammen med annen utvikling i Slemmestadkorridoren, fremkommelighetsproblematikk på Slemmestadveien og lite investeringer på veinettet, peker alle i retning av større potensial for satsing på transport på fjorden.

I dag bor og jobber i overkant av 2.000 personer³¹ slik til at båten kan være de foretrukne kollektivvalget. Det vil si det primære markedsgrunnlaget som bor i Hurum, Røyken eller Asker syd og jobber sentralt i Oslo. Per nå stopper ikke båten på Fornebu, men Fornebu/Lysaker er det største arbeidsmarkedet for arbeidsreisende til Bærum for Askerbøringer og gjør markedet potensielt større. Basert på reisetall fra Ruter, har båten B20 i dag 3-400³² reisende per arbeidsdag. Kapasiteten per avgang er på 250 passasjerer.

Vi må gjøre det enklere å kombinere bil og kollektiv

Ved å lokalisere innfartsparkeringsplasser langs kollektivårene for buss og for tog gjøres kollektivtransporten lettere tilgjengelig for innbyggerne. Det er store forskjeller på kollektivtilbudet i kommunen i dag, og det er urealistisk å tenke at alle skal bruke kollektiv, sykkel og gange fra dør til dør på sine daglige reiser. Men å begrense bilbruken til deler av reisen vil også bidra sterkt både til reduksjon av klimagassutslipp og bedre fremkommelighet på veiene.

³⁰ Illustrasjon av ny brygge i Slemmestad. Finnes her: <https://www.slemmestadbrygge.no/hurtigbattilbudet-blir-enda-bedre/>

³¹ Ruter, Hurtigbåt 2024, Karlegging av muligheter og konsekvenser

³² Ruter

For at innfartsparkeringene skal være enkle og effektive å bruke i hverdagen, må parkeringsplassene plasseres strategisk riktig i forhold til kollektivårene og dagens fremkommelighetsproblemer på spesifikke veier. Informasjonen om tilbudet, både offentlig og privat, må også være lett tilgjengelig.

Tungtransporten må med på det grønne skiftet

Nasjonal transportplan 2025-2036 som nå er på høring har et mål om at innen 2030 skal 50 % av nye lastebiler være nullutslippskjøretøy. I dag er det registrert 455 el-lastebiler i Norge, og det er forventet en stor vekst i årene fremover³³.

Langdistansetransport har behov for å lade underveis, dersom denne skal være elektrisk. Også elektrisk, veigående anleggsmaskiner (veidrift) og massetransport, trenger hurtiglading for å kunne være attraktivt. Det krever at ladeinfrastrukturen for tunge kjøretøy må bygges ut, også i Asker kommune.

Det er per våren 2023 ingen offentlig tilgjengelige hurtigladere for tunge kjøretøy i Asker. Etablering av hurtigladere er arealkrevende, særlig gjelder dette ladestasjoner for tunge kjøretøy.

6.2.1 Strategier

Strategiene under viser hvilke prioriteringer og veivalg kommunen vil satse på for innsatsområde 2 – Aktiv og grønn mobilitet. Målet er at strategiene skal bidra til å øke bruk av aktiv og grønn mobilitet i Asker, og på denne måten jobbe mot utfordringene blant annet med klima, fremkommelighet og folkehelse.

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal jobbe aktivt for å utvikle veinettet og tilhørende infrastruktur for de som går og sykler, gjennom utbygging og økt satsing på drift og vedlikehold
- Asker kommune skal tydeliggjøre verdien av fysisk aktive hverdagsreiser og helseeffektene dette gir
- Asker kommune skal gjøre det mer attraktivt å gå og sykle for alle aldersgrupper.
- Asker kommune skal påvirke og samarbeide med kollektivoperatører for å videreutvikle kollektivtilbudet.
- Asker kommune skal være en pådriver for økt satsing på passasjertransport på fjorden, blant annet gjennom utvikling av kaianlegg og tilhørende fasiliteter
- Asker kommune skal i samarbeid med kollektivoperatører videreutvikle innfartsparkeringstilbudet i kommunen
- Asker kommune skal gjennom arealplanlegging jobbe for at mer av tungtransporten i kommunen benytter nullutslipp- eller lavutslippsteknologi

Asker kommune skal jobbe aktivt for å utvikle veinettet og tilhørende infrastruktur for de som går og sykler, gjennom utbygging og økt satsing på drift og vedlikehold

Det må settes av mer ressurser til utbygging av gang- og sykkelveier. Tilbakemeldinger fra innbyggerne viser at noe av det som er viktigst om de skal sette fra seg bilen er flere, tryggere og bedre gang- og sykkelveier.³⁴ Flere av de viktige strekningene mellom tettstedene våre er på fylkesveier og vi må derfor ha en tett dialog med fylkeskommunen for å utbedre tilbudet for gange og sykkel på disse. En mulighet for å få prioritert viktige gang- og

³³ SSB (2022). «Tabell 11823: Registrerte kjøretøy, etter drivstofftype, statistikkvariabel og år». Finnes her: <https://www.ssb.no/statbank/table/11823>

³⁴ Kantar (2020). «Innbyggernes holdninger i klimapolitiske spørsmål». *Spørreundersøkelse for Asker kommune*. Finnes her: <https://www.asker.kommune.no/kantar-undersokelse-klimavaner-mai-2020.pdf> (Bil og transport)

sykkelveistrekninger langs fylkesveinettet er at kommunen selv påtar seg å igangsette reguleringsarbeidet. Samtidig er det tiltak som bør gjøres langs eksisterende gang- og sykkelveier for at disse skal oppleves som mer attraktive. Dette kan være å skille gående og syklende, oppgradere sikt og belysning og skilte og merke eksisterende sykkelveier, men også enklere tiltak som å kartlegge og vedlikeholde stier, smett og snarveier.

Det må også prioriteres å bygge ut infrastruktur rundt veinettet som fremmer gange og sykling. Gode parkeringsløsninger er viktig, spesielt ved overgang til kollektivtilbud. Å se på parkering under tak, med lademuligheter og som er trygge med tanke på tyveri vil gjøre det mer attraktivt å benytte sykkel i hverdagen.

Viktige tiltak for å øke gåandelen er blant annet opparbeiding, vedlikehold og skilting av stier, smett, turveier, ferdselsveier og snarveier. Brøyting, strøing og universell utforming er viktig for at alle kan gå trygt. Belysning er også viktig for å gjøre disse attraktive for barn.



Figur 10 Foto: Tove Lauluten

Asker kommune skal tydeliggjøre verdien av fysisk aktive hverdagsreiser og helseeffektene dette gir

Asker kommune skal jobbe for at informasjon om helsegevinstene ved fysisk aktive hverdagsreiser kommer frem til alle innbyggerne, gjennom kanaler som formålsbygg, innbyggertorg og sosiale medier.

Asker kommune skal være pådriver for holdningskampanjer som fronter helseeffektene ved å være fysisk aktiv på hverdagsreiser.

Asker kommune skal ha et spesielt fokus på informasjon til barn, unge og eldre om hvorfor man bør velge fysisk aktive hverdagsreiser, aktivitet utendørs og at litt/moderat aktivitet er bedre enn ingen aktivitet.

Asker kommune skal gjøre det mer attraktivt å gå og sykle for alle aldersgrupper

Asker kommune skal jobbe for at flere bruker gange og sykkel oftere som transportmiddel. En mulighet kan være å prøve ut nye belønningstiltak for å velge sykkel, som støtteordninger for innkjøp av sykler, gode og trygge parkeringsmuligheter for sykkel og momsfristak på sykler/el-sykler. Kommunen har allerede testet ut noen slike løsninger for egne ansatte med lovende resultater.

Asker kommune skal gjennom kommunikasjon, informasjon og samarbeid ha et spesielt fokus på å få flere barn, unge og eldre til å gå og sykle mer.

Asker kommune må gå foran med et godt eksempel og øke andelen som går og sykler til jobb. Det må etableres mer sykkelparkering i forbindelse med kommunale arbeidsplasser og dusjfasiliteter der det er mulig. Andre aktuelle virkemidler for at færre skal bruke bil til jobb er parkeringsrestriksjoner, flere felles tjenestekjøretøy (bilpool), mindre fast kjøregodtgjørelse for bil og mer kjøregodtgjørelse for bruk av sykkel i tjeneste, samt belønningsordninger for de som velger klimavennlig transport til jobb. En del av disse tiltakene ivaretas i kommunens reisepolicy³⁵. Kommunen må sørge for at disse institusjonaliseres og at rutinene følges av alle ansatte.

Asker kommune skal påvirke og samarbeide med kollektivoperatører for å videreutvikle kollektivtilbudet.

Strategien for å optimalisere kollektivsystemet må sees i nær sammenheng med strategien for gående og syklende. En spasertur, sykkelturn eller el-sparkesykkeltur er gjerne en del av en kollektivreise.

Asker kommune skal være tydelig mot Ruter og andre aktører innen kollektivtrafikk om hva som er viktige satsingsområder for kommunen. Interne forbindelser i kommunen og det å ta i bruk sjøveien er sterke ønsker. I tillegg må soneinndelingen optimaliseres.

For at flere skal benytte seg av kollektivtilbudet, er det også grep Asker kommune selv kan gjøre som ikke innebærer endringer i tilbudet:

- Asker kommune skal prioritere at bussholdeplassene på kommunalt veinett er attraktive for innbyggerne
- Asker kommune skal legge til rette for vekst langs eksisterende kollektivknutepunkt og kollektivinfrastruktur
- Asker kommune skal bruke parkeringspolitikk for å gjøre kollektivtrafikk mer attraktivt

Barn, unge og eldre bruker ofte kollektivsystemet annerledes enn de som bruker det hovedsakelig til og fra jobb. Dette skal Asker kommune være ekstra bevisst på, og samarbeide med kollektivoperatørene for å få på plass løsninger for å tilrettelegge systemet for disse gruppene. Dette kan for eksempel være gjennom app-løsninger, fysiske løsninger eller tilpassede ruter for både buss og tog.

Asker kommune skal være en pådriver for økt satsing på passasjertransport på fjorden, blant annet gjennom utvikling av kaianlegg og tilhørende fasiliteter

Asker kommune skal utvikle kaianleggene og fasilitetene på kaianleggene for å gjøre reiseopplevelsen best mulig. Fasilitetene kan være bil- og sykkelparkering, adkomst, sittemulighet, opplevelser, ventebu, kaffeautomat mm.

³⁵ Asker kommune (oppdatert 2021). «Reisepolicy for Asker kommune». Finnes her: <https://www.asker.kommune.no/om-asker-kommune/styring-og-verdier/reisepolicy-for-asker-kommune>

Asker kommune skal være pådriver mot fylkeskommunen og Ruter for økt satsing på passasjertransport på fjorden. Fremover vil vi se en vekst i befolkningen og økt mobilitetsbehov. Det er per nå begrenset investeringer som er planlagt på fylkesveinettet. Kollektivfeltutbygging er krevende og kostbare tiltak. Avlastning av veinettet med transport på fjorden er ikke et utenkelig fremtidsscenario sett opp mot kostnadskrevende utbygginger, spesielt når transport på fjorden fra 2024/25 blir et miljøvennlig alternativ med elektrifiserte ferger.

Asker kommune skal arbeide mot å oppnå følgende:

- Flere båter i rute. Øke frekvens på dagens rute B20. Mange Askerbøringar har Oslo sentrum som mål for sine reiser også utenom arbeidstid og i helgene. Kommunen må undersøke muligheten for kveldsruter og helgeruter
- Stopp Fornebu/Lysaker. Markedet Fornebu/Lysaker er sannsynligvis det nest største etter Oslo sentrum. Når Fornebusbanen står klar, er det også en rask overgang til Oslo T-banenett og som igjen vil øke markedet til ferger
- Utvide sommerruten. Dagens sommerrute inkluderer Vollen, Slemmestad og Filtvet i Asker. Sætre, Tofte, Holmsbu og Drammensfjorden til Drammen er aktuelle tilleggsdestinasjoner. Det vil øke Askers attraktivitet som hytte- og turistdestinasjon
- Flere destinasjoner som helårsrute. Sætre er en mulig første destinasjon i fremtiden
- Økt satsing på koordinert busstrafikk og/eller matebusser til anløpsstedene

Asker kommune skal i samarbeid med kollektivoperatører videreutvikle innfartsparkeringsstilbudet i kommunen

I kommuneplanens arealdel er det avsatt flere arealer til innfartsparkeringsanlegg. Mange av disse arealene ligger langs nullvekstlinjen.

For alle Askerbøringar som har et begrenset kollektivnett og mangel på andre alternativer enn bil, skal Asker kommune i større grad enn tidligere legge til rett for et mer attraktivt bytte fra bil til kollektiv.

Innfartsparkeringene skal gi flere mulighet til å benytte seg av kollektivtilbudet, selv om de ikke er i gange- eller sykkelavstand til et kollektivknutepunkt. Det er viktig å prioritere innbyggere som ikke har et godt utbygd kollektivnett der de bor og i større grad er avhengig av bil. I tillegg må innfartsparkeringer tilrettelegges slik at brukerne ikke må benytte fylkesveiene, som Slemmestadveien, Røykenveien og Drammensveien. De har i dag store kapasitetsproblemer i rushperiodene.

Asker kommune skal utarbeide en oversikt over eksisterende offentlige og private parkeringsarealer som benyttes til overgang mellom bil og kollektivt. Kommunen skal jobbe for å tilgjengeliggjøre eksisterende gråe arealer til innfartsparkering der det enkelt lar seg gjøre, både med kommunale arealer og eventuelt i samarbeid med private.

Asker kommune skal vurdere muligheten for at flere av arealene tilpasset innfartsparkering på kommunal grunn driftes av kommunen for å sikre optimal drift for våre innbyggere.

Asker kommune skal også se på muligheten for å i større grad kombinere innfarts- og utfartsparkeringene, slik at arealene kan benyttes i et større tidsrom.

Asker kommune skal gjennom arealplanlegging jobbe for at mer av tungtransporten i kommunen benytter nullutslipp- eller lavutslippsteknologi

Sammen med overordna myndigheter har kommunen en stor oppgave fremover mot 2030 i å avsette arealer når en større andel av tungtransporten skal benytte null- og lavutslippsteknologi. Hva slags teknologi som blir den dominerende innen tungtransport, er

fortsatt noe uvisst de kommende årene, og arealene må derfor være fleksible i forhold til hvilke løsninger tungtransporten skal bruke.

6.3 Kvalitet på kommunale veianlegg

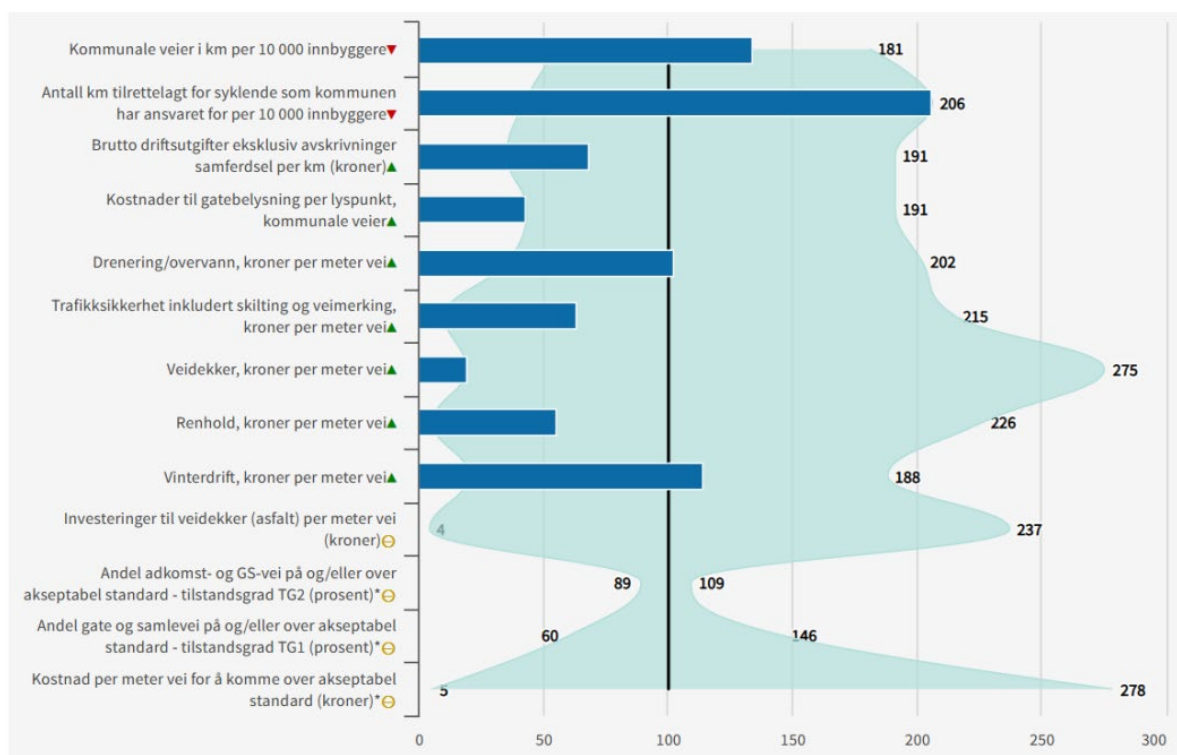


Figur 11 Foto: Tove Lauluten

En kommunal vei er en vei som er åpen for allmenn ferdsel og som blir holdt vedlike av kommunen etter reglene i Veglova, kap. IV. Asker kommune har ansvar for 525 km kommunal vei, som tilsvarer strekningen Asker - Trondheim, samt noen torg og plasser. Nye veier bygges og tilføres kommunal forvaltning. Disse må bygges i henhold til dagens krav og fremtidig behov. Like viktig er forvaltningen av det som allerede er bygget og som skal driftes og vedlikeholdes for dagens og fremtidens bruk.

Drift	Vedlikehold
Alle tiltak som inngår i å opprettholde veiens/veinettets daglige funksjon for brukerne. Drift kan også defineres som tiltak som skal redusere miljøbelastningen fra veien og dens brukere, bedre sikkerheten og opprettholde veiens fremkommelighet.	Er den innsats og aktiviteter som ivaretar den fysiske infrastrukturen i et lengre perspektiv. Dette innebærer tiltak som er med på å opprettholde standarden på vegdekker, grøfter og veiutstyr i tråd med fastsatte kvalitetskrav på lenger sikt.

Som Norges 8. største kommune er Asker nå en del av ASSS-nettverket. Her sammenligner de 12 største kommunene i Norge nøkkeltall og styringsdata, blant annet samferdsel/veidrift. Figuren under er hentet fra dette samarbeidet.



Figur 12 Asker kommune i forhold til ASSS-kommunenes gjennomsnitt (sort strek) og fordeling (turkist område). Kilde: Utkast rapport/profiltekster ASSS Samferdsel 2023.

Asker kommune har mer vei per innbygger, men en ressursbruk per kilometer vei som ligger under nettverkssnittet. Dette er drifts- og vedlikeholdskostnader.

I tillegg benyttes investeringsmidler til større rehabiliteringsprosjekter på kommunale veier. Asker kommune ligger her imellom Drammen og Bærum kommuner når det gjelder investeringsutgifter til kommunale veier per innbygger.

ASSS samferdselsnettverk følger også tilstandsutviklingen på kommunale veier, med sammenligningsrapport hvert 3. år. Første mulighet for Asker kommune å delta blir i 2024. Asker kommune har per i dag ikke sammenlignbare data om tilstand og det blir viktig å få på plass for å se hvordan kommunen ligger an i forhold til de andre kommunene.

I et 12-årsperspektiv, som denne planen har, er det noen områder som er spesielt viktig for å sikre en god utvikling av de kommunale veianleggene.

Vedlikehold i en takt som bevarer verdiene

Av midlene som settes av til drift og vedlikehold av de kommunale veiene, går kun en mindre andel til verdibevarende vedlikehold. Hoveddelen går til driftstiltak som for eksempel brøyting, slik at trafikantene kommer frem.

De kommunale veiene består av veioppbygning, dekke (asfalt, grus), grøfter, veilys og en mengde veimateriell som er en del av vei- eller trafikksystemet. Dette er elementer som jevnlig må vedlikeholdes eller skiftes ut. Av asfaltdekkene på kommunale veier, anses om lag 75% å ha god eller nokså god tilstand. Dette kan anses som forholdsvis bra, men det er et dynamisk bilde. Veier slites jevnlig og bytter kategori - til de reasfalteres og havner på toppen igjen. Grunnet økonomiske innsparinger i 2023/2024, ligger det an til at ingen kommunale veier reasfalteres disse årene. Dermed vil asfalttilstanden totalt sett forringes.

Ser man på tilhørende sidearealer, så tilsier tilstanden på grøftene at forfallet på asfalten vil gå raskere enn nødvendig. Grøftene mangler V-profil og sidearealet går i mange tilfeller

oppover fra veikant – det vil si at vannet ikke renner ut av veien, men blir liggende på asfalten og tære på denne.



Figur 13 Manglende grøft, med konsekvens at vannet blir værende på veien. Foto: Roy Rikardsen

Ved overtakelse av ny kommunal vei, medfølger ikke drifts- og vedlikeholdsmidler til å ta vare på det nye. Det vil si at det blir flere veier å fordele eksisterende midler på.

Hva er en kommunal vei?

Det er behov for noen grenseoppganger i forhold til hva en kommunal vei skal være. Det finnes noen private veier med kommunal drift, samtidig som de aller fleste som bor i private veier drifter og vedlikeholder selv. Problemstillingen forsterkes når tilstanden på de private veiene blir så dårlig at den kommunale driften ikke er forsvarlig eller gjennomførbar.

Rundt halvparten av grøftearealene langs kommunale veier har vegetasjon eller private installasjoner i det som skal være tilgjengelig areal for drenering, friskt, drift, vedlikehold eller utvikling (for eksempel nye fortauer).

Klimatilpasning av kommunens veier

Kommunen har ansvar for å sikre arealer, bygg og infrastruktur mot klimapåkjenninger som flom, skred, styrtregn og hyppige fluktusjoner rundt null grader. Veiområder er mer rasutsatt enn tidligere. Overvannssystemene får større belastning og manglende vedlikehold reduserer kapasiteten ytterligere. Sandfang som stanser forurensing, må tømmes ofte nok. Det ligger mer vann og grus på veiene når været vinterstid har vekslet ofte mellom fryse- og tineperioder. Skader, redusert fremkommelighet og økt forurensing vil bli konsekvenser dersom kommunen ikke tilpasser veiene og veidriften.

Tilrettelegge veiene for fremtidens bruk

Gjennomsnittsalderen i befolkningen går opp, behovene for fysisk aktivitet øker, vi ønsker tilgjengelighet og like muligheter for alle og vi opplever en utvikling innen teknologi og reisemåter. Kommunale veier må utvikles i sammenheng med dette.

Universell utforming handler om å skape et samfunn der det er plass til alle og øke menneskers mulighet til samfunnsdeltakelse gjennom utformingen av omgivelsene. Vi vet at det kommer en eldrebølge. Det å spasere er den mest foretrukne formen for fysisk aktivitet blant eldre, da den har en lav risiko (hvis veiene er trygge) og er en god måte å oppnå daglig energiforbruk på. Den universelle utformingen på kommunale veianlegg og sentrumsområder varierer mye. Store deler av kommunen er kartlagt med tanke på universell utforming. Tiltak

er gjort, men flere forhold bør tas tak i. Det fantes tidligere en årlig bevilgning til fysiske tiltak innen universell utforming.

For at veiene skal være tilgjengelige og trygge for alle, er det mange drifts- og vedlikeholdssoppgaver som skal utføres. Det gjelder blant annet brøyting/strøing (med fokus på overganger og veiskiller der snøen ofte blir liggende i hauger), feiing, frisksrydding, vegetasjonsrydding rundt veilys, asfaltlapping med mer. For eldre er det spesielt viktig å redusere risiko for fallskader. Mange eldre kvier seg for å gå ut på vinteren. Rullestolbrukere kan miste veigrep ved is og snø og ansamlinger av vann og grus. Asker kommune har ansvaret for bussholdeplassene langs kommunale veier. Disse er ikke kartlagt i henhold til universell utforming.

Kun tre av ti voksne og eldre er aktive nok³⁶. Det er ikke så mye som skal til, ifølge helsemyndighetene, for eksempel kan 30 minutters gange eller sykling noen dager i uka bidra mye. Undersøkelser viser også at det er større helsegevinster med elsykkel enn mange tror. Dette tilsier at vi større grad enn tidligere må se på det kommunale veinettet som et virkemiddel for en aktiv befolkning.

Elsykler, el-sparkesykler, mopedbiler og andre hybridløsninger mellom gange/sykkel/bil utvikles fort, og skal ha en plass i det kommunale veisystemet. Selvkjørende busser og biler er under utvikling og testing. Dette stiller krav til kommunale veier. Vi har et veinett som er i ferd med å gro igjen og trafikkarealene kan være uleselige.

Hjertesoner og trafikksikkerhet

Ser man på det kommunale veinettet, har antall alvorlige ulykker sunket kraftig de siste 20 årene. Det er likevel gode grunner til å fortsette et systematisk trafikksikkerhetsarbeid. Områder fortettes, og trafikken øker. Flere strekninger mangler tilrettelagt tilbud for gående og syklende. Ulykker med myke trafikanter er underrepresentert i ulykkesstatistikken, og bør undersøkes nærmere og forebygges ytterligere.

Kommunen ser en økning av trafikken rundt mange skoler. Det er for mange biler i de tilrettelagte droppsonene og veiene rundt skolene. Det meldes om utrygge og farlige situasjoner for de barna som går eller sykler til skolen. De beveger seg blant foreldre som rygger, snur, står i kø og annet som er en dårlig kombinasjon med barn (og foreldre) som skal føle trygghet på skoleveien.

Forskning viser at trivsel og resultater på skolen øker når barna går, sykler eller tar buss til skolen³⁷. Dårligst resultater er det når barna blir kjørt i privatbil. Kun halvparten av 15-åringer er fysisk aktive nok, ifølge regjeringens Handlingsplan for fysisk aktivitet³⁶. Det er derfor viktig at flest mulig av de som kan, går eller sykler til skolen.

Viken fylkeskommune gjennomførte i 2022 en skoleveisundersøkelse hvor hensikten var å få innsikt i hvordan elever reiser til og fra skolen, samt å kartlegge hvor trygg skoleveien oppleves. Blant de elevene som ble kjørt, ble det spurt om årsaken til dette. De vanligste årsakene i Asker er at barnet har for mye å bære på, at barnet ønsker å bli kjørt, at skolen ligger på veien til mor eller far sitt arbeidssted og at det spares tid. Trafikksfarlig skolevei oppgis sjeldnere som årsak. Det burde derfor være gode muligheter til å få til endringer i vaner, slik at barn kan oppnå fordelene med fysisk aktivitet før skolen starter.

³⁶ Regjeringen (2020). «Sammen om aktive liv. Helse- og omsorgsdepartementets Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029». [Sammen om aktive liv. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020-2029. - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

³⁷ Westman, J. (2017). «Drivers of Children's Travel Satisfaction». *Karlstad University Studies*. Utgiver: Karlstads Universitet

Tilpasning til voksende og mer avanserte sentrumsområder

Med en knutepunktutvikling og vekst i sentrumsområder, blir også de kommunale anleggene mer komplekse og større i areal.

Et tverrsnitt av en moderne sentrumsvei inneholder mange elementer. Over bakken kan det være bygninger tett på, gang og sykkelanlegg på begge sider, kanskje sykkelfelt/ kollektivfelt, renovasjonsløsninger, veilys, grøntstruktur, overvannshåndtering med mer. Under bakken, som for eksempel i Slemmestads nye sentrumsgater, VA-ledninger, strøm, fiber, fjernvarme, avfallssug og drens-systemer.

Når grensen for hva som oppfattes som et sentrumsområde kryper utover, stiger også forventninger og behov for å drifte veier og tilhørende grøntarealer etter en høyere standard. Grensen for hva som er sentrums «forside» og «bakside» forskyves og driftsavtalene utvides både med tanke på geografisk område og standard.



Figur 14 Askerdammen. Her er kommunens sentrumsområde, med ny park og grøntareal, strukket mot Hagaløkka. Foto: Tove Lauluten

Store utbyggingsprosjekter gir også utfordringer med å ivareta kommunale veier og innbyggerne som bruker dem. Veiene blir kjørt ned av anleggstrafikk og byggevirksomheten kan medføre fremkommelighets- og trafikksikkerhetsproblemer.

Det er flere sentrumsområder i dag som har gatevarme. Da må hensyn til fremkommelig og arealenes egnethet for vanlig vinterdrift vurderes opp imot energibruk og kostnader ved et gatevarmeanlegg.

6.3.1 Strategier

Strategiene under viser hvilke prioriteringer og veivalg kommunen vil satse på for innsatsområde 3 – kvalitet på kommunale veianlegg. Målet er at strategiene skal bidra til å møte fremtidens utfordringsbilde og sikre en utvikling av de kommunale veianleggene i ønsket retning.

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal vedlikeholde de kommunale veiene slik at levetiden ikke reduseres unødvendig
- Asker kommune skal gjennom klimatilpasning av det kommunale veinettet forebygge skade og nedsatt fremkommelighet
- Asker kommune skal tilrettelegge veiene for fremtidens transportløsninger

- Asker kommune skal øke trygghet og trafiksikkerhet på veiene, med hjertesoner og andre trafiksikkerhetstiltak.
- Asker kommune skal med gode planleggingsprosesser, samt tilpasset drift og vedlikehold, bidra til god knutepunktutvikling.

Asker kommune skal vedlikeholde de kommunale veiene slik at levetiden ikke reduseres unødvendig

Kapitalen som er investert i veinettet må forvaltes slik at levetiden utnyttes optimalt. Med forutsigbare rammer og kontinuerlig arbeid, skal kommunen gjennomføre nødvendig vedlikehold av veier og tilhørende veiinfrastruktur. Som eksempler må veiene minimum asfalteres i en takt som holder ytterligere etterslep unna og grøfterehabilitering må prioriteres for å unngå følgeskader av manglende drenering. Ved bruksendring eller overtakelse av ny vei, må budsjetter økes i forhold til beregnede driftsfølgevirkninger.

Asker kommune skal ivareta vedlikeholdsplikten på kommunale veier og må derfor vite hva som er kommunal vei. Det er behov for et klarere skille i hva som er kommunalt og privat veiansvar. Det skal også medføre at alle private veier i kommunen blir behandlet likt. Derfor skal det etableres noen prinsipper for skille mellom private og kommunale veier.

Kommunalt veivedlikehold koster ekstra, i tid og anleggsressurser, når grøftene er privatisert. Det må etableres rutiner og ressurser for å systematisk følge opp ulovligheter i vei. Slik kan kommunen sikres best mulig arbeidsvilkår ved arbeid på egne veier, samtidig som naboer opplever likebehandling og god dialog. Ytterligere privatisering av veiareal må forhindres ved informasjon til innbyggere og gjennom kontinuerlig oppfølging.

Asker kommune skal gjennom klimatilpasning av det kommunale veinettet forebygge skade og nedsatt fremkommelighet

Klimatilpasning innebærer å forstå virkningene av endringer i klima og å iverksette tiltak for å unngå eller begrense skadene som kan oppstå. Veinormaler og retningslinjer for veibygging må inkludere klimatilpasninger, som dimensjonering av overbygning, håndtering av overvann og bruk av veier som flomvei. Hensyn til natur og vassdrag vektlegges i planlegging av nye veier.

Det eksisterende kommunale veinettets robusthet må vurderes med tanke på lokale effekter av klimaendringer. Det henger mye sammen med generelt veivedlikehold, som å holde grøfter åpne. Men det finnes også ny faglig utvikling og nye fremgangsmåter. Det kommunale veinettet må kartlegges for å vurdere nødvendige tiltak innenfor vedlikehold og oppgraderinger.

Forventede kostnader knyttet til driftsoppgaver grunnet klimaendringer må kartlegges og synliggjøres. Vinterdriften vil være mer omfattende med store variasjoner i temperatur og nedbør. Vannrelatert infrastruktur må etterses oftere, spesielt i sårbare områder. Forebygging og beredskap i forbindelse med ras må vurderes. Fremmede arter spres raskt, og finnes ofte i tilknytning til veier og sentrumsområder.

Asker kommune skal tilrettelegge veiene for fremtidens transportløsninger

Kommunale veier og sentrumsområder må tilrettelegges slik at de kan brukes av eldre, bevegelses-, hørsels- og synshemmede, og mennesker med nedsatte kognitive evner. Kommunens vei- og gatenormal må utarbeides i samråd med ressurser på området universell utforming. Gjennom utbedring av eksisterende veier og sentrumsområder, skal kommunen jobbe for kommunale anlegg uten unødige farer for personer med funksjonsnedsettelse og en økende eldre befolkning.

Kommunale veier skal i større grad inngå som virkemiddel for å oppnå behovet for fysisk aktivitet i befolkningen. For å få til dette må gang- og sykkelveiene prioriteres og fremstå attraktive – både gjennom god drift og gjennom opplevelser underveis. Det må være økonomisk spillerom til å utføre presisjonsrettet måking av overganger og veiskiller. Det skal vurderes å øke andelen kommunale gang- og sykkelveier som driftes på en høyere standard i henhold til kommunens standard for drift og vedlikehold av kommunale veier.

I utvikling og forvaltning av kommunal veigrunn, skal kommunen følge utviklingen i nye reisemåter og transportmidler. Kommunen skal ta del i utviklingen i samråd med andre kommuner og fagmyndigheter. Det skal gjøres en vurdering i hva som vil forventes av det kommunale veinettet med tanke på autonome kjøretøy og andre endringer som kan komme med ny teknologi.

Asker kommune skal øke trygghet og trafikksikkerhet på veiene, med hjertesoneprosesser og andre trafikksikkerhetstiltak

En samlet trafikksikkerhetsplan for nye Asker kommune skal synliggjøre retning for trafikksikkerhetsarbeidet.

Hjertesonearbeidet vil blir sentralt. Med utgangspunkt i lokale forhold og erfaringer på hver enkelt skole, skal et tverrfaglig team i Asker kommune jobbe sammen med elever, foreldre og skole, med reisevaner og enkelte fysiske tiltak i skolens nærområde. Dette baseres på en tankegang om en hjertesone rundt skolen.

Hjertesonetankegangen skal også forsterkes i nye kommunale prosjekter (skoler, idrettsområder, barnehager m.fl.), slik at nærmiljøet brukes aktivt i planlegging for gode reisevaner. Dette kan forebygge trafikksikkerhetsutfordringer som ville kommet på et senere tidspunkt.

Trafikksikkerhetstiltak for øvrig vil være enkelte store infrastrukturtiltak, som for eksempel bygging av fortau og sykkelvei. I tillegg må mulighetene innenfor eksisterende veinett utnyttes, gjennom bedre drift og vedlikehold, fartsreducerende tiltak, enkle forbedringer eller tilrettelegging av snarveier. Resertifisering som Trafikksikker kommune kan styrke andre sider av trafikksikkerhetsarbeidet, gjennom etablering av gode vaner i trafikken.

Det må bygges opp om et godt samarbeid med Akershus fylkeskommune, for å kunne påvirke til gode løsninger for de mange innbyggere som bor ved fylkesveiene i kommunen.

Asker kommune skal med gode planleggingsprosesser, samt tilpasset drift og vedlikehold, bidra til god knutepunktutvikling

Med voksende sentrumsområder øker også forventningene til estetisk uttrykk, renhold og skjøtsel langs kommunale veier og på arealer som anses – og brukes – som sentrumsområder. Skal dette være gjennomførbart i praksis, må budsjettpostene justeres i takt med utvidelsene. Det er viktig at det i nye byggeprosjekter og ved bruksendringer på sentrumsareal automatisk beregnes og avsettes midler til drift. Det avtales garantiskjøtsel de første leveårene for ny grøntstruktur.

For å unngå uryddige kommunale veianlegg, både over og under bakken, må kommunen sikre gode rutiner og samhandling under utviklingen av disse. For infrastruktur under bakken må samarbeidsflater kartlegges, både internt i Asker kommune og med eksterne utbyggere. Felles norm/regelverk må vurderes. Permanent snødeponi må etableres.

Asker kommunen skal legge ytterligere ressurser i gode rutiner og oppfølging av store utbyggingsprosjekter, for å unngå trafikksikkerhetsproblemer i nærområdet, samt at kommunale veier tar skade i anleggsfasen.

6.4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger

Samarbeid for å nå målene er et av kommuneplanens samfunnsdels satsingsområder, og kommunen har en tydelig ambisjon om samfunns- og tjenesteutvikling med høy grad av innbyggermedvirkning og samarbeid med relevante aktører.

Vi som samfunn står over en stor omstilling som må skje på kort tid, både med tanke på det grønne skifte, og hvordan vi utnytter de eksisterende anleggene våre bedre, for å få bedre kapasitet på veiene våre. For å få til dette må Asker kommune være en pådriver for samarbeid på tvers av myndigheter, næringsliv, innbyggerne og frivilligheten. Sammen kan vi få ny og oppdatert kunnskap om kommunen vår og skape innovative og bærekraftige løsninger.

Vi må vite mer for å velge riktige tiltak for fremtiden

Reisevaneundersøkelsene, trafikkmengder, sykkeltellere og passasjertall på kollektivtransporten gir alle viktige kunnskap om hvordan, hvor og hvorfor vi reiser som vi gjør i Asker. Dette er informasjon som endrer seg hele tiden, og som må oppdateres.

Kommunen vår er fortsatt en ny kommune, og jobben med å innhente kunnskap om hele kommunen er viktig å fortsette med. Blant annet ser vi at bruk av snarveier og smutt er veldig viktig for å øke andel turer som gjøres med gange og sykkel, men vi har lite informasjon om hvilke snarveier og smutt som finnes og brukes hyppig rundt omkring i kommunen. Kommunen er også en stor kommune, med store interne forskjeller, og dermed også forskjellige behov innen samferdsel. Dette er det viktig å ha kunnskap om, da det er forskjellige virkemidler som må benyttes rundt i kommunen.

Det økonomiske spillerommet innen samferdsel blir mindre i årene fremover. Det er derfor nødvendig å prioritere riktig når det kommer til tiltak på de kommunale anleggene våre, både når det kommer til investeringer i nye anlegg, men spesielt med tanke på drift og vedlikehold av anleggene vi allerede har, for å sikre at vi får så mye mobilitet for pengene som mulig. For å ta de riktige valgene må vi vite hvordan dagens tilstand er, og hva de potensielle kostnadene vil være fremover.

Vi kommer ikke i mål uten å samarbeide

Utviklingen innen samferdsel og mobilitet er et komplekst tema. Systemene brukes hver dag av både innbyggerne og næringslivet, og ansvaret for anleggene er delt mellom mange myndigheter.

Når det er så mange som påvirker og blir påvirket av tilbudene og anleggene, er det helt avgjørende at vi samarbeider og spiller på lag for å få til løsninger som er bærekraftige, spesielt med tanke på klima, og som er best mulig tilpasset alle.

Samferdselsanleggene i Asker eies og driftes av forskjellige myndigheter. Utenom Asker kommune er det Statens vegvesen, Bane NOR, Vy, Akershus fylkeskommune og Ruter som er de aktørene med størst påvirkningsmuligheter på samferdselssystemet i Asker. Her må Asker kommune være tydelig på hva som er viktig for vår kommune, og være en pådriver for at ønskede tiltak blir prioritert.

For å få ønsket utvikling fremover betinger det en høy grad av medborgerskap og medvirkning med kommunens innbyggere og frivilligheten. Bare på denne måten kan vi vite hva innbyggere trenger av systemer og tilbud. Tett og løpende dialog mellom kommunen og innbyggere gjør at vi sammen kan få innsikt i og forståelse for hva som bør prioriteres og forbedres. Det ligger et stort potensial i å samarbeide med frivilligheten for å løse de oppgavene som vi har foran oss, om det så skulle være drift av anlegg eller gjennomføring av samkjørende reisemuligheter.

Næringslivet spiller en nøkkelrolle i utviklingen fremover. For å få til den arealplanleggingen kommunen legger opp til, og utvikle nærsentrene som ønsket, blant annet for å redusere transportbehovet, må vi ha et tett samarbeid med det eksisterende næringslivet, og riktige næringsaktører må tiltrekkes til kommunen. For å nå klimamålene våre, må vi samarbeide med næringslivet for å finne løsninger som skaper grønne reisevalg.



Figur 15 Idemyldring i arbeidsmøte med aktører innen bildeling og mikromobilitet. Høsten 2022

Innbyggerne, næringslivet og kommunen selv må gjøre endringer i hvordan vi reiser. Det hjelper ikke å bare bygge større veier. Forskning viser³⁸ at hvis man øker kapasiteten på en vei vil trafikken også øke. Bytte til elektriske biler vil ikke alene løse utfordringene med tanke på blant annet fremkommelighet, veistøv, mikroplast og for lite fysisk aktivitet.

Vi må bruke teknologien til vår fordel

Det vil være et strammere økonomisk handlingsrom på samferdsel i tiden fremover. Det er tydelige signaler fra øvrige myndigheter at det skal være fokus på vedlikehold av anleggene vi allerede har, istedenfor å bygge nytt. Også for å nå Norges klima- og miljømål er det store endringer som må gjøres på kort tid. Derfor må vi satse på muligheten teknologi og digitalisering gir innen samferdselssektoren.

Kommuneplanens samfunnsdel er tydelig på at Asker kommune, i samarbeid med andre offentlige, private og frivillige aktører, skal bruke ny teknologi og nye digitale løsninger som en aktiv del av tjenesteutviklingen. Vi må bruke teknologi for å få mer effektive og trafikksikre transportløsninger, samtidig som de gjerne er kostnadsbesparende og mer klima- og miljøvennlige enn dagens løsninger.

Intelligente transportsystemer (ITS og C-ITS) er i rask utvikling og bruksområdene for slike systemer utvikles raskt, både med tanke på autonome kjøretøy, trafikkflyt og trafikkikkerhet.

³⁸ Transportøkonomisk Institutt (2015). «Økt vegkapasitet fører til mer trafikk». Finnes her: <https://www.toi.no/forskningsomrader/byutvikling-og-bytransport/okt-vegkapasitet-forer-til-mer-trafikk.html>

Blant annet benytter Ruter seg av C-ITS til et prioriteringssystem for kollektivtrafikken, som gir betinget prioritet til busser.³⁹

Utviklingen innen bruk av droner kan også ha stor effekt på transporten i Asker fremover. Bærum og Asker kommune er i gang med å teste bruk av droner til kommunale tjenester, som varetransport, dokumentasjon av byggeprosesser og inspeksjon av bygg, i tillegg til trafikkovervåkning og redningsoppdrag. Regelverket for luftfart er ikke ferdig utviklet med tanke på bruk av droner og slike pilotprosjekter vil bidra til å utvikle dette.⁷⁸

Teknologien er også essensiell for å få utvikle systemene innen bildeling og samkjøring, som kan hjelpe med å redusere transportbehovet og behovet for bil nr. 2 og øke kapasitet på det eksisterende veinettet.

Vi må våge å prøve ut nye løsninger som vi ikke vet om fungerer

Når vi ikke kan lene oss på å bygge nye anlegg for å løse utfordringene vi har, må vi våge å prøve ut nye løsninger. Ofte er slike nye løsninger usikre, vi har ikke all kunnskapen på forhånd, og vi vet ikke nødvendigvis hvilke effekt og konsekvenser løsningene har. Asker, som en stor kommune, med et godt utviklet fagmiljø, må gå foran og aktivt satse på innovasjon og tester ut nye løsninger. Og dersom disse ikke fungerer som forventet, må vi ta dette som viktig læring vi kan ta med videre. Gjennom å drive innovasjon kan kommunen også inspirere næringslivet og andre lokale aktører til å prøve ut nye løsninger, og sammen kan vi utveksle erfaringer og finne morgendagens løsninger.

6.4.1 Strategier

Strategiene under viser hvilke prioriteringer og veivalg kommunen vil satse på for innsatsområde 4 – Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger. Målet er at strategiene skal bidra til å bruke kunnskap, samarbeid, teknologi og innovasjon for å oppnå Asker kommunes mål for samferdselsutviklingen fremover.

Det er definert følgende strategier for innsatsområdet:

- Asker kommune skal innhente kunnskap som gjør det enklere å prioritere riktig
- Asker kommune skal være pådriver for at ny teknologi benyttes for å nå målene innen samferdsel og mobilitet
- Asker kommune skal samarbeide med myndigheter, tilstøtende kommuner, transportselskap, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap
- Asker kommune skal jobbe med bevisstgjøring og kunnskapsheving blant innbyggerne for å påvirke holdninger og atferd til det beste for klima, miljø og bedre fremkommelighet
- Asker kommune skal jobbe med aktuelle aktører for at innovative løsninger blir testet ut, med spesielt fokus på unge og eldre

Asker kommune skal innhente kunnskap som gjør det enklere å prioritere riktig

Det skal utarbeides en plan for hvordan kunnskapen om samferdselsanleggene i kommunen løpende innhentes, slik at kommunen har en oppdatert oversikt over tilstanden på anleggene, hvor mye og hvordan de brukes. Dette skal systematiseres i et hensiktsmessig system/verktøy for å kunne prioritere ulike tiltak.

³⁹ Veier24 (2021). «Nytt system for trafikkstyring skal gi bedre lysprioritet for trikk og buss i Stor-Oslo». Finnes her: <https://www.veier24.no/artikler/nytt-system-for-trafikkstyring-skal-gi-bedre-lysprioritet-for-trikk-og-buss-i-stor-oslo>

Kommunen skal, gjennom spørreundersøkelser, innbyggerpanel og arbeidsmøter, lære hvordan og hvorfor innbyggerne bruker tilbudene og anleggene som de gjør, og hvilke behov de har.

Asker kommune skal være pådriver for at ny teknologi benyttes for å nå målene innen samferdsel og mobilitet

Utviklingen av teknologi innen samferdselssektoren går veldig raskt. De digitale løsningene kan bidra til å nå klimamålene våre, øke fremkommeligheten på veinettet og øke trafiksikkerheten for brukerne.

Asker kommune skal utforske mulighetene for å benytte ny teknologi for å forvalte veianleggene våre, blant annet for å forutsi fremtidige vedlikeholdsbehov og forlenge levetiden til anleggene.

Kommunen skal også se på mulighetene for å benytte intelligente transportsystemer til å forbedre tilbudene for eksempel på innfartsparkeringer gjennom å gi informasjon om tilgjengelige og ledige plasser.

Asker kommune skal også se på hvordan droner kan benyttes til transport av varer og i kommunale tjenester. Inkludert i dette arbeidet er også mulighetene for etablering av droneplasser.

Asker kommune skal samarbeide med myndigheter, tilstøtende kommuner, transportselskap, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap

Asker kommune skal samarbeide tett med innbyggere og frivilligheten for at askersamfunnet skal ta de grepene som er nødvendig innenfor samferdsel for å nå klimamålene og forbedre fremkommeligheten på veinettet.

Asker kommune har i dag faste halvårsmøter med Ruter angående kollektivtilbudet på buss og båt for Asker. Dette er et nyttig forum for å tydeliggjøre hvilke behov Asker har, og hvilke planer Ruter har fremover. Asker kommune skal opprettholde disse faste møtene og jobber for å opprette lignende faste dialogmøter med Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen og Bane NOR om utviklingen og prioriteringer av tilbud og anlegg i kommunen.

Asker kommune skal også samarbeide tett med næringslivet for å tilrettelegge for at riktig næring blir plassert på riktig sted med tanke på ønsket stedsutvikling og reduksjon av transportbehovet, og for at vi kan lære av hverandre om blant annet innovasjon og insentivordninger som bidrar til at målene om bærekraftig samferdsel nås.

Asker kommune skal opprettholde eksisterende, og ta initiativ til nye samarbeid på tvers av nabokommunene for å finne frem til et mer effektivt og sammenhengende samferdselsnett på tvers av kommunegrensene.

Asker kommune skal jobbe med bevisstgjøring og kunnskapsheving blant innbyggerne for å påvirke holdninger og atferd til det beste for klima, miljø og bedre fremkommelighet

Holdnings- og adferdsskapende arbeid er vesentlig for å få til den endringen som er nødvendig fremover. Vi må gjøre dette sammen som samfunn, og da er det viktig at også innbyggerne er med på utviklingen. Gjennom å spre kunnskap om hvorfor vi tar grep og hvordan vi vil gjøre det vil vi legge til rette for at innbyggerne selv velger å endre atferd der det er nødvendig.

Asker kommune skal jobbe med aktuelle aktører for at innovative løsninger blir testet ut, med spesielt fokus på unge og eldre

Kommuneplanens samfunnsdel er tydelig på at innovasjon er et viktig virkemiddel i Asker kommunes møte med framtidens utfordringer. Vi har det travelt med å få ned klimagassutslippene. For å få til dette er det behov for mer offensiv handling.

Asker kommune skal være pådrivere for at det både internt i kommunen og i det lokale næringslivet testes ut innovative løsninger som bidrar til å redusere klimagassutslippene og øker fremkommeligheten på det eksisterende veinettet for kollektivtrafikken, næringstrafikken og de som ikke har mulighet til å la sin egen bil stå.

7 Evaluering og rapportering

For å sikre at temaplanen har riktig effekt og bidrar til å nå kommunens mål for samferdsel og mobilitet fremover, er det nødvendig med en konkret plan for evaluering av planen.

Systematisk evaluering og resultatoppfølging er en viktig del av styringsprosessene i Asker kommune, og skal sikre at vi beveger oss i retning av de målene vi har satt oss. Nøkkeltall, forskning, eksterne analyser, aktivitets- og planoppfølging og øvrig statistikk er sentrale kilder til kunnskap om hvorvidt temaplanen bidrar til å nå kommunens mål. I arbeidet med å vurdere graden av måloppnåelse bør det legges vekt på en helhetlig analyse av flere ulike kunnskapskilder. En samlet vurdering av status og måloppnåelse vil i årene fremover bli gitt i forbindelse med årsrapporten.

8 Virkninger av planen

Avsnittene under gir en kort beskrivelse av virkningene av planen knyttet opp mot de tre bærekraftsdimensjonene økonomiske, miljømessige og sosiale forhold.

8.1 Økonomiske og organisatoriske forhold

Tiltak fra denne planen som har direkte økonomisk konsekvens vil behandles i de årlige økonomi- og handlingsprogrammene. Andre tiltak vil kunne gi økonomiske ringvirkninger over tid.

De økonomiske rammebetingelsene for Asker kommune har blitt endret og økonomien er nå strammere enn tidligere.

En areal- og transportplanlegging som i størst mulig grad reduserer transportbehovet, vil kunne spare kommunen for transportutfordringer og mulig veibygging på senere tidspunkt. Det er også en økt kost/nytte-effekt når felles infrastruktur, som veier og gang- og sykkelanlegg, kan benyttes av flere personer. Vi får mer igjen for hver krone brukt på bygging, drift og vedlikehold.

Det er mye næringslivet kan ordne selv, for eksempel innen varelogistikk og bildeling, dersom rammene ligger til rette for dette.

For å få flere til å gå eller sykle, kan vi etablere manglende gang- og sykkelstier eller bygge anlegg som skiller gående og syklende fra hverandre. Etableringskostnadene er forholdsvis store. Men flere aktive trafikanter er god samfunnsøkonomi og gir på sikt besparelser for kommunen innen for eksempel helse og velferd, særlig i lys av de demografiske utfordringene vi står ovenfor. Mye kan også gjøres med det vi har av fysiske anlegg, og vaneendrende tiltak. Dette gjelder rundt mange skoler, der systematisk samarbeid vil kunne supplere de mer kostnadskrevene tiltakene.

Gjennom arealpolitikk og lokalisering av boliger, kan Asker kommune styrke kollektivaksene med flere potensielle kollektivreisende. Med dette kan Ruter og Bane NOR, og andre offentlige aktører innen kollektivtransport, legge flere avganger og større investeringer til Asker. Kommunen må også selv investere i infrastruktur, for eksempel innfartsparkering og infrastruktur langs sjøen, men håpet er at dette vil avlaste veiene og redusere kommende kostnader knyttet til et overbelastet veisystem.

Et systematisk veivedlikehold vil kunne sikre veienes fulle levetid. Samtidig stiller klimaendringer nye krav til veiene. Skal kvaliteten på de kommunale veianleggene holdes trutt, må vedlikeholdsbudsjettet økes. Å ta igjen et etterslep eller å arbeide ad hoc etter skader oppstått på og rundt veiene, vil koste kommunen mer i det lange løp. I sentrumsområdene kan god planlegging av nye veier sørge for smidigere sentrumsdrift i etterkant. Det vil være nødvendig å vurdere en høyere og mer kostnadskrevene standard i sentrumsutvidelser.

Informasjonsdeling, kunnskapsinnhenting og holdnings- og vaneendrende tiltak krever noen ressurser, men er rimelige i forhold til effekten som kan oppnås på mange områder. I denne sammenheng vil også pilotprosjekter gi mye kunnskap, uten å kreve svært omfattende investeringer.

Felles for alle innsatsområdene er samarbeid og deling, på tvers av virksomheter, offentlige organ, med privat næringsliv og utbyggere, og med innbyggere i ulike sammenhenger. Dette er viktig i oppfølging av planen og en forutsetning for å lykkes.

8.2 Sosiale forhold

Hvordan et samfunn organiserer sin samferdsel og mobilitet har betydning for innbyggernes fysiske og psykiske helse, muligheter for lik deltakelse i samfunnet, trivsel og livskvalitet, vaner og holdninger, oppvekst og alderdom, for å nevne noe. De siste årene har folkehelse og sosial bærekraft blitt stadig viktigere i kommunal planlegging. Samferdsel og mobilitet er derfor en av de viktige brikkene når Asker kommune jobber med stedsutvikling.

Folkehelse

Stillesitting er en selvstendig risikofaktor for sykdom og for tidlig død. Fysisk aktivitet bidrar til å forebygge over 30 ulike sykdommer, herunder depresjon, diabetes, hjerte-karsykdommer og kreft⁴⁰. Helsedirektoratet fremhever i sine nasjonale faglige råd om fysisk aktivitet i forebygging og behandling viktigheten av å planlegge for at by-, bolig- og næringsområder stimulerer til fysisk aktivitet i trygge omgivelser⁴¹. Imidlertid er det kun tre av ti voksne og eldre som oppfyller anbefalingene om fysisk aktivitet og bare halvparten av 15-åringene⁴².

Lett og moderat fysisk aktivitet, som gange og sykling, er av stor betydning for forebyggende helsearbeid. Mange i Asker reiser mye i hverdagen, blant annet til og fra jobb. Gjennom god steds-, bolig- og næringsutvikling kan transportbehovet reduseres, og flere reiser kan tas med bærekraftige transportformer som har kortere rekkevidde. Temaplanen tilrettelegger for mer gange og sykkel, som i tillegg til å være positivt for klima og miljø, også bidrar til mer fysisk aktivitet, og dermed bidra til å bedre folkehelsen.

Mange av sykdommene som knyttes til fysisk inaktivitet er også knyttet til lav sosioøkonomisk status. Tilrettelegging for fysisk aktivitet som ikke koster noe, og som er tilgjengelig for alle uavhengig av inntekt, medlemskap og lignende, kan bidra til å redusere den sosiale ulikheten i helse⁴³ - FHI skriver «Dersom vi får jevnet ut forskjellene i befolkninga når det gjelder fysisk aktivitet, kan det trolig bidra til å jevne ut sosiale forskjeller i livsstilssykdommer.»⁴⁰

Samtidig vil redusert bilbruk være med å redusere luftforurensningen lokalt, gi redusert støybelastning for boligområder nært veinettet, og færre biler i boligområder vil kunne øke trafikksikkerheten, som samlet sett betyr betydelig folkehelsegevinst.

Tilgjengelighet og deltakelse

Utenforskap og ensomhet er en av de store samfunnsflokene Askersamfunnet står overfor. Antallet eldre i kommunen øker, en gruppe der mange har redusert mobilitet. En satsning på kollektiv mobilitet gir likere muligheter til mobilitet og deltakelse i samfunnet. For de som ikke kan eller ønsker å kjøre egen bil er kollektive transportmuligheter spesielt viktig for muligheten til å delta i samfunnet.

Satsningen på universell utforming er også sentral slik at innbyggerne også i alderdommen eller ved nedsatt funksjonsevne ellers i livet kan delta i samfunnet på lik linje med andre.

⁴⁰ Folkehelseinstituttet (oppdatert 2022). «Fysisk aktivitet i Norge». Finnes her <https://www.fhi.no/nettpub/hin/levevaner/fysisk-aktivitet/>

⁴¹ Helsedirektoratet (oppdatert 2022). «Fysisk aktivitet i forebygging og behandling». Finnes her: <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/fysisk-aktivitet-i-forebygging-og-behandling/voksne-og-eldre#voksne-og-eldre-bor-vaere-regelmessig-fysisk-aktive>

⁴² Regjeringen (2020). «Sammen om aktive liv. Helse- og omsorgsdepartementets handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029». Finnes her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/43934b653c924ed7816fa16cd1e8e523/handlingsplan-for-fysisk-aktivitet-2020.pdf> (Fysisk aktivitet hos voksne, eldre og unge)

⁴³ Helsedirektoratet (oppdatert 2018) «Sosial ulikhet påvirker helse – tiltak og råd». Finnes her: [Sosial ulikhet påvirker helse – tiltak og råd - Helsedirektoratet](#)

Alle har ikke mulighet til å benytte seg av kollektivtilbudet, gå eller sykle. Ved å legge til rette for at flere benytter seg av andre transportformer enn privatbilen, vil kapasiteten på veiene bli bedre, og flere parkeringsplasser bli tilgjengelig, for de som har behov for å bruke bilen, slik at de på lik linje får mulighet til å delta i samfunnet.

Bruke arealene til det beste for innbyggerne

Areal er et knapphetsgode, og hvordan offentlige arealer utnyttes påvirker samfunnslivet og livene våre som innbyggere i Asker. Privat bilbruk tar opp mye areal, både til vei og til parkering. Ved økt sykkel, gange og kollektiv transportløsninger kan arealbehovet knyttet til privat bilbruk reduseres. Dette fører blant annet til at de som faktisk trenger det, kommer lettere frem. I sentrumsområder kan frigjort areal benyttes til noe som gagnar mange, slik som utendørs møteplasser, grøntområder, sykkelparkering eller lignende, som igjen kan spille positivt inn på folkehelsen og sivilsamfunnet.

8.3 Miljømessig forhold

Transportsektoren er en av de største kildene til utslipp både i Asker, nasjonalt og globalt. I tillegg fører infrastruktur knyttet til samferdsel til store inngrep i naturen.

Det er en kjensgjerning at oppnåelse av sosial og økonomisk bærekraft er helt avhengig av at vi sikrer forutsetningene for stabile livsforhold for mennesker på planeten. Det vil si at vi må holde oss innenfor visse miljømessige rammer, eller det vi også kaller planetens tålegrenser⁴⁴. Det er i forskningen identifisert ni globale tålegrenser som har betydning for jordas stabilitet og motstandsdyktighet. To av disse kalles for kjernegrenser: Klima og tap av biologisk mangfold. Om disse overskrides kan det få katastrofale følger.

Klimaet er allerede i endring. Atmosfæren og havene varmes opp, innlandsis og havis smelter og det globale havnivået stiger. Også nedbørsmønstrene er i endring, og det er ingenting som tyder på at endringene vil stoppe i tiden framover. Klarer vi ikke å snu utviklingen, vil den globale middeltemperaturen kunne øke med mer enn 4°C⁴⁵ i dette århundret. Konsekvensene av klimaendringene er merkbare allerede nå ved rundt 1°C. Derfor ble det i Parisavtalen enighet om at partene lover å strekke seg mot et mål om en temperaturøkning på maksimalt 1,5°C.

De raske klimaendringene gjør at mange arter har problemer med å tilpasse seg og ifølge FNs klimapanel⁴⁶ står opp til 30 prosent av dem i fare for å dø ut. Noen av disse artene, blant annet flere fiskearter, er en direkte næringskilde for mennesker. Ved en økning i temperaturen vil også havforsuring utgjøre en vesentlig risiko for livet i havet. Klimaendringene vil i tillegg ha betydning for økosystemenes evne til å støtte funksjoner som er viktige for mennesker og natur, for eksempel naturlig beskyttelse mot flom eller samspillet mellom pollinatorer og planter.

Vi må også merke oss at i enkelte tilfeller kan det være motsetninger mellom klimatiltak og naturhensyn. En stor del av klimapolitikken i Norge baseres på en elektrifisering av transportsektoren⁴⁷. Elektrifiseringen vil kreve store investeringer i prosjekter innen fornybar energi, et omfattende nettverk av kraftledninger og ladestasjoner og en utvidelse av jernbanenettet. Det betyr omfattende inngrep i naturen. Andre eksempler på dilemmaer er

⁴⁴ Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. *et al.* (2009). «A safe operating space for humanity». *Nature* 461, 472–475 (2009). Finnes her: <https://doi.org/10.1038/461472a>

⁴⁵ IPCC (2014). «Climate change 2014. Impacts, adaptation and vulnerabilities». *Part B Regional*. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

⁴⁶ IPCC (2014). «Climate change 2014. Impacts, adaptation and vulnerabilities». *Part B Regional*. Finnes her: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

⁴⁷ Miljødirektoratet (2020) «Klimakur 2030». Finnes her: [Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030 \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/Klimakur-2030-Tiltak-og-virkemidler-mot-2030)

nedbygging av natur for å anlegge gang- og sykkelveier, eller lokale massedeponier for redusert kjøring av masser. Dette er kompliserte dilemmaer der vi i hvert enkelt tilfelle må veie klimagevinsten mot tap av naturlige karbonlagre og andre naturverdier.

Temaplan for samferdsel og mobilitet henger tett sammen med både temaplan handling mot klimaendringene og temaplan for naturmangfold, og er en av de viktigste temaplanene for at Asker skal nå bærekraftsmålene og for at vi skal holde oss innenfor planetens tålegrenser.

9 Vedlegg

9.1 Kunnskapsgrunnlag

Ligger vedlagt i eget dokument.

9.2 Sammenstilling av mål, innsatsområder og strategier

Innsatsområde	Strategi	Delmål	Hovedmål
Reduksjon av transportbehovet	Asker kommune skal gjennom en hensiktsmessig stedsutvikling og god arealdisponering minimere innbyggernes transportbehov	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal bidra til å redusere næringstransport gjennom en effektivisering av vare- og renovasjonstransport.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal heve terskelen for å velge bil gjennom en målrettet parkeringspolitikk	<i>Askersamfunnet har minimale negative konsekvenser på det ytre miljøet.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger for å redusere innbyggernes behov for egen bil	<i>Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å møte fremtidens utfordringer.</i>	<i>Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.</i>
	Asker kommune skal samarbeide med blant annet idrettslag, foreninger og lokalt næringsliv for å stimulere til mer samkjøring	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
Aktiv og grønn mobilitet	Asker kommune skal jobbe aktivt for å utvikle veinettet og tilhørende infrastruktur for de som går og sykler, gjennom utbygging og økt satsing på drift og vedlikehold	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal tydeliggjøre verdien av fysisk aktive	<i>Askersamfunnet arbeider</i>	<i>Askersamfunnet sikrer god helse og fremmer livskvalitet for alle, uansett</i>

	hverdagsreiser og helseeffektene dette gir.	<i>helsefremmende og forebyggende for å oppnå god folkehelse, motvirke utenforskap og redusere risikoen for sykdom og tidlig død.</i>	<i>alder.</i>
	Asker kommune skal gjøre det mer attraktivt å gå og sykle for alle aldersgrupper.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal være en pådriver og samarbeidspartner for Ruter og andre kollektivtilbydere for å optimalisere kollektivnettet og gjøre valg som bidrar til et godt grunnlag for kollektivtrafikken	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal være en pådriver for økt satsing på passasjertransport på fjorden, blant annet gjennom utvikling av kaianlegg og tilhørende fasiliteter	<i>Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å møte fremtidens utfordringer.</i>	<i>Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.</i>
	Asker kommune skal i samarbeid med kollektivoperatører videreutvikle innfartsparkeringstilbudet i kommunen.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal gjennom arealplanlegging jobbe for at mer av tungtransporten i kommunen benytter nullutslipp- eller lavutslippsteknologi.	<i>Askersamfunnet er i front for lavutslippssamfunnet i tråd med internasjonale og nasjonale klimaforpliktelser og regionale ambisjoner.</i>	<i>Askersamfunnet handler umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.</i>
Kvalitet på kommunale veianlegg	Asker kommune skal vedlikeholde de kommunale veiene slik at levetiden ikke reduseres unødvendig	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal gjennom klimatilpasning	<i>Askersamfunnet motvirker, reduserer</i>	<i>Askersamfunnet handler umiddelbart for å</i>

	av det kommunale veinettet forebygge skade og nedsatt fremkommelighet	<i>og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringer.</i>	<i>bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.</i>
	Asker kommune skal tilrettelegge veiene for fremtidens transportløsninger	<i>Askersamfunnet har minimale negative konsekvenser på det ytre miljøet.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.</i>
	Asker kommune skal øke trygghet og trafiksikkerhet på veiene, med hjertesoneprosesser og andre trafiksikkerhetstiltak.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal med gode planleggingsprosesser, samt tilpasset drift og vedlikehold, bidra til god knutepunktutvikling.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger	Asker kommune skal innhente kunnskap som gjør det enklere å prioritere riktig.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
	Asker kommune skal være pådriver for at ny teknologi benyttes for å nå målene innen samferdsel og mobilitet	<i>Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å møte fremtidens utfordringer.</i>	<i>Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.</i>
	Asker kommune skal samarbeide med myndigheter, tilstøtende kommuner, transportselskap, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.</i>
	Asker kommune skal jobbe med bevisstgjøring og kunnskapsheving blant innbyggerne for å påvirke holdninger og atferd til det beste for klima, miljø og bedre fremkommelighet.	<i>Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern.</i>

	<p>Asker kommune skal jobbe med aktuelle aktører for at innovative løsninger blir testet ut, med spesielt fokus på unge og eldre.</p>	<p><i>Askersamfunnet arbeider målrettet med innovasjon og digitalisering for å møte fremtidens utfordringer.</i></p>	<p><i>Askersamfunnet har en levende innovasjonskultur, en sikker digital infrastruktur av høy kvalitet og et attraktivt, inkluderende og bærekraftig næringsliv.</i></p>
--	---	--	--

9.3 Definisjoner

ABC-prinsippet: Hvordan næringer og arbeidsplasser skal lokaliseres ifølge Kommuneplanens samfunnsdel. Rett virksomhet på rett sted. A-områder er områder som er godt tilgjengelig med kollektiv, sykkel og til fots for mange. B-områder er områder som ligger i eller i tilknytning til tettsteder og har godt tilgang til hovedveinettet. C-områder er områder som ligger i så stor avstand fra tettstedene at det kan etableres industrivirksomheter som er støy- og støvproduserende.

Autonome kjøretøy: kjøretøy som ikke er avhengig av noe utenfor kjøretøyet selv og dets systemer, altså verken fører eller oppkobling mot internett, infrastruktur eller andre kjøretøy.

Bildeling: Ordning der flere personer eller husstander deler et antall biler som eies av et foretak eller av andre privatpersoner

Bilpool: Bildeling gjennom store utleiefirmaer som har en flåte av tilgjengelige biler

Bærekraftig: Et begrep som brukes for å karakterisere økonomiske, sosiale, institusjonelle og miljømessige sider ved menneskelige samfunn. Begrepet stammer fra Brundtlandsrapporten i 1987, der bærekraftig utvikling defineres som utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov.

C-ITS: Samvirkende intelligente transportsystem. Teknologi og applikasjoner som utnytter effektiv datautveksling mellom enheter, aktører og infrastruktur i transportsystemet.

FNs bærekraftsmål: Verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030.

Ikke kvote-pliktig sektor: Utslippskategoriene som ikke er omfattet av EUs kvotesystem, ofte kalt «ikke-kvotepiktig sektor» omfatter hovedsakelig veitrafikk, jordbruk, avfall og avløp, bygg og anlegg, samt deler av industri- olje og gass og energiforsyning.

ITS: Intelligente transportsystem. Et samlebegrep for bruk av ny teknologi i transportsektoren for å gjøre transportsystemene sikrere, mer effektive og mer bærekraftig.

Lavutslippssamfunnet: Et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen. Målet er at klimagassutslippene i 2050 reduseres med 80-95 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990.

Lavutslippsteknologi: Teknologi som i bruk medfører lite utslipp av klimagasser

LSU: Lokalsamfunnsutvalg i Asker kommune. Lokalsamfunnsutvalg er faste utvalg oppnevnt av kommunestyret som en forsøksordning i to år. Det finnes 3 LSU i Asker. Heggedal, Slemmestad og Tofte LSU.

Masseforvaltning: Begrep som brukes om forvaltning gjennom uttak, gjenvinning, rensing, transport, mottak, lagring, utfylling og deponering av masser, inkludert jord- og steinmasse, råstoff, overskuddsmasse, asfalt, avfall og snø

Mikromobilitet: det å flytte seg ved hjelp av små og miljøvennlige transportmidler som kan brukes av en eller få personer over korte avstander.

Nullutslippsteknologi: Teknologi som i bruk ikke medfører utslipp av klimagasser

Samkjøring: Trafikanter som skal samme veg kjører sammen i én bil slik at man oppnår større passasjerbelegg i personbilene.



Kunnskapsgrunnlag

Temaplan Samferdsel og mobilitet



Innhold

1	Innledning	5
1.1	Målet med temaplanen	5
1.2	Organisering av arbeidet.....	5
1.3	Avgrensninger	5
2	Lover og føringer.....	7
2.1	Lover.....	7
2.2	Føringer	7
3	Klima	14
3.1	Hvordan blir klimaet framover? Hva skal vi dimensjonere for?	14
3.2	Klimagassutslipp fra samferdselssektoren.....	14
3.3	Klimagassutslipp fra bygging av infrastruktur.....	17
3.4	NOU 2023:25 - Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050.....	18
4	Folkehelse.....	19
4.1	Aldersvennlig transport	20
5	Fysisk infrastruktur	22
5.1	Kommunalt veinett.....	23
5.1.1	Vei- og gatenormal	23
5.1.2	Trafikkmengde	24
5.1.3	Tilstand, drift og vedlikeholdsbehov	26
5.1.4	Klimatilpasning av kommunale veianlegg.....	35
5.2	Sentrumsområder.....	38
5.2.1	Asker sentrum.....	38
5.2.2	Sætre	41
5.2.3	Spikkestad	42
5.2.4	Heggedal	43
5.2.5	Slemmestad	46
5.3	Parkering	46
5.3.1	Kommunale plasser	47
5.3.2	Innfartsparkering.....	48
5.3.3	Privat parkering	49
5.3.4	Arealplanlegging for parkering	49
5.4	Fergekaier.....	53
5.5	Fylkesveinettet.....	53
5.6	Riksveinettet/Europaveier.....	56

5.6.1	E18.....	56
5.6.2	E134.....	57
5.7	Private veier	59
6	Transportsystemet og reisevaner i Asker.....	60
6.1	Gange, sykkel og mikromobilitet	63
6.1.1	Gange	63
6.1.2	Sykkel	66
6.1.3	Mikromobilitet	73
6.2	Kollektivtrafikk.....	77
6.2.1	Tog.....	78
6.2.2	Buss	81
6.2.3	Reisevaner for kollektivtransport (felles tog, buss og ferge)	85
6.2.4	Båt.....	87
6.3	Bilbruk	88
6.3.1	Bilhold og reisevaner med bil.....	88
6.3.2	Samkjøring/bildeling	91
6.4	Reisetider i Asker: kollektivtransport vs. privatbilen.....	92
6.5	De unges reisevaner.....	95
6.6	Reisevaner fremover	96
7	Asker kommunes eget arbeid med mobilitet og reiser	100
7.1	Mobilitetsstrategi	100
7.2	Hjemmekontor og digitale møter.....	102
7.3	Asker kommunes reisepolicy	103
7.4	Kommunal kjøretøypark	103
8	Trafikksikkerhet og skolevei	105
8.1	Trafikkulykker	106
8.2	Skolevei og reisevaner	113
9	Dialog med øvrige myndigheter.....	119
10	Næringstransport og varelogistikk	120
10.1	Utslippsfrie kjøretøy i næringstransporten.....	120
10.2	Økning i netthandel	121
10.3	Varelogistikk i Asker	122
11	Innovative digitale løsninger	123
11.1	Intelligente transportsystemer (ITS)	123
11.2	Teknologi for å redusere transportbehovet.....	125
11.3	Utvikling av apper	125

12 Økonomi	126
12.1 Fylkes- og riksveier	126
12.2 Kommunale veier og sentrumsområder	127

1 Innledning

1.1 Målet med temaplanen

Formålet med «Temaplan Samferdsel og mobilitet» er å bidra til at kommunen lykkes i målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover. Kommuneplanen setter som mål at Askersamfunnet skal ha bærekraftige og samordnede transportløsninger. Planen skal peke på viktige utfordringer innenfor samferdsel og mobilitet og gi føringer for hvordan disse utfordringene skal løses.

Temaplan for Samferdsel og mobilitet skal være en strategisk og sektorovergripende plan. I temaplanen skal det etableres et kunnskapsgrunnlag og en status for blant annet lover og føringer, klimaendringer og -tilpasninger, transportsystemer og fysisk infrastruktur, drift og vedlikehold, reisevaner og næringstransport, samt innovative løsninger og utvikling fremover.

Ut ifra kunnskapsgrunnlaget og de utvalgte målene fra kommuneplanens samfunnsdel, skal planen definere innsatsområder og strategier for hvordan målene skal nås. Å nå målene som settes i denne temaplanen er høyst nødvendig for at Asker kommune skal utvikles som ønsket fremover.

1.2 Organisering av arbeidet

Oppdraget med igangsetting av arbeidet med «Temaplan Samferdsel og mobilitet» er gitt i forbindelse med kommunestyrets behandling av Handlingsprogram 2022-2025.

Avdeling Kommuneplan i virksomheten Samfunnsplanlegging har ansvar for utarbeidelse av planen. I tillegg deltar ressurser fra avdeling Reguleringsplan i Samfunnsplanlegging, avdeling Samferdsel i Miljø- og samferdsel, samt miljørådgiver i Miljø og samferdsel, i arbeidsgruppen til planen.

Temaplan Samferdsel og mobilitet fikk vedtatt sitt mandat i november 2022. Planen skal til andregangsbehandling i juni 2024.

I kunnskapsgrunnlaget og i arbeidet med innsatsområder og strategier i planen, skal det hentes innspill fra relevante høringsparter. Relevante høringsparter er deler av kommunens virksomheter, innbyggere, interesseorganisasjoner, andre offentlige myndigheter med flere.

Kunnskapsgrunnlaget bygger i hovedsak på eksisterende kunnskap og data, samt enkelte analyser utført etter mandatets godkjenning.

1.3 Avgrensninger

Det utarbeides mange temaplaner og strategier i Asker kommune. Disse utarbeides på forskjellige temaer og tidspunkter, men har til dels overlappende tematikk og grensesnitt.

- Temaplan Handling mot klimaendringene (vedtatt)
- Temaplan Næring (vedtatt)
- Temaplan Boligpolitikk (under utarbeidelse)
- Temaplan Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv (vedtatt)
- Temaplan På lik linje – nedsatt funksjonsevne (under utarbeidelse)
- Temaplan Digitalisering og smart teknologi (under utarbeidelse)
- Temaplan Masseforvaltning (avviklet)
- Temaplan Kultur (vedtatt)

- Temaplan Medborgerskap (vedtatt)
- Temaplan Leve hele livet – eldre (vedtatt)
- Temaplan Vann og vannmiljø (vedtatt)

Planen vil forholde seg til vedtatt Parkeringsstrategi for Asker kommune og Standard for drift og vedlikehold av kommunale veier (begge vedtatt i 2021) og vil ikke ta opp igjen prinsippene som ble vedtatt i disse.

2 Lover og føringer

2.1 Lover

Det er flere lover og forskrifter arbeidet med samferdsel og mobilitet må forholde seg til. De mest sentrale lovene er:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov om vegar (veglova)
- Lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven)
- Lov om klimamål (klimaloven)
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

2.2 Føringer

Videre beskrives kort overordnede føringer som påvirker temaplan Samferdsel og mobilitet. Samlet sett er det i føringene lagt stor vekt på fortetting, reduksjon av transportbehovet, og å styrke kollektiv, sykkel og gange som transportformer.

Viken fylkeskommune, opprettet 1.1.2020 gjennom en sammenslåing av fylkene Akershus, Buskerud og Østfold, ble oppløst 1.1.2024. De gamle fylkene Buskerud, Akershus og Østfold ble da gjenopprettet. I kunnskapsgrunnlaget refereres det til planer og føringer både fra gamle Akershus fylkeskommune og Viken fylkeskommunen, da det ikke er utarbeidet føringer/planer for nye Akershus fylke (eller i løpet av Vikens periode) på tidspunktet når kunnskapsgrunnlaget ble ferdigstilt.

Meld.St. 14 (2023-2024)- Nasjonaltransportplan 2025-2036 (NTP) ¹

Nasjonal transportplan 2025-2036 skal behandles og vedtas i Stortinget i juni 2024.

Nasjonal transportplan (NTP) presenterer regjeringens transportpolitikk og langsiktige plan for utforming av transportsystemet. Planen gir rammene for utviklingen av transportsystemet og tilbudet i tolvårsperioden, med spesiell vekt på prioriteringer i de første seks årene. Nasjonal transportplan er ikke et forpliktende vedtak.

Nasjonal transportplan 2025-2036 ble godkjent i statsråd 22. mars 2024. Meldingen ble lagt frem ett år tidligere enn vanlig praksis tilsier, og avløser Nasjonal transportplan 2022-2033, som har en innretning regjeringen mener ikke er realistisk. Regjeringen mener at denne forutsetter et omfang av utbygging av store investeringsprosjekter som, med rammebetingelsene vi nå står overfor, ikke legger til rette for langsiktig og strategisk styring av sektoren.

I NTP 2025-2036 er det overordnede målet for transportpolitikken et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050. Regjeringen legger i planen følgende til grunn for prioriteringene av ressursbruken i den kommende planperioden:

- Vi skal ta vare på det vi har,
- vi skal utbedre der vi kan, og utnytte kapasiteten i både eksisterende infrastruktur og transporttilbud bedre,
- vi skal bygge nytt der vi må.

¹ Samferdselsdepartementet. «Nasjonal transportplan 2025-2036» ([Meld. St. 14 \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#))

Regjeringens mål med planen presenteres som:

- Bedre mobilitet for mennesker og næringsliv i hele landet
- Reduserte klimagassutslipp og økt hensyn til natur
- Nye og forsterkede tiltak skal øke transportsikkerheten
- Økt vektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap
- Digitalisering og ny teknologi skal effektivisere transportsystemet

Regjeringen har lagt til grunn følgende prioriteringer i planperioden

- Ressursene vris mot eksisterende transportinfrastruktur
- Store investeringsprosjekter (der dette er nødvendig), byområder og fylkeskommunal samferdsel.

I NTP 2025-2036 Viderefører regjeringen det langsiktige målet om at sykkelandelen skal være 20 % i byområder og 8 % på landsbasis. Regjeringen vil legge til rette for mest mulig effektiv og miljøvennlig vare- og tjenestetransport byområdene. Det er et mål at alle nye lette varebiler skal være utslippsfrie i 2025, og innen 2030 skal varedistribusjonen i bysentra være tilnærmet utslippsfri.

For å redusere klimagassutslipp fra transportsektoren vil regjeringen legge tiltakskategoriene unngå, flytte og forbedre (UFF), kjent fra regjeringens klimastatus og -plan 2024, til grunn:

- Unngå: Tiltak som bidrar til å redusere transportmengder. Aktuelle tiltak er transport- og arealplanlegging og restriksjoner som minimerer reiseomfanget.
- Flytte: Tiltak som flytter trafikken over til mer utslipps- og energieffektive og bærekraftige transportmåter. Aktuelle tiltak er forbedring av infrastruktur og transporttilbud som legger til rette for transport med lavere utslipp og energiforbruk.
- Forbedre: Tiltak som forbedrer en teknologi, f.eks. gjennom innføring av nullutslippskjøretøy som alternativ til fossildrevne kjøretøy. Aktuelle tiltak er avgifter og tilskudd som fremmer elektrifisering.

For Asker kommune er blant annet følgende elementer viktig å merke seg i Nasjonal transportplan 2025-2036:

- Regjeringens prioritering av flere tog og avganger i Oslo-området vil gi økt frekvens i lokaltogtrafikken mellom Oslo og Asker.
- Prosjektet E134 Dagslett-E18, Vikar er medtatt i Statens vegvesens planportefølje.
 - o Planporteføljen består av strekningene regjeringen vurderer at det er viktigst å bygge nytt de neste tolv årene
- E18 Vestkorridoren etappe 3, som går fra Nesbru til Drengsrud, er ikke med i stortingsmeldingen
- E18 Vestkorridoren etappe 2, som går fra Ramstadsletta i Bærum til Nesbru i Asker, er tatt ut av Statens vegvesens planportefølje og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden.

*Nasjonal sykkelstrategi 2014-2023 – Sats på sykkel!*²

Statens vegvesen reviderte sist sin nasjonale sykkelstrategi i 2012 i forbindelse med utarbeidelse av Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023. Hovedmål for strategien er at sykkeltrafikken i Norge utgjør 8 % av alle reiser innen 2023. Sykkeltrafikken bør minst dobles i byer og tettsteder for å kunne nå hovedmålet, siden det totale antall reiser forventes å øke.

*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*³

I de nasjonale forventningene fremhever regjeringen at de forventer at fylkeskommunene og kommunene legger bærekraftsmålene, de nasjonale klima- og miljømålene og lokalt folkestyre til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, og legger til rette for trygge, bærekraftige og levende lokalsamfunn i hele landet. Med tanke på samferdsel og mobilitet er det spesielt følgende forventinger:

- Sykling og gange og kollektivtrafikk prioriteres i byer og tettsteder gjennom planlegging av helhetlig infrastruktur som er sammenhengende, tilgjengelig, attraktiv og trygg. I arbeidet med byvekstavtaler i de store byene skal hovedtyngden av vekst i boliger og arbeidsplasser komme i eller i nærheten av større knutepunkter for å bygge opp under nullvekstmålet, med de tilpasninger som følger av den enkelte avtale.
- Det legges til rette for trygge skoleveier og aktivitetsvennlige nærmiljøer med varierte tilbud for lek og opphold for ulike aldersgrupper. Deltakelse i samfunnet for flest mulig sikres gjennom universell utforming av nye bygninger og uteområder.
- Det legges til rette for videre utvikling av havner og sjøtransport, og lokalisering og nødvendige arealer vurderes i et regionalt perspektiv.
- Fylkeskommunene tar en samordnende rolle for samferdselsplanlegging i regionen, og gir innspill til konseptvalgutredninger for store statlige samferdselstiltak.
- Omstillingen til lavutslippssamfunnet og bidrag til oppnåelse av klima- og miljø målene prioriteres gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp, arealbeslag og transportbehov. Regjeringen oppfordrer kommunene til å sette seg mål for å redusere nedbyggingen.
- Regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og overordnede transportløsninger fastsettes i regionale eller interkommunale areal- og transportplaner. Planene tar hensyn til regionale og lokale forutsetninger og utbyggingspress.
- Klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres ved å legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange, effektiv arealbruk og avgrensede sentrumsområder og tettsteder.
- Det legges til rette for en god ladeinfrastruktur, blant annet ved å avsette tilstrekkelige arealer til etablering av hurtiglading for både lette og tunge kjøretøy

² Statens vegvesen. «Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel!» (2014-2023) (<https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmloi/2014-2023.pdf>)

³ Kommunal- og distriktsdepartementet. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027» (<https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>)

*Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*⁴

Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes. Slik kan man begrense selve transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Infrastruktur og framkommelighet for kollektivtrafikken skal prioriteres i planleggingen. I transportkorridorer hvor det er grunnlag for det, skal areal og kapasitet til bane og annen kollektivtrafikk vektlegges.

Knutepunkter for kollektivtrafikken bør ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler. Det bør legges til rette for innfartsparkering langs hovedlinjene for kollektivtrafikken. Tilrettelegging for innfartsparkering må sees i sammenheng med behovet for fortetting og effektiv arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkter.

Planleggingen skal bidra til å styrke sykkel og gange som transportform. I større by- og tettstedsområder, der økt bruk av sykkel og gange kan bidra til effektive løsninger for transportsystemet, bør det utarbeides planer for et sammenhengende gang- og sykkelvegnett med høy kvalitet.

Effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for næringstransport må vektlegges i planleggingen. Virksomheter for godstransport bør lokaliseres med god tilgjengelighet til jernbane, havn eller hovedvegnett.

Planleggingen skal ta høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle, og ta hensyn til den delen av befolkningen som har lav mobilitet.

Ved behov for økt transportkapasitet skal mulighetene for å løse transportbehovet med et effektivt kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for sykkel og gange utredes.

*Statsforvalteren i Oslo og Vikens forventningsbrev 2024*⁵

I forventningsbrevet for 2024 fremkommer de statlige forventningene til kommunene og innspill til kommunal planstrategi. Statsforvalteren viser til de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi må planlegge for mindre frakt av personer, varer og tjenester for å bruke mindre energi og dermed kutte i klimagassutslippene. Statsforvalteren fremhever prinsippene gitt i Klimautvalget 2050 sin NOU 2023:25⁶ som bør følges i prioritert rekkefølge:

- Unngå
- Flytte
- Forbedre

Med tanke på miljøvennlig energiomlegging forventer Statsforvalteren at kommunen må tilrettelegge for en god ladeinfrastruktur som sikrer nok kapasitet for den ønskede

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» (2014)

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9.pdf>)

⁵ Statsforvalteren i Oslo og Viken. Forventningsbrev 2024 ([forventningsbrev-2024.pdf](#) (statsforvalteren.no))

⁶ Klimautvalget 2050. Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050 ([Klimautvalget-2050.pdf](#) (regjeringen.no))

utviklingen, og det må avsettes arealer til etablering av hurtiglading for både lette og tunge kjøretøy

Statsforvalteren legger også vekt på å redusere transporten i fremtiden gjennom å utvikle kompakte byer og tettsteder. På denne måten kan også transport i størst mulig grad skje med gange, sykkel og kollektivtrafikk.

Regionale planer for areal og transport - Viken

Viken fylkeskommune vedtok ingen regionale planer for areal og transport, i perioden fra etablering til oppløsning 2020-2024. Akershus fylkeskommune gjenoppstod 1.1.2024 og det forventes at det utarbeides ny regional plan for areal og transport for det nye fylket tidlig etter oppstart. Derfor vil regionale planer for areal og transport som er vedtatt i de tidligere fylkene Akershus og Buskerud være førende.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus⁷

Dette er en felles strategisk plattform for Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, kommunene i Akershus, staten og andre aktører, for hvordan areal og transport kan samordnes bedre i regionen.

Et av hovedmålene for denne regionale planen er at transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport. I tillegg har planen følgende underordnede mål med spesiell tanke på transport:

- Planen skal bidra til at de nasjonale og regionale klima- og miljømålene blir oppfylt, inkludert at all trafikkvekst skal skje med sykkel, gange og kollektivt.
- Det legges til rette for å håndtere en sterk fremtidig vekst i befolkningen.
- Næringslivets konkurransekraft bedres, ved at transporttilbudet for arbeids- og fritidsreiser samt varestrømmer (logistikk) forbedres.
- Investeringer og prioriteringer i transportsystemet skal understøtte utviklingen av en effektiv arealbruk og økte andeler av persontrafikken med kollektive transportmidler, sykkel og gange.

I planen legges det opp til samarbeidsavtaler rundt konkrete temaer, for å sikre samordnet transportutvikling, blant annet innenfor kollektivløsninger.

Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035⁸

Denne planen gir felles mål og strategier for en ønsket utvikling i tidligere Buskerud fylke, som Røyken og Hurum kommuner var en del av. Hovedmål i planen defineres som «Et sterkt og bærekraftig Buskerud» med:

- byer og tettsteder med gode levevilkår
- reduserte klimagassutslipp
- mindre transportbehov

⁷ Viken fylkeskommune. «Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus» (2015) (<https://viken.no/f/p1/fd3-e553-4dd7.pdf>)

⁸ Viken fylkeskommune. «Regional plan for areal og transport i Buskerud». (<https://viken.no/f/p1/regional-plan-2018-2035.pdf>)

Ut fra disse hovedmålene er det i planen definert innsatsområder med delmål. De mest aktuelle for dette planarbeidet er

- arealbruk som reduserer transportbehovet og styrker byer og tettsteder
- et trafiksikkert, effektivt og miljøvennlig transportsystem (i byområdet skal veksten i persontransport tas med gange, sykkel og kollektiv)

*Viken fylkeskommunes Samferdselsstrategi 2022-2033*⁹

Til orientering opphørte Viken fylkeskommune 1.1.2024. De gamle fylkene Buskerud, Akershus og Østfold ble da gjenopprettet.

De overordnede føringene i samferdselsstrategien kan oppsummeres i følgende punkter:

- Bredden i FNs bærekraftsmål og planetens tålegrenser blir lagt til grunn for måloppnåelse innen drift og investering.
- Omstilling, innovasjon og samarbeid skal bidra til måloppnåelse.
- Klima og miljø er løftet fram særskilt, og skal ved målkonflikter og prioriteringsdilemmaer veie tungt, særlig ved valg av prosjekter i byområder.
- Folkehelse, sosiale og økonomiske faktorer blir særlig vektlagt i utforming av prosjekter, samt i valg av prosjekter i distriktsområder.
- Sosial bærekraft blir særlig vektlagt i pilotprosjekter, ved bruk av ny teknologi, i samarbeidsprosjekter/partnerskap og i tilskuddsordninger.
- Økonomisk bærekraft oppnås gjennom å møte behov på en kostnadseffektiv måte og å ta i bruk kontraktstrategier og innkjøpsmakt for å stimulere til bærekraftig verdiskaping.

Prioriteringene innen samferdselsområdet skal tuftes på tre hovedstrategier:

- Vektlegging av de langsiktige utviklingsmålene innen oppfølging av drift, investering og arbeidsoppdrag
- rett innsats på rett sted
- mer mobilitet for pengene

For å oppnå bærekraftig mobilitet flest mulig steder, deles det inn i ulike områdetyper i Viken:

- strategier for byer og større tettsteder, herunder også supplerende strategier for Oslopakke 3-området, Nedre Glomma og Buskerudbyen
- strategier for distriktsområder
- strategier for regionale hovedveier

Kommunene er fylkeskommunens viktigste samarbeidspartnere på mobilitetsområdet, blant annet knyttet til kommunen som planmyndighet, part i bypakker og byvekstavtaler, og som pådriver i lokal sentrumsutvikling.

⁹ Viken fylkeskommune. «Samferdselsstrategi 2022-2033» <https://viken.no/tjenester/vei-og-kollektiv/samferdselsplanlegging/planer-og-strategier/samferdselsstrategi-2022-2033/>

Rutemodell Østlandet

En rutemodell viser sammenhengen mellom etterspørsel, tilbud, infrastruktur og materiell for jernbanen. Effektpakken *Ny Rutemodell Østlandet* viser hvilke tiltak som anbefales for å forbedre togtilbudet på Østlandet.

Tidligere planer for Asker, Røyken og Hurum kommune

Planarbeidet vil se til tidligere kommunale planer, blant annet:

- Hovedplan vei 2015-2024 Asker kommune
- Trafikksikkerhetsplan 2015-2018, Asker
- Trafikksikkerhetsplan 2017-2020, Røyken
- Trafikksikkerhetsplan 2017-2020, Hurum
- Sykkelstrategi for Røyken 2018-2020
- Temaplan sykkel for Asker 2018-2030
- Plan for universell utforming 2018-2021, Asker
- Strategi for innfartsparkering og tilgjengelighet til kollektivsystemet, Asker 2014

Andre føringer for samferdselsutviklingen i Asker

- Meld. St. 13 Klimaplan for 2021-2030 (Klimameldingen)
- Sykkelstrategi for Akershus fylkeskommune 2015 – 2030

3 Klima

3.1 Hvordan blir klimaet framover? Hva skal vi dimensjonere for?

Klimaet er i endring, også i Asker kommune. Selv om vi lykkes i å kutte klimagassutslippene, vil vi oppleve endringer både i temperatur og nedbør i tiden framover. I en NRK-sak fra november 2020, beskrives klimaet i norske kommuner i år 2100¹⁰. Saken tar utgangspunkt i et scenario der klimagassutslippene blir middels store. I et slikt scenario har verden behersket store utslippskutt, men verdens klimapolitikk er fortsatt ikke helt perfekt. Det er dette scenarioet flertallet av klimaforskerne tror vi havner i. I et slikt scenario vil klimaet i Asker i år 2100 se slik ut:

- Gjennomsnittstemperaturen vil være 2,6 grader varmere enn i dag og sommeren vil vare nesten en måned lengre.
- Asker får rundt 7 % mer nedbør og både flere og kraftigere episoder med styrtregn enn hva vi har i dag.
- Havnivået i Asker vil stige med rundt 5 cm mot slutten av århundret. Myndighetene mener imidlertid at vi for sikkerhets skyld må ta høyde for en stigning på rundt 50 cm.
- Hendelser med stormflo vil skje langt oftere. En stormflo med en midlertidig havnivåstigning på rundt 170 cm, skjer i dag bare én gang ca. hvert 200 år. Myndighetene mener at vi må ruste oss for at dette rundt århundreskiftet kan treffe Asker minst hvert femte år.
- Det blir færre snødager og lavere snødybde i lavlandet. Snøen smelter tidligere og i år 2100 vil våren komme allerede rundt 25. februar. Dette er nesten en måned tidligere enn i et gjennomsnittlig år i dag.
- Høyere temperatur og temperaturendringer gjennom vinteren kan gi flere fryse/tine-episoder.

Kommunene har et ansvar for klimatilpasning av veier og annen kommunal infrastruktur. Veiene våre har allerede i dag store utfordringer med vannrelaterte skadehendelser. Klimaendringene, spesielt knyttet til økt korttidsnedbør, vil gi ytterligere utfordringer, i form av flom, overvann og skred. Havnivåstigning og hyppigere hendelser med stormflo kan gi utfordringer i kystnære områder, og hyppigere fryse- og tineepisoder kan øke utfordringene rundt is på veier og fortau. På miljødirektoratets nettsider er det beskrevet hvordan man må ta hensyn til klimaendringene under planlegging, bygging, forvaltning og drift innen infrastruktur- og samferdselssektoren¹¹.

3.2 Klimagassutslipp fra samferdselssektoren

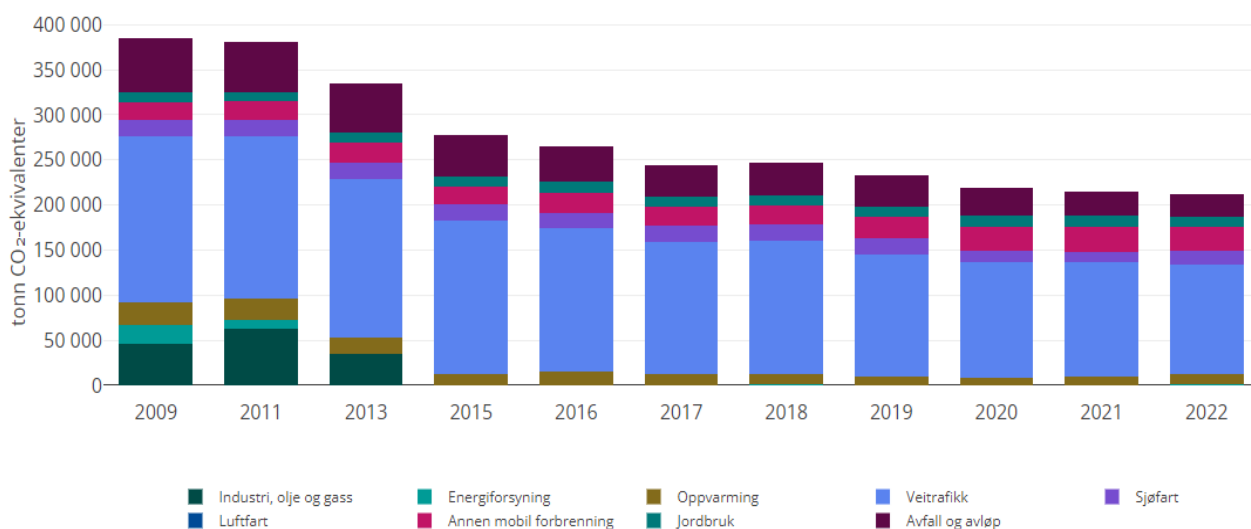
Transport er den største kilden til direkte klimagassutslipp i ikke-kvotepiktig sektor, både nasjonalt og i Asker. Utslipp i ikke-kvotepiktig sektor er klimagassutslipp fra transport, landbruk, oppvarming i bygg, avfall og bruk av fluorholdige gasser. Dette betegnes som ikke-kvotepiktig sektor fordi disse utslippene ikke er inkludert i EUs marked for handel med utslipp. Ifølge utslippsframskrivinger fra nasjonalbudsjettet 2020 vil om lag en tredjedel av ikke-kvotepiktige klimagassutslipp i Norge i perioden 2021-2030 komme fra veitransport.

¹⁰ NRK, 2020. Sjekk klimaendringene i din kommune. <https://www.nrk.no/klima/kommune/3025>

¹¹ Miljødirektoratet, 2022. Klimatilpasning i infrastruktur og samferdselssektoren.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/klimatilpasning-i-sektorer/infrastruktur-og-samferdsel/>

I Asker kommune var utslippene fra veisektoren 122 093 tonn CO₂-ekvivalenter i 2022¹². Dette tilsvarer 57,5 % av de totale direkte utslippene i Asker. Av disse kommer 51,5 % fra personbiler, 25,3 % fra tungtransport, 19,7 % fra varebiler og 3,5 % fra busser.



Figur 1 Endring i utslipp fra ulike sektorer i Asker 2009-2022¹³

Det har til sammen vært en nedgang i utslipp fra veitrafikken i Asker på 33,8 % siden 2009, men vi har fortsatt en lang vei å gå for å nå målene våre. Fra 2021 til 2022 var nedgangen kun på 3,1 %. Dette skyldes i hovedsak en nedgang i utslippene fra personbiler med 5,9 %. Elektrifisering av personbilene bidrar i stadig økende grad til reduserte utslipp. (Andel elektriske personbiler eid av askerbøringer er nå nesten 29 %). Det er foreløpig relativt få varebiler og nesten ingen tunge kjøretøy som er elektriske eller går på biogass. Men det kommer stadig nye modeller som er elektriske eller går på hydrogen eller biogass. Tilgang på ladeinfrastruktur og fyllestasjoner er en barriere for utbredelse av slike kjøretøy.

Klimakur 2030 peker på elektrifisering av trafikksektoren som det viktigste tiltaket for å redusere klimagassutslippene i Norge. Rapporten viser at elektrifisering står for 34 % av det totale potensialet for utslippsreduksjon.

I 2022 var utslippene fra sjøfart 14 668,4 tonn CO₂e i Asker. Sjøfart omfatter utslipp fra innenriks-, utenriks- og gjennomfartstrafikk. I Asker er det passasjerskip som står for de største utslippene (6293,6 tonn CO₂e i 2021) etterfulgt av cruiseskip (1819 tonn CO₂e i 2021). Passasjerskiptrafikken er hovedsakelig gjennomgangstrafikk av utenlandsfergene mellom Oslo og København/Kiel. Vi så en stor nedgang i utslippene fra passasjerskip fra 2019 til 2020 og 2021, men utslippene gikk noe opp igjen i 2022. Utslippene fra cruiseskip ble også nesten helt borte i 2020 og 2021, men var høyere enn noensinne i 2022. Disse endringene har trolig sammenheng med koronapandemien i 2020 og 2021.

¹² Miljødirektoratet, 2022. Utslipp av klimagasser i kommuner og fylker.

<https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=538§or=5>

¹³ Miljødirektoratet ([Utslipp av klimagasser i Norges kommuner og fylker - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/utslipp-av-klimagasser-i-norges-kommuner-og-fylker))

For å redusere utslippene av klimagasser fra transportsektoren, rår kommunen over en rekke virkemidler. De viktigste er

- arealplaner, reguleringsplaner, utbyggingsavtaler (f.eks. strenge krav til transportløsninger i reguleringsplaner for Høn Landås og Vestre Billingsstad)
- infrastruktur i form av investering og drift (veier, sykkelparkering og ladestasjoner)
- parkeringsbestemmelser
- klimakommunikasjon
- krav til varetransport og transporttjenester i kommunale anskaffelser (bestillingsrutiner, samleleveranse med mer:
- tilskudd til private klimatiltak
- påvirkning for et stadig bedre kollektivtilbud, samt takst- og soneproblematikk (overfor NSB, Ruter, BaneNOR)
- utviklingssamarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen og statlige og private aktører
- tilrettelegging for økt bruk av videomøter og hjemmekontor

I Klimakur 2030¹⁴ er det beskrevet flere virkemidler som innebærer redusert transportomfang. I tillegg til de politiske føringene som omfatter transportomfang (persontransportveksten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange og 30 % av godstransport på strekninger over 300 km skal overføres fra vei til sjø og bane), er det foreslått logistikk- og effektiviseringstiltak for varebiler og lastebiler. Eksempler på tiltak det er mulig for kommunen å gjennomføre, er krav i offentlige anskaffelser og bedre koordinering av anskaffelser, innføring av nullutslippssoner og tilrettelegging for etablering av omlastingssentre.



Figur 2 Utslppsreduksjonspotensial for tiltak innen veitransport 2021-2030 (mill. tonn CO₂e) Kilde: Klimakurrapporten til Miljødirektoratet

¹⁴ Miljødirektoratet, 2020. Klimakur 2030. M-1625/2020. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625.pdf>

Klimakur 2030 peker på elektrifisering av trafikksektoren som det viktigste tiltaket for å redusere klimagassutslippene i Norge. Rapporten viser at elektrifisering står for 34 % av det totale potensialet for utslippsreduksjon.

Det finnes hurtigladerer på 12 steder i kommunen (Tofte, Klokkarstua, Sætre, Røyken, Slemmestad, Bondi, Asker sentrum, Holmen, 2 lokaliteter på Billingstad, Nesbru og Slependen). De fire sørligste hurtigladerne er finansiert av kommunen. Selv om elektrifiseringen av transportsektoren løser en del av problemet, er det likevel viktig å fortsette arbeidet med å begrense biltrafikken. Biltrafikken fører også til utfordringer innen trafiksikkerhet og til et økende utslipp av mikroplast fra bildekkslitasje. En stadig utbygging av veier fører i seg selv både til direkte og indirekte klimagassutslipp.

3.3 Klimagassutslipp fra bygging av infrastruktur

Infrastrukturtiltak som bygging av vei har store konsekvenser for klima og miljø, og fører til klimagassutslipp både fra anleggsarbeidet, materialbruk og fra nedbygging av natur.

Utslippene fra anleggsarbeid vises under sektoren «annen mobil forbrenning» i miljødirektoratets utslippsregnskap. Her er bygg og anlegg den største bidragsyteren med i overkant av 16991,8 tonn CO₂e i 2022. Det er imidlertid ikke oppgitt hvor stor del av dette som kommer fra veiinfrastrukturtiltak.

Der det før var vanlig å kun se på de direkte klimagassutslippene fra maskiner på anleggsplassen er det nå blitt vanligere å regne inn klimagassutslipp knyttet til produksjon av materialene som brukes i prosjektet og klimagassutslippene fra arealbruksendringen prosjektet fører til. Det viser seg at de to sistnevnte utslippskildene i de aller fleste prosjektene langt overgår de direkte utslippene fra anleggsarbeidet¹⁵.

Den rollen naturen spiller for karbonopptak og lagring har fått større fokus de siste årene. Hele del B i miljødirektoratets klimakur omhandler tiltak og virkemidler for å øke opptak og redusere klimagassutslipp i skog- og arealbrukssektoren og nylig ble rapporten "Karbonlagring i norske økosystemer" utgitt av Norsk Institutt for Naturforskning¹⁶. Rapporten oppsummerer kunnskap om karbonlager og karbonfangst i norske økosystemer. Karbonlagring i naturen har et stort potensial og regnes som et av de mest kostnadseffektive tiltakene for reduksjon av CO₂ i atmosfæren. Totalt er det lagret 43,5 terratonn karbon i jordas økosystemer. For å bremse klimaendringene, er det nødvendig å stanse naturødeleggelser som fører til utslipp av klimagasser. Dette bør tas større hensyn til i planleggingen av infrastrukturtiltak enn det gjøres i dag. Statens vegvesen kom i 2022, på oppdrag fra regjeringen, med forslag om nye veinormaler. Dersom disse blir vedtatt kan de bidra til at det blir enklere å ta klima- og naturhensyn i veiprojekter¹⁷.

¹⁵ Samferdselsdepartementet og Klima- og Miljødepartementet, 2020. Nasjonal transportplan 2022-2033 – Klimaeffekt av virksomhetenes prioriterte prosjekter i NTP 2022-2033. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a0bb3ce451a491f9648322a33f19bfff/klimaeffekt-av-virksomhetenes-prioriterte-prosjekter-i-ntp-2022-2033-web.pdf>

¹⁶ Kyrkjeeide, M. O. et al. 2020. Karbonlagring i norske økosystemer. NINA Temahefte 76b. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2655582>

¹⁷ SVV, 2022. Statens vegvesens forslag til nye veinormaler. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forslag-til-nye-veinormaler-kan-bidra-til-a-spare-naturinngrep-og-klimagassutslipp/id2919042/>

I tillegg til de nevnte klimagassutslippene relatert til selve veitbyggingen, vil vi også få økt trafikk som følge av økt kapasitet og kortere reisetid. Dette truer nullvekstmålet og gir høyere energibehov, større klimagassutslipp, mer svevestøv, mer utslipp av mikroplast, mer støy og ringvirkninger som igjen kan gi mer nedbygging av arealer. Det er viktig at de samfunnsøkonomiske modellene for infrastrukturprosjekter også verdsetter miljø- og klimaeffekten prosjektet medfører.

3.4 NOU 2023:25 - Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050

Klimautvalget 2050 la den 27. oktober 2023 frem sin NOU «Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050»¹⁸. Utvalgets mandat var å gjøre en helhetlig gjennomgang av veivalgene Norge står ovenfor for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn i 2050, på en mest mulig kostnadseffektiv måte, med effektiv ressursbruk og et konkurransedyktig næringsliv. Utvalget legger vekt på at alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at 90-95 prosent av Norges samlede klimagassutslipp må være fjernet for godt innen 2050 og at alle ressurser er knappe.

NOUen inneholder et eget kapittel om transport og mobilitet. NOU'en vektlegger at transportsystemet ikke kan fortsette å utvikle seg slik det har frem til i dag når Norge skal bli et lavutslippssamfunn. En fortsettelse av dagens utvikling vil føre til at transportsystemet legger beslag på arealer, ressurser, og energi som er nødvendige i andre sektorer i omstillingen.

Rommet for utslipp fra transport frem mot 2050 er svært begrenset. Transportplanlegging må ta utgangspunkt i lavutslippssamfunnet og ikke i en framskrivning av hvor man ender dersom dagens trender fortsetter. Alle tiltak bør vurderes ut fra den samlede ressursbruken de legger opp til, og atferden de stimulerer til.

Noen av klimautvalgets konkrete anbefalinger er:

- Tiltak som reduserer etterspørselen etter transport prioriteres, både når det gjelder vare- og persontransport, blant annet ved at:
 - eksisterende infrastruktur utnyttes og vedlikeholdes fremfor utbygging av ny infrastruktur,
 - stiavhengighet vurderes og vektlegges i alle beslutninger fordi transportpolitikken og investeringsbeslutninger legger viktige føringer for hva slags infrastruktur og transportformer det legges til rette for,
 - utviklingen av transportsystemet bidrar til å redusere samlet ressurs-, areal- og energibruk, både i Norge og andre land,
 - det legges mindre vekt på å legge til rette for høy hastighet i veisystemet, det vil begrense samlet energibruk og ha positive ringvirkninger på arealbruk.
- Nasjonal Transportplan tar utgangspunkt i transportetterspørselen og transportsystemet i et lavutslippssamfunn i 2050.

¹⁸ Klimautvalget 2050. Omstilling til lavutslipp. [NOU 2023: 25 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/klima/klimautvalget-2050)

4 Folkehelse

Folkehelseloven pålegger kommunen å jobbe helsefremmende, sykdomsforebyggende og å bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller. I tillegg skal det iverksettes nødvendige tiltak som imøtekommer kommunens eventuelle folkehelseutfordringer¹⁹. Et grunnleggende prinsipp i Folkehelseloven er «Helse i alt vi gjør».

Helsefremmende arbeid handler om å forsterke de påvirkningsfaktorene som holder oss friske og som bidrar til god helse og trivsel. Fysisk aktivitet er én av disse faktorene, mens manglende fysisk aktivitet øker risikoen for livsstilssykdommer og tidlig død. Dessverre er inaktivitet en av de ti store folkehelse-utfordringene i Norge²⁰. Kun tre av ti voksne og eldre aktive nok og bare halvparten av 15-åringene²¹. Et av hovedmålene i regjeringens Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020-2029, er en økning i andelen som oppfyller anbefalinger om fysisk aktivitet med 10% innen 2025 og 15% innen 2030.

Å tilrettelegge for økt ferdsel og fremkommelighet for gående og syklende er et viktig virkemiddel for at Askers befolkning skal bli mer fysisk aktiv. Et annet viktig aspekt er å planlegge for en helsefremmende stedsutvikling, der avstanden til tjenester og tilbud er så kort, at innbyggerne kan nå dem til fots eller med sykkel. Sykling til og fra jobb vil gi helsemessig gevinst. En studie fant at voksne som sykler til og fra jobb, har 30 % lavere risiko for tidlig død (uavhengig av kjønn, og justert for andre risikofaktorer og generelt aktivitetsnivå).²² Forskere ved Karlstad universitet i Sverige har også funnet ut at de som sykler til jobb er lykkeligere enn de som bruker bil eller kollektivtransport.²³

Ifølge Folkehelseinstituttet er alle voksne anbefalt å være moderat fysisk aktive i minst 2,5 til 5 timer i løpet av uken²⁴. Det vil si omtrent 20-40 minutter hver dag. Som nevnt over, er det de færreste som faktisk får gjennomført dette. En spasertur til butikken, sykling til jobben eller stasjonen eller å følge barn til trening til fots eller med sykkel – alt dette er eksempler som vil kunne bidra til å øke aktivitetsnivået til et tilstrekkelig nivå. Tilrettelegging av trygg og attraktiv gang- og sykkelinfrastruktur er viktig i denne sammenheng.

Å være fysisk aktiv i hverdagsreiser, spesielt til skole eller jobb, gir bedre konsentrasjonsevne. En dansk undersøkelse (Masseeksperimentet 2012) viser at fysisk aktivitet mer enn to timer i uka bedrer skolebarns konsentrasjonsevne. Barna som gikk til skolen, viste bedre konsentrasjonsevne i tester som ble gjort hele 4 timer senere på dagen²⁵.

Fysisk aktive hverdagsreiser skjer utendørs. Flere studier viser at det å være fysisk aktiv ute i naturlige omgivelser er bedre for den mentale helsen sammenlignet med å trene innendørs.

²⁶

¹⁹ Folkehelseloven § 5 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

²⁰ Helsedirektoratet (2018), Folkehelse og bærekraftig samfunnsutvikling: [Hdir Rapportmal-gjeldende \(helsedirektoratet.no\)](#).

²¹ Sammen om aktive liv. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029. [Departementenes handlingsplan \(regjeringen.no\)](#)

²² [Helseeffekter av sykling til og fra jobb | Tidsskrift for Den norske legeforening \(tidsskriftet.no\)](#)

²³ Lars E. Olsson et al. Happiness and Satisfaction with Work Commute, 2012 ([Happiness and Satisfaction with Work Commute | SpringerLink](#))

²⁴ FHI [Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge](#)

²⁵ [Aktiv skolevei | Statens vegvesen](#)

²⁶ [Trene ute eller inne - hva er best for psyken? - NHI.no](#)

Et skifte fra biltransport til mer sykling, gange og offentlig transport gir også fordelene av redusert luftforurensning. Verdens helseorganisasjon (WHO) har rangert luftforurensning som den av miljøutfordringene som gir størst helsebelastning i byer. Økt biltrafikk gir økt luftforurensning, og veitrafikk er den største og viktigste kilden til lokal luftforurensning. Helsekonsekvensene av luftforurensning oppstår nær utslippskilden. I Asker har vi flere trafikkerte veier. Lokal luftforurensning bidrar til dårlig helse.²⁷

Transport og veitrafikk kan være en kilde til støy. Dersom støy forstyrrer hvile og avkobling, kan det virke negativt på andre områder i livet, som problemer med å fokusere på skole eller jobb. Folkehelseundersøkelsen 2021 viser at gjennomsnittlig i Asker var 4,3 % svært plaget av støy fra veitrafikk når de var hjemme. 72 % svarte at de ikke var plaget i det hele tatt av støy fra veitrafikk når de var hjemme.²⁸

Videre er transportsektoren en stor kilde til klimagasser og dermed bidragsyter til endringer i klima. Konsekvensene av klimaendringene har både direkte og indirekte påvirkning på folk sin helse og trivsel, gjennom for eksempel endring av værmønster, ekstremvær og miljøkatastrofer.

Samferdsel og mobilitet har en sentral rolle i utjevningen av helseforskjeller. Å forflytte seg i samfunnet er avgjørende for å kunne delta både i sosiale nettverk og i samfunnet ellers, som igjen er grunnleggende for å opprettholde en positiv samfunnsutvikling og forebygge ensomhet og utenforskap. Offentlig transport, sykling og gange er helt avgjørende for de som av ulike grunner, ikke kan forflytte seg med bil. Ulike levekår og tilgang på ressurser påvirker våre muligheter og valg, som til slutt resulterer i ulik helse²⁹. Samferdsel og mobilitet blir utslagsgivende for hvilke ressurser mennesker har tilgang til.

Det er dermed svært viktig at samferdselsanleggene og mobilitetssystemene i Asker er tilgjengelige og universelt utformet slik at flest mulig av Askers befolkning kan benytte seg av dem. Universell utforming handler om å utforme et samfunn som tilrettelegger for samfunnsdeltakelse uavhengig av funksjonsnivå. Universelt utformede tiltak er gode folkehelse tiltak da de tilrettelegger for inkludering av flere befolkningsgrupper samtidig. Befolkningsgrupper som ofte møter barrierer ved transport er blant annet personer med nedsatt funksjonsevne, eldre og barnefamilier.

4.1 Aldersvennlig transport

Transport og mobilitet er ett av innsatsområdene til Askers temaplan Leve hele livet – i et aldersvennlig Asker. En strategi i temaplanen er at Asker kommune skal bidra til utviklingen av aldersvennlige transportformer. I tillegg til gode gang- og sykkelveier, tilgjengelig bilparkering og universell utforming, er tilpasset kollektivtransport en mulighet. Eksempler fra andre kommuner som arbeider med dette:

- De rosa bussene i Oslos bydeler Nordre Aker, Vestre Aker, Ullern og Sagene. Dette er en tilkallingstransport som henter og transporterer fra dør til dør, tilbyr hjelp med av og påstigning, samt tilgang for rullestoler og andre hjelpemidler. Brukerundersøkelser viser

²⁷ Statens vegvesen. Helse og transport. Forebyggende og helsefremmende tiltak i vegtransportsektoren (2014).

²⁸ Tall for Asker fra Folkehelseundersøkelsen 2021

²⁹ Regjeringen. Meld. St. 20 (2018-2019): [Meld. St. 19 \(2018–2019\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

at det øker muligheten for å delta på aktiviteter, spesielt om vinteren. Det gjør det lettere å handle selv. Og som en bonus, opplever flere at møtet med sjåføren og de andre passasjerene bidrar positivt inn i den sosiale hverdagen³⁰.

- AtB – flekstransport 67+ i Trondheim. Det jobbes en tjeneste som skal nå frem til de eldre i alle deler av fylket. utfordringer går blant annet på å nå ut med informasjon til mulige brukere og å dekke behovene i ulike deler av fylket.
- Tidligere Viken fylkeskommune og Ruter har gjennomført en pilot i Nes kommune med bestillingstransport i spredtbebygd område.³¹ Brukerundersøkelser viser mange fornøyde brukere og over 50 % sa at tilbudet hadde gjort deres hverdag enklere. Tjenesten var kostbar og for å bli et permanent tilbud var den avhengig av subsidiering. Viken fylkeskommune (nå Akershus fylkeskommune) og Ruter hadde etter piloten planer om å utrede økonomien knyttet til tjenesten på nytt for å finne nye finansieringsmodeller.

Ruter løftet bestillingstransport som et fokusområde i 2023. Her jobbet de med kundetilfredshet og hvordan man kan få til mer robust økonomi rundt dette. De så også på samkjøringsgraden, pris og automatisering av app.

³⁰ Aldersvennlig lokalsamfunn. KS Agenda s.l. Webinar, 2020

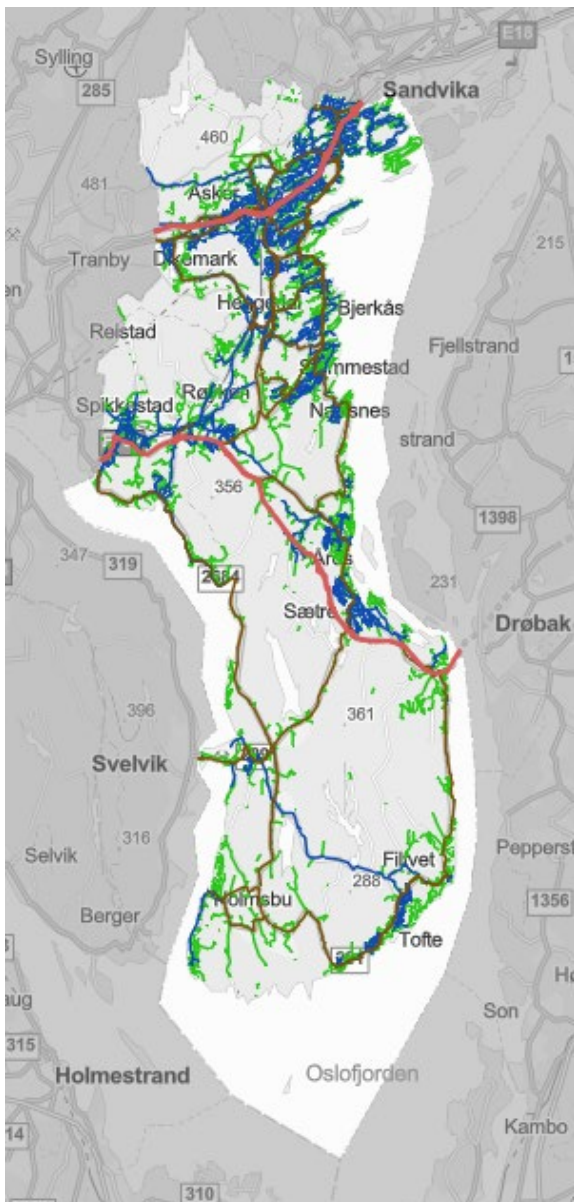
³¹ Ruter. Sluttrapport Pilot Nes. September 2022

5 Fysisk infrastruktur

I dette kapitlet omtales i hovedsak veisystemer i Asker, med private, kommunale, fylkes- og riksveier. I tillegg omtales sentrumsområder og parkering, da Asker kommune har en viktig rolle i utvikling og forvaltning av disse områdene. Asker kommune har noen tettbygde områder, men er også en spredtbygd kommune med lange avstander mellom sentre, skoler, arbeidsplasser, kultur og fritidsarenaer. Veisystemene binder dette sammen, i tillegg til infrastruktur for kollektivtransport (på land og i sjø) og digitale tjenester (ikke omtalt spesielt her).

Avdeling for Analyse og geodata har utarbeidet en oversikt over veinettet i Asker, vist med europaveier, fylkesveier, kommunale veier og private veier. Dette er en digital kartløsning, som oppdateres fortløpende. Kartløsningen er tilgjengelig her: [Samferdsel og mobilitet - kunnskapsgrunnlag \(arcgis.com\)](#)

Et skjermbilde av kartet for veinettet er vist under.



Figur 3 Kart over veinettet i Asker. Tatt fra digital kartløsning

5.1 Kommunalt veinett

Det er om lag 525 km kommunale veier i Asker, inkludert gang- og sykkelveier. I tillegg kommer 70 km fortau. Av kjøreveiene har ca. 95 % fast dekke (asfalt).

De kommunale veiene består veioppbygning, dekke (asfalt, grus), grøfter, veilys og en rekke objekter som er en del av vei- eller trafikksystemet.

	Antall	Lengde (km)
skiltpunkt	4 305	
gangfelt	300	
fartسدemper	895	
rekkverk		44,6
rekkverksende	1 351	
trafikkdeler	702	72,8
fortau		71,6
kantstein		102,6
kum	780	
snu plass	77	
holdeplassutrustning	187	
bruer	77	

Figur 4 Veelementer i tilknytning kommunal vei, som Asker kommune har ansvar for. Kilde AVvei, registrering gjennomført 2022.

5.1.1 Vei- og gatenormal

Vei og gatenormaler legger føringer for utbygging og tilpasning av veiinfrastruktur. Nye Asker kommune, etablert 1. januar 2020, har foreløpig ingen felles veinormal. Det er de eksisterende normalene fra Røyken, Hurum og gamle Asker som er gjeldende, avhengig av hvor i kommunen veistrekningen er lokalisert. Når det refereres til vei- og gatenormal i planer og reguleringsbestemmelser, må man forholde seg til den normalen som var gjeldende da planen ble vedtatt.

En sammenligning av de eksisterende veinormalene viser at det kun er små differanser som skiller disse. Arbeidet med ny felles vei- og gatenormal er igangsatt og første utgave skal foreligge i løpet av 2023. Denne normalen skal samle og oppdatere eksisterende dokumenter i en nettbasert løsning. Asker kommune ønsker å videreføre løsningen med egne lokale vei- og gatenormaler, men også i større grad referere til Statens vegvesen sine håndbøker, der det er mest hensiktsmessig.

Ny vei- og gatenormal skal bygge på Asker kommune sine verdier og de politiske signalene som er gitt i forbindelse med det grønne skiftet og FNs bærekraftsmål. Herunder er følgende aktuelt:

- klimatilpasninger
 - bruk av veien som flomvei
 - dimensjonering av overbygning
 - energiforbruk

- ressursbruk og sirkulærøkonomi
 - gjenbruk av eksisterende vei
 - utbedringsstandard med minimumskrav
 - valg av materialer
- håndtering av overvann/blågrønne løsninger
- miljøvennlig transport
 - løsninger for gående og syklende
 - trafiksikkerhet

I tillegg til Vei og gatenormalen, så gjelder følgende normer og retningslinjer på kommunal vei i Asker:

- Veibelysningsnorm for Asker kommune (2021)
- Retningslinjer for veibyging (2011)
- Retningslinjer for bruk og utforming av uteareal i tidligere Asker kommune

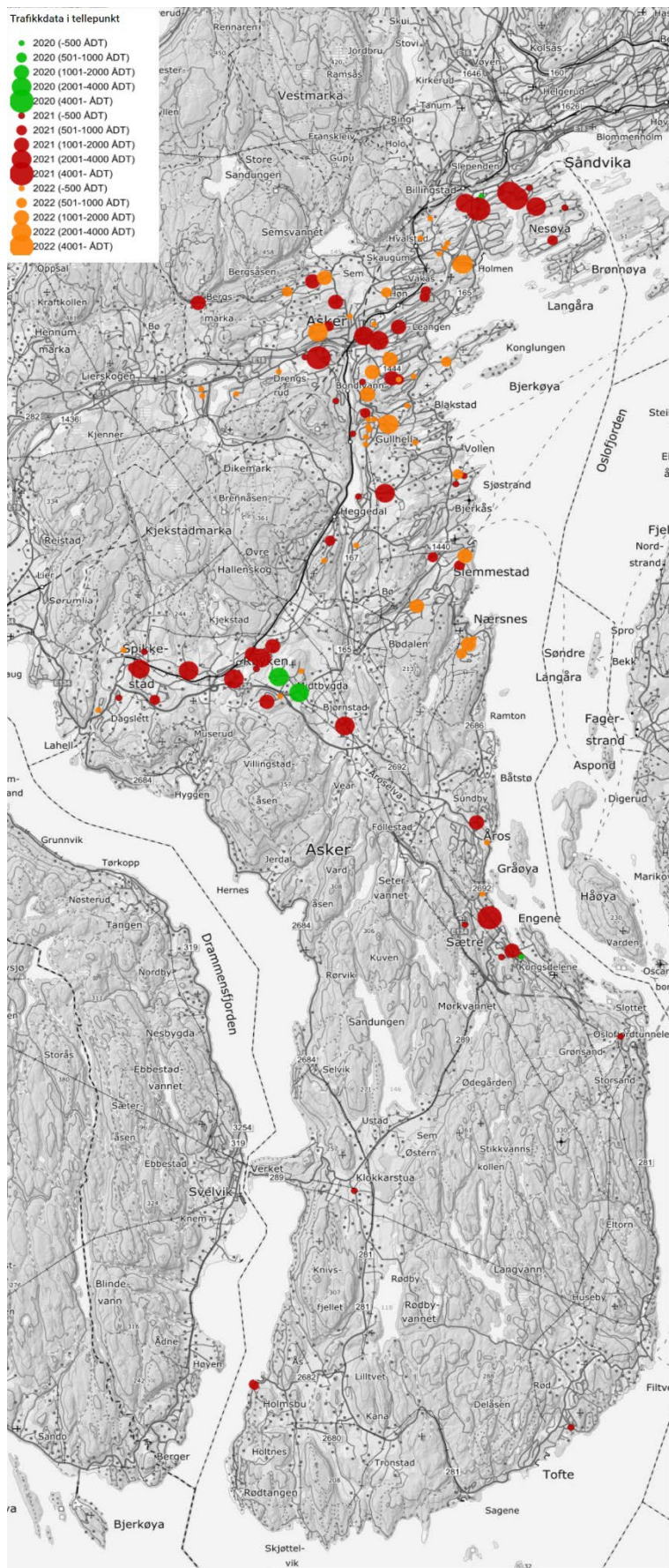
5.1.2 Trafikkmengde

Det finnes en viss oversikt over trafikkmengder på kommunale veier. Men dette er i form av registreringer i enkeltpunkter (ikke beregnet for hele veistrekninger) og vanligvis kun for ett enkelt år (ikke utvikling over tid). Trafikkregistreringene er gjerne utført i forbindelse med ønsker om trafiksikringstiltak eller planer om endringer i trafikale systemer.

Trafikkmengde oppgis ofte som årsdøgntrafikk (ÅDT). ÅDT er en beregning av gjennomsnittlig antall biler som passerer et punkt i løpet av døgnet. Av de kommunale veiene som har fått utført registreringer nylig, er følgende fire veier blant de med høyest trafikkmengde i døgnet:

Veinavn	Årstall for telling	ÅDT	Veireferanse
Nesøyveien	2021	7884	KV1178 S1D1 m171
Borgenveien	2021	7337	KV1036 S1D1 m230
Broveien	2021	7197	KV1190 S1D1 m187
Nesbruveien	2021	4413	KV101 S1D1 m575

Bildet under viser registreringer som er gjort på kommunale veier i Asker i 2020-2022. Størrelsen på sirkelen definerer hvor høy ÅDT som er beregnet i et registreringspunkt. Sirkler med grønn farge er for registreringer gjennomført i 2020, rød farge for 2021 og oransje farge for 2022. Det er viktig å presisere at det kun er registrert biler i et enkelt punkt, og trafikkmengden ikke er gjeldende for resten av strekningen.



Figur 5 ÅDT i utvalgte punkt på kommunale veier i Asker. Kilde Asker kommune.

5.1.3 Tilstand, drift og vedlikeholdsbehov

Det er gjennom tidene gjort store investeringer i et kommunalt veinett i Asker. Veier kan ses på som en utgiftspost, men har også stor verdi i bruken av veien. Næringsliv, nød- og beredskapstjenester, hverdagslogistikk og fritidsreiser for innbyggere - dette er alt sammen bruk som innebærer at veiene tilfører verdi.

Men, så fort veiene er ferdig bygget, starter en forringelse av tilstand. Jevnlig drift og vedlikehold vil, som på et hvert hus eller bil/sykkel, sørge for at veien varer så lenge den er ment å vare når den ble bygget.

Den nye kommunen fikk i 2021 vedtatt en ny felles «Standard for drift og vedlikehold av kommunale veier». Standarden beskriver grunnlaget for drift og vedlikehold av kommunale gater, veier og plasser med tilhørende sidearealer og utstyr. Den er satt opp med funksjonskrav ut ifra formål med veien og hvordan den skal kunne brukes. I tillegg konkretiseres det et nivå for nødvendig innsats, gjennom krav til tilstand på veien.

Drifts- og vedlikeholdsstandarden skal være et utgangspunkt for anbudsgrunnlaget ved utlysning av driftskontrakter. Den skal også være retningsgivende for hva slags standard innbyggerne kan forvente på det kommunale veinettet, gitt tilstrekkelige budsjetter.

5.1.3.1 Veidekke

Det ble i 2022 gjennomført tilstandsanalyser av alle kommunale veier i Asker. Veiene er plassert i fire tilstandskategorier, når det gjelder dekketilstand (asfalt):

	Lengde (m)	Lengde (km)	Prosentandel lengde	Beregnet areal (m2)*	Prosentandel areal
TG0	39 400	39,40	7,5 %	199 105	8,3 %
TG1	362 460	362,46	69,2 %	1 682 292	69,7 %
TG2	106 340	106,34	20,3 %	470 431	19,5 %
TG3	15 580	15,58	3,0 %	60 125	2,5 %
SUM analyse	523 780	523,78		2 411 953	

Tilstandskategoriene innebærer følgende:

- TG0: God tilstand - nyasfalterte veier (2020-2023)
- TG1: Nokså god tilstand - veier med mindre enn 15% sprekkandel langsgående
- TG2: Dårlig tilstand - veier med mellom 15% og 50% sprekkandel langsgående
- TG3: Svært dårlig tilstand - veier med mer enn 50% sprekkandel langsgående

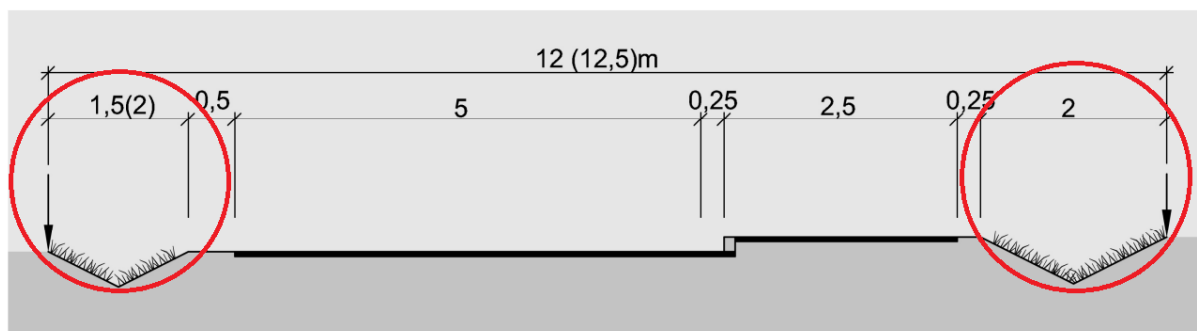


Figur 6 Begynnende forfall. Foto: Tove Lauluten

Sett ut fra lengde på kommunale veier, kan 7,5 % anses å ha god tilstand (nylig asfaltert), 70 nokså god tilstand, 20 % dårlig tilstand og 3 % svært dårlig tilstand.

5.1.3.2 Veiens sideareal og privatisering

For å ivareta hensynet til veivedlikehold og trafikksikkerhet, er det ved nybygging av vei krav til et vedlikeholdsareal på hver side av veien. For snørike områder av Asker (over 85 moh) er kravet 2 meter, mens det under 85 meter over havet er krav til 1,5 meter vedlikeholdsareal på hver side av veien.



Figur 7 Vedlikeholdsareal med grøfter (atkomstvei). Kilde: Vei- og gatenormal for Asker kommune

Dette arealet skal sikre at veien kan vedlikeholdes og at maskiner har enkel tilgang til hele veikonstruksjonen. Snø skal plasseres her, kantslått og vegetasjonsrydding skal utføres og vann skal også håndteres i dette sidearealet. I kryss ivaretar det friskt og trafikksikkerhet.

Analyse av sideareal langs kommunale veier i Asker, viser at nær halvparten (43 %) av veiene har potensielle konflikter i sidearealet. Det vil si at det er ulike objekter innenfor de (minimum) 1,5 meter som skal holdes fritt til disposisjon for snøopplag, overvannshåndtering, friskt m.m. Objektene kan være hekker og vegetasjon, bygninger, murer og andre installasjoner. Endel av disse konfliktene er såkalt "privatisering av veigrunn", der

naboeiendommer tar over veiareal. Beregner man 2 meter fra veikant, har over halvparten av veiene objekter innenfor vedlikeholdsarealene.



Figur 8 Utdrag fra analyse av sideareal, hvor rød strek indikerer objekt innenfor 1,5 m fra veikant, gul strek innen 2 m fra veikant og hvit strek ingen hinder. Kilde: Asker kommune, Mapspace/AVvei

Konsekvensene av dette er at kommunal drift, vedlikehold og utbygging koster mer - og man samlet sett får gjort mindre. Eksempler:

- Vegetasjonsrydding langs vei må gjøres manuelt i stedet for maskinelt (og stedvis utgår, på grunn av begrensede midler til mer kostbar manuell rydding).
- Vannavrenning og drenering svekkes. Vannskader kan oppstå og asfalt degraderes raskere og må skiftes oftere.
- Dersom kommunen skal oppgradere drenering og grøfter, krever det fintilpassing og omfattende saksbehandling med naboer (fremfor å grave «rett bortover» lange strekninger).
- Nybygging som for eksempel fortau, eller rehabilitering av vann- og avløpsnett, blir langt mer komplisert og tidkrevende med privatisert sideareal.
- Brøytemannskapene mangler plass til snøen. Brøytingen blir mer tidkrevende, og noen steder må snø kjøres bort. Oppfølging av brøyteskader på det som egentlig er kommunal grunn.
- Ressurser går med til å rydde friskt blant private hekker og gjenstander på kommunal grunn.
- Når kommunen oppsynsrolle tar kontakt med noen som er i ferd med å etablere en ny ulovlighet (for eksempel ny hekk eller belegningsstein på kommunens grunn), møtes de gjerne med liten forståelse og respekt og det vises til at «alle andre i gata har gjort det samme»

5.1.3.3 Grøfter

En definisjon av grøft, kan være «en kanal der vann kan renne». Nedbør i form av regn bør ledes bort fra veiene og til fordrøyning i terreng (åpen drenering) eller til rørsystemer som leder videre til et mottak (lukket drenering). En velfungerende veigrøft har normalt sett en v-form.

Av erfaring kan vi se at mange grøfter langs Askers veier hverken har v-form eller den dreneringsfunksjonen den skal ha. Den kan være fylt opp med masser, gjengrodd eller det er etablert hekker, murer, parkeringsareal, belegningsstein, bygninger eller andre installasjoner på veiens sideareal. Som konsekvens blir vann liggende på veien, eller inn mot asfaltkant. Dette sliter på asfalt og veioppbygning, og det blir sprekker og etter hvert oppløsning av veien. Det kan også føre til skader på tredjepart, for eksempel naboer som får tilført vann som egentlig skulle gått i grøft.



Figur 9 Det er lagt seg en kant av strøgrus og gress, som hindrer vannet å renne ut. Asfalten degraderes. Foto: Roy Rikardsen

Bildet over viser en veikant med flere typer grøfteproblematikk, som er vanlig langs mange veier i Asker. Det er lagt seg en kant av strøgrus og gress, som hindrer vannet å renne ut av veien. Asfalten degraderes raskere enn vanlig. I tillegg er det vegetasjon, som på grunn av fjell (eller andre hindringer) tett på, ikke lar seg fjerne ved maskinell kantslått. For å ikke gro igjen, må det klippes manuelt og kvisten må i kvistkutter eller fjernes.

Gode grøfter er mangel langs en stor del av de kommunale veiene. Det er utført noe grøfterensk de siste årene, i hovedsak i sammenheng med reasfaltering av enkeltstrekninger. Da bygges grøftene opp med et profil og masser som håndterer overvann. I tillegg utbedres stikkrenner og tilhørende infrastruktur for god vannhåndtering. Utover dette har det ikke vært ressurser til å fornye grøfter langs kommunale veier.



Figur 10 Rehabiliterert grøft. Foto: Tove Lauluten

5.1.3.4 Stikkrenner

Stikkrenner er rør under avkjørsler og veier, som skal sikre at vannet renner videre i grøftene under nedbør og snøsmelting. Stikkrenner må følges opp i forhold til skader og tiltetning. Ansvarer ligger både hos private (på avkjørsler) og kommunen på veier. I dag finnes det ingen totaloversikt over eksisterende (og manglende) stikkrenner, eller tilstand og vedlikeholdsbehov. Det jobbes i hovedsak ad hoc med de stikkrenner som forårsaker problemer.

5.1.3.5 Sandfang

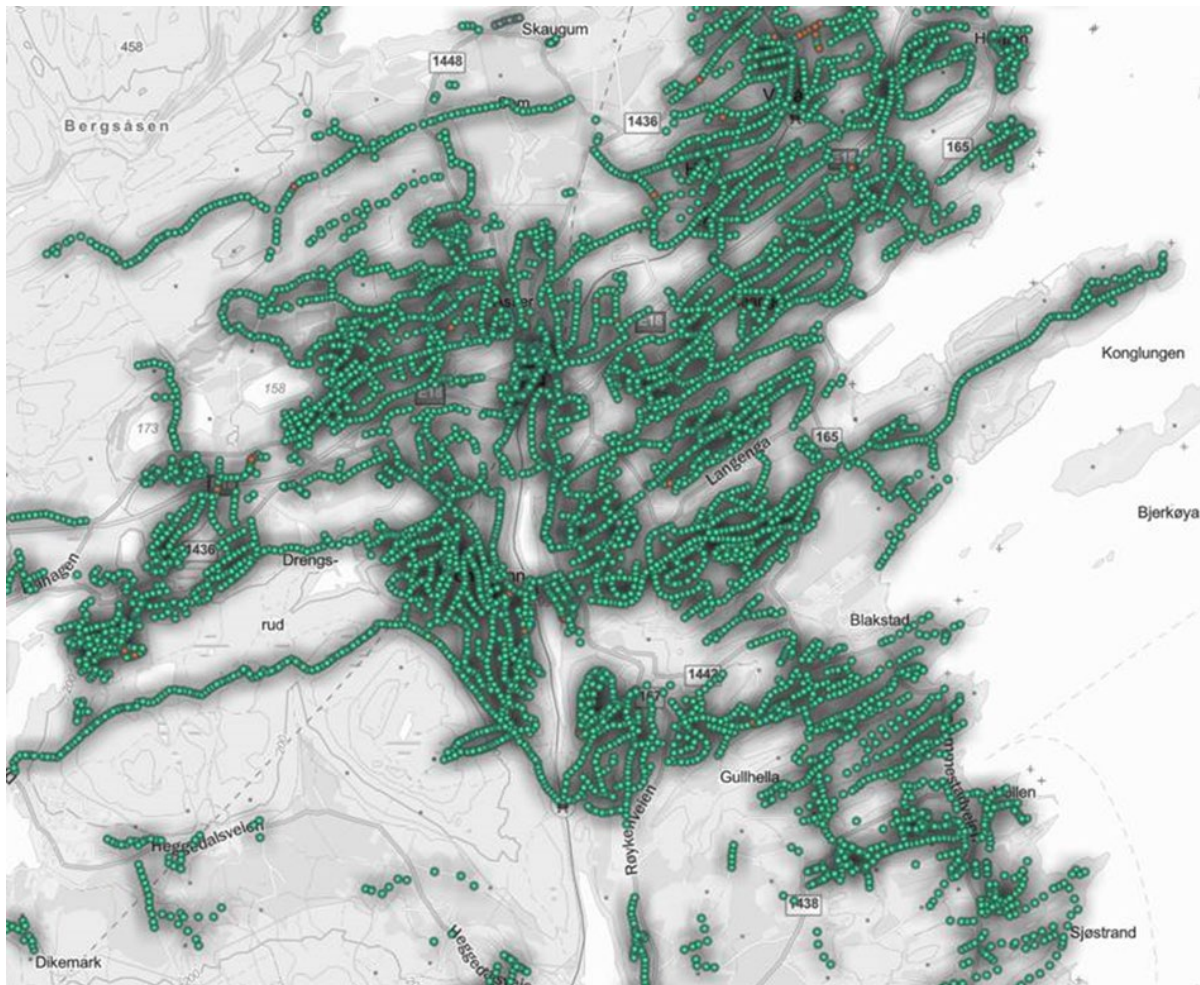
I veianleggene finnes det sluk og kummer for vannavrenning. I disse er det sandfang. Sandfang skiller ut sand, grus og jord fra vannet som renner av veiene. Formålet er å hindre tetninger og forurensning der vannet renner videre til mottak. Sandfangene må tømmes regelmessig for å sikre videre funksjon, og slammet må leveres til forskriftsmessig mottak. Det er flere tusen sandfang registrert på kommunale veier i Asker.

I 2018 kom det krav fra fylkesmannen om systematisk tømming av sandfang. Dette var tidligere nedprioritert i Asker kommune, av økonomiske hensyn. Det ble derfor satt i gang registrering og tømming av alle sandfang. Det er samtidig gjort vurderinger for å angi når hvert sandfang bør tømmes igjen (avhengig av plassering og fyllgrad).

5.1.3.6 Veily

Asker kommune drifter per 2023 ca. 16 500 belysningspunkter. Hoveddelen av disse er knyttet til offentlig vei, gang- og sykkelveier (inkludert underganger og gangfelt) og private veier. I tillegg er mange uteområder, parkeringsplasser, turveier, lysløyper og idrettsanlegg belyst av kommunen.

Når det gjelder kart og registre, så er det god oversikt over alle belysningspunkter, type mast/stolpe, kabelanlegg og strømforsyning i en egen applikasjon. For publikum så kan belysningspunkter som driftes av kommunen sees på kart, hvor det også kan meldes inn feil som mørk lampe, skader osv.



Figur 11 Gatelys Publikumsportal (arcgis.com)

Nærmere 10 000 av veilysene er LED-armaturer. De er skiftet de siste 10-12 årene, fra tidligere energikrevende og miljøfarlige lampetyper.

Asker kommune skal frem mot 2026 bytte ytterligere ca. 6000 energikrevende og eldre veilys, til moderne styrte belysningspunkt. Dette inkluderer både nattsenkning/dimming, justering av tenn-/slukketider og ombygging til målte anlegg for bedre kontroll både på energibruk og lysforurensing.

Det er i dag store variasjoner i om private veier har belysning som forsynes og vedlikeholdes av kommunen eller ikke. Dette er utfordrende av hensyn til forskjellsbehandling av private veier. Men også når kommunale budsjetter er under press og det må prioriteres imellom nødvendige driftsoppgaver på de kommunale veiene som kommunen står ansvarlig for.

Også i forhold til offentlige aktører arbeides det med et bedre grensesnitt i forhold til ansvar. For eksempel ble det 1. januar 2023, overført nesten 1000 lyspunkt tilbake til Viken (nå Akershus) langs fylkesveier. Avklaringer rundt underganger og trapper i forbindelse med slike veier er under arbeid.

5.1.3.7 Gatevarme

Det er flere sentrumsområder i dag som har gatevarme: Asker sentrum, Sætre sentrum og Heggedal sentrum. Fremtidig vil også Slemmestad sentrum (under bygging) og Spikkestad sentrum (infrastruktur ligger der, men har aldri vært satt i drift) kunne inkluderes i denne lista.

Hensyn som energibruk og kostnader, og tilstand på varmeanleggene, vil kunne medføre vurderinger i forhold til alternative måter å holde deler av disse områdene snøfrie. Hensyn til fremkommelig og arealenes egnethet for vanlig vinterdrift (brøyting, snøopplag, strøing og salting) vil vurderes opp imot energibruk og kostnader ved et gatevarmeanlegg.

5.1.3.8 Skilting

Langs kommunale veier er det anslagsvis 4300 skilt, i tillegg til skilt knyttet til de 2000 vilkårspareringsplassene kommunen forvalter.

Til skiltansvaret knyttes det oppgaver med

- nye, endrede eller midlertidige skilt (inkludert skiltvedtak)
- tilfredsstillende registre over eksisterende skilt og skiltvedtak
- håndheving av skilt (der kommunens egne trafikkbetjenter kan håndheve)
- vedlikehold av skilt

Asker kommune har i dag kun lov til å fatte egne vedtak på fareskilt, fartsgrenseskilt opp til 60 km/t og opplysningsskilt. I trafikksituasjoner hvor det kan volde til skade eller føre til alvorlig ulykke, har Asker kommune mulighet til å skilte midlertidig. Typiske situasjoner er ny (fremmed) trafikk langs skolevei eller når stans/parkering er til hinder for utrykningskjøretøy.

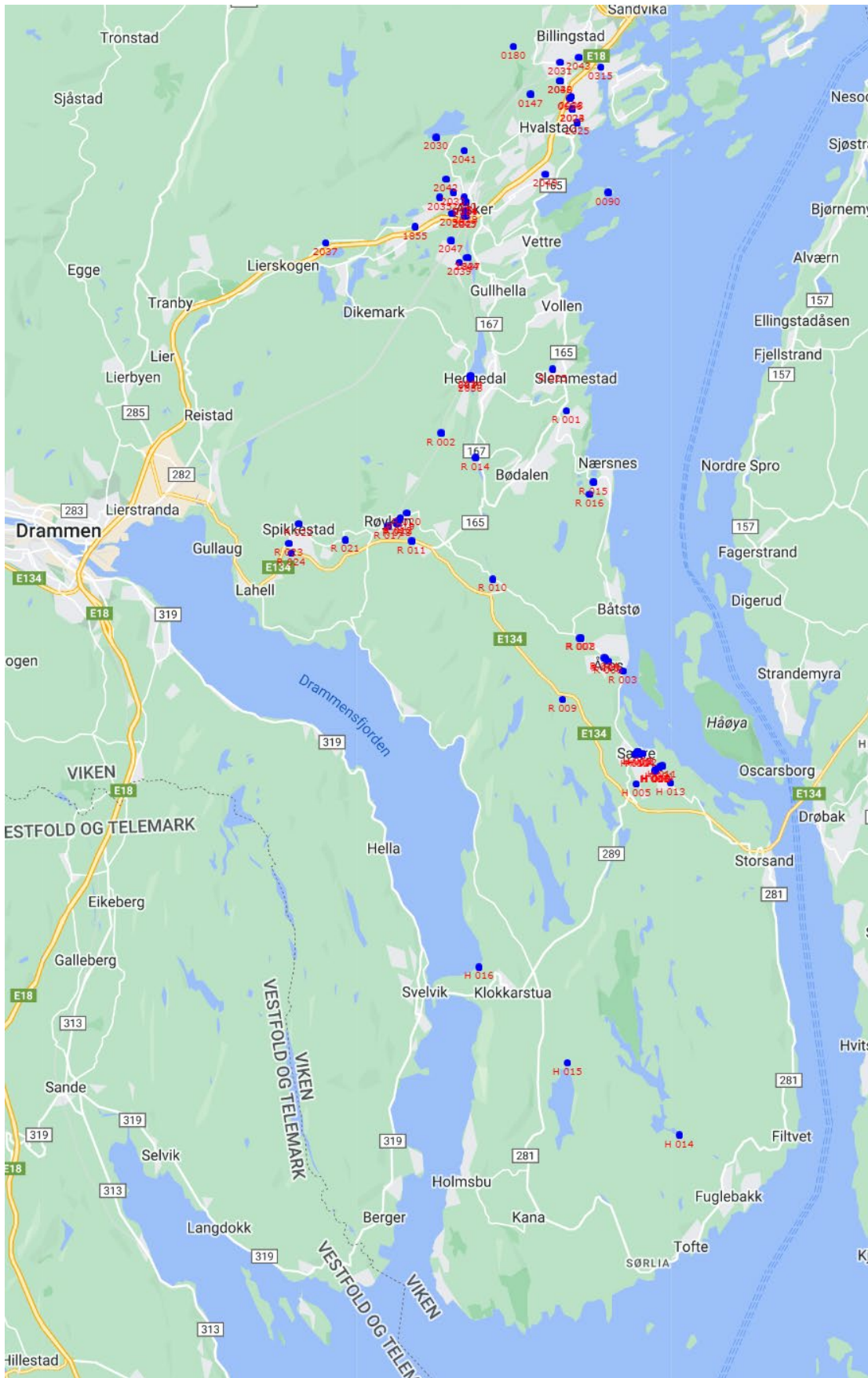
Utover dette, for eksempel for forbudsskilt, må Asker kommune forberede og sende en anmodning til Statens vegvesen, for at et nytt skilt skal være formelt godkjent.

Asker kommune ønsker å søke om å bli myndighet for trafikkregulerende skilt (også kalt skiltmyndighet) i nær fremtid. Dette vil gi bedre helhetlig sammenheng i skiltarbeidet og kortere behandlingstid.

Et skilt er gyldig selv om det for eksempel er solbleket, delvis gjemt i vegetasjon eller lignende, så lenge det er hjemlet i et skiltvedtak. Trafikkbetjenter, oppsynsmenn og publikum melder inn skilt av eldre karakter, som er inngrodd i busker/trær, står skeivt, er blitt flyttet eller satt opp ulovlig, slik at dette kan utbedres.

5.1.3.9 Bruer

Det er registrert 77 bruer som står oppført som Asker kommune sine. I henhold til vegdirektoratets føringer, skal det utføres enkeltinspeksjoner hvert år og hovedinspeksjoner hvert femte år. I tillegg utføres spesialinspeksjoner om bruer utpeker seg med dårlig tilstand og det må fastsettes tiltak.



Figur 12 Plassering av de 77 kommunale bruene i Asker.

Asker kommune får tilstandsrapporter når det utføres inspeksjon. Det er estimert et investeringsbehov på minimum 25 millioner kroner på bakgrunn av rapportene som er mottatt. To bruer skal skiftes i 2023, det gjelder gang- og sykkelbru i Røyken sentrum og veibru i Skustadgata. I 2023 skal det bestilles fem spesialrapporter og investeringsbehovet vil kunne bli betydelig når vi får disse spesialinspeksjonene på plass.

Status - Tilstand bruer.
▶ ■ Bruer med kritiske skader: 12 st.
▶ ■ Bør utbedres iløpet av 1-3 år: 48 st.
▶ ■ Bør utbedres iløpet av 4-10 år: 11 st.
▶ ■ Anmerkning, tiltak ikke nødvendig: 0 st.
▶ ■ Bruer uten skader eller anmerkninger: 0 st.

Figur 13 Oversikt over tilstandsregistreringer på kommunale bruer i Asker.

5.1.3.10 Hva er en kommunal vei?

Det er noen uklare grenseganger imellom kommunalt og private veiansvar. En liten andel av private veier mottar kommunale ressurser i form av vinterdrift, helårsdrift, drift av veilys eller annen form for støtteordning. Det er ulike årsaker og forløp til disse ansvarsfordelingene. Noen har avtaler om kommunal drift, i andre tilfeller mangler dokumentasjon.

Det som for kommunens veiforvaltning er utfordrende, er blant annet:

- Budsjetter til å ivareta kommunale veioppgaver er begrenset og ikke tilstrekkelig. Det må prioriteres hardt imellom nødvendige drifts- og vedlikeholdsoppgaver på de kommunale veiene som kommunen står ansvarlig for.
- Likebehandlingsprinsipper – hvordan forklare at noen private veier dekker egne kostnader, mens andre private veier får hjelp til dette.
- Uklart eierskap, eller manglende dokumentasjon på ansvarsdeling. Hvem tar tak i større vedlikeholdsoppgaver og oppgraderinger når det ikke er enighet om ansvar? Det ender ofte med ytterligere forfall.
- Når tilstand på privat vei med kommunal drift blir for dårlig til at «enkle» driftsoppgaver kan gjennomføres. Eksempler:
 - Veilys: kommunen har sørget for strøm og pæreskift på endel private veier, siden lysanleggene er koblet til kommunale anlegg. Men hva når anleggene blir utdaterte og ikke er forskriftsmessige? Store investeringer kreves nå på private veilys som er koblet til kommunale veilysanlegg og driftsordninger.
 - Private veier som kun brøytes av kommunen. Hva når veiens generelle tilstand blir så dårlig, at omfattende vedlikehold kreves for å kunne fortsette brøytingen på en forsvarlig måte? Det kan være grøfting, vegetasjonsrydding, hullapping/asfaltering, behandling av grusdekke med mer. Skal kommunen gjøre store investeringer i alle private veier, når vedlikehold av kommunale veier ikke kan gjennomføres grunnet begrensede budsjetter?

Samtidig som dette er utfordrende for kommunen, er også forholdene av stor betydning for de som bor langs veiene. De vil oppleve økte kostnader, dersom et privat veilag må ta over driftsansvaret. I flere tilfeller er det oppfattet at kommunen har tatt over ansvaret. Det kan være utfordrende å fremskaffe skriftlig dokumentasjon.

5.1.4 Klimatilpasning av kommunale veianlegg

Det er risiko forbundet med klimaendringer, økt nedbør og flomvann i det bygde miljø. Kommunene har ansvar for å sikre arealer, bygg og infrastruktur mot klimapåkjenninger som flom, skred og styrtregn. Det kan også medføre økt behov for drift og vedlikehold av veianleggene.

Aktuelle utfordringsområder for kommunen som veieier er blant annet følgende:

- Mangel på grøfter, stikkrenner og fungerende dreneringssystem. Ukontrollert vannavrenning kan føre til trafikkskader og skader på tilliggende bygninger og eiendommer. Det vil være økt behov for oppgradering av dreneringsanlegg.
- Hyppige fluktusjoner rundt null grader medfører mer strøing med grus. Grusen kan for eksempel smelte ned i isen ved mildvær og det må strøs på nytt når det fryser på igjen. En del av denne grusen havner i grøftene og forsterker gjentetting av grøfter. Det vil være økt behov for strøing og grøfterenskj.



Figur 14 Mye av strøgrusen havner i grøftene og bidrar over tid til tetting av grøftene. Foto: Mari Gabrielsen

- Hyppige fluktusjoner rundt null medfører store mengder vann i vei, når det regner på veier som har grøfter og sluk tett med snø. Det vil være økt behov for å åpne for vannavrenning – i forkant og eventuelt i etterkant av store regnskyll på vinteren.
- Mer intensiv nedbør og fluktusjoner imellom varmt og kaldt, kan sette i gang ras og utglidninger i tilknytning kommunale veier. Det vil være behov for forebyggende arbeid, men også opprydding i ulike situasjoner, da dette kan være uforutsigbart.
- Styrtregn kan bidra til oppfylling av kulverter/underganger. Enten ved at avrenningen ikke er tilfredsstillende eller eventuelle pumper kan være av eldre dato og ikke fungere. Det er også uklare ansvarsforhold ved noen kulverter.



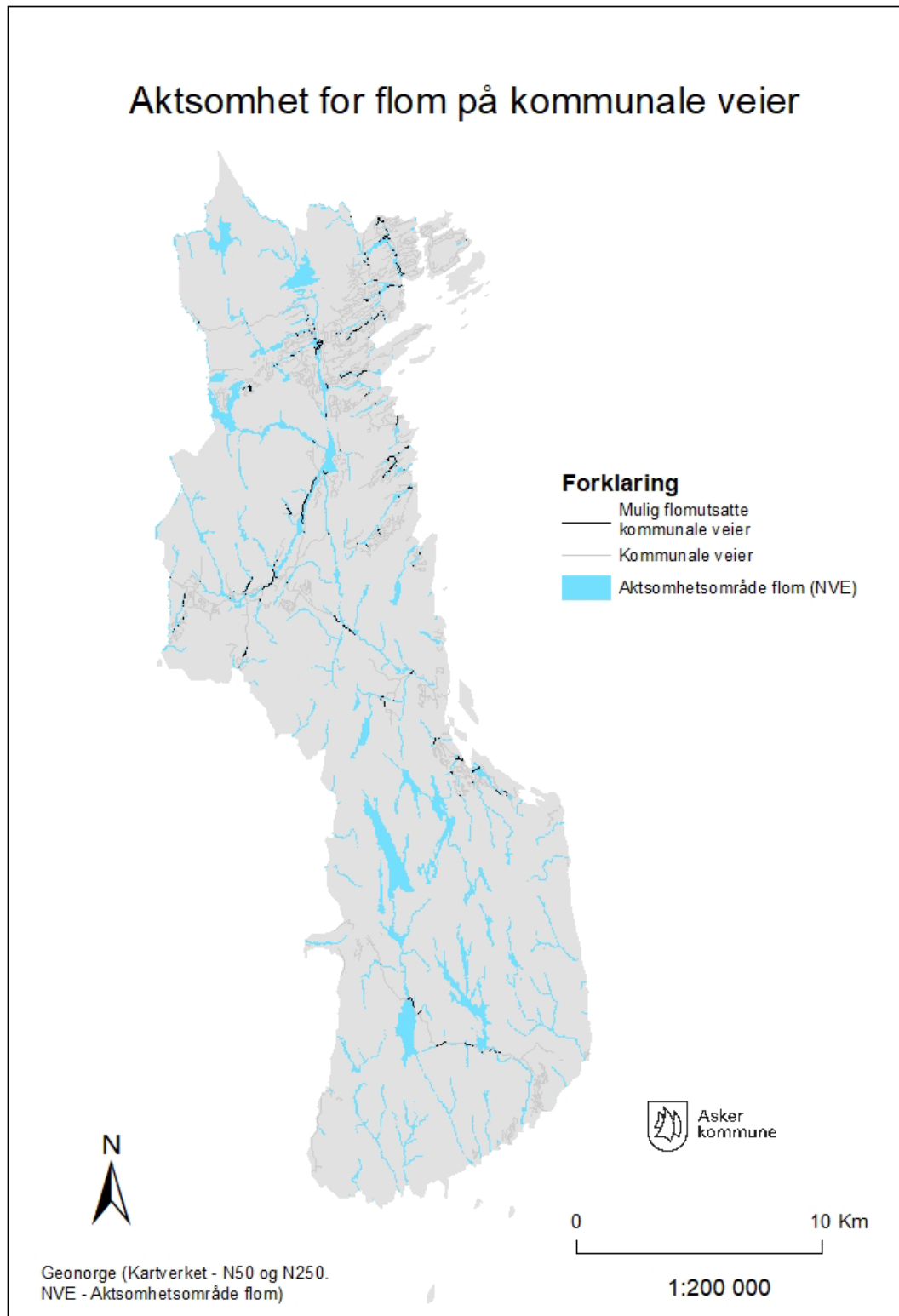
Figur 15 Vann i kulvert. Bidrar til mindre attraktive gangveier og kan være ufremkommelig for noen. Foto: Mari Gabrielsen

- Ved styrtregn tilføres mange steder ytterligere vann fra private områder eller eiendommer, som har uheldig eller ulovlig avrenning til kommunal vei.
- Kommunale veier bør ved behov kunne inngå som flomvei i et aktuelt område. Det vil være behov for systematisk arbeid med dette.

Asker kommune deltar i et prosjekt i regi av Oslo kommune med utarbeidelse av en designveileder for bruk av veier og gater som flomvei. Denne vil være klar i løpet av våren. Arbeidet som blir gjort der, vil bli tatt med inn i arbeidet med ny veinormal.

Tanken er at dette skal gjelde både eksisterende veier, men også som grunnlag når det planlegges nye veier. I praksis er det vanskelig å få til gode helhetlige løsninger for sikker bortledning av overvann i allerede utbygde områder. Knapphet til egnede arealer, mange grunneiere og store kostnader er hovedårsakene til utfordringene. Å utforme vegnettet til å lede vannet sikkert til resipient, samtidig som over- og underbygningen på veien tåler det, vurderes i mange tilfeller som den beste helhetlige løsningen i et planmessig og samfunnsøkonomisk perspektiv.

Aktsomhet for flom på kommunale veier



Figur 16 Kartet viser kommunale veier som ligger i aktsomhetsområder for flom.

5.2 Sentrumsområder

Sentrumsområder består av butikker, kontorer, boliger, spisesteder, rekreasjonsområder, veier og gjerne buss-, tog- eller båtforbindelser. Til dette er det gjerne knyttet kommunal infrastruktur, med tilhørende utviklings-, drifts- og vedlikeholdsansvar.

Etter kommunesammenslåing i 2020 ble Asker kommune større i både areal og befolkning. Det resulterte i flere sentrumsområder samlet sett og det ble pekt ut fem satsningsområder for kommunal sentrumsdrift inntil det skjer større endringer. Asker sitt hovedsentrum er Asker tettsted med rådhus. Dette er kommunens største lokasjon for arbeidsplasser, næring og handel. De fire andre tettstedene er Sætre, Spikkestad, Heggedal og Slemmestad. Utover dette vil kommunen i ulik grad være involvert i andre tettsteder i kommunen, når det kommer til drift og forvaltning.

5.2.1 Asker sentrum

Asker sentrum defineres som et vekstområde innenfor en radius på ca. 2 km fra Asker stasjon. Av sentrumsarealer som driftes og vedlikeholdes av Asker kommune, ligger de fleste av disse innenfor en radius på 1 km fra Asker stasjon. Med den utviklingen som skjer i og rundt sentrum, med omfattende utbygging av nye leiligheter og næringslokaler, så skjer det en gradvis utvidelse av arealer som anses som «sentrum» – og som derfor forventes å ha «sentrumsstandard».



Figur 17 Innenfor dette arealet på ca. 240 000 m² har Asker kommune mange arealer med sentrumsdrift.

5.2.1.1 Tilstand

Mye av infrastrukturen i Asker sentrum er fra 1990-tallet og 2000-tallet. Dette gjør at infrastrukturen er slitt der det ikke har vært gjort større vedlikehold eller oppgraderinger. Kvaliteten på gate- og byrommene i sentrum varierer både med tanke på standard, utforming og vedlikehold.

På bakgrunn av Hovedplan vei 2015–2024, ble det i 2018 satt i gang en systematisk tilstandsregistrering av Asker sentrum. Rapporten gir en samlet oversikt over tilstanden på følgende tema; dekke, vegetasjon, overvann, konstruksjoner, belysning, møblement, offentlig kunst, universell utforming og trafiksikkerhet.

- Et forhold som kan trekkes frem, er generelt store setningsskader på uteområdene i Asker sentrum. Setningene har pågått over lang tid og kan hovedsakelig tilskrives endringer av grunnvannstand som følge av bygge- og anleggsvirksomhet. Størst utfordringer oppstår inn mot bygninger som er fundamentert på peler til fjell, men der omliggende veiareal synker.

5.2.1.2 Ansvarsområder

I Asker sentrum er det mange ulike aktører som både eier grunn, forvalter og har drift innenfor sentrumsområdet. Den største aktøren er Asker kommune, siden veinettet stort sett består av kommunale veier. Det er likevel mange grensesnitt som må tas hensyn til, som for eksempel mot Akershus fylkeskommune, Akershus kollektivterminaler og Bane NOR.

Videre er det grensesnitt opp mot private eiendomsaktører og internt mellom virksomheter i kommunen. Asker kommune har et godt samarbeid med Asker Sentrum AS, som er sentrumsforeningen i Asker tettsted. Dette er svært viktig for å ha et godt bindeledd mellom de ulike aktørene i tettstedet.

Uavhengig av ansvarsdeling bør forvaltningsnivåene samarbeide og sørge for helhetlig og gjennomgående utførelse av tiltak, slik at trafikanter ikke merker delingen mellom forvaltningsnivåer. Målet må være å få en mest mulig ensartet standard og forvaltning.

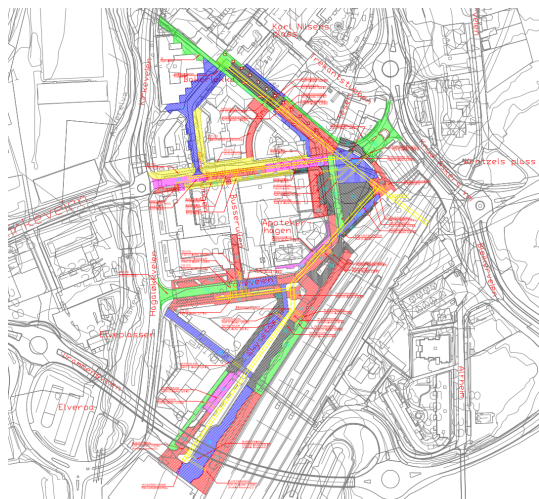
5.2.1.3 Drift og vedlikehold

Oppgaver knyttet til kommunal drift og vedlikehold i Asker sentrum består blant annet av vinterdrift og gatevarme, grøntskjøtsel og blomster, gatemøblement og lekeapparater, avfallshåndtering og renhold og en god del annet. I tillegg kommer større prosjekter som utbedring av veiareal med setningsskader, reparasjon av gatestein og asfalt, trapper, varmekabler, belysning, universell utforming og etablering av offentlig toalett.

Trivsel henger sammen med innslag av trær, planter og blomster. I Asker sentrum er det tradisjonelt mye hekk og trær. I tråd med utviklingen i andre sammenlignbare sentrumsområder, er det også i Asker satset mer på blomster i sentrum. Dette innebærer vårblomster og løk, sommerblomster, samt høstpynt i kasser og bed. Det er gjort en innsats i å få bukt med ugress uten bruk av plantevernmidler. I flere nye prosjekter er det etablert regnbed med stauder langs de kommunale veiene. I tillegg til estetisk verdi, er det også en del av overvannshåndteringen. Det er et mål om å få flere bed med stauder, noe som vil gi mer liv i sentrum, mer varierende beplantning og være et gode for både mennesker og pollinerende insekter. Når sentrum vokser, vil mer grøntstruktur falle inn under sentrumsdrift.

5.2.1.4 Gatevarme

Mesteparten av gategrunnen i Asker sentrum kan varmes opp for å håndtere snøsmelting. Kommunalt varmeanlegg dekker ca. 25 000 m². Av dette sløyfenettet er Asker torg (ca. 1 500 m²) permanent avstengt. I tillegg er det andre varmeanlegg (også private) som dekker Trekanten, Karl Nilsens plass og kulturhuset, samt et kommunalt anlegg som dekker Alfheim. Beskrivelsen under omfatter primært det kommunale anlegget i Asker sentrum.



Figur 18 Oversikt over gatevarmeanlegget i Asker sentrum, der ulike sløyfer er vist med ulike farger. Kilde: Asker kommune

Det kommunale gatevarmeanlegget i sentrum består av el-kjel, sirkulasjonspumper, varmeveksler, ekspansjonskar, m.m. Hovedrør ligger i teknisk kulvert i sentrum, og varmesløyfer ligger i sand under toppdekke. Gatevarme vil komplisere et hvert gravearbeid, både fordi rørene kan skades, og fordi alle endringer av høydenivå i gatene medfører at rørene også må endres for å ha samme overdekning. Dette vil i praksis påvirke muligheten til å gjøre mindre endringer og enkle utbedringer av setningsskader.

Hvis en gate skal rehabiliteres, må nødvendigvis gatevarmeanlegget også fornyes. Ettersom varmesløyfene ikke alltid følger veiene, må hele sløyfen graves opp og legges på nytt. Det kan medføre oppgraving av et større areal enn tiltenkt.

De kommunale anleggene er bygget over en lengre periode. Trolig er de eldste delene fra rundt 1980, mens de nyeste er fra 2022. Det har vært en del lekkasjer. Disse har hovedsakelig vært knyttet til eldre overgravinger. Man kan også se for seg at setningsskader kan skade rørene. Lekkasjer representerer forurensning, og det faktum at store deler av røranlegget er gammelt og med en historikk med lekkasjer, taler for at det er på tide med en større utskifting.

Gatevarme krever mye energi og dersom energikostnadene er spesielt høye, kan det vurderes tradisjonell vinterdrift i sentrumsarealene. Dette har imidlertid noen ulemper, som at sentrumsområdene ikke er tilrettelagt for brøyting og snøopplag, salting er lite aktuelt på grunn av miljø og slitasje, og handelsstand og kunder kan ønske bar bakke.

5.2.1.5 Universell utforming

FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne har følgende definisjon av universell utforming:

Utforming av produkter, omgivelser, program og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming. ³²

Vinteren og våren 2019 ble en detaljert kartlegging av universell utforming gjort for deler av Asker sentrum. Alle registreringene er tilgjengelig på Norgeskart.no. Utformingen i Asker sentrum varierer, mye grunnet utbygging i ulike tidsperioder, med ulik lovgivning og fokus innen universell utforming. Kartleggingen er et hjelpemiddel til å arbeide systematisk med å gjøre Asker sentrum mer tilgjengelig. Det er mye å ta tak i, men flere av tiltakene som ble nevnt i rapporten er gjennomført.

5.2.1.6 Belysning

Belysningen i Asker sentrum er av eldre dato og med store variasjoner internt i sentrumsområdet. En helhetlig tilstandsvurdering er utført. Konklusjonen er middels til dårlig tilstand og et forbedringspotensial for universell utforming (blending, riktig lys på ledelinjer med mer). En helhetlig belysningsplan for Asker sentrum er under utarbeiding og vil være klar våren 2023.

5.2.1.7 Trafikksituasjon og tilrettelegging for myke trafikanter

Asker sentrum har en variert sammensetning av trafikanter, men oppleves i hovedsak som forholdsvis trygt, med lave hastigheter i sentrumskjernen. Det er utfordringer knyttet til

- varelevering og myke trafikanter
- tilgjengelighet for syklister. Det mangler gode sykkelruter gjennom sentrum og er mange sykkeltyverier i stasjonsområdet.

5.2.2 Sætre

Sætre sentrum er et relativt kompakt sentrum med to parker i sentrumsområdet, gater og ett torg. Det er en hovedgate, Sætrealleen, som binder sammen torget med sjøen/ og havneområdet. De to parkene som ligger inne i tettstedet, Sætreparken og Elveparken, er en del av sentrumsstrukturen. Tettstedet har unike kvaliteter med boliger, serveringssteder, butikker, parker, torg, båthavn, elv, kyststi og strand/badeplass i nærhet til hverandre. Tettstedet har om lag 6000 innbyggere. Arealet som driftes i selve tettstedet er innenfor en radius på 100 - 150 m fra torget og om lag 50 000 m².

5.2.2.1 Tilstand

Sentrum er relativt nybygd og er utviklet fra 2015 til dags dato. Det er fremdeles prosjekter i tettstedet som er under regulering og som skal bygges.

5.2.2.2 Ansvarsområder

I Sætre sentrum er eiendomsgrensene slik at kommunen drifter alt fra husveggen og ut. Derfor er det mye som faller på kommunen, men det er også noen områder innenfor tettstedet som driftes av private aktører og gårdeiere. Kommunen har et viktig og nært samarbeid med Sentrumsforeningen i Sætre, samt ulike sameier og vel.

5.2.2.3 Drift/ vedlikehold

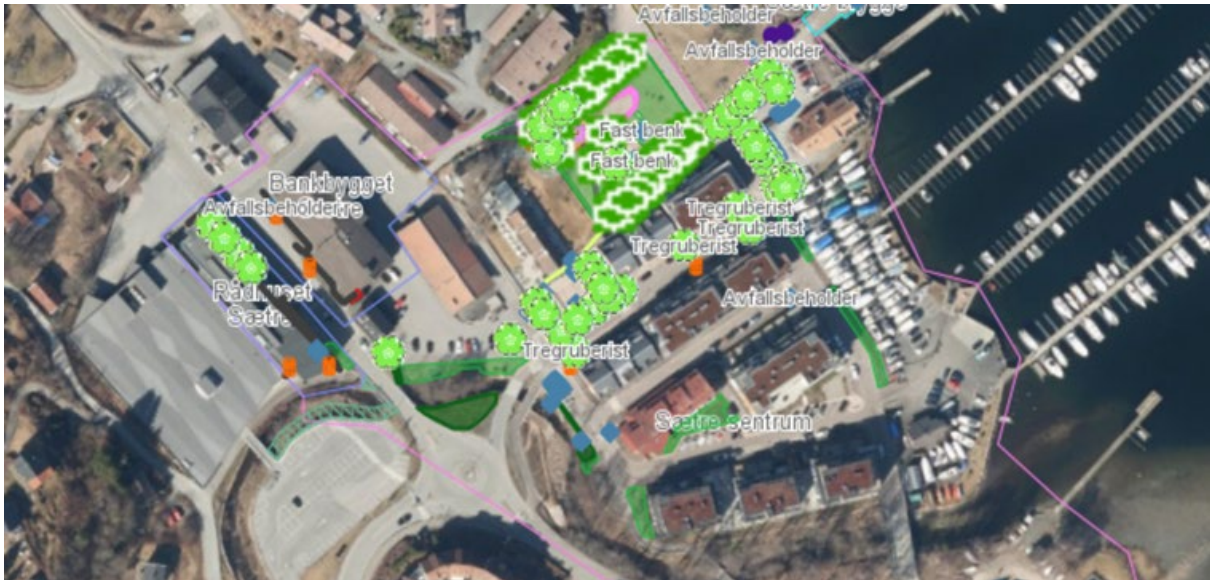
Sentrumsgatene er regulert med smale tverrsnitt og det er trangt langs fortauene. Teknisk infrastruktur, som lyktestolper, renovasjonspunkter og skiltstolper, er satt opp slik at det er

³² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-i-universell-utforming/id2850026/?ch=3>

problematisk å drifte området. Det resulterer i at vinterdriften må ha en spesialtilpasset maskinpark. Det er også utfordrende å feie fortauene.

Det er gatevarme i deler av sentrum. Anlegget driftes og eies ikke av kommunen, men det kjøpes strøm/oppvarming av arealene.

I den nye sentrumsstrukturen er det etablert bed og trær i hovedgaten (Sætrealleen) og på torget. Det er laget en skjøtselsplan for området, som vil utvides med Elveparken og områdene rundt nye bygg i Øraveien.



Figur 19 Alt av grønt, møblement og annet som driftes er lagt inn etter NS 3420 ZK. Området rundt Sætreelva og Elveparken (mot sør i bildet), må legges inn. Kilde Sweco Park

Det er ble under utbyggingen gjort noen kartlegginger, som for eksempel av Sætre-elva. Dette er et sårbart område som fungerer som gyte-elv for ørret. Dessverre er det en del fremmede arter rundt elveløpet (som parkslirekne). Dette er nesten umulig å få bort, da røttene sitter inne i muren til elva. Driften må likevel ta hensyn til dette og passe på at ikke det blir spredd mer ved gressklipping og klipping av vegetasjon.

5.2.2.4 Universell utforming

Det er lagt til rette for universell utforming i gatene, og kommunen har utført registreringer i Norgeskart.no. Selv om tettstedet er nytt, finnes det noen punkter som bør forbedres.

5.2.3 Spikkestad

Spikkestad er under utvikling og deler av sentrumsområdet er nybygd. Samtidig er tettstedsutviklingen stoppet midlertidig opp, på grunn av manglende kapasitet på vann- og avløpsanleggene.

De kommunale sentrumsarealene ligger ved Spikkestad stasjon og «Teglen», Spikkestad kirke- og kultursenter. Første del av Spikkestad torg ble ferdigstilt høsten 2016. Det er planlagt en utvidelse i nordlig retning.

5.2.3.1 Ansvarsområder

Torget driftes av kommunen, som også vil overta driften av den nye Kirkeparken når etableringsskjøtselen er over. Det er grensesnitt opp mot Bane NOR og stasjonsområdet,

men det er ikke like mange private aktører og gårdeiere her som i andre tettsteder. Kommunen har et viktig og tett samarbeid med Spikkestad Vel.

5.2.3.2 Drift/ vedlikehold

I Spikkestad sentrum er det sommerdrift, vinterdrift og tilrettelegging for rekreasjon og lek, for eksempel med sykkelbane.

Det er lagt ned gatevarmesløyfer i torget, men det er ikke koblet til en gatevarmesentral. En slik sentral er ikke bygget enda og det er uvisst når det kommer. Hvis rørene skal kobles til en gatevarmesentral må dette gås over for å trykk-testes og sjekkes om de er i stand til å bruk.

Det er mange bed på torget med stauder og buskfelt. En del av de opprinnelige staudene har ikke klart seg, grunnet tørke og mangel på garantiskjøtsel de første årene. Flere steder må derfor nye stauder plantes inn. Ved togstasjonen er det bygget en Kiss'n'ride, hvor kommunen har et regnbed i midten for å håndtere overvann.



Figur 20 Grønt, møblement og annet som driftes er lagt inn etter NS 3420 ZK. Området rundt Teglen, Kirkeparken og Kirketorget må legges inn før dette overtas.

5.2.3.3 Universell utforming

Det er lagt til rette for universell utforming på torget, og kommunen har utført registreringer i Norgeskart.no.

5.2.4 Heggedal

Heggedal har vært og er et av Asker kommunes sterkest voksende tettsteder. I sentrum har kommunen ansvar for kommunale veier, torg og park med leke- og rekreasjonsområder, i tillegg til Trans´matorn sykkelpark fra 2015. Ansvarsmessig er det et grensesnitt mellom private gårdeiere, Akershus fylkeskommune, Bane Nor, Heggedal Nærmiljøsentral, Asker kommune med flere.

I august 2022 ble nye Heggedal torg og park ferdigstilt, beliggende imellom «Sentrumstomta» og Kistefossdammen. Det er i hovedsak dette kommunale sentrumsområdet som beskrives i avsnittene under.



Figur 21 Heggedal torg og park. Foto: Henrik Slipher.

5.2.4.1 Tilstand, drift og vedlikehold

Anlegget er helt nytt og fremdeles er det garantiskjøtsel for alt det grønne (3 år), samt innenfor 5-års garantier for de tekniske anleggene og håndverket som er gjort.

Dekket som er valgt er for det meste teglstein. Fargen på teglsteinen er en spesiell gulfarge som lages kun 2 ganger i året. Kommunen har kjøpt inn et eget lager med denne steinen, med tanke på reparasjon og vedlikehold. Dette er samme teglstein som er brukt inne på Tandberg eiendom sitt område og arealene sklir derfor fint over i hverandre.

Utformingen av prosjektet utnytter den solrike plasseringen med Kistefossdammen i sør. Det er plantet rundt 48 trær av ulike sorter, mange busker og stauder. Parken fremstår frodig og har også arealer med plen.



Figur 22 Utforming og vegetasjon på Heggedal torg og park.

5.2.4.2 Gatevarme

I forbindelse med utbygging i Heggedal sentrum har Tandberg Eiendom AS bygd ut et fjernvarmeanlegg som henter jordvarme fra energibrønner i tilknytning til sentrumstomten i Heggedal.

Det er utarbeidet en avtale mellom Teas Energi AS (Tandberg Eiendom AS) og Asker kommune om fjernvarmeleveranse til torget i Heggedal. Fjernvarmen er basert på jordvarme fra energibrønner og en el-kjel ved behov. Jordvarme vil sikre kostnadseffektiv og miljøvennlig energiforsyning til Heggedal torg. Avtalen regulerer ansvarsforhold, leveransesikkerhet, leverandørens plikt til konkurransedyktige anskaffer med mer.

Torget er delt opp i tre områder, hvor gatevarme i hver enkelt sløyfe kan slås av og på etter behov. Torgareal med gatevarme utgjør til sammen rundt 700 m². De tre områdene er prioritert i en rekkefølge fra 1 (viktigst) til 3 (minst viktig). Hvis det er behov for å spare kostnader eller energi, skal området med høyest prioritet bli slått av til slutt. I en slik situasjon må torget brøytes og strøs etter behov vinterhalvåret.

Asker kommune eier infrastrukturen for gatevarmen tilknyttet torget, dvs. rør og påkobling til fjernvarmeanlegget. Dersom det på et senere tidspunkt skulle bli behov for reparasjoner/utbytting av rør som kommunen eier, vil det være kostnader som tilfaller kommunen.

5.2.4.3 Universell utforming

Det er i planleggings- og utviklingsfasen jobbet med tilrettelegging for alle, i dette nye sentrumsområdet i Heggedal.

Gangveier og ramper har gode stigningsforhold, og det er montert (eller skal monteres) rekkverk og antisklibelegg. Flere hvilebenker i parken har ryggstøtte og armlene. Det er gatevarme på torget, slik at det skal være lett å komme seg frem her på vinterhalvåret. Det er ikke benyttet allergifremkallende vekster eller trær i de nye plantefeltene.

Det er lagt opp til forutsigbare gangveier som skal være enkle å orientere seg i. Kontrastene mellom de ulike materialene på bakken og omgivelsene rundt er brukt for å skape sikre ganglinjer. Det er ikke lagt inn ekstra taktile ledelinjer siden dette er et lite område og det er vanskelig å definere hva som er målpunkt. De naturlige kontrastene i seg selv vil være nok til å være ledende.

5.2.4.4 Trafikksituasjon og tilrettelegging for myke trafikanter

Torget er utformet for de myke trafikantene og innbyr ikke til biltrafikk. Veien over torget er regulert som en gang- og sykkelvei med tillatt kjøreadkomst til eiendommene. Det er også nødvendig å ha en kjøreadkomst til torget for blant annet utrykningskjøretøy. Der det er kjøreadkomst, er teglsteinen satt på høykant for å være kjøresterk.

5.2.5 Slemmestad

Slemmestad sentrum er under stor ombygging. Den kommunale sentrumsdriften er for tiden av mer sporadisk karakter. Det er både private og offentlige utbyggingsprosjekter. Grensesnittet for kommunal drift og vedlikehold i fremtiden er fortsatt under avklaring, men det vil bli en god andel kommunale veier, torg, parker og friluftsområder. Hovedsakelig vil drift av kommunale sentrumsområder starte opp for alvor i 2026-28. Det jobbes i mellomtiden med dialog med utbyggere, for å gi innspill til byggeprosjektene – som igjen kan legge til rette for gode løsninger for kommunal drift.

5.3 Parkering

I Asker kommune er det en blanding av offentlige og private parkeringsplasser. Parkeringsregisteret er et landsdekkende register over parkeringsområder med «vilkårsparkering». Registeret viser hvem som er ansvarlig for områdene og vilkårsparkering betyr at det er bestemte vilkår for parkeringen. Det kan for eksempel være at brukerne må betale og/eller at det er tidsbegrensninger.

I Asker er det i parkeringsregisteret registrert ca. 10 500 offentlig tilgjengelige parkeringsplasser, hvorav 2000 kommunale og 8500 private. Av disse befinner nesten halvparten seg i Asker sentrum (over 1000 kommunale og ca. 3100 private).

Det er også parkeringsplasser som ikke er i parkeringsregisteret. Vi har i overkant av 8000 parkeringsplasser ved for eksempel formålsbygg som barnehager, skoler og helsehus, samt ved friområder og idrettsanlegg. De fleste av disse har ikke avgift eller tidsbegrensing. For noen av dem er det reserverte plasser til ansatte, besøkende eller beboere. De fleste av parkeringsplassene ved formålsbygg tilhører Asker kommune.³³

I tillegg er det et stort, men uvisst omfang av private p-plasser ved boliger og arbeidsplasser som ikke er offentlig tilgjengelig.

5.3.1 Kommunale plasser

Parkeringsstrategien til Asker kommune omhandler hvordan kommunens egne parkeringsarealer skal forvaltes. I hovedsak gjelder det plassene som ligger i tettsteder og på kommunal innfartsparkering.

For å unngå at biler blir stående på parkeringsplasser over lengre tid, er det makstid for parkering på alle parkeringsplasser som forvaltes av kommunen.

Parkeringsforvaltning kan bidra til å bygge opp under kommunens miljømål på flere måter. Avgiftsparkering kan bidra til økt motivasjon til alternative fremkomstmidler, og det har vært standard i Asker kommune å sette avgiftsnivået høyest der presset er størst og alternativene til bilkjøring flest. Som et incitament for innføring av utslippsfrie biler har det i flere år vært vanlig med redusert pris for avgiftsparkering for denne typer kjøretøy. For tiden er det halv pris. Kommunens parkeringsapp informerer om dette. Det arbeides også med at appen skal gi informasjon om ledig kapasitet på kommunale parkeringsområder.

Avgiftsnivå og betalingsordninger

Asker kommune opererer i dag med følgende satser:

- høy sats, avgift 40 kr/time
- middels sats, avgift 25 kr/time
- lav sats avgift 10 kr/time
- dagsbillett på innfartsparkering (høyt press), 40 kroner
- dagsbillett på innfartsparkering (middels press), 25 kroner

Sted	Fri parkering (i reguleringstid)	Avgiftsregulering	Regulerings-tid	Makstid
Asker sentrum	Korttids-parkering, 15 min	Høy sats	7-19 (7-16)	3 timer
Sætre sentrum	1 time	Gratis 1. time, deretter høy sats	7-19 (7-16)	3 timer

³³ Kilder: Parkeringsregisteret og kommunal kartlegging ved Asker kommune

Holmsbu	Ingen	Høy sats	9- 21 alle dager	3 timer
Innfartsparkering, høyt press	Ingen	Dagsbillett	7-19 (7-16)	72 timer
Innfartsparkering, Middels press	Ingen	Dagsbillett	7-19 (7-16)	72 timer
Innfartsparkering, lavt press	Hele døgnet	Gratis	Ingen	72 timer
Utfartsparkering	Hele døgnet	Gratis, eller avtale med frivillig lag	Ingen	72 timer
DNB-tomt og Hvamodden	3 timer	Gratis 1. time, deretter middels sats	Hele døgnet	72 timer
Idrettsarenaer	Hele døgnet	Gratis, eller avtale med frivillig lag	Ingen	24 timer
Risenga-området	2 timer	Gratis 1. og 2. time, deretter høy sats	Hele døgnet	3 timer
Ansattparkering Risenga	2 timer	Dagsbillett mot registrering	Hele døgnet	12 timer
Risenga P-hus	2 timer	Gratis 1. og 2. time, deretter høy sats	Hele døgnet	Ingen
Fredtunveien	2 timer	Gratis 1. og 2. time, deretter dagsbillett	Ingen	72 timer
Formålsbygg	Hele døgnet	Gratis	Hele døgnet	24 timer
Ansattparkering i Asker sentrum	Ingen	Dagsbillett	7-19 (7-16)	24 timer

5.3.2 Innfartsparkering

Asker kommune har kommunale innfartsparkeringsplasser følgende steder:

- Asker sentrum (Askerholmen og Elveroa, ca. 337 plasser)
- Fredtunveien (ca. 215 plasser)
- Vollen (ca. 158 plasser)
- Slemmestad (midlertidig, under utvikling)

Alle er regulert med avgift og tidsbegrensing.

For noen år tilbake ble det tilrettelagt noen mindre parkeringsplasser langs Slemmestadveien, i tilknytning busstilbudet.

I tillegg er det en rekke parkeringsplasser som i praksis brukes eller kan brukes som innfartsparkering, selv om de ikke er regulert for det. Eksempler på det er Bjerkås idrettsbane, Holmen Sanitet, p-plassene ved Thon hotell Vettre, Blakstad Bryggevei, Bråset bo- og omsorgssenter og Teglverksveien 2 i Spikkestad. Her mangler en komplett kartlegging.

Bane nord har ca. 850 parkeringsplasser ved sine stasjoner i Asker, hvorav ca. 470 i Asker sentrum.

Et lite knippe andre innfartsparkeringsplasser eies og driftes også kommersielt.

Asker kommune vedtok i 2014 «Strategi for innfartsparkering og tilgjengelighet til kollektivsystemet». Denne strategien ble det også referert til i Intensjonsavtalen om sammenslåing av kommunene Hurum, Røyken og Asker fra 2016. Strategien fastla at pendlerparkeringstilbudet ved Asker stasjon ikke skulle øke. Mating med buss til tog skulle prioriteres, sammen med sykkelveier og sykkelparkeringsanlegg. Det sto i strategien at nye bilparkeringsanlegg burde lokaliseres utenfor sentre, med shuttlebuss til høyfrekvent kollektivtilbud. Ved lokalstasjonene og viktige busstopp kunne bilparkering etableres, etter en konkret konsekvensvurdering.

5.3.3 Privat parkering

Samlet er det ca. 8500 registrerte private parkeringsplasser, som driftes av forskjellige parkeringstilbydere. Det er forskjellige avgifter, gratisperioder og tidsbegrensinger fra sted til sted.

Asker kommune kontrollerer i dag parkeringsplasser for enkelte private eiendomsbesittere i Asker sentrum. Dette er blitt gjort i håp om å få til en ensartet parkeringspolitikk. Imidlertid har det vist seg at de private eiendomsbesitterene har avvikende syn på avgiftsnivået og tidsbestemmelsene kommunen har. Kontroll av privat parkering anses å ligge utenfor hva som er en naturlig oppgave for kommunen og ble anbefalt avvirket i kommunens parkeringsstrategi.

5.3.4 Arealplanlegging for parkering

Normene for hva som kreves eller tillates av parkeringsplasser ved nybygg, har utviklet seg i tråd med nasjonale og kommunale målsetninger innen areal- og transportplanlegging. Tabellen under er fra parkeringsnormen, som er tillegg til bestemmelsene for ny kommuneplan 2023-2035, som ble vedtatt av Asker kommunestyre 13. juni 2023.

8.1 Parkeringsnorm (pbl. § 11-9, nr. 5)				
Enhet: per 100 m ² BRA. Unntak er markert (U)	Jf. kommuneplanens arealplankart og definisjoner i tillegg 4			
Biloppstillings - plass skal være minimum 18 m ² .				
Arealformål	Sentrumsformål	Prioritert vekstområde	Kollektivnære områder	Kommunen for øvrig
Nord for nullvekstlinjen ₁				

Frittliggende småhus-bebyggelse <i>Pr. boenhet (U)</i>	Avsatt areal til minimum 2 garasjeplasser for bil pr. hovedbruksenhet og 1 biloppstillingsplass for sekundær boenhet			
Konsentrert småhus-bebyggelse <i>Pr. boenhet (U)</i>	1,2 - 2,2 biloppstillingsplass og min. 3 sykkeloppstillingsplass 10 % av p-plassene til bil skal være gjesteparkering og min. 1 p-plass skal være HC –parkering. Gjeste- og HC-parkering skal være fellesareal.			
Blokker Bestemmelser i punkt 4 gjelder.	Maks 1,0 biloppstillingsplass	1 - 1,2 biloppstillingsplass	1 - 1,5 biloppstillingsplass	1 - 2 biloppstillingsplass
	Min. 3 sykkeloppstilling s- plasser	Min. 3 sykkeloppstilling s- plasser	Min. 3 sykkeloppstilling s- plasser	Min. 3 sykkeloppstilling s- plasser
Kontor Bestemmelser i punkt 2 gjelder.	maks 0,5 biloppstillingsplass	maks 1 biloppstillingsplass	maks 1 biloppstillingsplass	maks 1 biloppstillingsplass
	Min. 2 sykkeloppstilling s- plasser	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min.1 sykkeloppstilling s- plass	Min.1 sykkeloppstilling s- plass
Forretning Bestemmelser i punkt 1 gjelder.	Maks 3 biloppstillingsplasser	Maks 2 biloppstillingsplasser	Maks 1,5 biloppstillingsplasser	Maks 1,5 biloppstillingsplasser
	Min. 1,2 sykkeloppstilling s- plass	Min. 2 sykkeloppstilling s- plass	Min. 2 sykkeloppstilling s- plass	Min. 2 sykkeloppstilling s- plass
Fritids-bebyggelse <i>Pr. boenhet (U)</i>	Min. 1 biloppstillingsplass			
Sør for nullvekstlinjen ₁				
Frittliggende småhus-bebyggelse <i>Pr. boenhet (U)</i>	Avsatt areal til minimum 2 garasjeplasser for bil pr. hovedbruksenhet og 1 biloppstillingsplass for sekundær boenhet			
Konsentrert småhus-bebyggelse <i>Pr. boenhet (U)</i>	1,2 - 2,2 biloppstillingsplass og min. 2 sykkeloppstillingsplass 10 % av p-plassene til bil skal være gjesteparkering og min. 1 p-plass skal være HC –parkering. Gjeste- og HC-parkering skal være fellesareal.			
Blokker	Maks 1,5 biloppstillingsplass	2 biloppstillingsplasser	2 biloppstillingsplasser	1 - 2,2 biloppstillingsplass

Bestemmelser i punkt 4 gjelder.	Min. 3 sykkeloppstilling s- plass	Min. 3 sykkeloppstilling s- plass	Min. 2 sykkeloppstilling s- plass	Min. 2 sykkeloppstilling s- plass
	Maks 2 biloppstillingsplasser	Maks 2 biloppstillingsplasser	Maks 2 biloppstillingsplasser	Maks 2 biloppstillingsplasser

Kontor Bestemmelser i punkt 2 gjelder.	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass
Forretning Bestemmelser i punkt 1 gjelder.	Maks 3 biloppstillings- plasser	Maks 3 biloppstillings- plasser	Maks 3 biloppstillings- plasser	Maks 2 biloppstillings- plasser
	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min. 1 sykkeloppstilling s- plass	Min. 0,5 sykkeloppstilling s- plass
Fritids- bebyggelse Pr. boenhet (U)	<i>Min. 1 biloppstillingsplass</i>			
Anbefalte parkeringsnormer for andre virksomheter				
	Biloppstillingsplasser		Sykkel- /mopedoppstillingsplasser	
Plasskrevende varehandel Bestemmelser i punkt 1 gjelder.	0,5 - 1,5		Min. 1	
Industri og lager Bestemmelser i punkt 2 gjelder.	0,3 - 1		Min. 0,5	
Institusjoner, kirker etc. Bestemmelser i punkt 3 gjelder.	0,2 - 1		vurderes særskilt	
Skole Bestemmelser i punkt 3 gjelder.	0,2 - 1		vurderes særskilt	
Barnehage Bestemmelser i punkt 3 gjelder.	0,5 - 2		vurderes særskilt	
Idrett og kultur Bestemmelser i punkt 3 gjelder.	vurderes særskilt		vurderes særskilt	

Parkeringskravet bestemmes vanligvis gjennom reguleringsplan og skal i de fleste tilfeller ligge innenfor gitte intervaller.

God kollektivtilgjengelighet og tettere bebyggelse tilsier en lav norm for bil. Dårlig kollektivtilbud tilsier en høyere norm for bil.

BRA – beregnes etter teknisk forskrift, men eksklusiv parkeringsareal.

1. Generelt

Kommuneplanens parkeringsnorm gjelder der vedtatte arealplaner henviser til parkeringsnorm, samt der ikke annet er bestemt i den enkelte plan

2. Forretning og service, sentrumsformål og plasskrevende varehandel

a. Det skal tilrettelegges for sambruk av bilparkeringsplasser, basert på mobilitetsplan for aktuelt område.

- b. Nye parkeringsplasser skal fortrinnsvis etableres under bakken.
- c. Minst 5 %, og minimum 1 plass, av parkeringsplassene skal etableres som HC- plasser, og kommer i tillegg til normkravet.
- d. Minst 50 % av sykkelparkeringsplassene skal være under tak.
Sykkelparkering skal ha god arkitektonisk- og bruksmessig kvalitet og 5 % skal være tilpasset lastesykkel, sykkelvogner etc.
- e. Ved alle utbyggingsprosjekter med felles parkeringsanlegg, skal det være sikret tilstrekkelig strømtilførsel til at det kan etableres opplegg for el-billading på alle p-plassene.

3. Kontor og næringsformål

- a. Nye parkeringsplasser skal fortrinnsvis etableres under bakken.
- b. Minst 5 %, og minimum 1 plass, av parkeringsplassene skal etableres som HC- plasser, og kommer i tillegg til normkravet.
- c. Minst 50 % av sykkelparkeringsplassene skal være under tak.
Sykkelparkering skal ha god arkitektonisk- og bruksmessig kvalitet og 5 % skal være tilpasset lastesykkel, sykkelvogner etc.
- d. Alle utbyggingsprosjekter med felles parkeringsanlegg, skal sikre tilstrekkelig strømtilførsel for etablering av el-billading på alle parkeringsplassene.

4. Skole/ undervisning, barnehage, idrett, kultur og kombinerte formål

- a. Det skal tilrettelegges for sambruk av bilparkeringsplasser basert på mobilitetsplan for aktuelt område.
- b. Minst 5 %, og minimum 1 plass, av parkeringsplassene skal etableres som HC- plasser, og kommer i tillegg til normkravet.
- c. Minst 50 % av sykkelparkeringsplassene skal være under tak.
Sykkelparkering skal ha god arkitektonisk- og bruksmessig kvalitet og 5 % skal være tilpasset lastesykkel, sykkelvogner etc.
- d. Ved alle utbyggingsprosjekter med felles parkeringsanlegg, skal det være sikret tilstrekkelig strømtilførsel til at det kan etableres opplegg for el-billading på alle p-plassene for ansatte.

5. Blokker

- a. Innenfor prioritert vekstområde (jf. Temakart areal og transport) skal bildeling vurderes, basert på mobilitetsplan for området. I prosjekter større enn 50 enheter skal bildeling etableres.
- b. Minst 20 % av boenhetene skal frikobles fra parkeringsplass, for å sikre at leilighet og parkeringsplass kan selges separat (jf. Boligsosial strategi). Alle P-plasser skal disponeres av beboere i sameiet.
- c. Nye parkeringsplasser skal fortrinnsvis etableres under bakken. Ved alle utbyggingsprosjekter med felles parkeringsanlegg, skal det være sikret tilstrekkelig strømtilførsel til at det kan etableres opplegg for el-billading på alle p-plassene.
- d. Gjesteparkering er inkludert i normtallene. Gjesteparkering skal etableres som fellesareal.
- e. Minst 5 %, og minimum 1 plass, av parkeringsplassene skal etableres som HC- plasser, og kommer i tillegg til normkravet. HC-plasser skal etableres som fellesareal.
- f. Parkeringsplass for kommunale hjemmetjenester etc. skal sikres som del av gjesteparkeringen.
- g. Minst 50 % av sykkelparkeringsplassene skal være under tak. Sykkelparkering skal ha god arkitektonisk- og bruksmessig kvalitet og 5 % skal være tilpasset ulike typer som lastesykkel og sykkelvogner etc.
- h. Det skal utarbeides mobilitetsplan for etablering eller bruksendring av boligformål på mer enn 1000 m² BRA.

5.4 Fergekaier

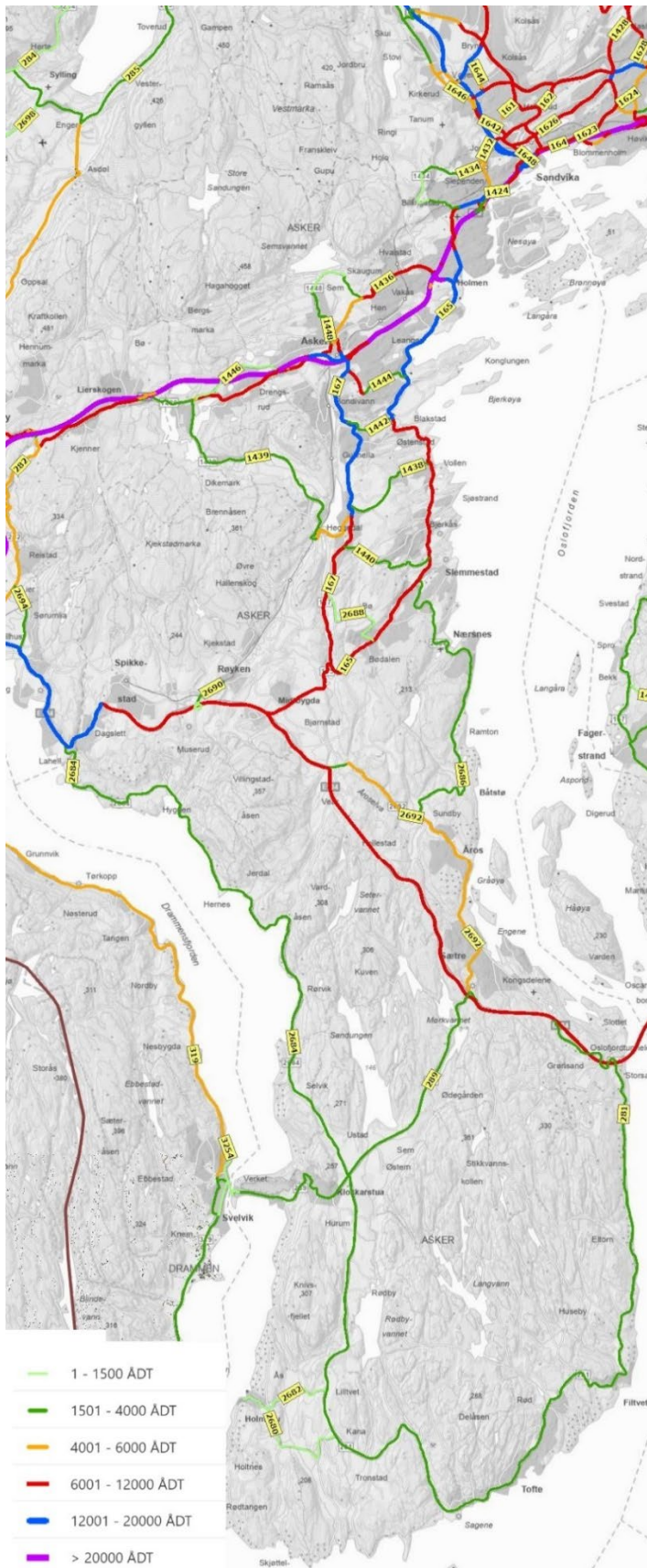
I Asker kommune er det i dag tre ferjeanløp med kollektivtilbud fra Ruter. Det er Vollen, Slemmestad og Filtvet. Asker kommune forvalter den fysiske infrastrukturen på land, for at ferjene skal kunne legge til. Tilstanden på bryggeanleggene varierer. Slemmestad har i 2023 fått enkelte oppgraderinger og vil fungere for nåværende ferjer. Filtvet har store mangler.

Ruter stiller nye krav til kaianleggene, i forbindelse med større og tyngre ferger som forventes satt i drift muligens i 2024.

I Slemmestad er et nytt kaianlegg under planlegging og vil kunne være klart tidligst i slutten av 2024. Dette vil være tilpasset nye ferger og inkludere mulighet for batteribytte for ferjene. Kommunen skal drifte anlegget, trolig med unntak av batteribyttefasilitetene. Det vil være nødvendig med avklaringer rundt infrastrukturen på Vollen og Filtvet i forhold til nye ferjer.

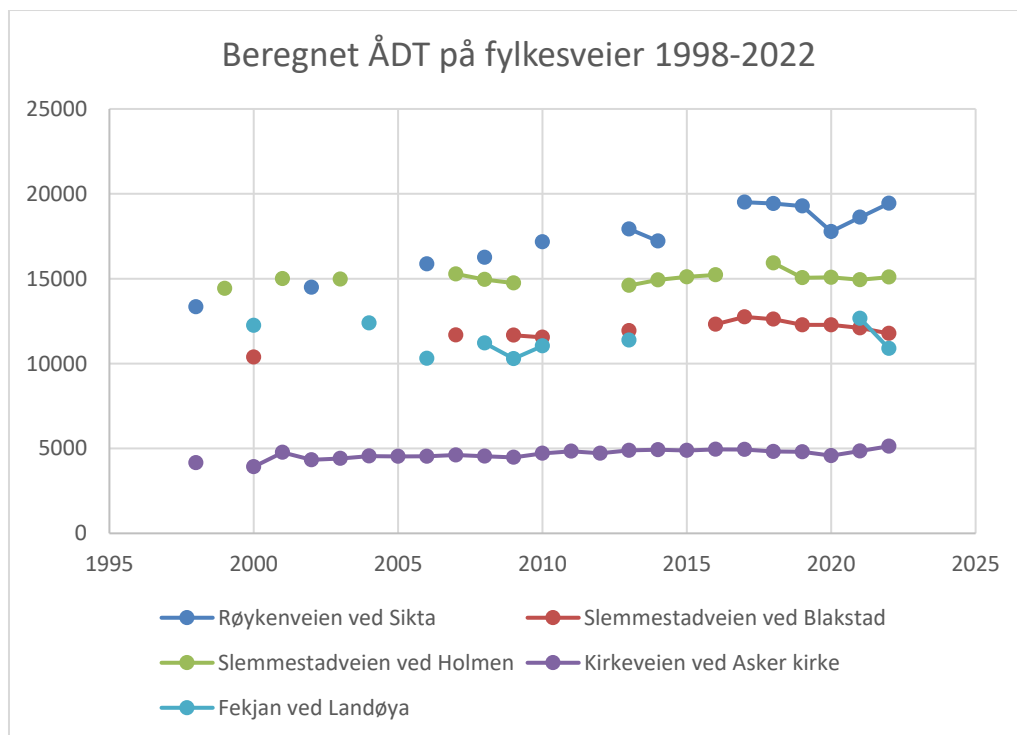
5.5 Fylkesveinettet

Akershus fylkeskommune eier fylkesveiene i Asker kommune. Totalt er det om lag 160 km fylkesvei i Asker. Figuren under viser en oversikt over døgntrafikk (ÅDT) for fylkesveiene i Asker. Røykenveien og Slemmestadveien er de fylkesveiene i Asker som har høyest ÅDT. Drammensveien er også høyt trafikkert. Inn mot E18 har disse tre fylkesveiene en ÅDT på ca. 20 000 kjøretøy hvert døgn i snitt. Lenger unna E18-tilknytningene, går ÅDT-en gradvis ned.



Figur 23 ÅDT på fylkesveiene i Asker. Kilde Viken fylkeskommune, webbaserert kartløsning feb.2023³⁴

³⁴ Viken fylkeskommune. Bilde fra kartportal (Hentet 22.12.2022).



Figur 24 Utviklingen i ÅDT på fire punkter langs fylkesveiene. Kilde Trafikkdata.no 24.03.23.

På siden trafikkdata.no finnes målinger og beregninger av trafikkmengde på fylkesveier, statlige veier og noen kommunale veier. En del av målingene er kontinuerlige, slik at man kan se utviklingen over tid. Andre målinger er kun periodisk og er brukt for å beregne ÅDT i et gitt år. Det siste er tilfellet for mange av målingene i Asker sør, derfor er ingen veier herfra inkludert i tabellen som viser utvikling fra 1998-2022.

Spesielt Røykenveien (målt ved Sikta/Gullhella) skiller seg ut med en kraftig vekst fra 13-14000 biler i døgnet rundt årtusenskiftet, til de siste årene å ligge jevnt på om lag 20 000 biler i døgnet (med unntak av korona-tiden).

På flere fylkesveier oppleves det kø for både biler og busser, dette beskrives nærmere i avsnittet om framkommelighet for buss.

Viken fylkeskommune overtok vedlikeholdsansvaret for mange fylkesveier i Asker, gjennom fylkesreformen i 2020. Ifølge Viken manglet de da oversikt over vedlikeholdsetterlepet. Nå jobber de etter 4-årsplaner for reasfaltering og har et måleteam som følger slitasjen på veiene. Flere strekninger på fylkesveier i Asker er reasfaltert siden 2020 og i 2023 står deler av Slemmestadveien (Leangbukta-Vollen) for tur³⁵.

³⁵ <https://viken.no/tjenester/vei-og-kollektiv/fylkesvei/drift-og-vedlikehold/asfaltering/>

5.6 Riksveinettet/Europaveier

5.6.1 E18



Dagens E18 gjennom Asker og Bærum har en årsdøgntrafikk (ÅDT) på rundt 90 000 kjøretøy. Det gjør veien til en av Norges mest trafikkerte veistrekninger. Strekningen er hovedinnfartsåre og gjennomfartsåre til Oslo fra vest. Veien har mye kollektivtrafikk og er viktig for næringslivet. Videre er E18 en viktig transportåre mot kontinentet med tilknytninger til internasjonale ferge- og havneterminaler i Oslo.

Prognoser for befolkningsutvikling, regional økonomi og trafikk peker i retning av fortsatt vekst, mens trafikkmengde ved Oslo grense har vært relativt stabilt i lengre tid.

De store trafikkmengdene forårsaker i dag forsinkelser og køproblemer på E18-strekningen. Bussene har dårlig fremkommelighet, spesielt ut av Oslo og på tverrgående ruter. Dagens trafikksituasjon er en stor miljøbelastning for de mange som bor og arbeider nær veien, og E18 er en barriere for by- og stedsutvikling.

Veiprojektet E18 Vestkorridoren skal redusere disse problemene. Det nye hovedvegssystemet skal ikke føre til mer privatbiltrafikk, men det skal sikre at flere kan reise kollektivt, sykle eller gå. Næringstransporten skal prioriteres.

Færre enn i dag vil bli plaget av støy og støv, ved blant annet å skille hovedvei og lokalvei og legge store deler av hovedvegssystemet i tunnel, skal prosjektet legge til rette for by- og stedsutvikling.

Etappe 1: E18 Lysaker-Ramstadsletta

Prosjektet omfatter ny E18 mellom Lysaker og Ramstadsletta, ny vegforbindelse til Fornebu (Vestre lenke), ny vegforbindelse til Gjønnnes (Gjønnestunnelen) gang- og sykkelveger og tilpasninger til lokalveger. Byggearbeid startet i november 2020. For tiden pågår forberedende anleggsarbeider på strekningen Fornebukrysset-Strand. Det foregår også anleggsarbeider på strekningen Strand-Ramstadsletta. E18-delen av prosjektet planlegges åpnet for trafikk i 2028/2029, og hele prosjektet ventes ferdigstilt i 2030. Prosjektet er endret fra egen separat bussvei, til kollektivfelt. Dette blir førende for videre planlegging av etappe 2 og 3.

Etappe 2: E18 Ramstadsletta-Nesbru

Det pågår arbeid med reguleringsplan på strekningen E18 Ramstadsletta-Nesbru. Strekningen inngår i vedtatt kommunedelplan for E18 Slependsen-Drengsrud fra november 2016.

Etappe 2 er i forslag til ny NTP 2025-2036 tatt ut av planporteføljen og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden. Det vil likevel kunne være aktivitet på strekningene i perioden. Eksempelvis kan det være aktuelt å løse noen av utfordringene ved vurdering av rimeligere løsninger, bruk av ny teknologi, eller forsterket drift og vedlikehold. En utvidelse av E18 med etablering av sammenhengende 3 felt på hele strekningen fra Holmen til Asker kan være et aktuelt tiltak som det jobbes med uavhengig av E18 Vestkorridoren

Etappe 3: E18 Nesbru-Drengsrud

Strekningen inngår i vedtatt kommunedelplan for E18 Slependsen-Drengsrud fra november 2016. Planområdet omfatter E18 fra Slependsenkrysset vest/IEKA til Oreholtkrysset, samt Røykenveien fra Lensmannslia til Asker sentrum og Slemmestadveien fra Hval til Ravensborg. Omlegging av dagens Røykenvei utenom Asker sentrum og omlegging av Slemmestadveien utenom Holmen inngikk i vedtatt kommuneplan. Gjennomgående hovedsykkeltrasé og bussvei/kollektivfelt er også inkludert i vedtatt kommunedelplan.

Etappe 3 er ikke med i stortingsmelding Nasjonal transportplan for perioden 2025-2036 som ble godkjent i statsråd 22. mars 2024.

5.6.2 E134

E134 er en europavei som kommer fra Sør-Vestlandet, via Kongsberg og Drammen, går gjennom Asker sør og videre under fjorden til Drøbak og Frogn.

E134 Dagslett - E18 (Lier)



Statens vegvesen har, i samarbeid med Lier og Asker kommuner, utarbeidet kommunedelplan med konsekvensutredning for E134 på strekningen Dagslett i Asker kommune og til E18 i Lier kommune. Asker kommune behandlet den delen av planforslaget som er i Asker kommune. Prosjektet skal omfatte ny firefelts vei, som tar trafikken utenom boligområdene. Strekningen er en viktig innfartsåre mot Drammen, og i andre retningen til Oslofjordtunnelen og forbindelsen videre mellom E6 og E18. Kommunedelplan for strekningen ble vedtatt høsten 2022 og regulerings-planarbeidet er påbegynt. Dette er et viktig prosjekt som vil erstatte en av strekningene på dagens riksveinett med dårligst standard på Østlandet, ikke minst sett i lys av trafikkmengde. Prosjektet vil også potensielt påvirke fylkesveinettet og veivalg i Asker. Sammen med andre tiltak, vil prosjektet kunne redusere trafikkbildet på de problematiske strekningene Slemmestadveien og Røykenveien. Prosjektet er en del av planporteføljen i Nasjonal Transportplan (NTP) 2025-2036.

E134 Oslofjordforbindelsen – byggetrinn 2



Det første byggetrinnet av Oslofjordtunnelen ble åpnet i 2000 og omfattet bygging av E134 fra Bjørnstad i daværende Røyken kommune til Vassum i Frogn kommune. Oslofjordtunnelen mellom Måna og Verpen, Frogntunnelen og Vassumtunnelen utgjør en del av E134 og Oslofjordforbindelsen.

Hensikten med byggetrinn 2 er

- å lage en sikker kryssing av Oslofjorden i eksisterende trase for E134
- å utvide fra 2 til 4 felt mellom Måna og Vassum
- å bedre veisystemet på Hurumsiden av Oslofjordtunnelen

Dette innebærer blant annet

- å bygge et nytt løp i Oslofjordtunnelen på 7,4 kilometer
- å bygge et nytt løp i Frogntunnelen på 1,6 kilometer
- å utvide Vassumtunnelen slik at den får to gjennomgående løp
- å utvide fra to til firefelts veg mellom tunnelåpningen på Måna og fram til E6 på Vassum

Reguleringsplan E134 for Frogn og Hurum (nå Asker) kommuner ble vedtatt februar 2015.

Byggetrinn 2 ble prioritert i statsbudsjettet for 2024. Statens vegvesen planlegger oppstart på anskaffelsesprosessen våren 2024 og at anleggsarbeidene starter opp i 2025. Anlegget ventes åpnet for trafikk i 2032.

5.7 Private veier

I Asker kommunes registre kategoriseres nær 750 km av veinettet som privat vei. Noen av disse eies av Oslo kommune (Dikemark), mens mesteparten er under ansvar hos andre grunneiere og brukere av veiene.

Lov om vegar (veglova) skiller mellom offentlige og private veier. Offentlige veier er i henhold til § 1 «veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private.»

Når en vei kun benyttes som atkomst til et fåtall boliger, vil den i henhold til lovteksten over, ikke regnes som åpen for allmenn ferdsel. Det betyr likevel ikke at det er ulovlig for andre å kjøre eller gå der.

I henhold til vei- og gatenormalen i Asker kommune reguleres en ny vei til privat vei, dersom det er maksimalt 10 boenheter i tilknytning veien.

Lov om vegar (veglova) beskriver i § 54 plikten til å vedlikeholde private veier, hos enhver som eier, bruker eller har bruksrett til veien. Disse utgjør et veilag.

En del private veier driftes og vedlikeholdes i dag av Asker kommune. Dette kan skyldes at de fremstår spesielt viktige for eksempel som skolevei eller til andre samfunnsnyttige formål. Eller det kan skyldes at det til ulike tider og av ulike grunner er avtalt kommunal drift. Det kan tenkes at slik praksis bør begrunnes på likt grunnlag, slik at veier av samme karakter får lik behandling hos kommunen.

I gamle Asker kommune ble det gjennomført en politisk sak, der det ble vedtatt å gradvis fjerne oppgraderingstilskudd som ble gitt til visse velveier, med tanke på kommunal overtakelse av disse. Det ble i saken silt ut veier som var spesielt samfunnsnyttige, som for eksempel skolevei for langt flere enn de som bor der, tilgang til stasjonsområde/knutepunkt eller hadde høy gjennomgangstrafikk. Veier som ikke falt under de vedtatte kriteriene, fikk ikke tilbud om oppgradering og kommunal overtakelse.

I nye Asker ble det gjort forsøk på en opprydding i veier som var i «gråsonen» imellom privat og kommunalt ansvar. Dette ble gjort i forbindelse med kommunesammenslåing og som et forsøk på forene ulik praksis i de gamle kommunene og danne et felles grensesnitt inn i den nye kommunen. Saken ble ikke landet.

6 Transportsystemet og reisevaner i Asker

Innbyggerne i Asker, og besøkende til kommunen, har et sammensatt transporttilbud de kan benytte. Man har mulighet til å kjøre bil, bruke sykkel og sparkesykkel (med eller uten hjelpemotor), man kan gå eller benytte kollektivtransport og bildelingsordninger.

Tilretteleggingen for ulike transportformer varierer ut ifra hvor man bor og hvor man skal. Generelt er tilbudene flere der det bor og jobber mange mennesker samlet.

I en moderne tettstedsutvikling, legges det til rette for at innbyggeren i størst mulig grad skal dekke sitt transportbehov ved hjelp av miljøvennlig og helsefremmende transport. Bildeling og nye boformer på mindre areal reduserer ressursbruk og fotavtrykk for den enkelte.

Elementære daglige behov dekkes helst innenfor gang- og sykkelavstand. For å få til dette legger Asker kommune prinsippene for samordnet areal og transportplanlegging³⁶ til grunn for sin planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av vei- og trafikksystemet.

Transportpyramiden brukes aktivt i arealplanleggingen.



Figur 25 Transportpyramiden. Basert på Statens vegvesen/TØI

Steds- og knutepunktutvikling basert på kollektivtransport er sentralt i dette bildet. I kommuneplanens samfunnsdel blir kommunens «senterstruktur» beskrevet. Denne ble først definert i intensjonsavtalen for sammenslåing av de tre tidligere kommunene. Her slås fast at Asker sentrum er kommunesenter, mens de ni tettstedene Tofte, Sætre, Spikkestad, Røyken, Slemmestad, Vollen, Heggedal, Dikemark og Holmen er pekt ut som lokalsentre. Disse skal være lokale servicesentre og ha møteplasser og tilbud innen kultur, underholdning og rekreasjon. De skal også ha et mer utvidet kollektivtilbud. For å unngå økt transportbehov

³⁶ Akershus Fylkeskommune. 2018. Regional plan for klima og energi i Akershus. (https://viken.no/_f/p1/id8d8f217-08fe-4c28-bc34-98c2981850f2/regional-plan-for-klima-og-energi-akershus-2018-2050.pdf)

må det planlegges for lokal handel. Nye formålsbygg, som kultur-, idrett-, og fritidsarenaer, må etableres i sentrene for å øke tilgjengeligheten og redusere transportbehovet.

Noen sentrale funn fra reisevaneundersøkelse³⁷ gjennomført i Asker i 2023 er at:

- 91 % av de over 18 har førerkort
- 47 % bor i husholdning med 2+ biler
- 70 % av yrkesaktive med førerkort og tilgang til bil har parkeringsmulighet hos sin arbeidsgiver. Av disse er 91% av parkeringsplassene gratis.
- 27% av reisene er under 3 km
- 62 % av reisene foretas med bil (sjåfør eller passasjer), gange og sykkel 21 % og kollektiv 14 %. Det er en nedgang i bilandelen og økning i kollektivandelen fra reisevaneundersøkelsen gjort i 2016/2017
- Til sammen har lokalområdene Røyken, Spikkestad, Sætre og Tofte den høyeste bilandelen, med et gjennomsnitt på 72 % i 2023.
- ca. 4 av 5 reiser foregår innad i egen kommune

i reisevaneundersøkelsen blant kommunale ansatte fra 2017³⁸ kom det fram at 70-80 % av kommunalt ansatte kjører bil til jobb 3+ dager i uken

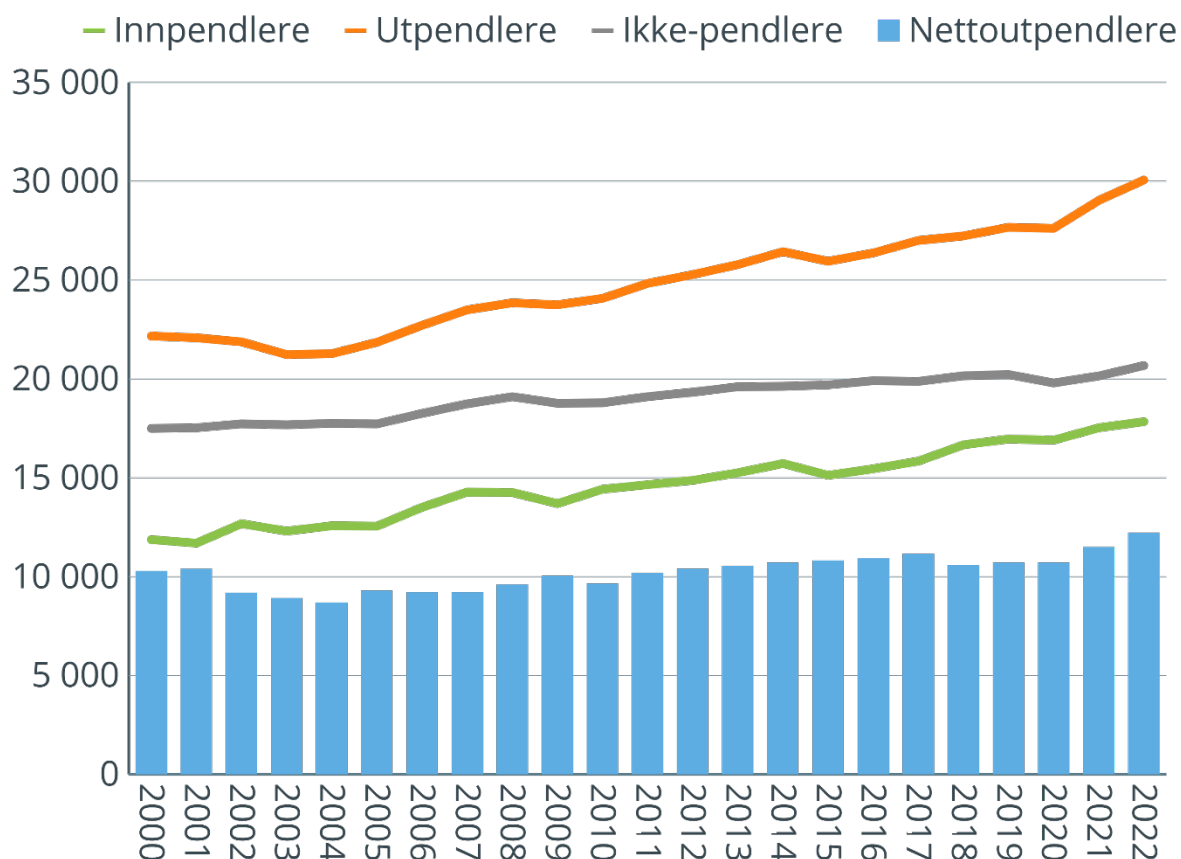
Det er mange som pendler ut og inn av Asker hver dag. Antall personer som pendler ut av Asker har økt fra 22 000 i 2000 til 30 000 i 2022. På samme tidsperiode har innpendlingen økt fra 12 000 til 18 000. Det er altså langt flere som pendler ut av kommunen enn inn.³⁹

³⁷ Asplan Viak, 2023. Reisevaner i Asker kommune. Resultater fra første halvår, 2023)

³⁸ Urbanet Analyse, 2019. Reisevaner i nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum.

(<https://www.asplanviak.no/prosjekter/reisevaner-i-nye-asker-kommune-asker-roeyken-og-hurum/>)

³⁹ Telemarksforskning. Regional analyse. [Regional analyse](#)



Figur 26 Antall utpendlere, innpendlere og nettoppendling i Asker. Kilde Telemarksforkning

Det pendles inn til 46 % av arbeidsplassene i Asker, mens 59 % av sysselsatte har arbeidsted utenfor kommunen. Til sammenligning pendles det inn til 62 % av arbeidsplassene i Bærum.³⁹ Av de som pendler ut av Asker er det klart flest som pendler til Oslo. Det var 14 500 personer som bodde i Asker og pendlet til Oslo i 2022.³⁹

Det er stor forskjell på pendling fra de tidligere kommunen i Asker. Både i størrelse på befolkning og pendlerstrømmer. I tidligere Hurum er det veldig mange som bor og jobber i samme kommune. Det reelle antallet pendlere fra Hurum til Vestkorridoren (Oslo, Bærum, Asker) er begrenset, og presser i så grad lite på problemområdene E18, Røykenveien og Slemmestadveien. I gamle Røyken jobber bare 1 av 4 i egen kommune, mens det er mye utpendling i hovedsak nordover mot E18. I gamle Asker (her ikke medberegnet de nordligste områdene) er det en betydelig andel som jobber i Asker kommune, i tillegg til at over 50 % jobber i Oslo og Bærum. Dette bidrar til stort press på lokalveiene og hovedveiene inn mot hovedstaden. Tallene er fra 2017, og vi antar at tendensen er den samme.

Hurum			Røyken			Asker syd*		
Arbeidskommune	Antall arbeidstakere	Prosent	Arbeidskommune	Antall arbeidstakere	Prosent	Arbeidskommune	Antall arbeidstakere	Prosent
Hurum	1795	39 %	Røyken	2762	25 %	Asker (Hele gml Asker)	2762	40 %
Oslo	558	12 %	Oslo	2145	19 %	Oslo	2145	31 %
Røyken	402	9 %	Asker	1939	17 %	Bærum	1939	20 %
Asker	371	8 %	Bærum	1348	12 %	Drammen	1348	3 %
Drammen	364	8 %	Drammen	1050	9 %	Røyken	1050	2 %
Bærum	258	8 %	Hurum	225	2 %	Annet (Follo, Lier mm)	393	4 %
Annet (Follo, Lier mm)	714	16 %	Annet (Follo, Lier mm)	1804	16 %	Totalt	9637	100 %
Totalt	4462	100 %	Totalt	11273	100 %			

Figur 27 Pendling fra de tidligere tre kommunene. *Asker syd er her alle kretser syd for E18 frem til Grunnkrets Holmen. Holmen og øst for Holmen er ikke med i analysen. ⁴⁰

6.1 Gange, sykkel og mikromobilitet

Folkehelseundersøkelsen fra 2021 viste at gjennomsnittlig for Asker svarte 56,9 % god/svært god på spørsmålet «Opplever du at gang- og sykkelveier er godt utbygde i ditt nærområde?» Mest fornøyd var de som bor i sentrumskjernen, sentrum vest, sentrum øst og Dikemark, hvor 72,6-73,3 % svarte god/svært god på spørsmålet. Mens beboerne på Sætre og Slemmestad var minst fornøyd hvor henholdsvis 23,6 og 28,2 % svarte god/svært god på spørsmålet.

6.1.1 Gange

Tilbudet i Asker for gående består hovedsakelig av

- Gang- og sykkelveier
- Fortau langs kjørevei
- Boligveier med blandet trafikk, der det grunnet lav trafikkmengde og fart, ikke er anlagt fortau eller lignende
- Snarveier og turstier

Transportformen gange er den som for mange er mest tilgjengelig. For funksjonsfriske er det ikke behov for utstyr eller avhengighet av andre for å bruke gange både som transportmiddel og til rekreasjon. Man er imidlertid avhengig av at det fysiske anlegget er god nok tilrettelagt.

⁴⁰ Transportutredning Hurum, Røyken og Søndre Asker. Utarbeidet for Buskerud Fylkeskommune, 2017, Analyse & Strategi AS



Figur 28 God drift på gangveinettet er viktig for bevegelsesfrihet og mosjon. Foto: Tove Lauluten.

For at tilbudet skal fremstå attraktivt og trygt, er det mange drifts- og vedlikeholdssoppgaver som skal utføres. Dette er gjerne oppgaver som kommer i årstidssykluser, som vårfeiling, frisiktsrydding, asfaltlapping og brøyting/strøing.

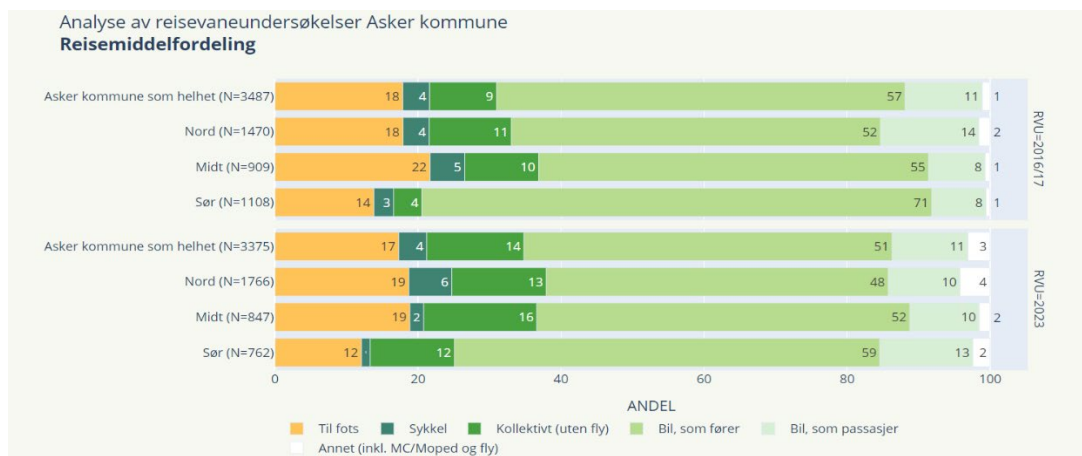
For eldre er det spesielt viktig å redusere risiko for fallskader. Manglende belysning, ujevnt underlagt og løse kantstein kan medføre snublefare. Mange eldre kvier seg for å gå ut på vinteren. Også for personer med funksjonsnedsettelse er drift spesielt viktig, for eksempel kan rullestolbrukere miste veigrep ved is og snø og ansamlinger av vann og grus.

I tillegg til veier med organisert drift og vedlikehold, er det mange snarveier og smutt som er en viktig del av gangsystemet i Asker. Disse kan bidra til at flere velger å gå, ved å gi tidsbesparelser på veien eller være interessante og hyggelige etapper som en del av veien. Det finnes ikke en helhetlig oversikt over snarveier og smutt/tråkk i Asker. Dette er interessant å innhente, med tanke på helhetlig planlegging, sikre tilgjengelighet og informasjon om at de finnes.

6.1.1.1 Reisevaner gange

Reisevaneundersøkelsen fra 2023⁴¹ viser at 17 % av den daglige reisen ble gjort til fots i Asker kommune. Andel daglige reiser som ble gjort til fots var minst i sone sør (lokalområdene Røyken, Spikkestad, Sætre og Tofte), hvor 12% av reisene ble gjort til fots.

⁴¹ Asplan Viak, 2023. Reisevaner i Asker kommune. Resultater fra første halvår, 2023)



Figur 29 Transportmiddelfordeling på daglige reiser i %. Fra Reisevaneundersøkelse gjennomført i 2016/2017 og 2023.⁴¹

Sammenlignet med resultat fra reisevaneundersøkelsen gjennomført i 2016/2017 er det ikke store endringer i andelen reiser som gjennomføres til fots. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen for 2013/2014 viser at 20 % av daglige reiser ble gjort til fots i Asker og Bærum.⁴² Det er derfor en forholdsvis stabil andel reiser til fots fra 2013/14 til 2016/17, på rundt 20%.

I 2016/17 er gangandelen høyest i alderen 13-17 år (38 %) og 55 år+ (23 %). Det er færrest som går i alderen 35-44 år (8 %). Gangandelen per aldersgruppe er ikke en del av resultatene fra reisevaneundersøkelsen gjennomført i 2023.

Reisevaneundersøkelsen fra 2023 viser at de fleste gangturene i Asker kommune er korte. 36 % av reisene er kortere enn 1 kilometer. Halvparten er under 1,3 kilometer. Og til sammen er 69 % av reisene under 3 kilometer. Dette er ganske ulike tall fra reisevaneundersøkelsen fra 2016/2017, som viste at 67% av gangturene var under 1 kilometer, og ytterligere 28 % vara mellom 1 og 2,9 kilometer lange. Reiselengder er en utfordring i reisevaneundersøkelsene, og man skal tolke resultatene med varsomhet. Men dette er en indikasjon på at en stor andel av gangturene gjennomført er relativt korte.

Reisens formål påvirker i stor grad valg av transportmiddel. Ca. 1/3 av de lokale fritidsreisene skjer til fots, mens 11% av arbeidsreisene skjer fots.³⁷

I 2018 ble det gjennomført en lokal reisevaneundersøkelse blant kommunalt ansatt i kommunene Asker, Røyken og Hurum. Den viste at mellom 7 % og 14 % går til jobb, flest i Hurum kommune og omegn av Asker sentrum og færrest i Røyken kommune.⁴¹ Tallene er forholdsvis like på sommeren og vinteren.

⁴² Prosam (2015): Reisevaner i Osloområdet. En analyse av den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14



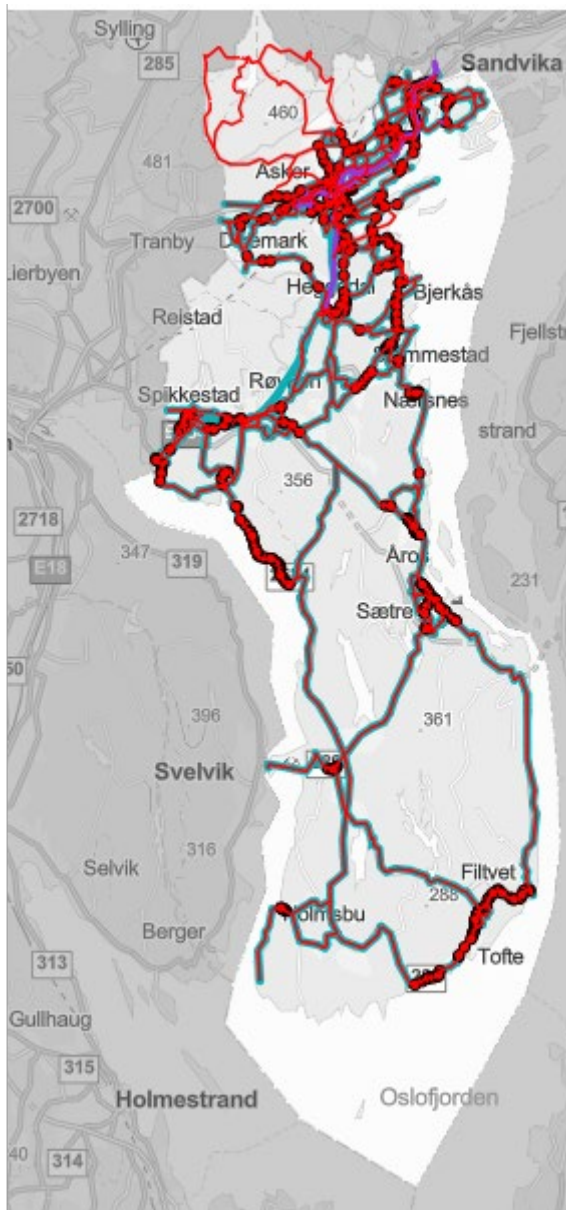
Figur 30 Overganger mellom gang og sykkelveier, gangfelt o.l. er kritiske soner, der hauger av gjenliggende snø kan være til stor hinder. Foto: Tove Lauluten.

6.1.2 Sykkel

Tilbudet i Asker for syklende består hovedsakelig av gang- og sykkelveier, kjøreveier og til dels fortau, der arealet deles med henholdsvis gående og kjørende. Det er noen egne sykkelanlegg, det vil si sykkelfelt og «sykkelvei med fortau». Eksempel på sistnevnte er strekningen fra Varnar Arena på Risenga og ned Langenga. Sykkelinfrastrukturen består også av tilgjengelig sykkelparkering. Dette finnes i ulike varianter i Asker, alt fra utendørs stativer uten tak, til innendørs i «sykkelhotell».

Avdeling for Analyse og geodata har utarbeidet en oversikt over sykkelveier og sykkelkryssinger i Asker. Dette er en digital kartløsning, som oppdateres fortløpende. Kartløsningen er tilgjengelig her: [Samferdsel og mobilitet - kunnskapsgrunnlag \(arcgis.com\)](https://www.arcgis.com)

Et skjermbilde av kartet for sykkelveiene er vist under.



Figur 31 Kart over sykkelveier og sykkelkryssinger i Asker. Tatt fra digital kartløsning

Utviklingen innen elsykler (også elsparkesykler) utfordrer den fysiske tilretteleggingen og bruken av de delte gang- og sykkelveiene, da farten jevnt over kan holdes høyere på disse.

Barrierer som kan hindre god mobilitet i alle ønskelige retninger, er E18, høytrafikkerte fylkesveier og jernbanen. Gang- og sykkelveitilbudet mangler også enkelte tilrettelagte tverrforbindelser mellom Slemmestadveien og Røykenveien. Det er ingen spesiell tilrettelegging for syklister i sentrumsområdene.

Akershus fylkeskommune og Asker kommune deler ansvaret for sykkelveinettet i Asker, dette gjelder både utvikling, oppgradering, drift og vedlikehold.

For å bidra til tryggere og mer fristende sykkeltilbud, er drift og vedlikehold av sykkelnettet viktig. Asker kommune har i hovedsak to standarder på veier som inngår i sykkelveinettet:

- Ordinære gang- og sykkelveier (OGS). Utløsende mengde snø er 3 cm (5 cm ved vedvarende snøfall) og maksimal tid for gjennombrøyting av hver rode er 6 timer.

- Prioriterte gang- og sykkelveier (PGS). Utløsende mengde snø er 1 cm og maksimal tid for gjennombrøyting av hver rode er 3 timer.

De prioriterte gang- og sykkelveiene er valgt ut ifra mengde trafikanter og at de leder inn mot mye brukte knutepunkter. Det er en mer kostbar drift, men gir også et resultat som innbyr i langt større grad til sykling hele året. Det kommer også andre trafikanter, som gående (og spesielt med funksjonsnedsettelse, barnevogn e.l.) til gode. Flere helårssyklister, kan også redusere antall biler i kø og dermed gi bedre fremkommelighet for de som må kjøre.

Akershus fylkeskommune har tilsvarende standard som de prioriterte kommunale gang- og sykkelveiene, på sine fylkesveier i Asker. Det vil si brøyting på 1 cm snø. Dessverre er erfaringene fra flere år, at denne standarden ikke alltid følges godt opp på enkelte fylkesveier i Asker. Problemstillingen er løftet fra administrasjon i kommunen flere ganger. Fordi kommunens og fylkeskommunens gang- og sykkelveier henger sammen, er det ikke heldig med stor variasjon i fremkommelighet for den som prøver å sykle vinterstid.



Figur 3032 Vinterdrift av gang- og sykkelvei i Asker. Foto: Tove Lauluten.

Hensiktsmessig sykkelparkering er viktig alle steder man ønsker å sette fra seg sykkelen. Tilbudet består av avlåst innendørs sykkelparkering, blant annet på Heggedal stasjon og Asker stasjon, sykkelbokser (Risenga svømmehall) og utendørs sykkelstativer med og uten tak. I tillegg har en del arbeidsplasser innendørs sykkelparkering.

Dessverre er det mange sykkeltyverier, spesielt fra stasjonsområdet i Asker sentrum. Det jobbes med tryggere løsninger i dette området.



Figur 3133 Grindegården sykkelparkering ved Asker stasjon. Foto: Tove Lauluten.

6.1.2.1 Reisevaner sykkel

For å vurdere hvordan og hvor mye Askerfolk benytter sykkel i hverdagen, kan vi kombinere data fra sykkeltellere og svar på reisevaneundersøkelser.

Sykkeltellere

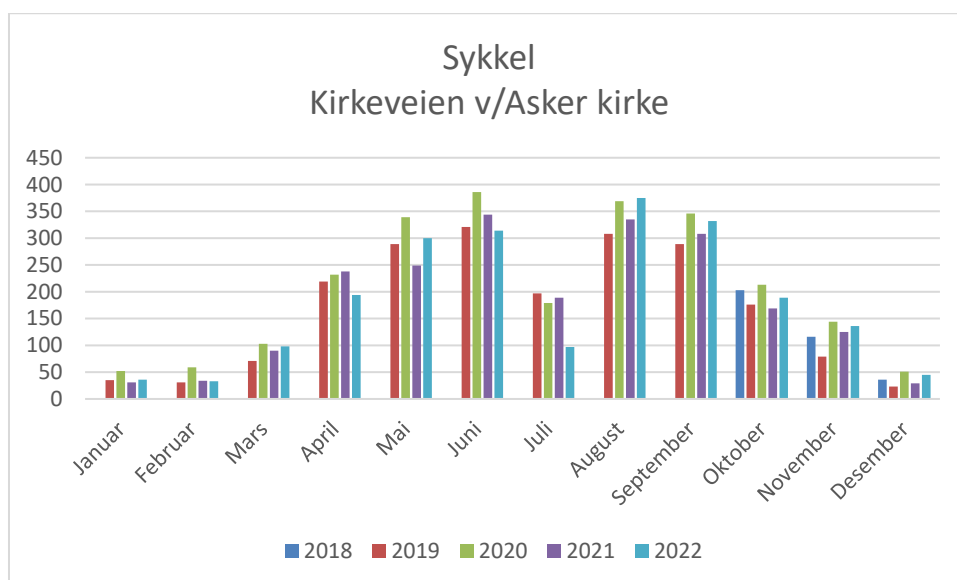
Det finnes syv operative sykkeltellere i Asker per februar 2023. Alle står på fylkesvei og driftes av Statens vegvesen/Akershus fylkeskommune. Asker kommune har hatt tilgang til sykkeltellere i Røyken, Spikkestad og Slemmestad. Dessverre har ombygging av veisystem eller andre årsaker medført ustabil datafangst, og resultatene kan ikke benyttes.

Gjennomsnittlig antall syklister per dag i måneden august er presentert i tabellen under. År 2020 er utelatt, da dette var sterkt preget av korona.

Sykkelteller	Antall sykklister per døgn (i snitt) i måneden august ⁴³		
	2022	2021	2019
Fekjan ved Landøya	483	-	-
Slemmestadveien ved Syverstad	382	350	371
Kirkeveien ved Asker kirke	375	335	308
Bleikerveien ved Asker sentrum	543	-	-
Drammensveien ved Kongsskogen	276	302	-
Røykenveien ved Eidssletta	233	229	210
Slemmestadveien ved Bjerkåsveien	142	123	90

Figur 34 Sykkeltellere i Asker

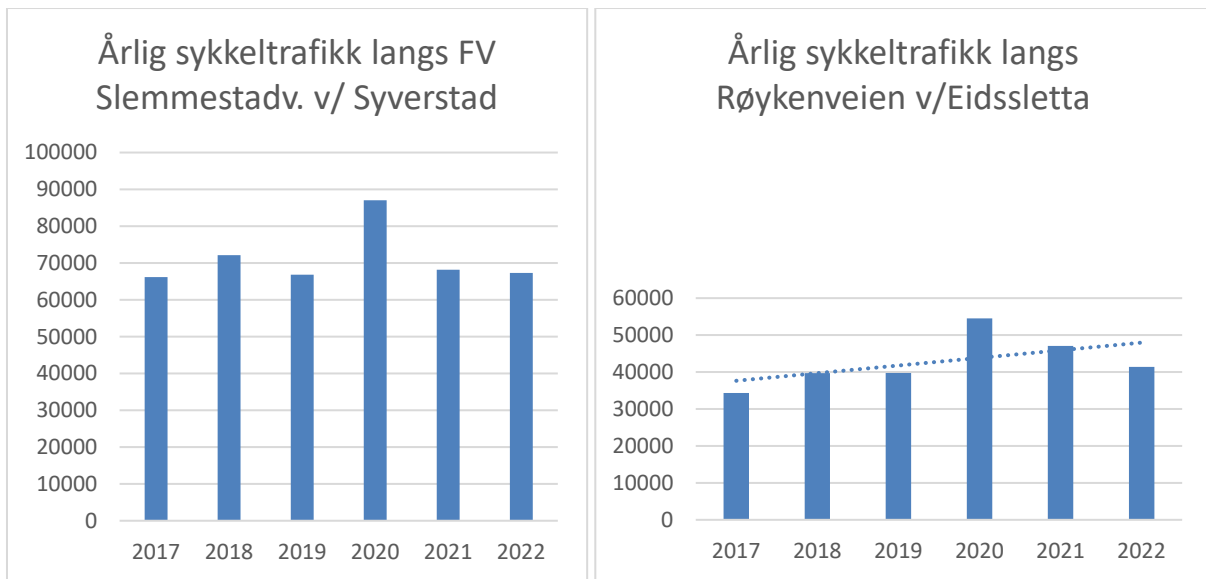
Bleikerveien ved Asker sentrum registrerer flest sykklister, med 543 sykklister per dag i august 2022. Telleren ved Fekjan teller nest flest sykklister med 483 sykklister per dag i august 2022. Enkelte utdrag fra statistikken for de enkelte tellerne finnes under.



Figur 35 Månedlig døgntrafikk av syklende langs Kirkeveien fordelt på mnd og år. (SVV, Trafikkdata)

Det er fra april til oktober flest sykler, men også en jevn skare sykklister passerte telleren i Kirkeveien i vintermånedene. Forholdsvis lik fordeling over året, finnes også for de andre tellepunktene.

⁴³ Kilde www.trafikkdata.no



Figur 36 Antall syklende årlig langs Slemmestadveien v/Syverstad og Røykenveien v/Eidssletta (SSV, Trafikkdata)

Sett bort i fra korona-året 2020, er det ved sykkeltellerne i Asker en slak vekst eller tilnærmet flat kurve i antall syklende per år. Det kan derfor se ut til at andelen syklister ikke har økt som ønsket.

For videre arbeid med målsetningene om økning i sykkelandelen, er det ønskelig med flere operative tellepunkter. Slik er det lettere å se om tiltak virker. Asker kommune har nylig bestilt egne sykkeltellere. Noen skal monteres fast, for å se utvikling over tid. Andre skal kunne flyttes rundt, for å telle på utvalgte steder og å måle effekten etter konkrete tiltak. Tellere skal settes ut i Asker sør, for å gi data om Røyken, Spikkestad og etter hvert Slemmestad.

Reisevaneundersøkelser

Reisevaneundersøkelsen fra 2023⁴⁴ viste at andel reiser som ble foretatt med sykkel i kommunen var på 4%. Dette er samme andel som i reisevaneundersøkelsen i 2016/2017.⁴⁵ Prosam sin rapport om reisevaner i Osloområdet fra 2015⁴⁶Feil! Bokmerke er ikke definert. viste at sykkelandelen i Asker lå på 3% i reisevaneundersøkelsen fra 2013/2014. Dette antyder en begrenset økning fra 2013/2014 til 2016/2017. Ut fra reisevaneundersøkelsen i 2023 har det ikke skjedd en videre økning siden 2016/2017. Målet i Nasjonal transportplan er på 8% sykkelandel, det samme måltallet er vedtatt for Asker kommune gjennom temaplanen Handling mot klimaendringene (2021).

Reisevaneundersøkelsen fra 2016/2017 viste at sykkelandelen var høyest i de yngste aldersgruppene, med 13-17 år (12 %) og 18-24 år (7 %). Det var færrest som syklet i alderen 55-66 år (1 %) og 35-44 år (2 %). Midt imellom ligger aldersgruppene 25-34 år (4 %), 45-54

⁴⁴ Asplan Viak, 2023. Reisevaner i Asker kommune. Resultater fra første halvår, 2023)

⁴⁵ Urbanet Analyse, 2018. «Reisevaner i nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum. En analyse av den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2016/17 og reisevaneundersøkelse blant kommunalt ansatte»

⁴⁶ Prosam Rapport 218: Reisevaner i Osloområdet. En analyse av den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14

år (5 %) og 67+ (4 %). Fordelingen av sykkelandel på aldersgrupper var ikke en del av resultatet fra reisevaneundersøkelsen fra 2023.

Andel arbeidsreiser som ble gjennomført på sykkel var i både 2016/2017 og i 2023 på 5 %, mens kun 3% sykler når de skal gjøre innkjøp, eller har andre ærend som bank/post, lege, apotek eller lignende.

I 2018 ble det gjennomført en lokal reisevaneundersøkelse blant kommunalt ansatt i kommunene Asker, Røyken og Hurum. Denne undersøkelsen viste at 11 % av de ansatte i gamle Asker kommune benyttet sykkel til jobb om sommeren, mens 5 % benyttet sykkel til jobb i Røyken og Hurum om sommeren. Om vinteren var andelen på henholdsvis 4 % og 1 %. I Røyken og Hurum var det rundt 25 % som svarte at de kjører bil til jobb fordi det er lite tilrettelagt for sykling eller gange, mens kun 7 % svarer dette blant de som jobbet i gamle Asker kommune.

Reisevaneundersøkelsen fra 2016/17 viste at den gjennomsnittlige avstanden for sykkelreiser i Asker, Røyken og Hurum var 10 km lang, med en medianverdi på 3,9 kilometer. Det vi si at noen lange sykkelturet trekker gjennomsnittet opp. Det var ikke resultater for dette i reisevaneundersøkelsen fra 2023.

Strava Metro⁴⁷ er en app som mange bruker til å «fange» egne sykkelreiser. Ser man på såkalte varmekart, som viser hvor flest registrerte sykkelturet sammenfaller, stemmer dette forholdsvis bra med de definerte sykkelrutene som Asker kommune har i sine kart.

Det har vært en kraftig økning i elsykkelandelen de siste årene. På nasjonalt nivå økte elsykkelandelen av alle sykkelreiser fra 15 % i 2018 til 35 % i 2022, og med hele 10 %-poeng bare fra 2021 til 2022⁴⁸.

En undersøkelse gjort av KANTAR for Asker kommune⁴⁹ viser at i 2020 hadde 20% av husstandene elsykkel. Undersøkelsen viste også at 29% mente at bedre sykkelveier er hva som må til for at de skal gjøre mer bruk av sykkel som fremkomstmiddel i hverdagen. Lavere pris på sykkel (15 %) og bedre tid (14 %) er hva som deretter nevnes. 30 % mener de bruker sykkel mye som fremkomstmiddel allerede og 11 % sier det er uaktuelt for dem å sykle.

I 2023 gjennomførte Asker kommune en undersøkelse i Asker digitale innbyggerpanel (kilde). Spørsmålene gikk på reisevaner i hverdagen, samt erfaringer med og holdninger til bildeling, el-sparkesykkel og el-sykkel. 53% av de som deltok i undersøkelsen har ikke prøvd elsykkel, mens 19% bruker elsykkel jevnlig. Andelen som bruker el-sykkel jevnlig er lavest i aldersgruppen 30 år eller yngre, og høyest i aldersgruppen 51-70 år. I undersøkelsen er det mange som peker på manglende sykkelanlegg og begrenset vinterdrift av sykkelveiene, som grunn til å ikke benytte (el-)sykkel.

⁴⁷ <https://www.strava.com/routes/3245870>

⁴⁸ Statens vegvesen. «Nasjonalt regnskap for bærekraftig mobilitet 2022» [Mobilitetsregnskap 2022 \(vegvesen.no\)](https://www.vegvesen.no)

⁴⁹ KANTAR 2020. Innbyggernes holdninger i klimapolitiske spørsmål: <https://www.asker.kommune.no/globalassets/energi-klimate-og-miljo/kantar-undersokelse-klimavaner-mai-2020.pdf>

6.1.3 Mikromobilitet

Med mikromobilitet mener man små kjøretøy, med eller uten motor, som kan frakte mennesker innenfor mindre geografiske områder eller i kombinasjon med kollektivtransport for lengre reiser. Det er et marked i rask vekst og det forventes at innbyggere i noen grad tar til seg denne formen for bevegelsesfrihet i hverdagen. Samtidig kan det være en del av løsningen på mer bærekraftig transport i tettbygde strøk og parkeringsknapphet ved kollektivknutepunkt.

Veinettet som brukes til mikromobilitet er i hovedsak det samme som for sykkel, det vil si gang- og sykkelveier, fortau, sykkelvei med fortau og kjørebane.

Mange eier egne el-sparkesykler. Samtidig er det i endel større byer kommersielle aktører som leier ut el-sparkesykler.

6.1.3.1 Lovverk og kommunale forskrifter

Et nytt lovverk tredde i kraft i juni 2022/januar 2023. Utdrag fra lovverket (kilde naf.no⁵⁰):

- Elsparkesykkel regnes som motorvogn, men krever ikke førerkort eller registrering.
- Det er pliktig å ha ansvarsforsikring på elsparkesykkel. Dette gjelder både for utleierye og de som eier egen elsparkesykkel.
- Det er lov å kjøre på fortau, i gang- og sykkelvei og i bilvei, men trafikkreglene setter begrensninger på steder med fotgjengere.
- Du må være 12 år for å kjøre elsparkesykkel lovlig og alle under 15 år må bruke hjelm.
- Trafikkreglenes §20 regulerer parkering: *Liten elektrisk motorvogn kan stanses eller parkeres på sykkelveg, gangveg, fortau, gågate eller gatetun dersom den ikke er til unødig hinder eller ulempe.*

Det siste punktet indikerer at ulovlig parkering av elsparkesykler nå kan følges opp av politiet eller andre som håndhever trafiksikkerhet langs vei.

Enkelte kommuner har valgt å vedta egen forskrift om utleie av små elektriske kjøretøy. Dette er i hovedsak kommuner der det er kommet *et stort antall* elsparkesykler, som har medført store utfordringer for fremkommelighet og trygghet for øvrige trafikanter. Med egen forskrift kan kommunene regulere hvem som får sette ut sykler gjennom tillatelsesordninger og de kan om ønskelig sette et tak på antall sykler.

Asker kommune har ikke egen forskrift, men har foreløpig hatt mulighet til å regulere tilgangen gjennom en avtale med Ruter og én elsparkesykkelaktør. Andre aktører kunne ha etablert seg lovlig i Asker i samme periode, men dette har ikke skjedd, trolig grunnet begrenset tro på markedet og sett i sammenheng med at Tier allerede var etablert i Asker gjennom avtale.

6.1.3.2 Utprøving i samarbeid med Ruter

Asker kommune og Ruter AS har inngått en samarbeidsavtale om mikromobilitet i Asker. Bakgrunnen for dette er at Viken (nå Akershus) fylkeskommune og Ruter, i likhet med Asker kommune, ønsker at veksten i persontransporten i storbyområdene skal skje med sykkel, gange og kollektivtransport. Ved å teste ulike hypoteser og løsningsalternativer, vil alle

⁵⁰ <https://nye.naf.no/sykkell/lover-og-regler/dette-er-reglene-for-sma-elektriske-kjoretoy>

samarbeidspartnere kunne innhente læring om hva som fungerer og gir en god kundeopplevelse, og hva som ikke fungerer når utleie av mikromobilitet tilbys i mindre tettbebygde strøk. Målet er å legge til rette for at mikromobilitet blir et attraktivt transporttilbud i kommunen, og dermed redusere privat bilbruk og sikre et mer bærekraftig mobilitetstilbud.

Ruter benytter en rammeavtale med Tier, for utplassering av el-sparkesykler i Asker kommune, et område som foreløpig ikke er omfavnet av aktørene innen utleie av el-sparkesykler. Asker kommune har bidratt med en begrenset subsidie, for å teste dette tilbudet i flere deler av kommunen. Samtidig har man, gjennom en avtale, kunnet styre parkeringsbetingelsene. I Asker kan man kun sette fra seg el-sparkesyklene i definerte parkeringssoner, som vises i Tier-appen. Dermed er trafikkbildet trolig ryddigere enn det som er tilfellet i f.eks. Oslo, der syklene kan parkeres i hovedsak hvor man vil.

Erfaringene fra de første 1,5 årene med testing av utleie av mikromobilitet, legges frem til politisk behandling i Asker våren 2023. Ut ifra bruksdata fra Tier, samt en undersøkelse blant brukere og ikke-brukere i Asker kommune, har vi en del informasjon om bruken så langt.

6.1.3.3 Reisevaner med mikromobilitet

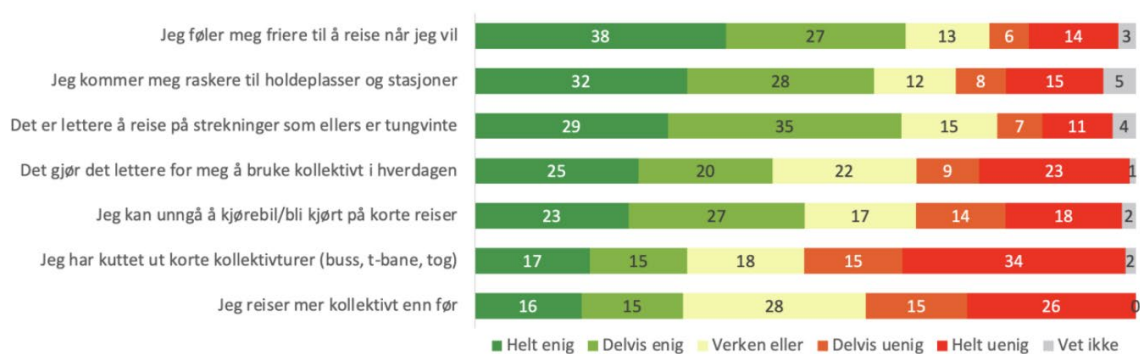
Tier opplyser at de i 2021 hadde 81 774 turer i Asker, mens i 2022 hadde de 100 648 turer. Dette er en økning på 23 %.

Tabell 1 Kilde: Ipsos spørreundersøkelse av brukere og ikke-brukere i Asker.

Alder	% av befolkning som har brukt elsparkesykkel i Asker >1 gang i 2022
15-25	48,9 %
26-35	37,7 %
36-45	17,7 %
46-	7,7 %

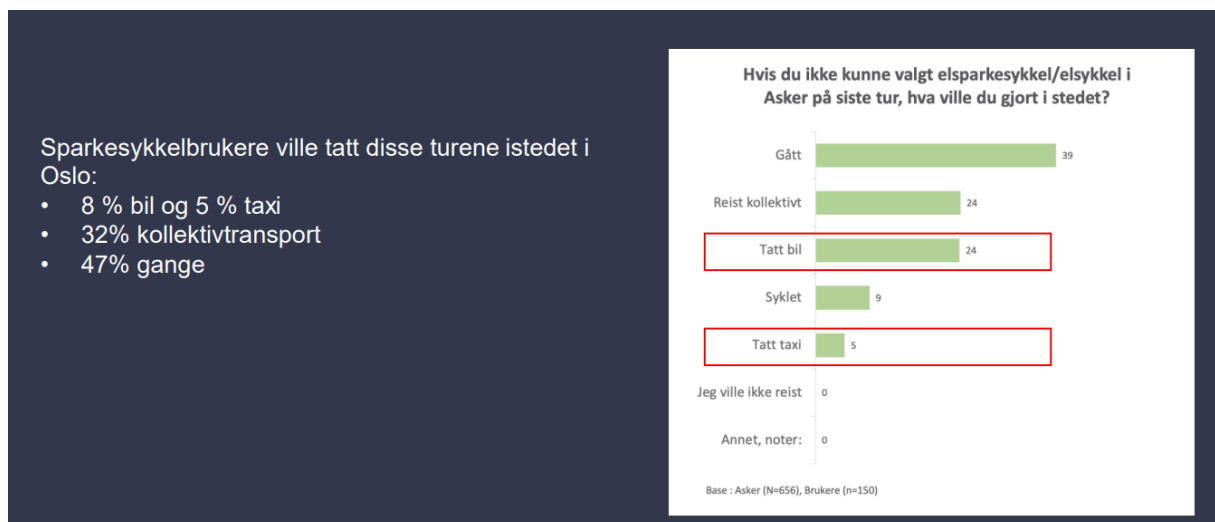
Det er mange som har benyttet elsparkesykkel i løpet av 2022 i Asker. Ikke overaskende er det flest unge som oppgir dette i Ipsos undersøkelse gjennomført vinteren 2023. Nær 50 % av de mellom 15-25 år har benyttet elsparkesykkel mer enn en gang i 2022. For befolkningen mellom 26-35 år er andelen 37,7 % og for 36-45 år 17,7 %.

Etter at elsparkesykkel/elsykkel har blitt lansert som et tilbud i Asker kommune. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Figur 37 Kilde Ipsos undersøkelse av brukere av Tier-sykler i Asker.

Ifølge undersøkelsen bidrar elsparkesykkelen til større frihet og mobilitet for de som har tatt i bruk tjenesten i Asker. Det er også mange som oppgir at det er lettere å komme seg til holdeplasser og benytte kollektivtransport.



Figur 38 Spørreundersøkelse blant brukere av elsparkesykler - hvordan ville du reist hvis du ikke kunne ta elsparkesykkel på siste tur du tok? Kilde Ipsos.

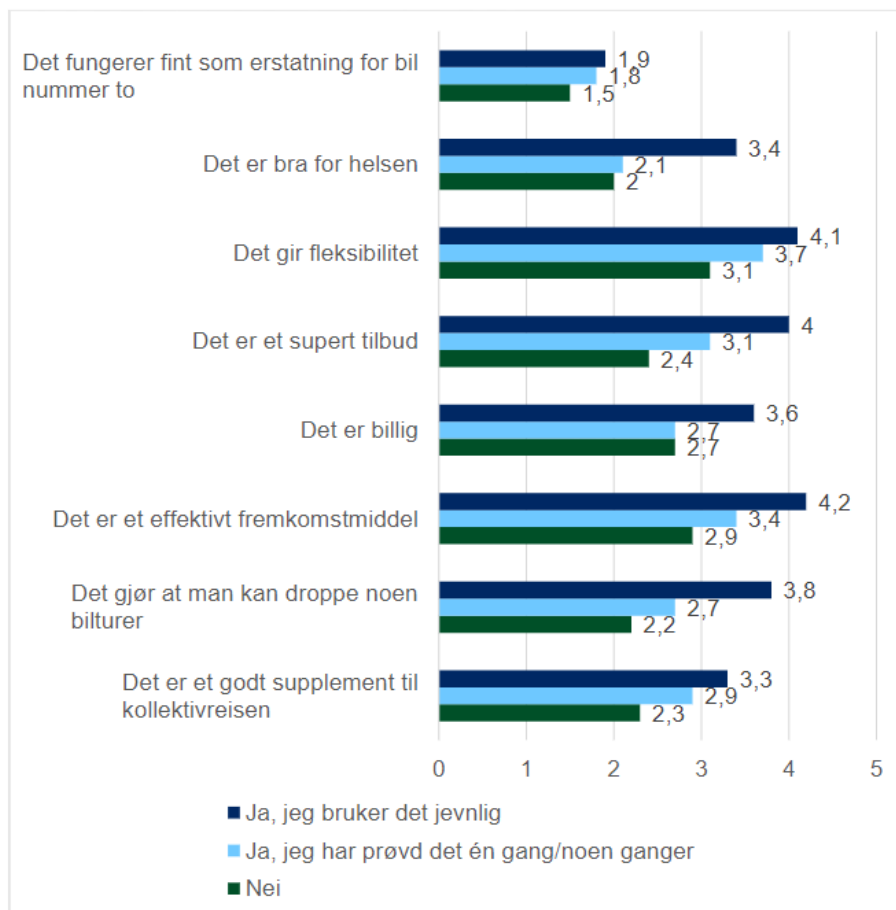
Elsparkesykler erstatter i en del tilfeller en gåtur. Dette kan være negativt for fysisk helse. Samtidig kan det være positivt for mental helse, da det bidrar til økt bevegelsesfrihet og kan også føre til økt sosial omgang (slik de unge oppgir i TØI-undersøkelse nevnt under).

Undersøkelsen i Asker antyder at 24 % ville tatt bilen om de ikke hadde hatt tilgang på elsparkesykkel. Det kan derfor være at en god del elsparkesykkel-turer ville vært bilturer, enten i form av skyss fra andre eller at du kjørte selv.

I 2023 gjennomførte Asker kommune en undersøkelse i Asker digitale innbyggerpanel. Deltagerne ble spurt om deres bruk og holdninger til elsparkesykkel. Det var 57 % av de som svarte på undersøkelsen som ikke hadde prøvd elsparkesykkel og 7% som brukte el-

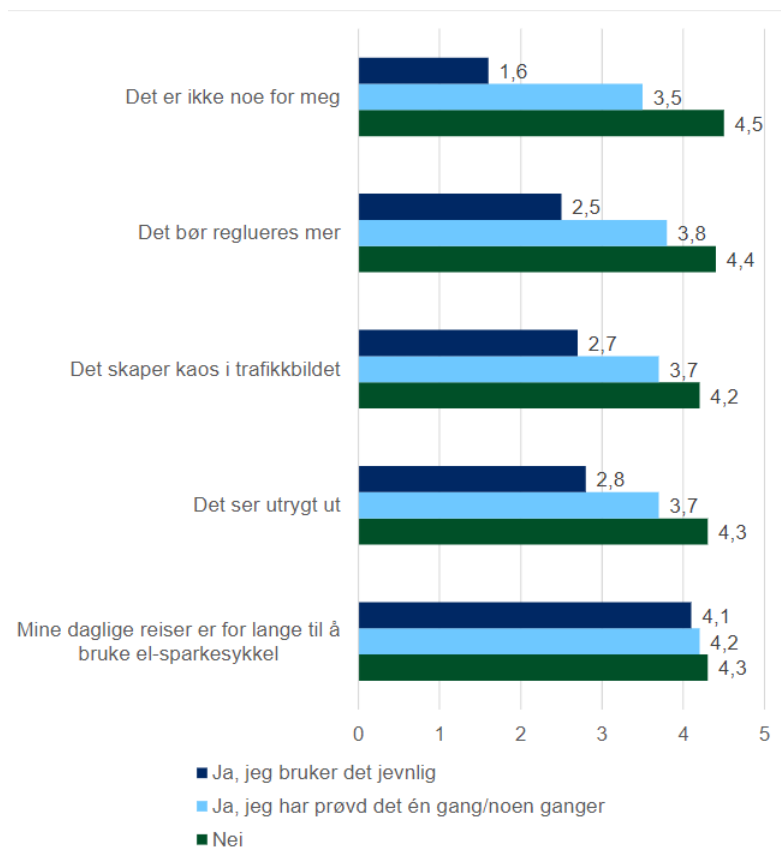
sparkesykkel jevnlig. Andelen som bruker el-sparkesykkel jevnlig, er høyest i aldersgruppen 30 år eller yngre.

Deltagerne i undersøkelsen ble også spurt om hvorfor de brukte/ikke brukte el-sparkesykkel. For de som bruker el-sparkesykkel jevnlig var flest enig med påstandene «Det gir fleksibilitet» og «Det er et effektivt fremkomstmiddel».



Figur 39 Påstander knyttet til bruk av el-sparkesykkel, fordelt på de som ikke har prøvd el-sparkesykkel, de som har prøvd det én gang/noen ganger og de som bruker det jevnlig

For de som ikke har prøvd el-sparkesykkel eller som har prøvd det en gang/noen ganger var flest enig med påstanden «Mine daglige reiser er for lange til å bruke el-sparkesykkel»



Figur 40 Påstander knyttet til bruk av el-sparkesykkel, fordelt på de som ikke har prøvd el-sparkesykkel, de som har prøvd det én gang/noen ganger og de som bruker det jevnlig

Deltagerne ble også bedt om å supplere med egne kommentarer om deres reisevaner i hverdagen. Der ble pris på sparkesykler og det ulykkestallet ved sparkesykkelbruken dratt frem.

Ifølge en brukerundersøkelse delt av Ruter⁵¹ oppgir 29% av respondentene i Asker at deres siste mikromobilitetstur ville erstattet en bilreise. Til sammenligning er det samme tallet i Solo 13%, noe som antyder at tjenesten har en større innvirkning på bilbruk i mindre tettbygde strøk. Resultater fra en 2021-spørreundersøkelse fra Transportøkonomisk institutt (TØI)⁵¹ oppgir 5% av mikromobilitetsbrukerne at de har kvittet seg med bilen sin som følge av tjenesten. Ytterligere 7% oppgir at tilbudet har fått dem til å vurdere å kvitte seg med bilen, mens 14% rapporterer at det har ført til redusert behov for en ekstra bil. Turstart og turstopp for mikromobilitet er ofte rundt kollektivstopp. I Asker oppgir 32% at de har unngått *korte* kollektivreiser som følge av mikromobilitetstilbudet. Videre erstattet 24 % av turene i Asker en reise med kollektivtransport. Rundt 6/10 i Asker oppgir i en spørreundersøkelse⁵¹ at det som følge av tjenesten er enklere å komme seg rundt i kommunen. Fra samme undersøkelse oppgir 6/10 i Asker å være fornøyd med tilbudet totalt sett.

6.2 Kollektivtrafikk

I Asker kommune er det i hovedsak tog og buss som er stammen i kollektivtrafikken. I tillegg er det en ferge mellom Vollen/Slemmestad i Asker til Aker Brygge i Oslo.

⁵¹ Ruter sin uttalelse til temaplan – samferdsel og mobilitet for Asker kommune, datert 26.01.2024 (deres referanse 23/02256-2)

I Asker kommune er det årlig i overkant av 10 millioner påstigninger for kollektivtrafikken. Det fordeler seg slik:

- Tog ca. 54 %
- Buss ca. 45 %
- Båt < 1 %

Folkehelseundersøkelsen fra 2021 viste at gjennomsnittlig for Asker var det 65,2 % som svarte god/svært god på spørsmålet «Opplever du at offentlig transport er lett tilgjengelig?» De som var mest fornøyd med offentlig transport, var de som bor i Sentrumskjernen, hvor 92,5 % svarte god/svært god. Minst fornøyd var beboerne på Tofte, hvor 9,9 % svarte god/svært god, mens 72,5 % svarte dårlig/svært dårlig på spørsmålet.

Soneinndeling i Asker

Felles for lokaltog, buss og ferge, er at Asker kommune er delt i 3 soner for billettsystem (Sone 2V, Sone 3V og 4V). Sonene følger de gamle kommunegrensene. Sone 2V er Asker og Bærum. Sone 3V Røyken og 4V Hurum.

Priser:	1 sone	40/853 kr	Enkeltbillett/Månedsbillett
	2 soner	66/1512 kr	Enkeltbillett/Månedsbillett
	3 soner	92/2174 kr	Enkeltbillett/Månedsbillett
	4 soner	118/2174 kr	Enkeltbillett/Månedsbillett

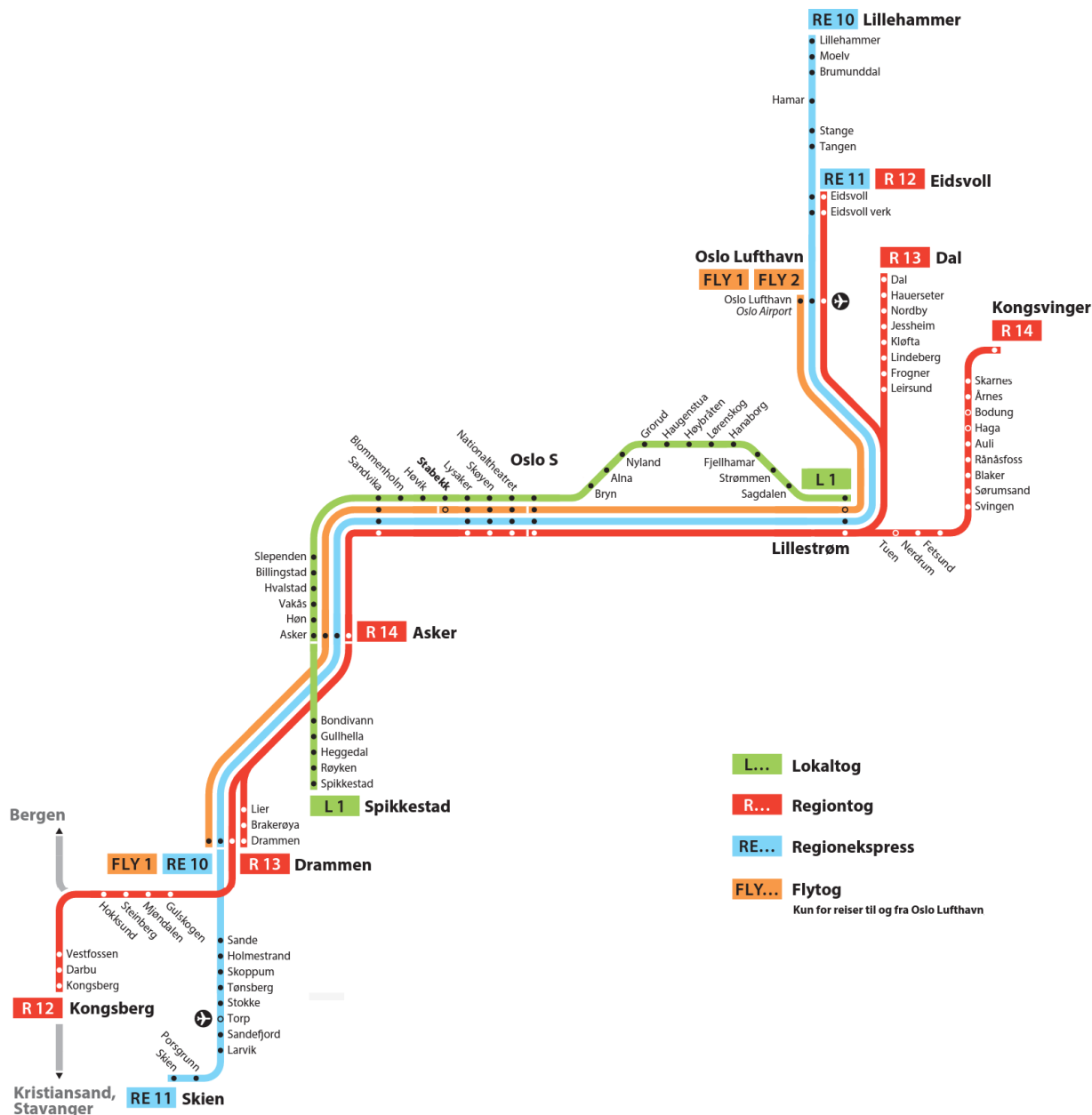
6.2.1 Tog

Bane Nor er ansvarlig for infrastrukturen langs jernbanene, mens VY og flere private aktører er ansvarlige for tog og godstrafikk etter konkurranse. VY er operatør for de fleste rutene som betjener stasjoner i Asker. I Asker har BaneNOR 10 stasjoner i drift, hvorav Asker stasjon den klart største med ca. 69 % av alle togreisende fra Asker. De andre stasjonene i Asker er Billingstad, Bondivann, Gullhella, Heggedal, Hvalstad, Høn, Røyken, Spikkestad og Vakås



Figur 41 Påstigninger på tog i Asker. Kilde BaneNOR.

Det er vanskelig å vurdere endringer i passasjertallet fra 2018-2022, da 2020 og 2021 var år med store restriksjoner på grunn av korona. Men også i starten av 2022 var det reiserestriksjoner på kollektivtransport og mye hjemmekontor. Totalt antall påstigninger fra togstasjoner i Asker var i 2022 5,7 millioner reisende.



Figur 42 Togforbindelser fra Asker. Kilde BaneNOR.

6.2.1.1 Mulige endringer i bane og togtilbud i Asker de neste årene

Prosjektet Rutemodell 2027 (R2027) ble opprettet etter at Samferdselsdepartementet i 2012 ba Jernbaneverket om å optimalisere utviklingen av togtilbud og infrastruktur, basert på forventet transportbehov.

For R2027 Østlandet, anbefales det å

- 1) innføre 10-minuttersintervall for lokaltog fra Asker, til Ski og Lillestrøm til Oslo S
- 2) kjøre tilbringertjeneste til Oslo lufthavn i 10-minutters intervall fra Lysaker til Oslo Lufthavn, samt flere tilbudsforbedringer i regiontrafikken herunder effekter av IC-utbyggingen.

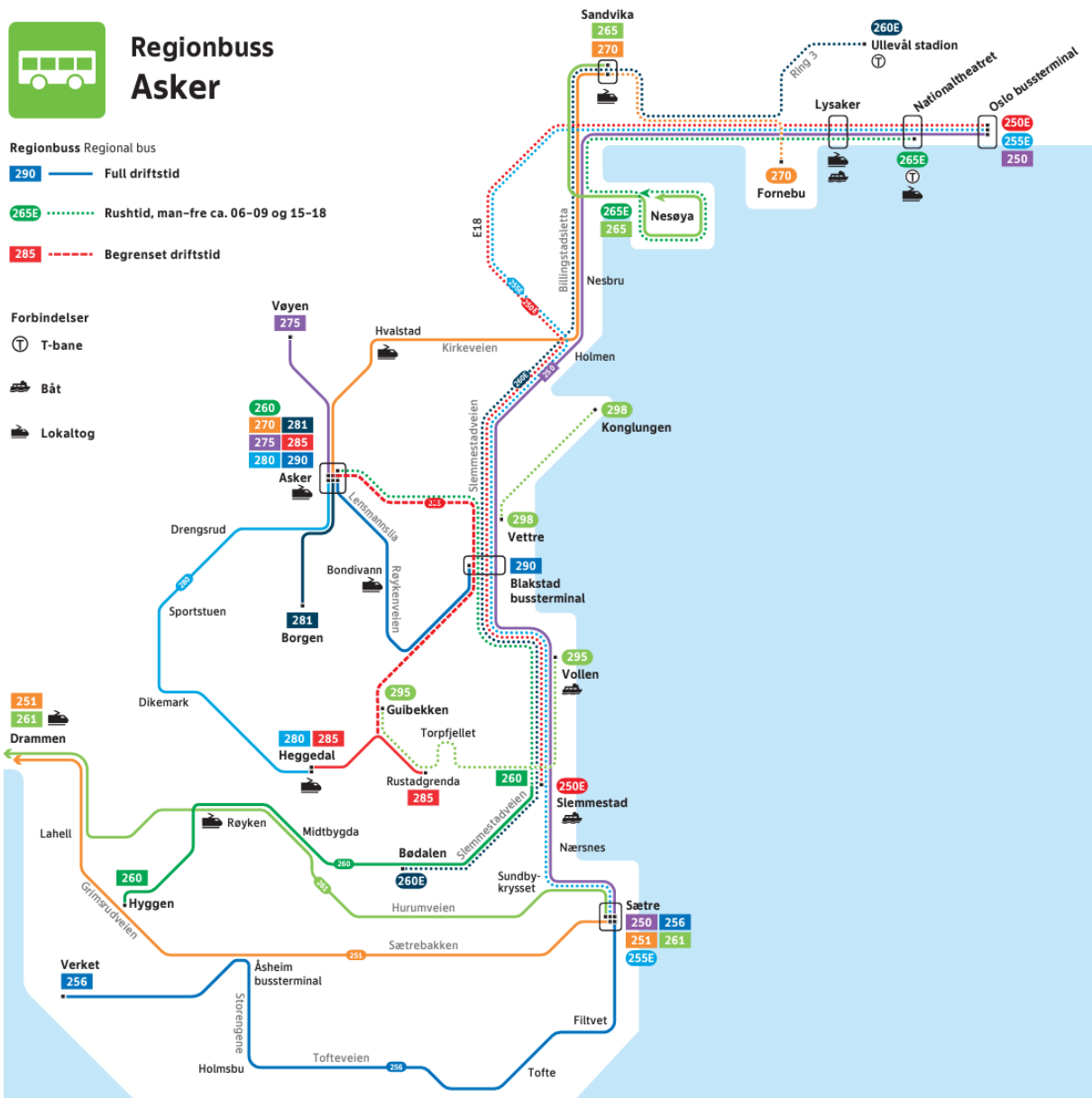
Tiltakene er estimert til ca. 10,0 mrd. kr i høy ramme. Det inkluderer nytt vendespor på Asker stasjon, som ble vedtatt av kommunestyret i Asker høsten 2022. I tillegg inkluderes innføring av ERTMS – et digitalt signalsystem som er felles for alle europeiske land. For de reisende

betyr ERTMS en mer stabil jernbane med høyere punktlighet, økt sikkerhet og, på sikt, mer kapasitet. Det nye signalsystemet skal tas i bruk trinnvis på de forskjellige banestrekningene frem mot 2032.

For Askers del vil det resultere i 10 minutters frekvens for L1 mellom Asker stasjon og Billingstad og økt kapasitet til et potensielt enda bedre tilbud fra Asker stasjon. Eventuell deling av L1 kan potensielt gi endestasjoner både på Lillestrøm og Ski.

6.2.2 Buss

Akershus fylkeskommune (tidligere Viken) er ansvarlig for kollektivtransport (drift og investering). Ruter planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Asker på oppdrag fra fylkeskommunen. All transport utføres av ulike operatørselskaper som kjører på kontrakt for Ruter. Ruter AS er eid av Oslo kommune (60 %) og Akershus fylkeskommune (40 %). Ruter har overtatt alle rutebusser i Asker. Ruter innførte et nytt rutenett fra sommer 2020, som høsten 2022 ble noe redusert (kun noen ruter fikk redusert frekvens) på grunn av reduserte inntekter.



Figur 43 Rutekart over busser som starter og/eller slutter i Asker. Kilde Ruter.

Både Oslo og Viken (nå Akershus) vedtok budsjetter for 2023 som skal opprettholde nivået på kollektivtrafikken i Ruters område. Dette medfører at det ikke er behov for ytterligere tilbudsreduksjoner pga. passasjernedgang (og tilhørende billettinntektstap). Ruter sier likevel at det kan bli justeringer av tilbudet, da reisestrømmer og reisefrekvens ser ut til å ha stabilisert seg på ulikt nivå i ulike områder, og på ulike linjer.

Når det gjelder bruken av data om antall reisende, så er de seneste årene sterkt påvirket av covid-19 pandemien. Kollektivtrafikken var sterkest utsatt for endring i perioden 2020-22 med nasjonale reiseanbefalinger, og effekten av reisevaner merkes fortsatt sterkest hos kollektivtrafikk, både mht. reisevaner, hjemmekontor og billettinntekter.

Antall påstigninger på buss i Asker var i årene

- 2019: 4.814.050 (består av 4.057.767 fra gamle Asker (Ruter) + 756.283 fra Hurum og Røyken (Brakar*)⁵²)
- 2022: 4.722.761 (Nye Asker (Ruter))

*Tall fra Brakar inkluderer passasjertall på deres linjer til/fra Røyken og Hurum i 2019. Det vil også inkludere reisende som gikk på i Lier og som skal til Drammen for eksempel. Det har ikke Brakar klart å trekke ut, så tallet vil være misvisende.

Tallene er dermed ikke 100 % sammenlignbare, da 2022 også var preget av reiseanbefalinger i deler av året og ettervirkningers av det. Et nytt normalår vil mest sannsynlig være tall fra 2023. Det sier likevel noe om volumet, drøye 4,7 millioner påstigninger, som er nesten like mye som antall togreisende i Asker.

Hvis vi legger tallene over til grunn, viser det ca. 2 % nedgang i kollektivreisende med buss fra 2019 til 2022. Til sammenligning, så var det for Bærum, per november 22, en nedgang på 8 % i antall reisende. Veldig mye tyder på at vi har sett en mindre nedgang i Asker.

6.2.2.1 Fremkommelighet for buss

I Asker kommune er forsinkelsene størst rundt Asker sentrum og Holmen, og forsinkelser her forplanter seg ut i samtlige ruter som betjener Holmen og Asker sentrum. Kø og fremkommelighetsproblemer fører til at det må planlegges med flere busser og lengre reguleringsstid ved endestasjonene. Dersom forsinkelsene i rush kan begrenses, vil det være mulig å kjøre de samme rutene med færre busser – noe som frigjør midler til andre ruter eller andre kollektivtiltak.

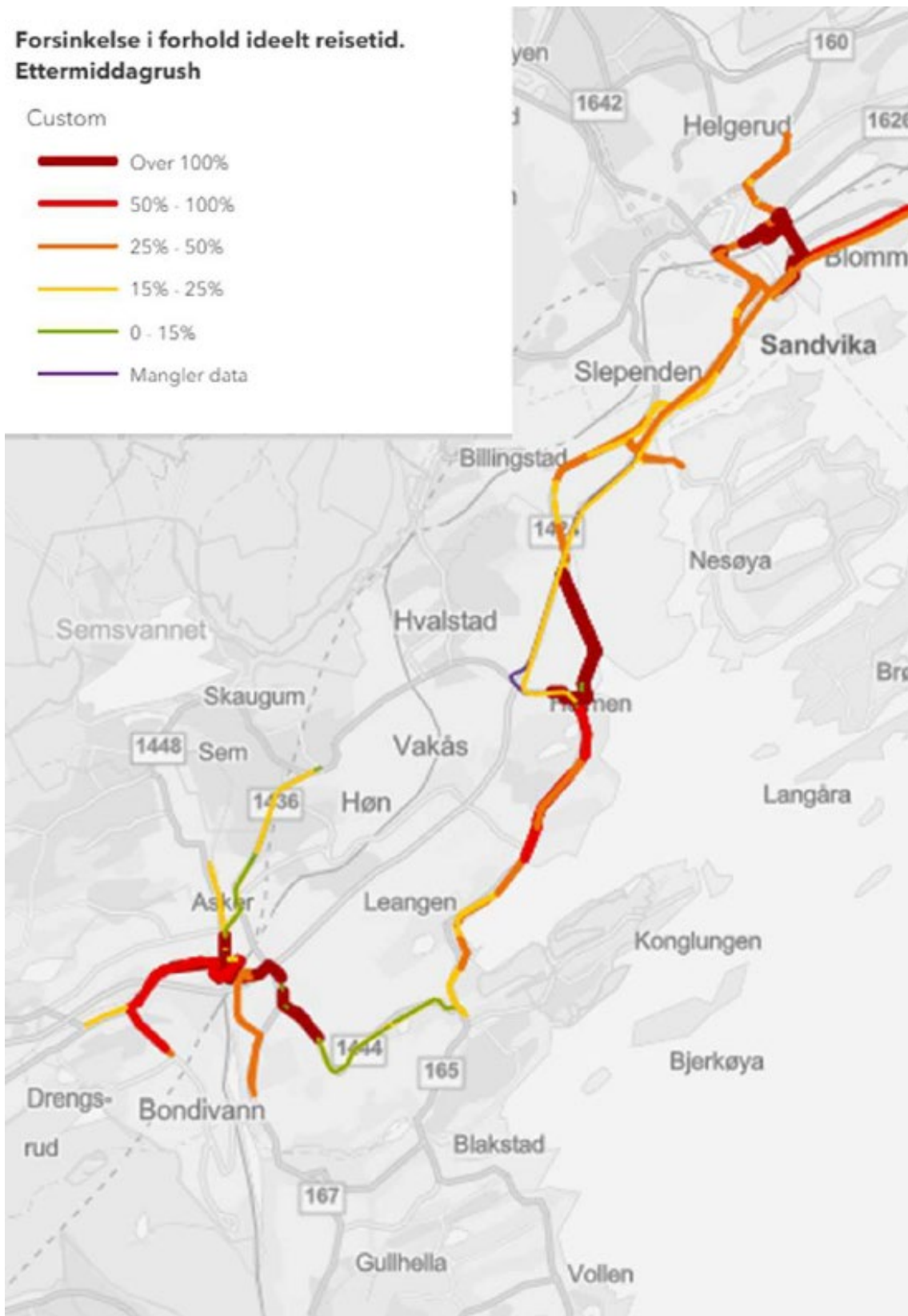
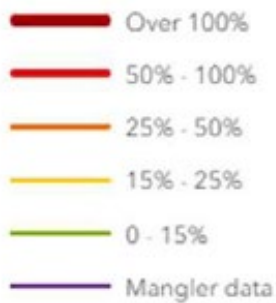
Den samlede forsinkelsen inn til Asker sentrum var bare i november 2022, på omkring 400 timer. Dette tilsvarer kostnader på omkring 400.000 kr på en måned. Summen for alle forsinkelser i og til/fra Asker, med dagens fremkommelighetsutfordringer, er naturligvis betydelig større.

Kortere reisetid og økt punktlighet vil også gjøre bussen til et mer attraktivt alternativ til bilen – som igjen gir bedre fremkommelighet for alle trafikantgrupper.

⁵² Kilde Ruter og Brakar

**Forsinkelse i forhold ideelt reisetid.
Ettermiddagrush**

Custom



Figur 44 Kart som viser forsinkelse for busstrafikken klokka 15-17 snitt hverdag i Asker. Kilde Ruter

Forsinkelser inn og ut av Asker sentrum i rush for november 2022 omfatter

- over 10.000 avganger i perioden

- over 5.000 av avgangene er forsinket >3 minutter

Forsinkelsene kommer i tillegg til forsinkelser som allerede er bakt inn i rutetabell

6.2.3 Reisevaner for kollektivtransport (felles tog, buss og ferge)

Fra reisevaneundersøkelsen gjennomført i første halvår av 2023⁵³ får vi følgende informasjon om reiser i Asker:

- Kollektivandelen for kommunen som helhet har økt med 5 %-poeng i perioden 2016/2017 til 2023 (fra 9 til 14 %).
- Vi reiser mest med kollektivt (uten fly) når vi skal til og fra arbeid. På disse reisene er kollektivandelen på 29%. Dette er svært store endringer fra 2016/2017-tallene (kollektivandel på arbeidsreiser på 16%) så det er usikkert om dette er realistisk. Men det er sannsynlig at trenden om økt kollektivandel er riktig.
- Det er flere kvinner som bruker kollektivt på daglige reiser (15% av alle reiser er med kollektivt) enn menn (12 % av alle reiser er med kollektivt)

Reisevaneundersøkelsen fra 2016/2017⁵⁴ viste oss at det er mange unge som benytter seg av kollektivsystemet i Asker. I aldersgruppen 13-17 år gjennomføres 24 % av reisene med kollektivtransport. Dette er den aldersgruppen som har høyest andel kollektivreiser. Denne reisevaneundersøkelsen viste også at i 2016/2017 var kollektivandel på reiser internt i Asker bare på 4%, selv om interne reiser utgjorde ca. 80% av alle reiser vi foretok oss.

Ungdata-undersøkelsen fra 2022⁵⁵ viser at blant ungdomsskoleelever i Asker var det 73 % som svarte at de var «fornøyd» eller «svært fornøyd» med kollektivtilbudet. Svarene viser også at det er stor forskjell geografisk i Asker på hvor fornøyd ungdomsskoleelevene er med kollektivtilbudet. Mest fornøyd var elevene ved ungdomsskoler i Asker nord (opptil 85% svarte «fornøyd eller «svært fornøyd»). Minst fornøyd var elevene ved ungdomsskoler i Asker sør, hvor ned mot 45 % svarte «fornøyd» eller «svært fornøyd».

6.2.3.1 Hjemmekontor og pandemiens påvirkning på kollektivtransporten

Våren 2020 ble brorparten av samfunnet stengt ned på grunn av covid-19 restriksjoner. Hjemmekontor, digitale møter, økt el-bil salg, økt fleksibilitet på reisen med mer, var alle faktorer som påvirket kollektivtransporten. Det var også nasjonale reiseanbefalinger mot å reise kollektivt i store deler av perioden våren 2020 til våren 2022, noe som begrenset antall reisende og reduserte inntektene til kollektivselskapene. Dette ble frem til sommeren 2022 kompensert med økt støtte slik at tilbudet kunne bestå. Reduserte inntekter som etterdønninger av mer varig nedgang i kollektivtrafikken, er en utfordring, og tilbudet ble i hele Osloregionen redusert noe høsten 2022.

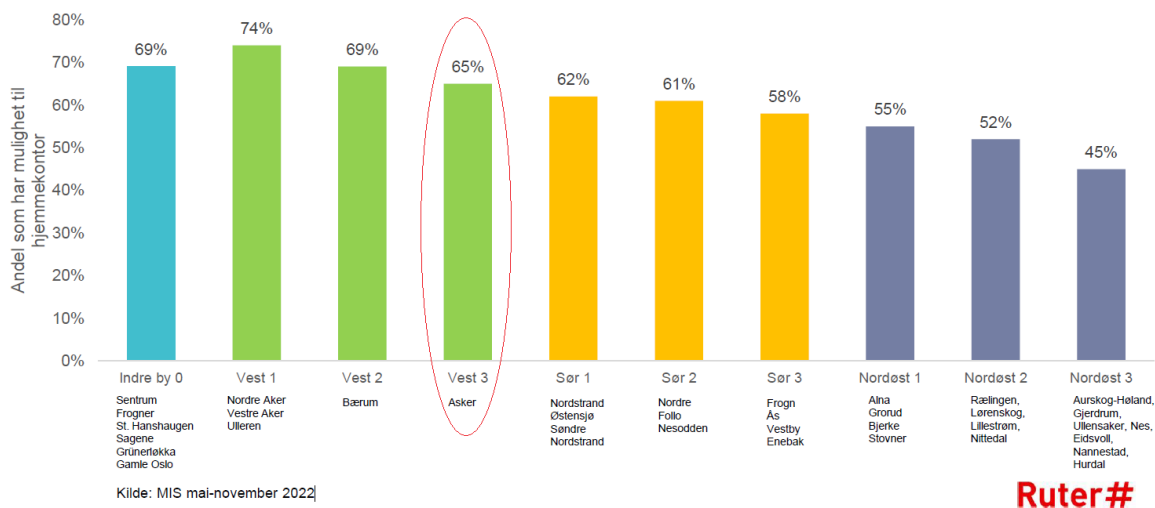
Asker kommunes innbyggere ligger høyt i vår region i forhold til mulighet til hjemmekontor. 65 % av alle sysselsatte i Asker har mulighet til hjemmekontor 1 eller flere ganger i uken.

⁵³ Asplan Viak, 2023. Reisevaner i Asker kommune. Resultater fra første halvår, 2023)

⁵⁴ Urbanet Analyse, 2019. Reisevaner i nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum.

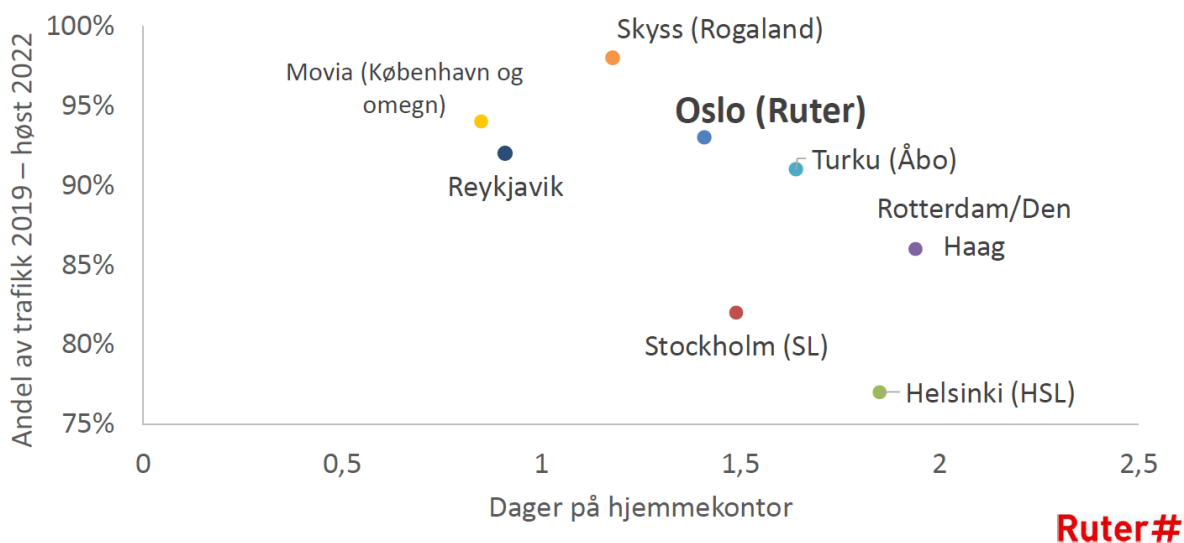
(<https://www.asplanviak.no/prosjekter/reisevaner-i-nye-asker-kommune-asker-roeyken-og-hurum/>)

⁵⁵ Ungdata-undersøkelsen i Asker 2022. [PowerPoint-presentasjon \(ungdata.no\)](#)



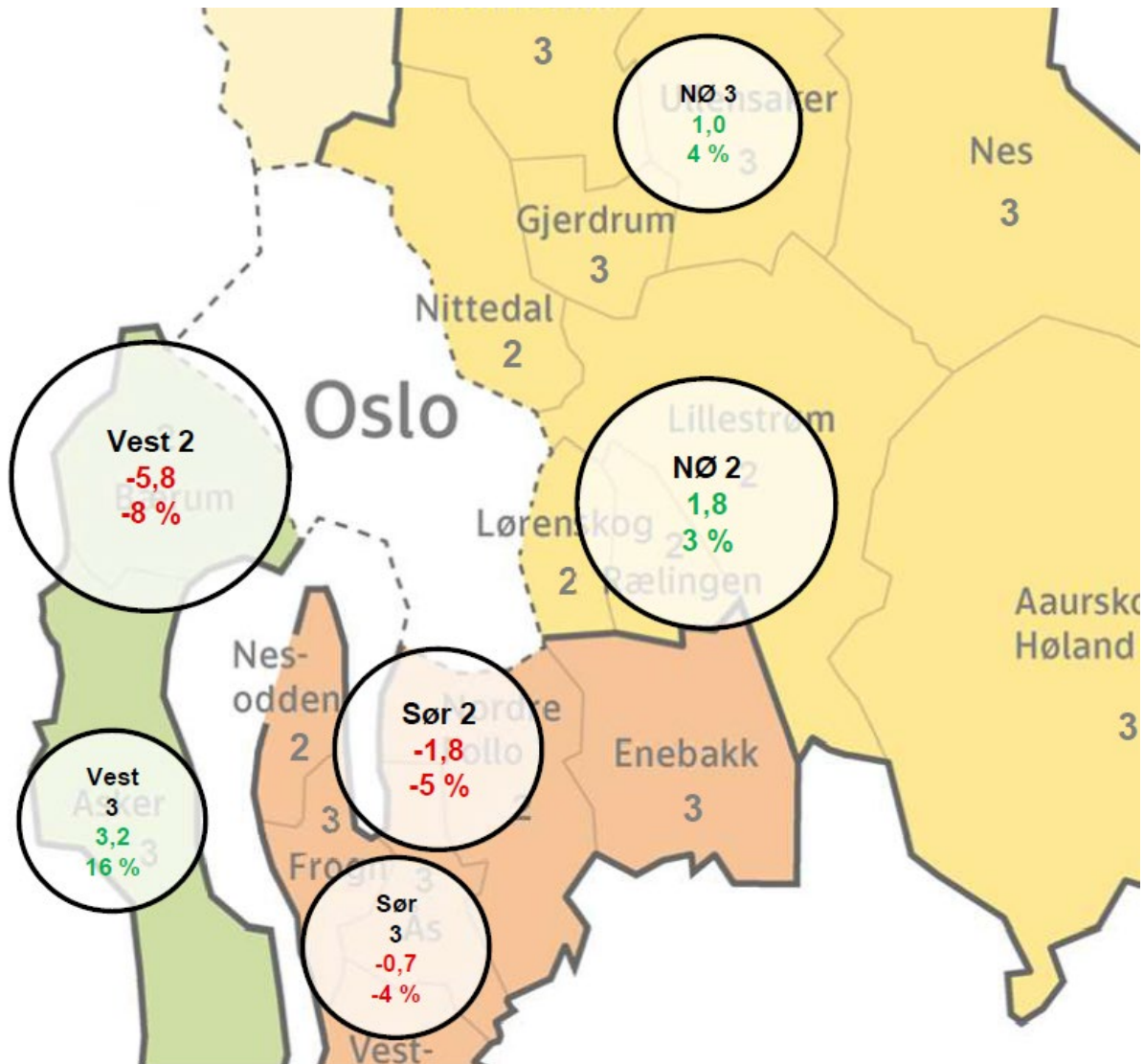
Figur 45 Hjemmekontormuligheter i Osloregionen blant sysselsatte. Kile MIS/Ruter mai-nov 2022.

Kollektivtransporten har gjennom perioden igjen sett en vekst og ligger per november 2022 på ca. 92 % av pre-pandemi. Osloregionen klarer seg således bra sammenlignet med mange andre sammenlignbare regioner i Europa. Likevel var det forventet en vekst i tråd befolkningsutviklingen, og reduksjonen er reelt sett større. Hjemmekontor i vår region, var høsten 2022, på snau 1,5 dager/uke.



Figur 46 Osloregionens endring i kollektivvolum 2019-22 og antall dager med hjemmekontor nov. 22. Kilde Ruter.

Ruter har sett på vekst i reiser fra før pandemi, for områder omliggende Oslo. Asker kommune er definert som region Vest 3 i Ruter. Bildet under viser vekst/reduksjon i 1.000 personer per dag og i %. Ruter har ikke hatt mulighet til å få frem tidligere data fra Røyken og Hurum fra før pandemi. For Asker fremstår derfor utviklingen som misvisende. Figuren viser en vekst på 16 % fra før pandemi, mens det for eksempel for Bærum viser en nedgang på 8 % reisende. Det er nærliggende å tro at Asker kommunens tall i større grad ligner Bærum sin reduksjon%.



Figur 47 Endring i reisende per dag, sammenlignet november 2019 og november 2022. Kilde Ruter

6.2.4 Båt

Det er et fergesamband som går i rute til/fra Asker, ruten B20 mellom Slemmestad/Vollen og Aker Brygge. Ruten har 3 avganger om morgenen fra Asker (2 i retur). 3 avganger fra Oslo om ettermiddagen (2 i retur). Ruten innstilles i ferier og endres til "sommerbåten B22" med litt flere anløpssteder langs Oslofjorden i fellesferien. Fergen går ca. 1 gang i timen i rush med første avgang ca. klokka 06:00 fra Slemmestad og tilsvarende fra Oslo med første avgang klokka 15:10.

Fra oktober 2019 til vår 2022 hadde B20 Ruten 5 avganger formiddag og ettermiddag fordelt på to ferger, men tilbudet ble redusert tilbake til 2019-nivå på grunn av et større kutt i kollektivtrafikken. Det var begrunnet i reduserte inntekter for Ruter. Også flere bussruter fikk redusert frekvens.

Kapasiteten per avgang er 250 passasjerer. Reservebåten som tidligere betjente mellomavgangene har en kapasitet på 147.

Antall reisende med (påstigninger) i Asker var i årene

- 2019: 105.220
- 2022: 78.381⁵⁶

Hurtigbåten hadde ca. 25 % nedgang i passasjerer fra 2019 til 2022, men heller ikke her er tallene helt sammenlignbare. Det var korona-relaterte reiseanbefalinger i starten av 2022, og årene hadde ulikt antall måneder med 3 og 5 daglige avganger. Det kan også være forskjeller i medregning av sommertrafikken og andre faktorer som innstillinger på grunn av is på fjorden, selv om dette ikke utgjør veldig mye i et normalår.

6.2.4.1 Mulige endringer i båttilbudet i Asker de neste årene

Det foreligger ingen konkrete planer for økt båttilbud, men Ruter, Akershus og Asker kommune samarbeider for å legge til rette for elektrisk drift av fergen, estimert til 2024. Asker kommune har igangsatt prosessen med å bygge ny brygge i Slemmestad, mens Ruter gjennom operatør Norled har ansvaret for ladeinfrastrukturen. Dette sees også i sammenheng og i dialog med Slemmestad Brygge utvikling.

Dette kan innebære ombygging av dagens dieselferge til elektrisk ferge, med batteribytte i Slemmestad og Oslo. Ny brygge i Slemmestad blir utformet til å ha mulighet for ferger inne samtidig, og møter således fremtiden med kapasitet til økt antall avganger.

6.3 Bilbruk

Kommunen forsøker å legge til rette for et redusert transportbehov gjennom senterstrukturen, beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Bilistene blir likevel gjennomgående høyt prioritert i dagens trafikksystem med god tilgjengelighet for bil i hele kommunen, og rikelig med parkering. Fysisk infrastruktur, inkludert veier og bilparkering, er beskrevet i avsnitt 5.

6.3.1 Bilhold og reisevaner med bil

I en kommunal undersøkelse om klima, gjennomført av Kantar i 2020⁵⁷, ser vi også at de aller fleste askerbøringer har bil. Det er ikke mer enn 7 % som sier de ikke har bil, og andelen som ikke har bil i Asker er vesentlig lavere enn hva som ble målt på landsbasis (19 %) samme år i Kantar Klimabarometer⁵⁸. Det er verdt å merke seg at det i Kantars klimabarometer for 2022 var 15 % som sa at de ikke har tilgang på egen bil (nasjonale tall). Det vil si at flere har fått tilgang på egen bil fra 2020 til 2022.

Men dette bildet kan endre seg som følge av ny teknologi og færre eller dyrere parkeringsplasser. Spesielt i urbane områder er det økende oppslutning om bildelingsordninger. Og blant unge virker det som at behovet for å eie egen bil blir mindre og at fleksibiliteten ved å slippe å eie veier tyngst. Bilførerandelen blant ungdom er lavere nå

⁵⁶ Kilde Ruter

⁵⁷ Kantar, 2020. Asker kommune. Innbyggernes holdninger i klimapolitiske spørsmål. (<https://www.asker.kommune.no/globalassets/energi-klima-og-miljo/kantar-undersokelse-klimavaner-mai-2020.pdf>)

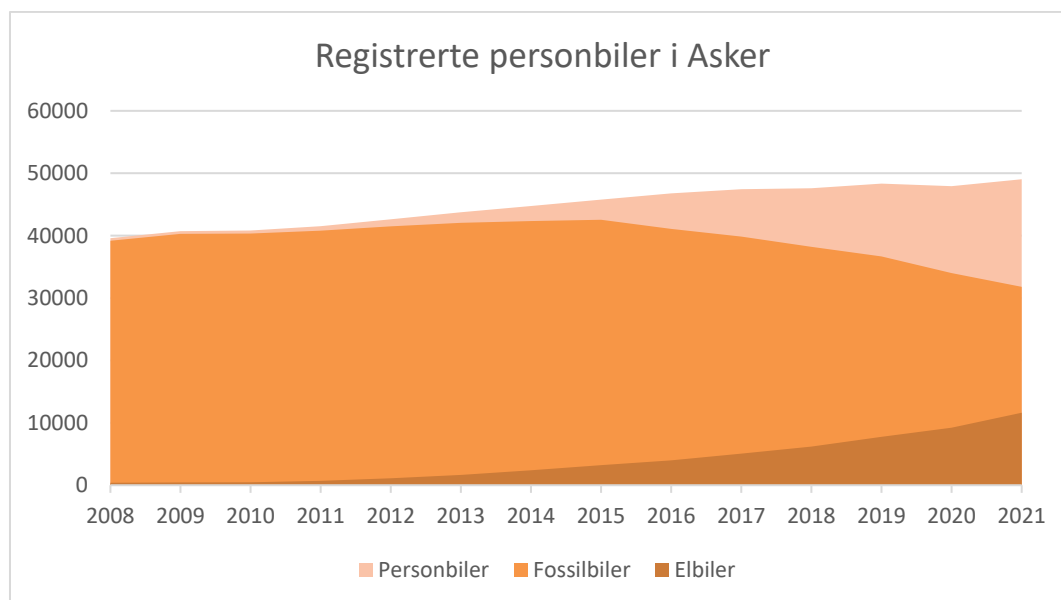
⁵⁸ Kantar, 2020. Kommunenes klimabarometer. (<https://kantar.no/globalassets/ekspertiseomrader/politikk-og-samfunn/klimaundersokelsekommuner/kommunenes-klimabarometer3.pdf>)

enn den var på 1990-tallet, og har gått ned fra 54 % i 1991 til 34 % i 2018. I samme periode har også andelen som har førerkort og tilgang til bil gått ned⁵⁹.

Askers befolkning på 97.784 er forventet å vokse til 112.483 frem mot 2050 (SSB, Statistikkbanken). Økt befolkning fører normalt sett til økt transportering. Nullvekstmålet for biltrafikk innebærer at denne veksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Asker kommune har likevel en høyere andel personbilregistrering årlig, enn det befolkningsveksten skulle tilsi.



Figur 48 Mulig befolkningsutvikling i Asker kommune (SSB, Statistikkbanken)

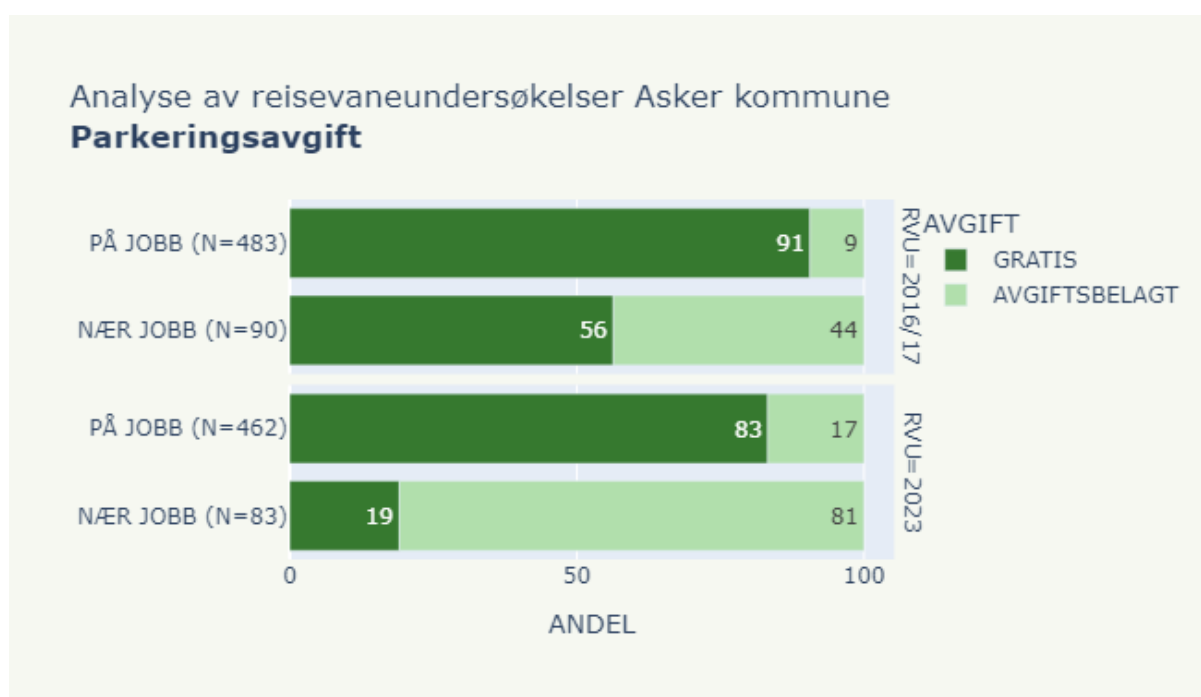


Figur 49 Registrerte personbiler i Asker kommune. Fordelt på totalt antall, El-biler og fossilbiler (SSB, Statistikkbanken)

⁵⁹ Urbanet Analyse, 2019. Utvikling i de unges reisevaner fra 1990-tallet til i dag. (https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/rr-urbanet/Filer-Dokumenter/UArapport_129_2019_barn-og-unges-reisevaner.pdf)

Rapporten Reisevaner i Asker kommune, basert på reisevaneundersøkelse gjennomført i første halvår av 2023⁶⁰ viser også at bilen står sterkt i Asker og over 90 % av de over 18 har førerkort for bil. Nesten halvparten av befolkningen bor i en husholdning med tilgang til mer enn én bil. Men hvis vi sammenligner med reisevaneundersøkelsen som ble gjennomført i 2016/2017 har andelen av befolkningen som bor i en husstand uten tilgang til bil økt fra 5% til 10%⁶¹.

Det ser imidlertid ut til at tilgangen til gratis parkering minker. I 2013/2014⁶² oppgav hele 85 % av de som hadde tilgang på bil at, de hadde gratis parkeringsplass ved arbeidsstedet (gjelder Asker og Bærum). I 2016/2017 hadde, av de som hadde tilgang til parkeringsplass på jobb, 91% gratis parkering. I 2023 var dette redusert til 83 %. Det betyr at arbeidstaker i 2023 i større grad må betale for å benytte parkeringstilbudet hos arbeidsgiver sammenlignet med 2016/17⁶⁰. Tallene for 2016/2017 og 2023 oppsummeres i figuren under som er tatt fra Asplan Viak sin rapport «Reisevaner i Asker kommune».



Figur 50 Parkeringsavgift på og nær jobb. N angir antallet yrkesaktive respondenter med førerkort og tilgang til bil per parkeringstilbud

Selv om antall personbiler eid av askerbøringene økte med 15 % fra 2012 til 2021, økte kjørelengden med bare 3 %⁶³. Hver enkelt innbygger kjører altså noe mindre bil enn før.

Rapporten «Reisevaner i Asker kommune»⁶⁰ fra 2023 viser at flertallet av de daglige reisene er bilreiser, hvor 51% av reisene var reiser med bil som fører, og 11% av reisene var med bil

⁶⁰ Asplan Viak, 2023. Reisevaner i Asker kommune. Resultater fra første halvår, 2023)

⁶¹ Urbanet Analyse, 2019. Reisevaner i nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum.

(<https://www.asplanviak.no/prosjekter/reisevaner-i-nye-asker-kommune-asker-roeyken-og-hurum/>)

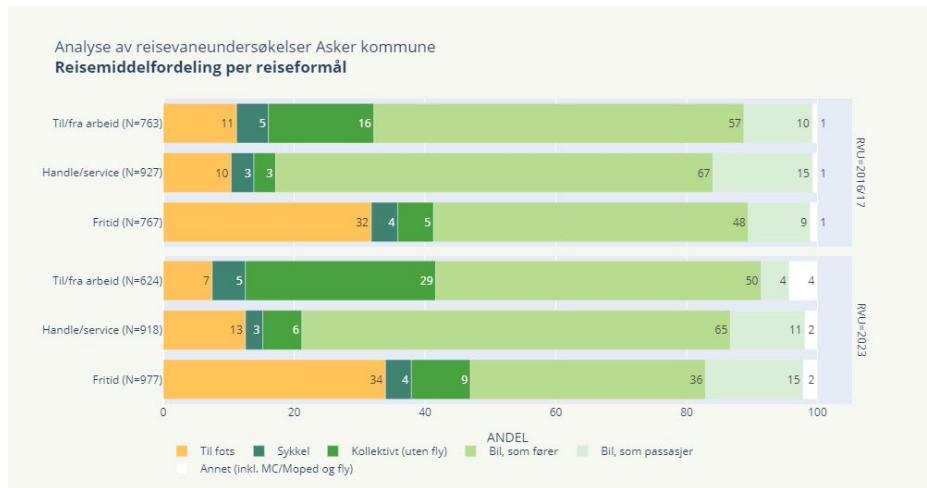
⁶² Prosam (2015): Reisevaner i Osloområdet. En analyse av den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14

⁶³ Miljødirektoratet, 2023. Utslipp av klimagasser i kommuner.

(<https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=538§or=4>)

som passasjer. Dette viser en svak nedgang i bilførerandel fra 2016/17 med 6 %-poeng for kommunen som helhet.

Det er når vi skal handle inn eller gjøre andre ærend at vi oftest reiser med bil (76 % er bilreiser enten som fører eller passasjer), men her har andelen bilreiser sunket med 6 %-poeng siden 2016/2017. Andel bilreiser til arbeid har ifølge rapporten «Reisevaner i Asker kommune» fra 2023 gått ned med 13 %-poeng fra 2016/2017 til 2023. Dette er svært store endringer. Det er usikkert om dette er realistisk. Men en nedgang er det sannsynlig at det er. Lokale fritidsreiser er den type reise som vi kjører minst bil til både i 2016/2017 og i 2023 (51 % er bilreiser enten som fører eller passasjer i 2023). Tallene oppsummeres i figuren under.



Figur 51 Reisemiddelfordeling hovedtransportmiddel på reise per reisehensikt for Asker kommune som helhet, både for 2016/2017 og for første halvår i 2023⁶⁰. Figuren viser bare reiseformål med N > 500.

6.3.2 Samkjøring/bildeling

Norske biler står i snitt stille 98 prosent av tiden. Forskning på bildeling har lenge og gjennomgående vist til bildelingens potensial for redusert privatbilbruk, fordi det fungerer som et alternativ til eget bilhold for dem som bare har sporadisk bruk for bil. Bildeling har særlig det siste tiåret vist en formidabel vekst og utbredelse. Selv om organisert bildeling har eksistert i Norge siden nittitallet, er det først i de senere årene bildeling for alvor har tatt av – også her i landet. Delebiler erstatter privatbiler på veiene og frigjør verdifulle gatebruksarealer (i form av parkeringsplasser) i tette bystrøk.⁶⁴

Det er flere kommuner som har erfaring med bildeling i kommunal regi. Tallene over er tatt fra rapporten TØI skrev på oppdrag fra Bergen kommune, hvor erfaringer og effekter av bildeling i Bergen er undersøkt. TØI gjennomførte spørreundersøkelser og basert på disse undersøkelsene beregnet TØI seg frem til at én delebil erstatter 10 til 15 privatbiler i Bergen, samt at bildelere i Bergen har mer miljøvennlig mobilitet enn andre: de går og sykler mer og bruker en tredel mindre bil enn befolkningen ellers. Samtidig bruker også 18 % av bildelerne mer bil enn før. Dette er sannsynligvis de som ikke ville hatt bil uten bildeling. Men netto transport og arealbehovet går totalt sett ned.⁶⁴

Bergen kommune holdt et innlegg på Miljødirektoratets webinar omhandlende Bildeling og delemobilitet i kommunal regi 21. november 2023. Det ble på webinarret blant annet

⁶⁴ Transportøkonomisk institutt, 2022. Bildeling i Bergen - erfaringer og effekter. ([Bildeling i Bergen - erfaringer og effekter \(toi.no\)](https://www.toi.no))

presentert hvordan kommuner kan legge til rette for bildeling og annen delemobilitet. Bergen kommune presenterte at kommunens rolle er å legge til rette for et attraktivt og synlig tilbud som gir et fullverdig alternativ til det å eie egen bil. Bergen kommunen har de siste årene etablert ti mobilpunkter. Et mobilpunkt er et sted hvor det tilrettelegges for ulike typer klimavennlig transport. I tillegg har kommunen tilrettelagt for bildeling ved å reservere parkeringsplasser til delebiler.⁶⁵

I den kommunale klimaundersøkelsen fra 2020 svarer 76 % at det er ganske eller svært usannsynlig at de ville ha benyttet seg av en bildelingsordning, mens 15 % er positive og sier at de ganske eller svært sannsynlig ville ha benyttet seg av et slikt tilbud. Det er ikke mer enn 10 % av askerbøringene som (ganske eller svært sannsynlig) ville solgt bilen hvis det kom i stand en bildelingsordning der de bor.

Både til jobb og til fritidsaktiviteter er det et betydelig potensial for mer samkjøring i Asker. På vei til jobben er det kun en liten andel som har med passasjer i bilen, selv om mulighetene for å kjøre i kollektivfeltet med elbil fra Sandvika inn mot Oslo i rushtiden har vist seg å være et effektivt insentiv for økt samkjøring. I klimaundersøkelsen som Asker kommune sendte ut til sine innbyggere våren 2020 svarte 58 % at de aldri eller sjelden samkjører, mens 12 % svarer at de som oftest eller alltid gjør det.

Asker kommune har erfaring med bildeling gjennom bilpool fra Otto Mobility. Dette kan det leses mer om i kapittel 7.1 Mobilitetsstrategi

6.4 Reisetider i Asker: kollektivtransport vs. privatbilen

Reisetid er en viktig faktor for mange, i valg av transportmiddel. Et virkemiddel for å redusere bilbruk, kan i så måte være å endre konkurranseforholdet imellom kollektivtransport og bilbruk, i favør kollektivtransport. Kollektivfelt kan være et tiltak for å endre dette.

I Asker er det først og fremst i rushtiden på hverdagene, at redusert fremkommelighet er et stort problem for våre innbyggere. Det skaper uforutsigbarhet for veldig mange Askerbøringene. Asker kommune har estimert gjennomsnittlig reisetid med kollektivtransport og privatbil mellom de fleste tettstedene i kommunen vår, og til de største arbeidsplasskonsentrasjonene i regionen. Estimaten tar utgangspunkt i arbeidsreiser i morgenrush. Det er store variasjoner fra reisende til reisende, sted til sted, avstand til holdeplass med mer. Estimaten har derfor begrenset nøyaktighet i flere tilfeller, men gir en pekepinn på dagens situasjon.

Det er lagt noen forutsetninger til grunn.

- For bilister er det brukt gjennomsnittlig reisetid hverdager, med data fra Google maps klokka 0730-0745.
- For bilister er det lagt til 5 min gange for alle reiser (tid fra hjem til bil og parkeringsplass på arbeidsplass til arbeidsplass).
- For kollektivreiser er det tatt utgangspunkt i Ruters reiseplanlegger og Google maps for holdeplass lokalt til hhv. Asker stasjon, Sandvika stasjon, Lysaker stasjon, Drammen sentrum og Oslo (Oslo er her Nasjonalteateret for buss, Aker Brygge for båt og Oslo S for tog).

⁶⁵ Miljødirektoratet, 2023. [Bildeling og delemobilitet i kommunal regi - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no)

- For enkelte bussruter er forsinkelse bakt inn reisetiden.
- For kollektivreisende er det lagt til 15 min reisetid, som her er estimert snitt av ventetid, reisetid til og fra hjem og holdeplass, og holdeplass til arbeidsplass.

Tog direkte
Buss direkte
Båt direkte
Bytte
Bil

Estimert reel tidsbruk kollektiv dør til dør (minutter)					
Fra/til (min)	Asker	Sandvika stasjon	Lyasker stasjon	Oslo	Drammen
Asker		20	26	37	27
Holmen	26	29	32	40	45
Vollen	33*	41*	39	40*	51
Nesøya	45	29	34*	42*	57
Hvalstad stasjon	21	22	33	44	41
Dikemark	26	42	49	59	49
Heggedal stasjon**	24	38	49	60	46
Slemmestad	39*	47*	43	48*	57
Nærnes	53	63	50	58	90
Røyken stasjon**	29	43	54	65	47
Spikkestad stasjon**	17	31	42	53	25
Åros	61	75	63	71	67
Bødalen	45*	53*	57	65	67
Sætre	66	80	68	76	72
Tofte	121	135	128	136	141
Hyggen	72*	78	75	75	41
Klokkarstua	92	107	92	103	58
Filtvet	115	129	105	115	119

Figur 52 Estimert reisetid med kollektivtransport fra dør til dør. Kilde: Asker kommune. *Direktetilbud med kollektiv finnes kun i rushtiden. **Raskere reisealternativ til Sandvika, Lyasker og Oslo kan finnes med bytte på Asker stasjon.

Estimert reel tidsbruk privatbil dør til dør (minutter)					
Fra/til (min)	Asker	Sandvika	Lysaker	Oslo sentrum	Drammen
Asker		20	33	41	29
Holmen	12	14	25	33	30
Vollen	19	26	38	48	39
Nesøya	23	17	29	37	40
Hvalstad	13	14	26	36	28
Dikemark	19	27	39	48	30
Heggedal	19	29	41	50	40
Slemmestad	25	33	45	53	45
Nærsnes	34	40	52	62	48
Røyken	32	43	55	65	31
Spikkestad	37	45	57	68	27
Åros	47	50	62	73	40
Bødalen	27	36	48	58	39
Sætre	45	55	67	60	45
Tofte	68	80	92	80	65
Hyggen	39	45	57	68	28
Klokkarstua	50	63	75	70	45
Filtvet	60	73	85	75	58

Figur 53 Estimert reisetid med bil fra dør til dør. Kilde: Asker kommune.

Estimert reel forskjell tidsbruk, kollektiv/privatbil (%)					
Fra/til (min)	Asker	Sandvika	Lysaker	Oslo sentrum	Drammen
Asker		0 %	-21 %	-10 %	-7 %
Holmen	117 %	107 %	28 %	21 %	50 %
Vollen	74 %	58 %	3 %	-17 %	31 %
Nesøya	96 %	71 %	17 %	14 %	43 %
Hvalstad	62 %	57 %	27 %	22 %	46 %
Dikemark	37 %	56 %	26 %	23 %	63 %
Heggedal	26 %	31 %	20 %	20 %	15 %
Slemmestad	56 %	42 %	-4 %	-9 %	27 %
Nærsnes	56 %	58 %	-4 %	-6 %	88 %
Røyken	-9 %	0 %	-2 %	0 %	52 %
Spikkestad	-54 %	-31 %	-26 %	-22 %	-7 %
Åros	30 %	50 %	2 %	-3 %	68 %
Bødalen	67 %	47 %	19 %	12 %	72 %
Sætre	47 %	45 %	1 %	27 %	60 %
Tofte	78 %	69 %	39 %	70 %	117 %
Hyggen	85 %	73 %	32 %	10 %	46 %
Klokkarstua	84 %	70 %	23 %	47 %	29 %
Filtvet	92 %	77 %	24 %	53 %	105 %

Kollektiv er raskere eller identisk reisetid med privatbil
Privatbil er 0-25 % raskere enn å reise kollektivt
Privatbil er 25-50 % raskere enn å reise kollektivt
Privatbil er 50-75 % raskere enn å reise kollektivt
Privatbil er >75 % raskere enn å reise kollektivt

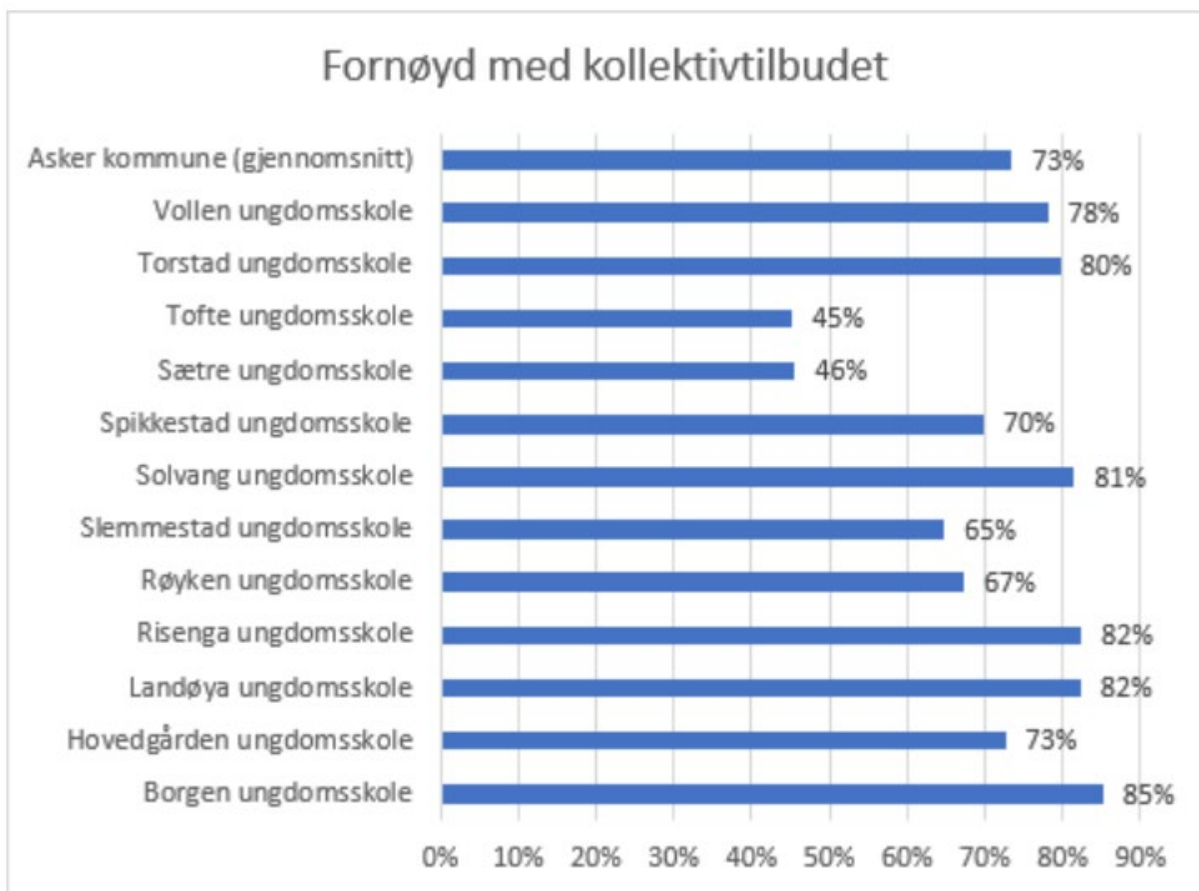
Figur 54 Konkurransforholdet imellom kollektivtransport i bil, dør til dør, i reisetid. Kilde: Asker kommune.

Tabellen over gir en pekepinn på dagens konkurranseforhold imellom kollektivtransport og bil på vanlige reiser for mange i Asker.

6.5 De unges reisevaner

Ungdom, i stor grad elever på ungdomsskole og videregående skole, reiser ofte på en annen måte enn resten av befolkningen. Hovedandelen er for ung til å selv ha sertifikat, og andelen som blir kjørt av foreldre og foresatte er lavere enn yngre barn i barneskolealder. Det vil si at en større andel unge bruker gange- sykkel- og kollektivtilbudet når de skal reise, samt mer og mer bruk av mikromobilitet.

Blant ungdomsskoleelever som svarte på Ungdata-undersøkelsen i Asker i 2022, var 73% fornøyd eller svært fornøyd med kollektivtilbudet. Ungdomsskolene Borgen, Landøya og Risenga var mest fornøyd med kollektivtilbudet, der 82-85 % svarte fornøyd/svært fornøyd. Minst fornøyd var elevene ved Tofte og Sætre ungdomsskole. Se full oversikt under.



Figur 55 Tall fra ungdata-undersøkelsen 2022

Transportøkonomisk institutt har gjennomført en større undersøkelse av mobilitet blant ungdom mellom 13 og 22 år⁶⁶. I denne undersøkelsen inngår Asker sammen med 8 andre norske kommuner. Elsparkesykkel bidro til mindre foreldrekjøring, økt aktivitet utenfor hjemmet og mindre dataspilling. Samtidig oppgir 6 av 10 ungdommer at elsparkesykkel erstattet gange på siste tur.

⁶⁶ TØI-rapport 1899: Ungdom og bruk av elsparkesykler - En spørreundersøkelse om mobilitet og ulykkesforhold i ni norske kommuner.

I forkant av at mandatet til temaplan samferdsel og mobilitet ble vedtatt november 2022, ble utkastet til mandatet presentert for Ungdomsrådet i Asker. Innspillene fra rådet viste et stort engasjement rundt transport blant de unge, og spesielt viktigheten av kollektivsystemet, mikromobilitet og klimatilpasninger.

Det ble blant annet foreslått at transporttjenestens busser kunne brukes på kveldstid til arrangementer for ungdom. Ungdomsrådet var tydelig på at el-sparkesykler var viktig, og at det var en utfordring at dette ville bli dyrere ved utgangen av 2022 på grunn av forsikringskrav.

Med tanke på kollektivsystemet ble det foreslått at ungdom ble mer inkludert i innspill og prioriteringer opp mot Ruter og Vy. Lokaltoget er viktig for ungdommen i Asker. Ved eventuelle endringer eller stenging på grunn av vedlikehold, er det viktig med informasjon og alternative reisemuligheter for ungdommene.

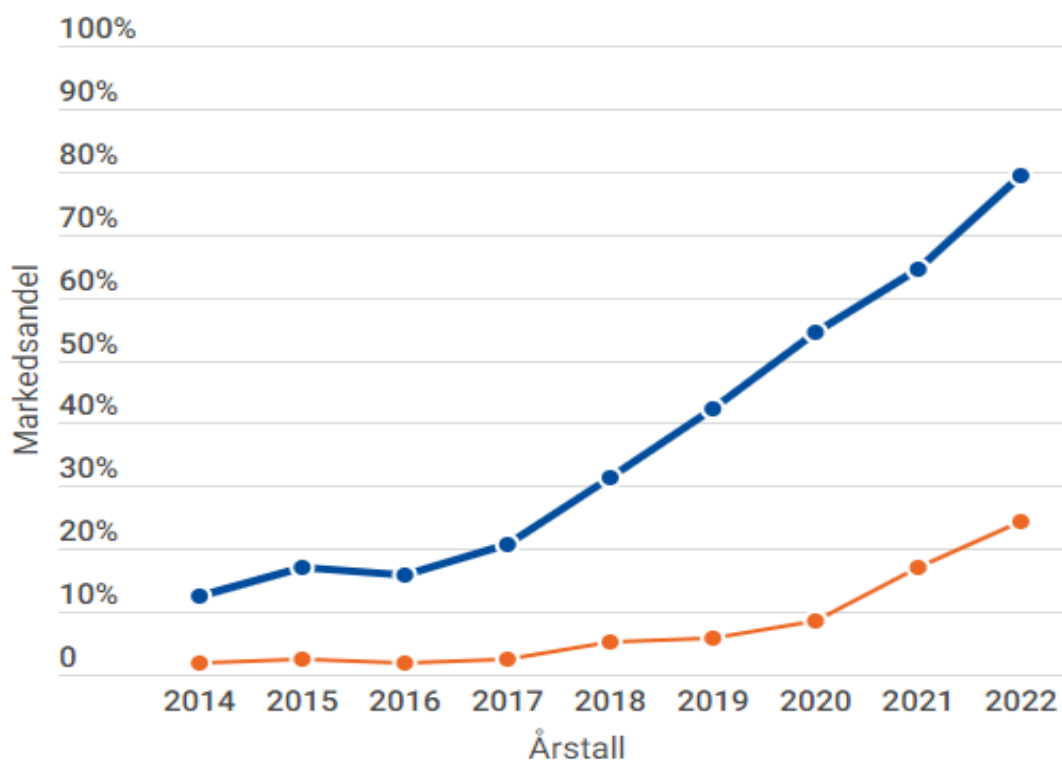
6.6 Reisevaner fremover

Vi er på vei ut av en pandemi som gjorde noe med våre reisevaner i perioden mars 2020 til februar 2022. Det var økt bruk av hjemmekontor, flere møter ble digitale, mer fleksibel arbeidstid, økt el-bil salg, redusert kollektivandel, for å nevne noen markante forskjeller i pandemiperioden. Mye tyder på at vi får en normalisering, men at deler av vanene fra pandemien vil stå seg fremover. Kollektivandel og andel reisende med kollektiv steg hvert år fra 2010-2019. I et av gjenåpningsvindue (oktober og november 2021) var det 21 % som jobbet hjemmefra minst 3 dager i uken. I «ny normal» forventer kun 12 % av arbeidstakerne i Stor-Oslo å gjøre det samme. Ruter forventer økt passasjergrunnlag og har sett en vekst i løpet av 2022. Men en ny "normal" ser ut til å ligge under det som var forventet før pandemien.⁶⁷

Det er ikke mulig å spå fremtiden, men noen klare trender er det. De siste 10 årene har man sett flere endringer. Elbilsalget har eksplodert, og blitt klart dominerende innen nybilsalg. I Asker var det i 2022 for privatbiler på 81 % av alle nye biler, omtrent 2 % over landsgjennomsnittet. Bensin- og dieslbiler stod for drøye 5 %, resterende er stort sett hybridvarianter.

⁶⁷ Kilde: Ruter, Årsrapport 2021

Nasjonalt



Figur 56 Markedsandeler av nybilsalget 2014-2022. Blå er personbil og oransje er varebil.⁶⁸

For 10 år siden var det ingen offentlig tilgjengelige el-sparkesykler i Norge. Nå er de etablert i alle de største kommunene i Norge, med de muligheter og utfordringer de bringer inn som nytt element innen mobilitet. Elsykkelsalget har også økt jevnlig det siste tiåret.

Delebiler har også blitt et allment kjent konsept og finnes blant annet som krav til større utviklingsprosjekter i kommuneplanens arealdel 2023-2035 i Asker.

Varelevering av for eksempel mat, er nå mulig med leverandører som Oda, Hello Fresh og Godt levert, for å nevne noen eksempler. Det er nå ikke lenger nødvendig å dra i matbutikken hvis en ikke ønsker det. Det samme gjelder mange andre produkter enn mat. Levering på dør eller nær hjem i pakkebokser, har økt i takt med økt netthandel.

Smarttelefon og teknologisk utvikling generelt har gitt oss mange endringer og muligheter til andre vaner.

I en rapport fra Ekspertutvalget for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur⁶⁹ framheves særlig fire hovedtrender, som vil prege transportsektoren framover. Disse er

- elektrifisering

⁶⁸ Opplysningsrådet for veitrafikken (www.ofvstatistikk.no, Bilparken, SSB)

⁶⁹ Ekspertutvalget for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur. 2019. Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet. (https://www.regjeringen.no/contentassets/ccdc68196014468696acac6e5cc4f0e7/rapportteknologiutvalget_web.pdf)

- selvkjørende transport
- samhandlende intelligente transportsystemer
- delingsmobilitet

Elektrifisering

Andel elektriske personbiler eid av askerbøringer er nå over 28 %. I Askers klimaundersøkelse fra 2020 svarte 46 % at de kunne tenke seg elbil dersom husstanden skulle kjøpe bil i dag, mens 26 % ville ha valgt plug-in hybrid. Nybilsalget lå i 2022 på over 80 % elbil. Dette tyder på at elbilen blir et stadig mer aktuelt alternativ for de fleste forbrukere. Kostnadene har historisk vært lave for elektriske kjøretøy og avgiftssystemet har gjort at elbiler har vært privatøkonomisk lønnsomme for de fleste nybilkjøpere. Det kom imidlertid en endring i 2023, da det ble 25 % moms på den delen av kjøpsbeløpet som overstiger 500 000 kroner. Elbilfordeler innen bompenger og parkering har også blitt strammet inn de senere årene, selv om det fortsatt er en del fordeler for el-biler.

I løpet av det neste tiåret forventes det at de batterielektriske modellene som kommer i det kommersielle markedet vil dekke tilnærmet alle behov og bruksområder. De nye modellene får stadig bedre batteri, som gir økt rekkevidde og sjeldnere ladebehov. For å møte den ønskede og forventede elbilbølgen, er det likevel behov for å legge til rette for hjemmelading flere steder. Fram til nå har det i stor grad vært folk i enebolig med lett ladetilgang som har kjøpt elbil. Framover vil folk i leiligheter i økende grad ønske å anskaffe elbil. Mange av disse har ikke mulighet for enkel og/eller trygg lading hjemme. Dersom 100 % av nybilsalget i 2025 er elbiler vil, ifølge Miljødirektoratet⁷⁰, ca. 50 % av alle personbilene i Norge i 2030 være elbiler. På nasjonalt nivå er det i dag i overkant av 16 % elbiler, mens det i Asker er ca. 28 % (SSB). Om det likevel antas at det i Asker i 2030 er 50 % rene elbiler så vil dette utgjøre ca. 15.000 biler. Det er følgelig et stadig økende ladebehov i kommunen.

Ca. 44 % av boligene i Asker er rekkehus eller boligblokker der det noen ganger kan være vanskelig å få ladet elbilen enkelt og trygt. Men ny teknologi, som f.eks. avanserte systemer for fordeling av strøm, vil redusere tekniske og økonomiske barrierer i parkeringsanleggene til disse boligene.

For varebiler, tungtransport, anleggsmaskiner og busser gjør kombinasjonen av færre tilgjengelige elektriske modeller, høyere investeringskostnader (på både kjøretøy og ladepunkt) og fradrag for inngående moms ved innkjøp av kjøretøy og drivstoff, at de elektriske modellene ikke er like konkurransedyktige som i personbilmarkedet. Potensialet for reduserte driftskostnader ved overgang til elektrisitet er imidlertid til stede, som følge av høy årlig kjørelengde og høyt drivstofforbruk. Investeringskostnadene er forventet å falle, slik at også elektriske varebiler kan bli privatøkonomisk lønnsomme å anskaffe om få år, mens de tyngre segmentene trenger noe lengre tid.

Det finnes hurtigladerer på 12 steder i kommunen (Tofte, Klokkarstua, Sætre, Røyken, Slemmestad, Bondi, Asker sentrum, Holmen, 2 lokaliteter på Billingstad, Nesbru og Slependen). De fire sørligste hurtigladerne er finansiert av kommunen.

⁷⁰ Miljødirektoratet. 2016. Teknologiutvikling gjør elbilen til et stadig rimeligere klimatiltak. (<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2016/oktober-2016/teknologiutvikling-gjor-elbilen-tilet-stadig-rimeligere-klimatiltak/>)

Selvkjørende transport

Automatisering av transportmidler er en trend med flere utviklingsnivåer, fra enkle automatiseringer, til autonome, førerløse fremkomstmidler. Over tid vil denne utviklingen påvirke både etterspørsel, kapasitetsbehov, sikkerhet og driftskostnader i sektoren. Selvkjørende kjøretøy kan redusere biltrafikken og bidra til enklere energiomlegging i veisektoren. Det skjer ved at man i større grad deler bilene med andre, det blir mindre parkeringsproblemer, mer flyt i trafikken og kjøretøyene kan være elektriske. På den andre siden, kan innførsel av selvkjørende kjøretøy føre til lave kostnader og bedre tilgjengelighet, som igjen kan føre til økt veitransport. Teknologi, preferanser, regelverk og rammer vil avgjøre om det blir mer eller mindre trafikk med selvkjørende kjøretøy.

Samhandlende intelligente transportsystemer

Vi ser en utvikling innen intelligent samhandling, hvor kjøretøy og infrastruktur snakker sammen og deler data i et felles digitalt økosystem. Utviklingen åpner helt nye muligheter for treffsikker regulering, betydelige gevinster innen trafikksikkerhet og nye virkemidler for å redusere klima- og miljøbelastningene.

Delingsmobilitet

Delingsmobilitet er deling av diverse transportmidler, som biler, sykler eller sparkesykler. Delingsmobilitet kan løse mobilitetsutfordringer i områder med trafikkproblemer eller begrenset tilgang til bruk av privatbiler. Enten kan det være i form av en hel reise, eller som en delreise til offentlig transport. I Asker er det fremdeles få tilbud om delingsmobilitet, men det finnes en bilpool ved IKEA på Slependsen. På utbyggingsområdene Billingstad Vest og Høn/Landås skal også utbyggerne tilby et bildelingskonsept, slik at flere kan ha tilgang til bil uten å eie selv. I regi av Asker kommune, er det etablert en bildelingsordning i Asker sentrum. Dels for bruk av kommunes ansatte i tjeneste og dels for utleie til innbyggere på kveld og i helger. Kommunen har også i samarbeid med Ruter, etablert en elsykkel- og sparkesykkeldelingstjeneste i store deler av kommunen. Tier står for driften av denne tjenesten.

Andre mulige trender og endringer i Asker kommune

Endringer i reisevaner fremover kan også komme fra

- mer fokus på arealutvikling i tettsteder, mer kortreist og mindre behov for mobilitet (kommuneplan)
- er fokus på bevaring av naturverdier (samferdselsutbygging og arealplaner, kommuneplan)
- ungdom som vokser opp og er mer opptatt av miljø og miljøvennlige reiser
- lite ny kapasitet på hovedveisystemet (Få prosjekter i Vikens handlingsprogram (Nye Akershus fylkeskommune, opprettet 1.1.24, har ikke utarbeidet handlingsprogram i skrivende stund). Det er planer for ny E134 og E18, men det er begrenset med økt kapasitet for privatbiler)
- forbedringer i takstsystem for nye Asker kommune (Asker kommune ønsker endring av dagens sonesystem, slik at det fungerer bedre på interne reiser).

7 Asker kommunes eget arbeid med mobilitet og reiser

Det er 7-8000 ansatte i Asker kommune, i skoler, barnehager, renhold, forvaltning, planlegging med mer. Asker kommune har derfor tenkt at det å starte med sine egne og å «feie for egen dør» vil kunne bidra til målsetningene innen transportutvikling.

Det ble gjennomført en intern arbeidsreiseundersøkelse⁷¹ blant kommunalt ansatte i 2017. Her er noen av hovedfunnene.

- 70-80 % kjører bil til jobb flere dager i uka.
 - Tallet er høyest i vinterhalvåret.
 - Tallet er høyere blant ansatte i tidligere Røyken enn i tidligere Asker og Hurum.
 - Om lag 10 % av de som kjører bil, kjører elbil.
- 7-14 % går til jobb flere dager i uka. Andelen er så vidt høyere om vinteren.
- 5-11 % sykler til jobb flere dager i uka.
 - Andelen som sykler er høyere i sommerhalvåret enn i vinterhalvåret.
 - Andelen som sykler er høyere blant ansatte i tidligere Asker kommune enn i tidligere Røyken og Hurum.
- 2-7 % reiser med buss.
- 0-9 % reiser med tog.
- Kollektivtransport benyttes i større grad blant ansatte i Asker kommune, dette gjelder både for buss og tog.
- Nesten halvparten av arbeidstakerne bor mer enn 10 km fra arbeidsplassen.
- Halvparten av de som bor under 2 km fra arbeidsplassen går eller sykler til jobb.
- En tredjedel av de som bor under 2 km fra arbeidsplassen bruker bil til jobb.
- Rundt 20 % av de som bor mer enn 20 km fra arbeidsplassen benytter kollektivtransport til jobb.
- Rundt 70 % av de som bor mer enn 20 km fra arbeidsplassen bruker bil til jobb.
- Totalt 80 % av kommunalt ansatte har tilgang til gratis parkering hos arbeidsgiver, mens i Asker sentrum er dette tallet kun 44 %.

7.1 Mobilitetsstrategi

I forbindelse med kommunesammenslåing, fikk et betydelig antall ansatte endrede reiserutiner til og fra jobb, i tillegg til at det foregår mye logistikk underveis i arbeidsdagen. Kommunen ønsket å bruke momentet med kommunesammenslåing til å redusere bilkjøring og øke andelen reiser med sykkel, gange og kollektivtransport. Ikke minst var dette viktig for området rundt Asker sentrum som sliter med kø og dårlig fremkommelighet⁷². Asker kommune, som Askers største arbeidsgiver, ønsket å gå foran og gjøre sin del for å bidra til å minske dette problemet. Opptil 3000 kommunalt ansatte har sitt arbeidssted sentralt i Asker. Med bakgrunn i at rundt 70 % av kommunalt ansatte i Asker, litt avhengig av sted og årstid, svarer at de har bil (fossil og el) som sitt vanligste transportmiddel på arbeidsreisen,

⁷¹ Ellis, I. O. & Kjørstad, K. N. 2019. Reisevaner I nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum. En analyse av den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2016/17 og reisevaneundersøkelse blant kommunalt ansatte. Urbanet Analyse. Rapport 123/2019.

(https://www.asker.kommune.no/globalassets/nye-asker-kommune/kommuneplan/vedlegg/8-reisevaner-nye-asker-kommune.-ua-analyse-123_2019.pdf)

⁷² Trafikkmengde (ÅDT) for RV 167 (Røykenveien) v/ Asker sentrum: ca 20.000 (Kilde SVV)

ble det klart at kommunen hadde potensial til å påvirke trafikkbildet positivt ved å redusere egen kjøring⁷³.

Asker kommune utarbeidet derfor en mobilitetsstrategi, som er en intern strategi med en samling av ulike tiltak for å redusere ansattes bilkjøring, primært til og fra jobb (arbeidsreiser). Tiltakene innføres gradvis, med noen tiltak fortsatt på trappene.

De ulike tiltakene er konkret

- grønne reiseavtaler hvor man får godtgjørelse for ikke å kjøre bil (ansatte ved virksomheter i Asker sentrum)
- leasingordning for elsykkel (alle ansatte)
- etablering av bilpool til bruk på jobb på dagtid og privat tilbud til innbyggere på kveld og i helg (Asker sentrum)
- kriterier for tildeling av p-plasser etter behov, som prioriterer visse grupper ansatte (etter lokalt behov)
- ny parkeringsstrategi, som gir avgiftsparkering for alle ansatte som benytter parkering innenfor sentrumsområdet (vedtatt parallelt med de andre tiltakene)
- sykkeltilrettelegging ved virksomhetene som har behov

Noen av tiltakene gjelder kun ansatte innenfor en definert sentrumssone, mens andre gjelder alle ansatte. Mest nyskapende er de grønne reiseavtalene. Disse utlyses to ganger årlig og de ansatte innenfor sentrumssonen kan da søke om å inngå en slik avtale. Avtalen forplikter den ansatte til ikke å kjøre bil mer enn maks én dag i uken i snitt. Til gjengjeld får de en utbetaling som et tillegg til lønnen lik det vist i tabellen under.

Avtaleperiode / reiseavstand	2-7,5 km	7,5- 15 km	15 km +
Vinter kr/mnd	300	600	900
Sommer kr/mnd	200	400	600

Beløpet varierer med reiseavstand og årstid. Ansatte med under 2 km reisevei til jobb får ikke mulighet til å inngå reiseavtale. Første søknadsrunde var i mai 2022. Ny søknadsrunde er nå i gang for neste avtaleperiode.

Parallelt, men uavhengig av dette, tilbys alle ansatte mulighet til å lease elsykkel gjennom lønnstrekk. Dette for å gjøre terskelen for å kjøpe elsykkel lavere, da de ansatte ikke må ut med en stor engangssum.

For å ytterligere redusere behovet for å kjøre egen bil til jobb, er det lansert bildeling (bilpool) for bruk på tjenestereiser. Dette vil gjøre at færre trenger å kjøre egen bil til jobb, for å bruke denne i arbeidstiden. Bilene er fordelt på fire ulike lokasjoner i sentrale Asker og kan også leies til private formål av alle etter arbeidstid.

Det har vært ulike praksiser knyttet til parkering ved virksomhetene i Asker sentrum. Parallelt med arbeidet med mobilitetsstrategien, har det blitt politisk vedtatt en ny parkeringsstrategi som fastslår at all ansattparkering innenfor sentrumssonen skal avgiftsbelegges. Dette var

⁷³ Urbanet Analyse, 2019. Reisevaner i nye Asker kommune: Asker, Røyken og Hurum. (<https://www.asplanviak.no/prosjekter/reisevaner-i-nye-asker-kommune-asker-roeyken-og-hurum/>)

ikke tilfellet før, da noen parkerte gratis mens andre betalte. Arbeidet med mobilitetsstrategien har synliggjort behovet for en politisk vedtatt strategi rundt parkering. Samtidig har man i mobilitetsstrategien også definert hvilke grupper som skal prioriteres ved underkapasitet på parkering. Kriteriene er tatt i bruk ved rådhuset, hvor p-plassen også betjener enkelte virksomheter utenfor rådhuset. Det er nå en bedre koordinering av betingelser for parkering ved ulike virksomheter i kommunen, slik at de ansatte behandles likt uavhengig av hvor de jobber.

Resultater fra mobilitetsstrategien så langt

I overkant av 200 personer søkte i første søknadsrunde før sommerferien 2022 om å inngå reiseavtaler, og dermed unngå bruk av egen bil til jobb. Totalt 1000 ansatte har arbeidssted i det aktuelle området. Nærmere 300 ansatte hadde grønn reiseavtale i februar 2024.

I en spørreundersøkelse gjennomført blant ansatte med grønn reiseavtale i årsskiftet 2023/2024 svarte 64 % at de reiser mindre med bil til jobb når de hadde grønn reiseavtale. Dette tilsvarer 149 biler.

Ca. 80 personer inngikk avtale om leasing av elsykkel i første søknadsrunde før sommerferien 2022. Det var en ny søknadsrunde høsten 2022 hvor 46 nye ansatte i Asker gikk til anskaffelse av elsykkel. Til og med våren 2024 har totalt 257 ansatte inngått leasingavtale.

Prioritering av parkering ved rådhuset er innført, slik at brukere med antatt dårligere mulighet til å reise bilfritt prioriteres.

Bilpool fra Otto er etablert. 10 elbiler eid av et privat firma er reservert til ansatte i kommunen i arbeidstiden. Utenfor arbeidstiden, i helger, fridager og ferie kan innbyggere leie bilene av dette firmaet.

Innføring av p-avgift for ansattparkering i Asker sentrum ble fasett inn i starten av 2023, som et resultat av vedtatt parkeringsstrategi. Dette er fullt operativt.

Nytt sykkelparkeringshus ved rådhuset åpnet i mai 22. Flere lokasjoner er (re)sertifisert som sykkelvennlige arbeidsplasser. Det er utført lokale reisevaneundersøkelser ved disse lokasjonene som kan gi et startpunkt for tiltakene ble innført.

Det er vinteren 2023 gått til innkjøp av permanente og mobile sykkeltegn som skal kunne gi oss en bedre pekepinn på om tiltak og tilrettelegging for syklende fungerer. Det satses også på å gradvis forbedre sykkelparkeringer og annen sykkeltilrettelegging for å gjøre sykkel mer attraktivt.

7.2 Hjemmekontor og digitale møter

Bruken av hjemmekontor og digitale møter fikk en ufrivillig intensiv innføring på grunn av de strenge smitteverntiltakene, som ble innført fra og med 13. mars 2020, i forbindelse med spredningen av det nye koronaviruset SARS-CoV-2. Over natta ble det innført hjemmekontor for en stor andel av de ansatte i Asker kommune og de fleste møter måtte avholdes digitalt. Det er i etterkant av pandemien blitt innført en policy om inntil to dagers sporadisk hjemmekontor for de av kommunens ansatte som har mulighet til å utføre arbeidsoppgavene sine hjemmefra. Det er også tilrettelagt for at ansatte kan benytte seg av kontorplasser ved innbyggertorgene for å redusere arbeidsveien. Mer bruk av hjemmekontor for de ansatte

som har mulighet til det og ønsker det, er en effektiv måte å få ned rushtidstrafikken og klimagassutslipp på. En undersøkelse TØI gjennomførte i mars⁷⁴, en uke etter at myndighetene oppfordret folk til å jobbe hjemme, viser at 47 % sier at de jobber like effektivt eller mer effektivt hjemme enn på sin vanlige arbeidsplass. Dette er overraskende høye tall tatt i betraktning at undersøkelsen ble gjennomført på en tid der mange hadde barn og ektefelle hjemme og der også distraksjoner fra nyhetene spilte en større rolle enn i en normalsituasjon.

Vi har også fortsatt å bruke mye digitale møter og webinarer etter pandemien, noe som har ført til at de ansatte nå ikke har et like stort behov for å reise i arbeidstiden som tidligere.

Kommunen har også innført digitale befaringer for politikerne i forbindelse med politisk behandling av byggesaker, klagesaker, delesaker og reguleringsplaner. Dette bidrar til å redusere en del transport i forbindelse med befaringer.

7.3 Asker kommunes reisepolicy

I mai 2020 vedtok formannskapet en reisepolicy⁷⁵ for kommunens ansatte og folkevalgte, der formålet er å «legge til rette for at tjenestereiser skjer på en bærekraftig, miljøvennlig, sikker, effektiv og helsefremmende måte». Hovedprinsippene omfatter blant annet at det før alle reiser skal foretas en vurdering sett i et klima-, kostnads- og omdømmeperspektiv og det skal vurderes om reisen kan erstattes med telefonmøte eller videokonferanse. Grønn mobilitet skal alltid ha førsteprioritet og flyreiser skal begrenses. Det nevnes også spesifikt at det skal aksepteres økt tidsbruk for togreiser, også fordi reisetiden på tog er velegnet for arbeid.

7.4 Kommunal kjøretøypark

Asker kommune eier og leier en ikke ubetydelig kjøretøypark. Og arbeidet med å elektrifisere denne er påbegynt. Per mars 2022 var 197 kjøretøy elektriske (49 %), 12 kjøretøy gikk på biogass (3 %), 139 kjøretøy gikk på diesel (34 %) og 57 kjøretøy gikk på bensin (14 %). Når det gjelder tyngre kjøretøy så har kommunen tidligere brukt fornybar diesel. Men dette er opphørt etter informasjon fra Miljødirektoratet om at dette tiltaket har liten eller ingen samlet klimagevinst. Bilene som samler inn husholdningsavfall for kommunen har siden 2010 nesten utelukkende kjørt på biogass. To av kommunens minibusser er elektriske. Rundt 9 lastebiler, 40 småmaskiner, 6 gravemaskiner, 15 traktorer og 16 minibusser som kommune eier, går på vanlig diesel. Driftsmaskiner som brukes i brøyting (traktorer og lastebiler), har ikke mulighet til å stå til lading i lengre tid. Ved vedvarende snøfall kan mannskap byttes ut, men ikke maskinene. Det må derfor være rask drivstoffpåfylling. Hurtigladere kan være et alternativ. Alt i alt har kommunen et stort potensial for å gjøre kjøretøyparken sin mer klimavennlig.

Angående offentlig anskaffelse av kjøretøy, så er det gjennom forskrift krav om at i utgangspunktet skal alle nye personbiler og varebiler (også tyngre varebiler) være nullutslippskjøretøy. Asker oppfyller foreløpig ikke denne forskriften ved at vi i 2022 kun hadde 48% elandei på nye personbiler og 26% elektriske nye varebiler.

⁷⁴ 74 TØI. 2020. 47 % er like effektive eller mer effektive på hjemmekontor.

(<https://www.toi.no/forskningsomrader/reisevaner/47-%er-like-effektive-eller-mer-effektive-pa-hjemmekontor-article36134-213.html>)

⁷⁵ Asker kommune. Reisepolicy for Asker kommune. (<https://www.asker.kommune.no/om-asker-kommune/styring-og-verdier/reisepolicy-for-asker-kommune/>)

Kommunen begynner også få et betydelig antall sykler i sitt eie og besitter nå rundt 50 sykler, hvorav rundt 40 er el-sykler. Disse benyttes hovedsakelig til tjenestereiser, men noen lånes også ut til ansatte og innbyggere, som ønsker å prøve ut el-sykler til andre type reiser.

8 Trafikksikkerhet og skolevei

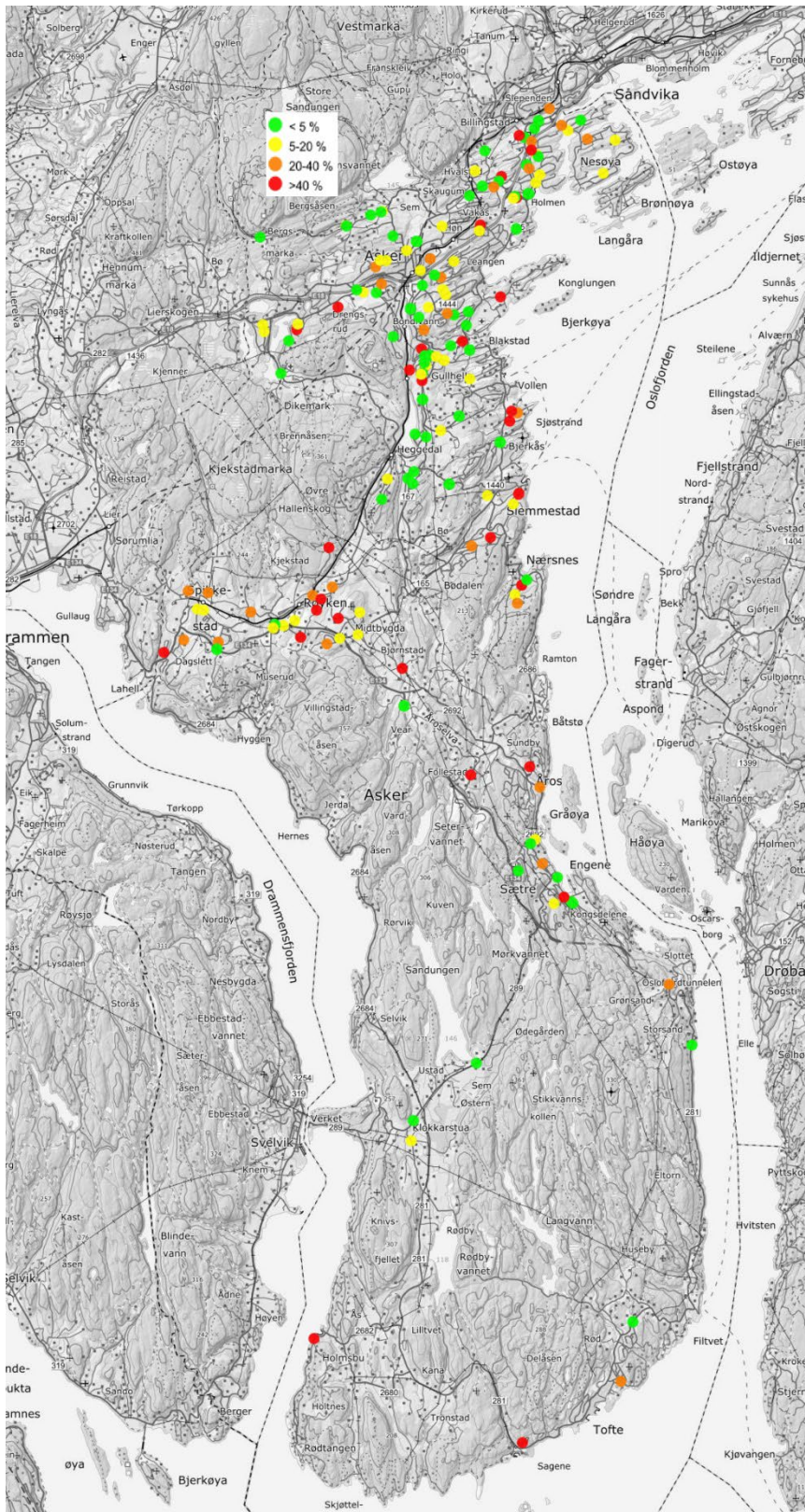
Asker kommune jobber hver dag for å gjøre veinettet i kommunen mer trafikksikkert. Bedre utforming av veiene, planlegging ved nyetablering, økt belysning og fartsreduserende tiltak er blant virkemidlene som har redusert antall skadde på det kommunale veinettet i kommunen. Også tverrfaglige arbeidsmetoder benyttes, som Trygg trafikk sin ordning «Trafikksikker kommune». Gamle Asker kommune var godkjent, og kunne gjennom denne sertifiseringen bekrefte at alle virksomheter gjorde det de kunne for å øke trafikksikkerheten til sine ansatte og brukere. Eksempler er reisepolicy, fokus på mobilbruk under kjøring, opplæring i skole og barnehage, med mer.

Det er likevel store utfordringer på mange av veistrekningene i Asker. Vi vet at skadegrad og hastighet henger sammen. Det er derfor ulykker med de mest alvorlige personskadene oftere forekommer på riks- og fylkesveier med høyere fartsgrenser, fremfor kommunale veier som ofte har en lavere hastighet og flere fartsreduserende tiltak. Samtidig er det en betydelig underrapportering av ulykker med gående og syklende. Dette skjer fordi disse ulykkene ofte ikke havner i de politirapporterte ulykkesstatistikkene. Dette er gjerne ulykker på kommunale veier eller i krysningspunkt mellom kommunal vei og fylkesvei.

Større samferdselsprosjekter er kostbare investeringer som i en trykket kommuneøkonomi gjør det ekstra viktig å planlegge og prioritere veiprojektene nøye før de gjennomføres. Asker kommune disponerer mobile fartsmålere. For at vi lettere skal kunne prioritere tiltak, gjennomføres farts- og trafikkmålinger, sammen med andre vurderinger for å kartlegge hvor behovet er størst. Det vil også være viktig i tiden fremover å finne alternative tiltak som kan gjennomføres raskere i forhold til kompleksitet og kostnad, for å gjøre tiltak der det ikke kan forventes større utbygginger i nær fremtid.

En av de viktigste arbeidsoppgavene er å sørge for at barn og unge har en trygg og sikker skolevei. Samferdselsavdelingen har vinteren 2022/2023 gjennomført befaringer ved barneskolene i kommunen for å kartlegge trafikken ved skolestart. Ved flere skoler inngår foreldrekjøring som en av trafikksikkerhetsutfordringene. Dette er trafikk som kommunen ønsker å redusere gjennom etablering av et «hjertesoneprogram». Målet med programmet er å skape en varig holdningsendring og bevisstgjøring, som sørger for at flere barn går eller sykler til skolen, eventuelt deler av veien. Dette er noe som vil kunne bidra til en mer trafikksikker kommune, bedre folkehelse og økt fokus på skolen.

En samlet trafikksikkerhetsplan for nye Asker kommune er under arbeid og vil konkretisere trafikksikkerhetsarbeidet for de kommende årene, inkludert en mulig resertifisering av ny kommune som «Trafikksikker kommune»



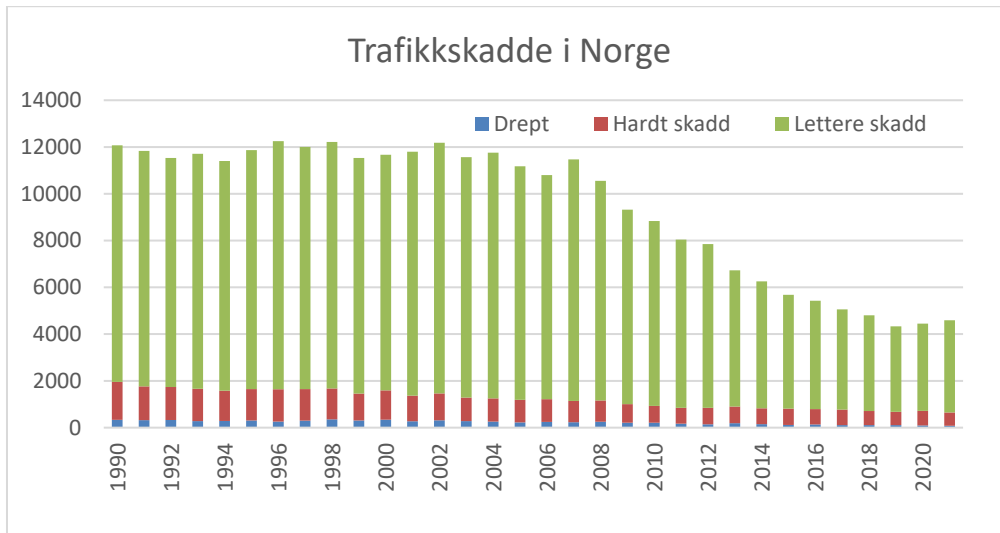
Figur 57 Fartsmålinger på kommunale veier. %-vis andel som kjører mer enn 5km/t over fartsgrensen. Kilde: Asker kommune, AVvei.

8.1 Trafikkulykker

Helt siden 1970-tallet er det drevet målrettet trafikksikkerhetsarbeid Norge. I 2002 vedtok Stortinget Nullvisjonen, en visjon om at ingen skal omkomme eller bli hardt skadd i

vegtrafikken. I praksis innebærer det et omfattende arbeid med transportsystem, transportmidler og regelverk.

Statistikken som presenteres videre i dokumentet her, er hentet fra trafikkkulykkeregisteret og omfatter politirapporterte trafikkkulykker. Dette er ulykker med betydelig personskade eller død, og med minst ett kjøretøy involvert. Utover dette vil det forekomme langt flere ulykker, noe som omtales etter figurene som presenteres her.

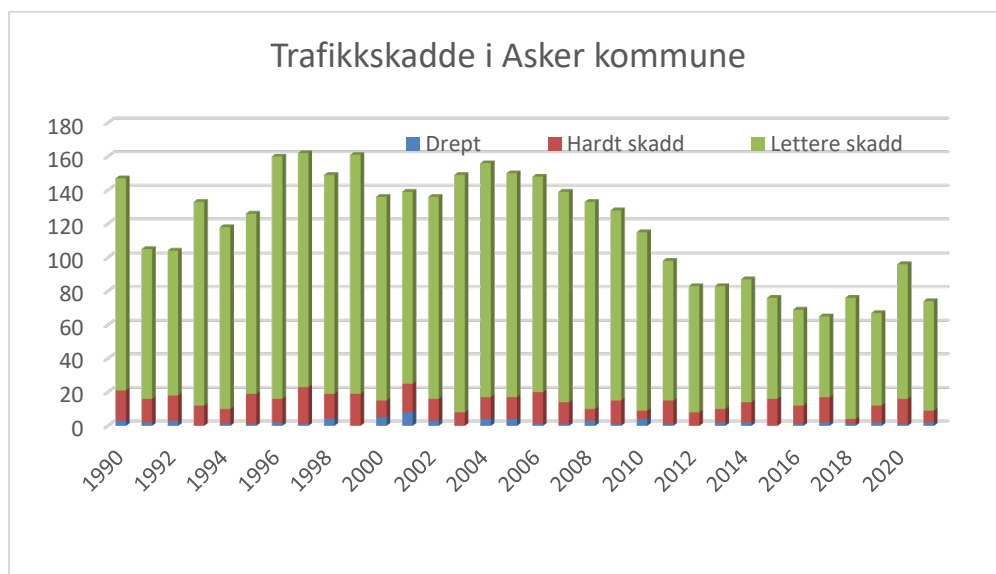


Figur 58 Antall trafikkskade i hele Norge fra 1990-2021 (SVV, Trafikkulykkesregisteret) Figuren viser at antallet trafikkskade i Norge har avtatt gradvis, spesielt etter Nullvisjonen i 2002. Ambisjonen i Nasjonal transportplan for 2022-2033, er at det i år 2030 maksimalt skal være 350 hardt skadde og drepte på det Norske vegnettet, hvorav maksimalt 50 drepte (NTP).

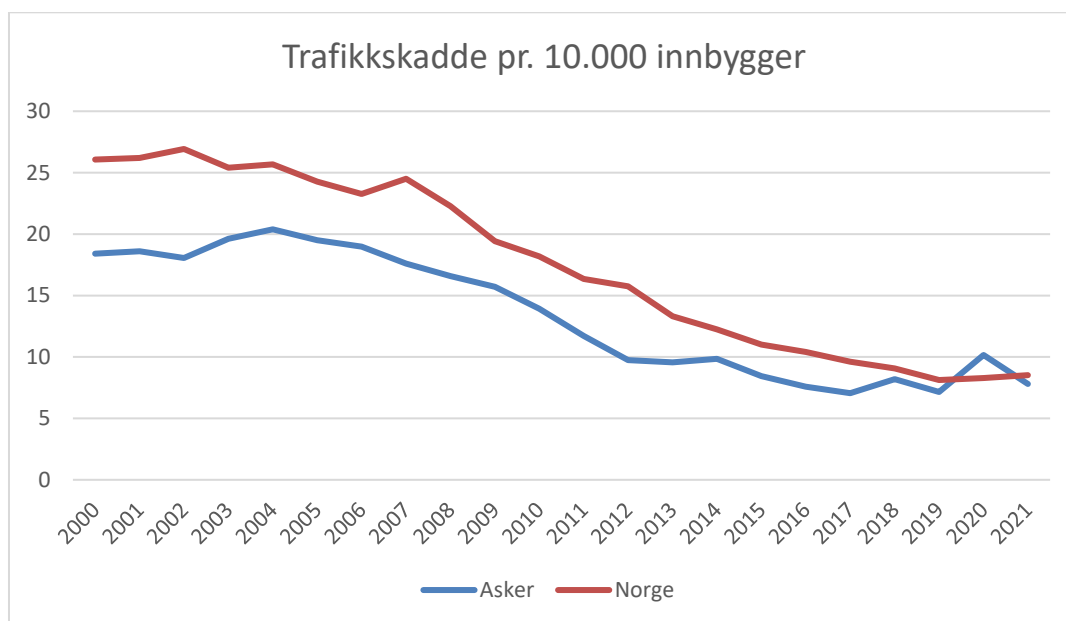
I 2022 mistet 118 personer livet. Dette er en økning fra 2021, hvor 80 personer omkom, og viser at det er viktig å fortsette det målrettede arbeidet om nullvisjonen. Antallet hardt skadde

har vært mer stabilt, men status er at det fortsatt er altfor mange mennesker som blir hardt skadet og får livene sine endret for alltid.

Innen Asker kommune er det også en jevn nedgang siden tidlig 2000-tall.



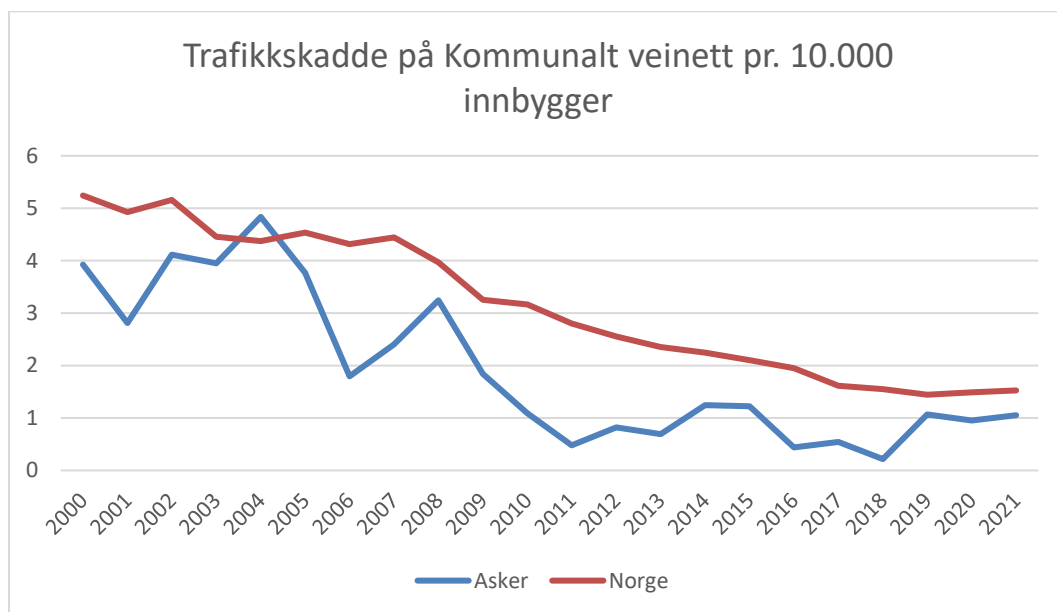
Figur 59 Antall trafikkskadde i Asker kommune 1990-2021 (SVV, Trafikkulykkesregisteret)



Figur 60 Trafikkskadde pr. 10.000 innbygger i Asker kommune og i hele Norge (SVV - Trafikkulykkesregisteret, SSB - Statistikkbanken)

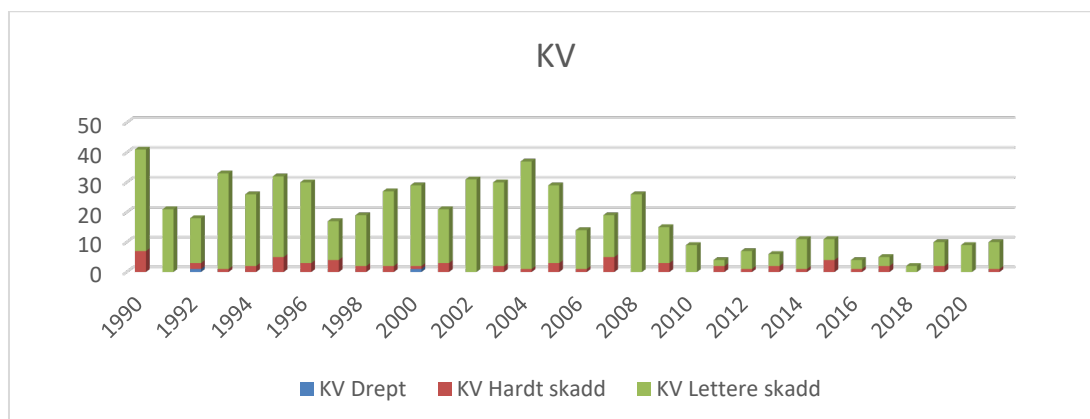
Grafen over trafikkskadde pr. 10.000 innbygger i Norge og Asker viser en klar nedadgående trend siden nullvisjonen ble vedtatt. Det er likevel verdt å merke seg at trenden i Asker har flatet mer ut de siste årene og viser at det fremdeles er viktig å jobbe målrettet med trafikksikringsarbeidet, for å gjøre Asker kommune blant de mest trafikksikre kommunene i landet.

Ser man kun på kommunal vei, har trenden også vært nedadgående, men har det siste tiåret lagt seg på i snitt én rapportert trafikkskade per 10 000 innbygger i året.

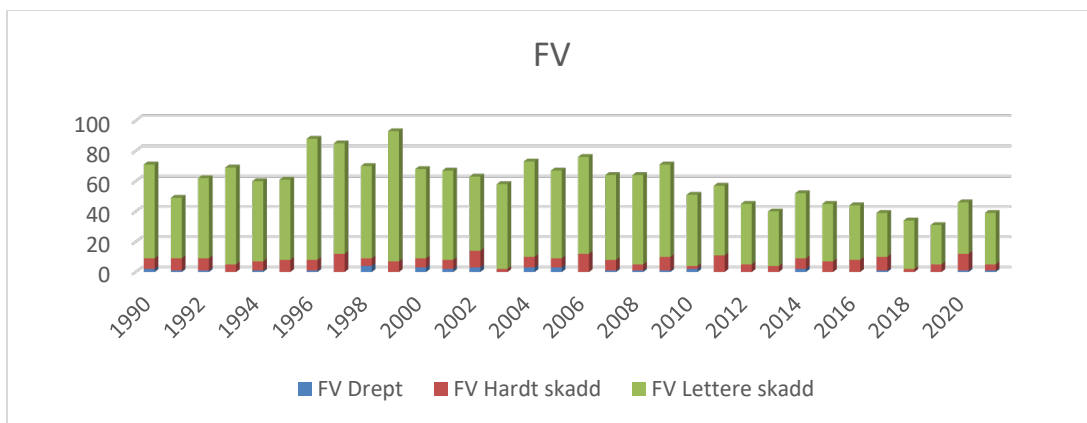


Figur 61 Trafikkskade på kommuneveier pr. 10.000innbg. i Asker kommune og Norge (SVV - Trafikkulykkesregisteret, SSB - Statistikkbanken)

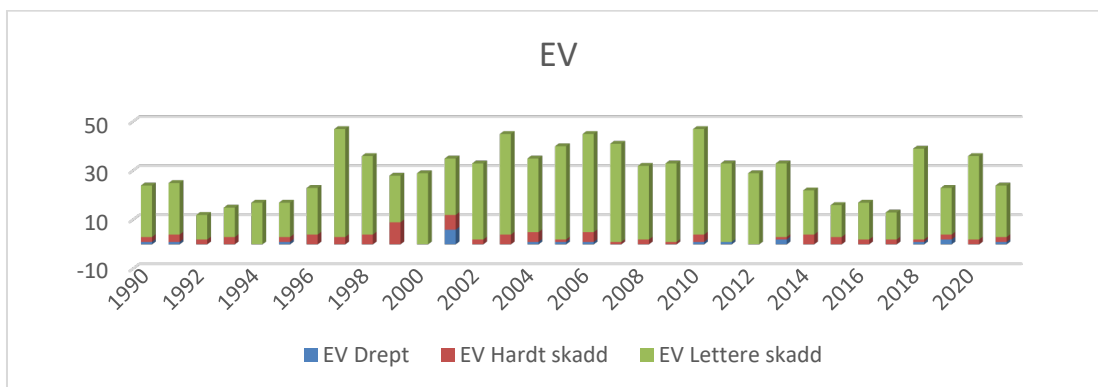
Selv om det kommunale veinettet i Asker er dobbelt så langt som fylkes- og riksvei-nettet i kommunen til sammen, forekommer trafikkuulykker med personskade sjeldnere på kommunale veier.



Figur 62 Personskade på kommuneveier i Asker (SVV, Trafikkulykkesregisteret)

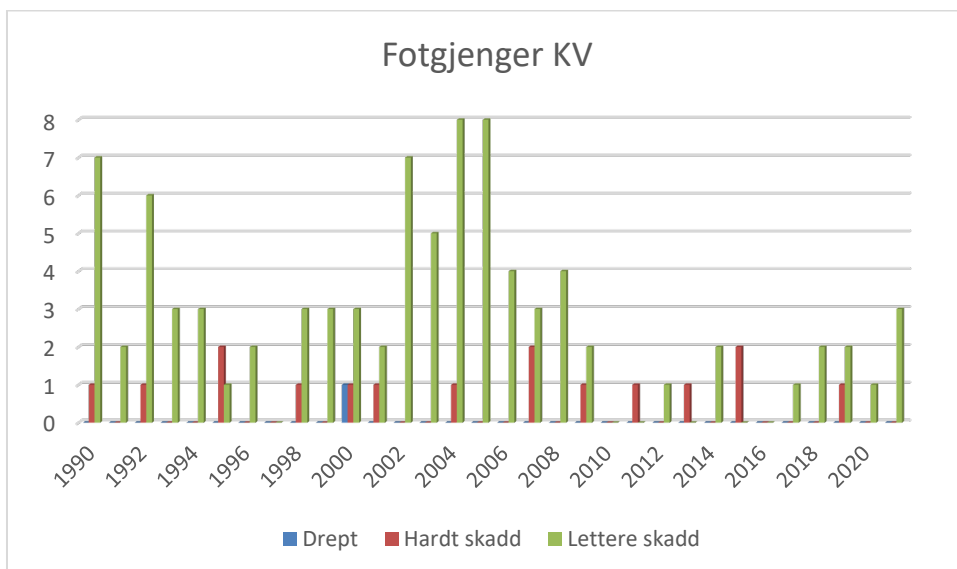


Figur 63 Personskade på fylkesveier i Asker (SVV, Trafikkulykkesregisteret)

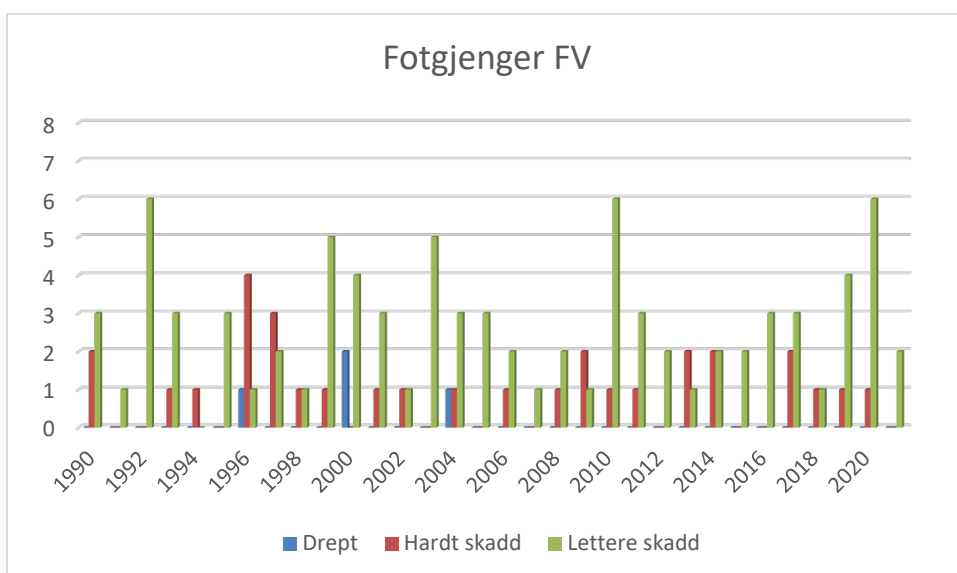


Figur 64 Personskade på Europavei i Asker (SVV, Trafikkulykkesregisteret)

Alvorlige fotgjengerulykker på kommunal vei forekommer heldigvis sjelden. Forrige gang en fotgjenger mistet livet på det kommunale veinettet i Asker var i 2000. At det daglig jobbes med å øke trafikksikkerheten og utføre trafikksikrings- og fartsreducerende tiltak på det kommunale veinettet er en av årsakene til at antallet ulykker reduseres. På fylkesveier hvor farten er høyere, er ofte alvorlighetsgraden større når en ulykke først inntreffer.

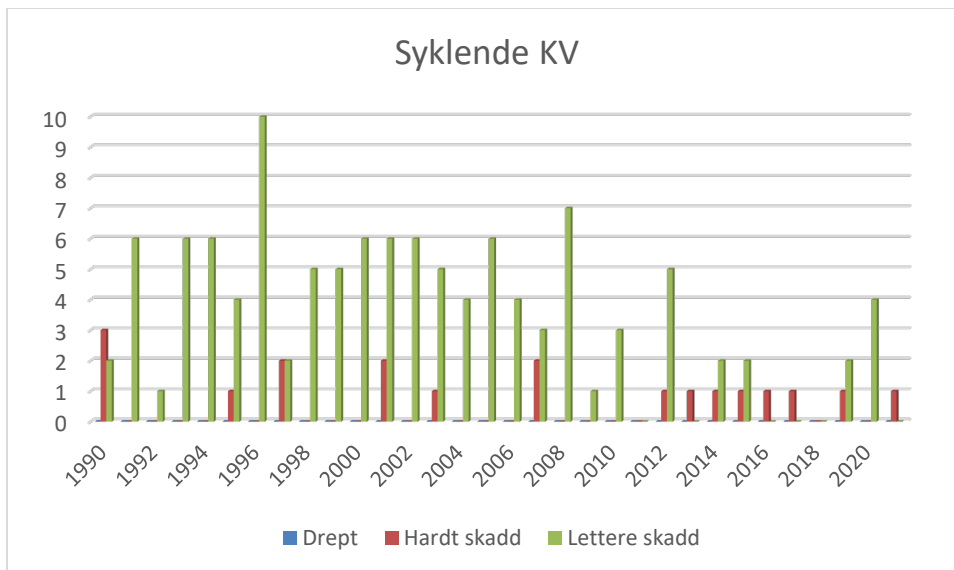


Figur 65 Skadeomfang blant fotgjengere langs kommunale veier i Asker (SVV, Trafikkulykkesregisteret)

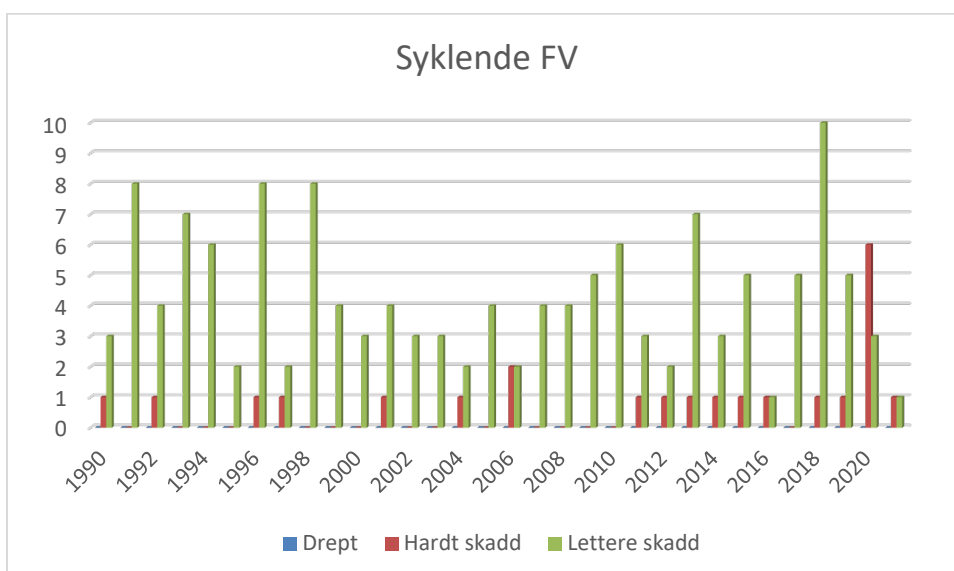


Figur 66 Skadeomfang på fotgjengere langs fylkesveier i Asker kommune (SVV, Trafikkulykkesregisteret)

Blant syklister er det et jevnt antall skadde og hardt skadde de siste årene, både på kommunal vei og fylkesvei. Dessverre har vi også opplevd en kraftig forverring i 2020 (6 hardt skadde syklister) og en dødsulykke i 2022. Dette har skjedd i tilknytning fylkesvei, men er likevel en konstatering av at helhetlig sykkelplanlegging er viktig å jobbe videre med.



Figur 67 Skadeomfang blant syklende på kommunale veier i Asker (SVV, Trafikkulykkesregisteret)



Figur 68 Skadeomfang bland syklende på fylkesveier i Asker kommune (SVV, Trafikkulykkesregisteret)

Sykkelulykker - underrapportering av ulykker

Mange sykkelulykker rapporteres ikke til politiet og dermed kommer de ikke med i den offisielle ulykkesstatistikken. Tall fra Norsk pasientregister, Nasjonalt Traumeregister og Oslo skadelegevakt viser at dette skjer med svært mange sykkelulykker⁷⁶. Tall fra Oslo skadelegevakt tilsier at det skjer 11 ganger så mange sykkelulykker som de som registreres i den offisielle statistikken. Ulykkene kan skyldes bråbremsing, glatt og ujevnt underlag, fortauskanter, trikkeskiner (ikke aktuelt i Asker), konflikter mellom myke trafikanter m.m. Det er en liten økning i tallene fra 2014 til 2019⁷⁷. Vi må kunne anta at det også i Asker er langt flere ulykker enn de offisielle statistikkene tilsier og at utfordringen kan øke med

⁷⁶ TØI rapport 1844/2021: Trafikksikkerhet for syklister og fotgjengere, Torkel Bjørnskau

⁷⁷ TØI rapport 1844/2021: Trafikksikkerhet for syklister og fotgjengere, Torkel Bjørnskau

befolkningsvekst, mål om mer aktiv transport og press på gang- og sykkelarealer med blandet trafikk (gående, syklende, elsparkesykler). Mange av disse ulykkene vil kunne skje på det kommunale veinettet.

Viltulykker

Hjorteviltregisteret har god oversikt over dyr som er påkjørt langs veiene i Asker kommune. I 2023 er det registrert 215 påkjørsler ved motorkjøretøy⁷⁸. Med tanke på skadepotensial for mennesker, er påkjørsel av elg det som vanligvis er forbundet med størst fare. E134 gjennom Asker har utfordringer med mange elgkryssinger. Bevaring av naturområder, viltkorridorer og tråkk, samt underganger/overganger over de større veiene er viktig for å unngå ulykker.

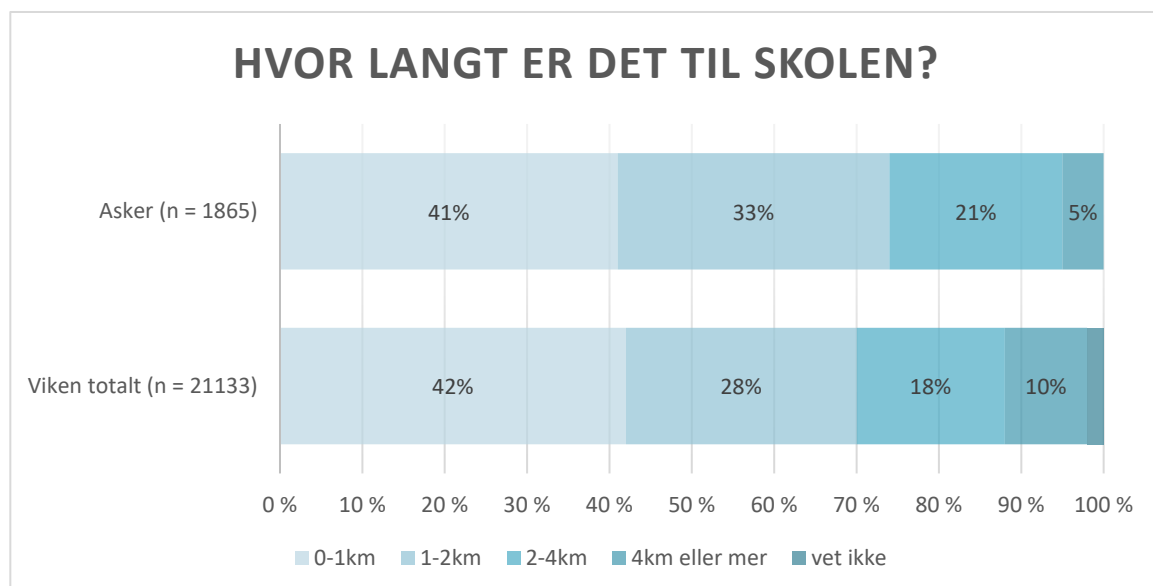
8.2 Skolevei og reisevaner

Tidligere Viken fylkeskommune gjennomførte i 2022 en skoleveisundersøkelse hvor hensikten var å få innsikt i hvordan elever reiser til og fra skolen, samt å kartlegge hvor trygg skoleveien oppleves. Opinion sto bak undersøkelsen som ble gjennomført i oktober-november 2022 og distribuert til elever på barneskolene i Viken (nå Akershus).

Avstand til skolen

Syv av ti skoleelever i Viken (nå Akershus) (70%) har under 2 kilometer reisevei til skolen, hvorav fire av ti har under 1 kilometer. Dette er overensstemmende med det som er vanlig i Norge totalt sett.

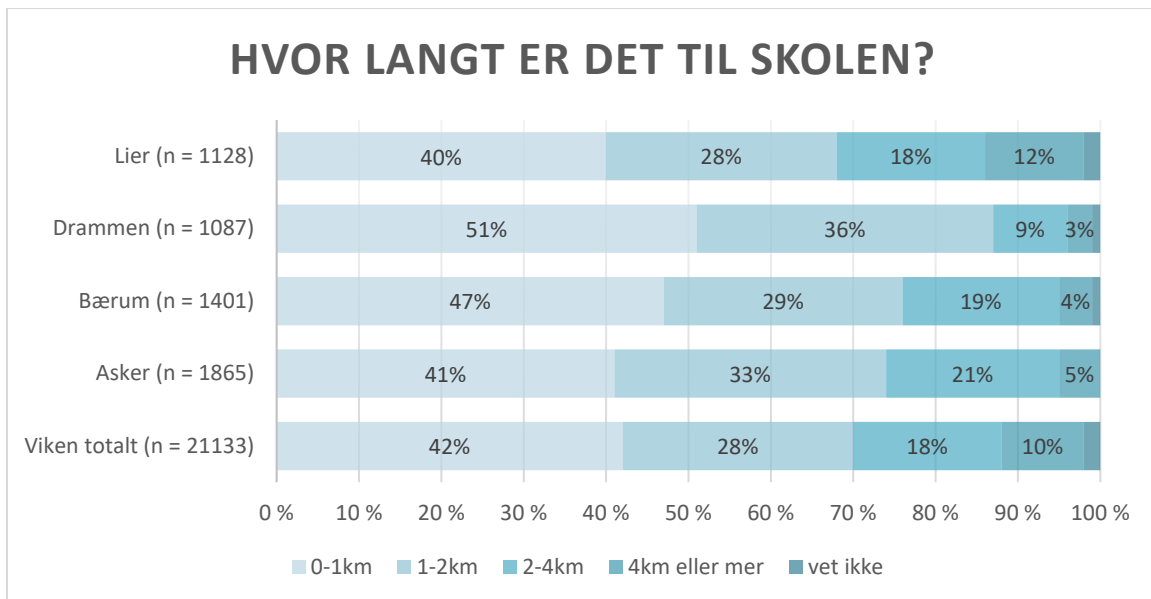
Som grafen under viser er andelen elever som har under 2 kilometer reisevei til skolen i Asker noe høyere enn i Viken (nå Akershus) totalt sett.



Figur 69 Hvor langt er det til skolen? Viser svarene fra Viken fylkeskommune sin skoleveiundersøkelse 2022, utført av Opinion. (Viken, Opinion)

⁷⁸ <https://www.hjorteviltregisteret.no/FallviltInnsyn>, søk på Asker kommune

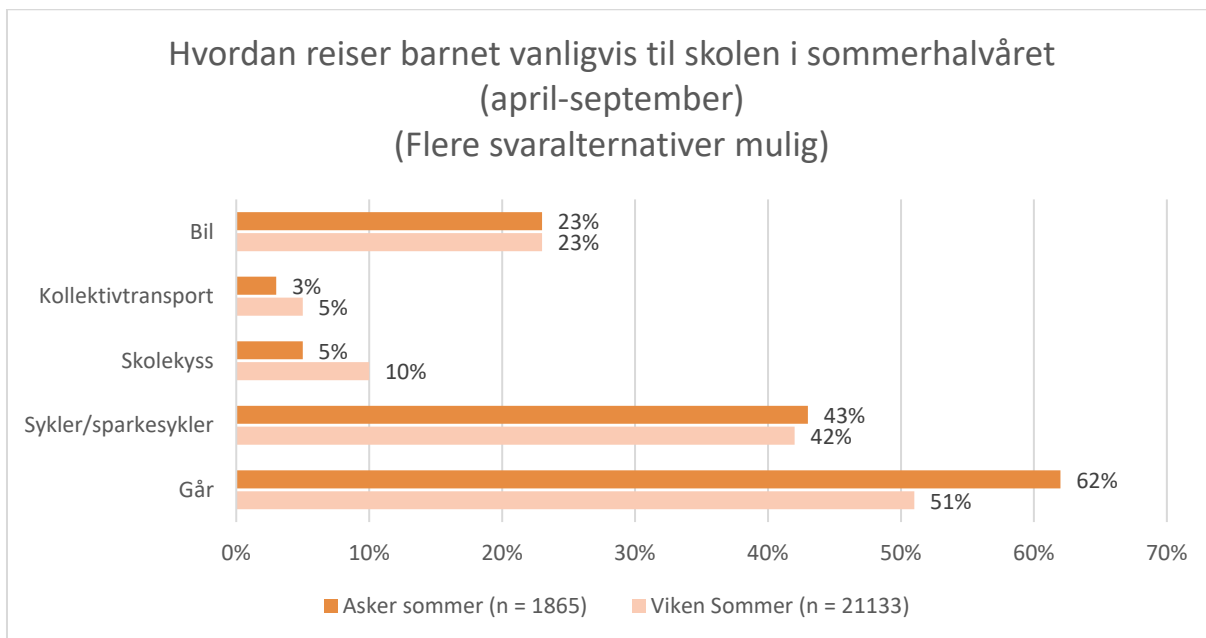
Av nabokommunene til Asker er det Drammen, etterfulgt av Bærum som har flest elever innenfor 2 kilometer skolevei. Lier er den kommunen hvor flest elever har lengre enn 2 kilometer skolevei.



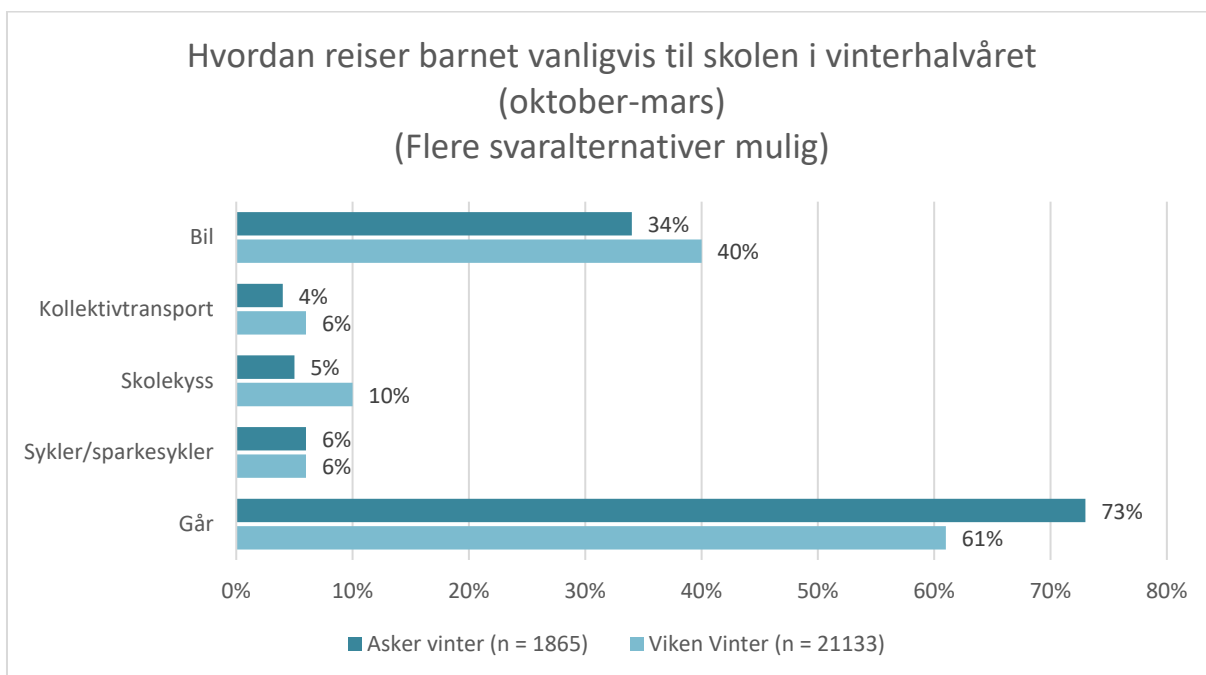
Figur 70 Hvor langt er det til skolen? Viser svarene fra Lier, Drammen, Bærum, Asker og Viken i Viken fylkeskommune sin skoleveiundersøkelse 2022, utført av Opinion. (Viken, Opinion)

Reisemåte til skole

Av de som besvarte undersøkelsen er det 23% som blir kjørt med bil til skolen i sommerhalvåret. På vinterstid er antallet økt til 34%. Det skal fremover jobbes for å redusere dette antallet ved å jobbe med både holdningsskapende- og fysiske tiltak.



Figur 71 Hvordan reiser barnet vanligvis til skolen i sommerhalvåret (Viken, Opinion)

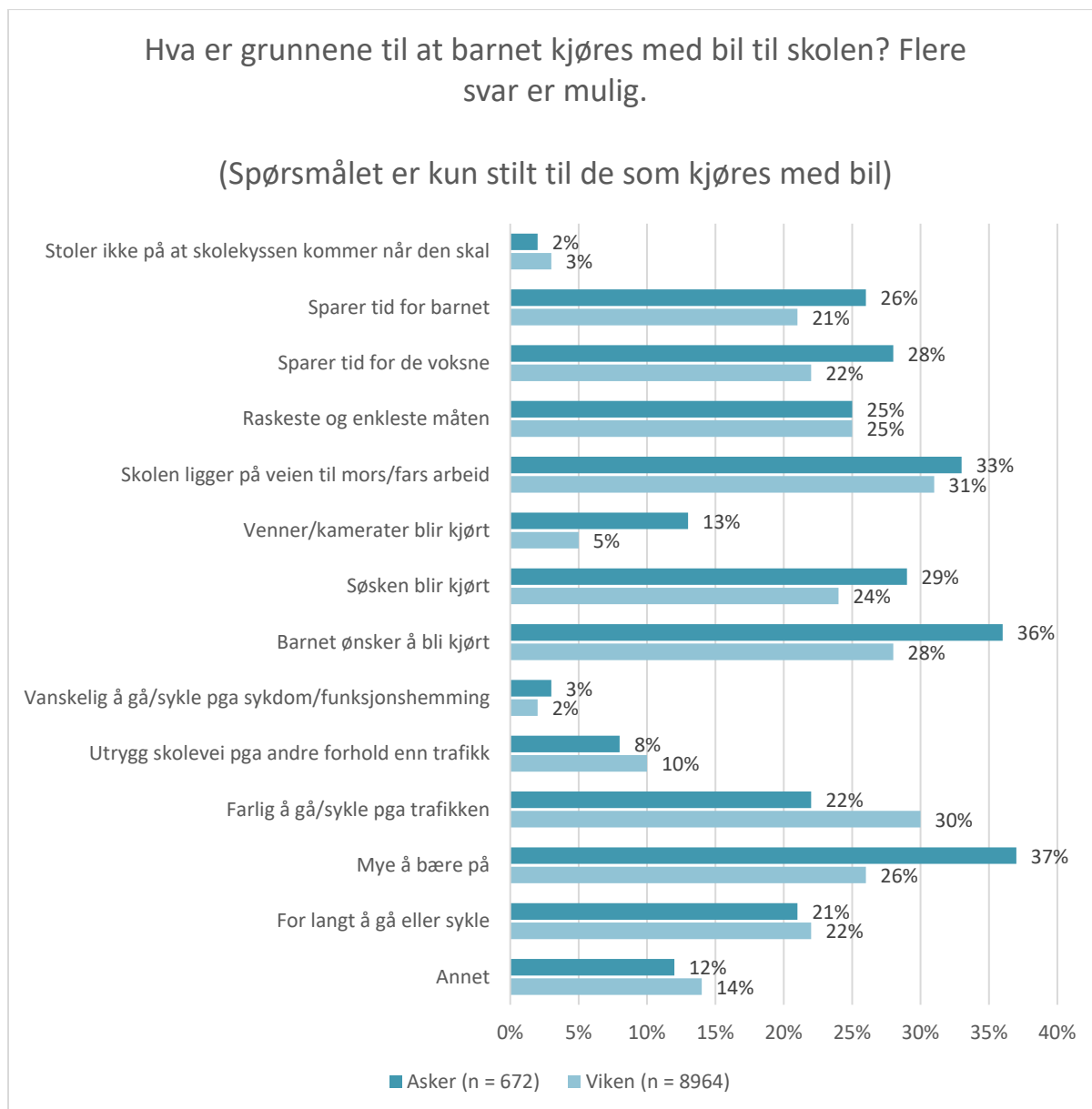


Figur 72 Hvordan reiser barnet vanligvis til skolen i vinterhalvåret (Viken, Opinion)

Årsaker til å bli kjørt til skolen

Blant de elevene som blir kjørt til skolen ble det videre stilt spørsmål om hva som er årsaken til at barnet kjøres til skolen. De vanligste årsakene i Asker er at barnet har for mye å bære

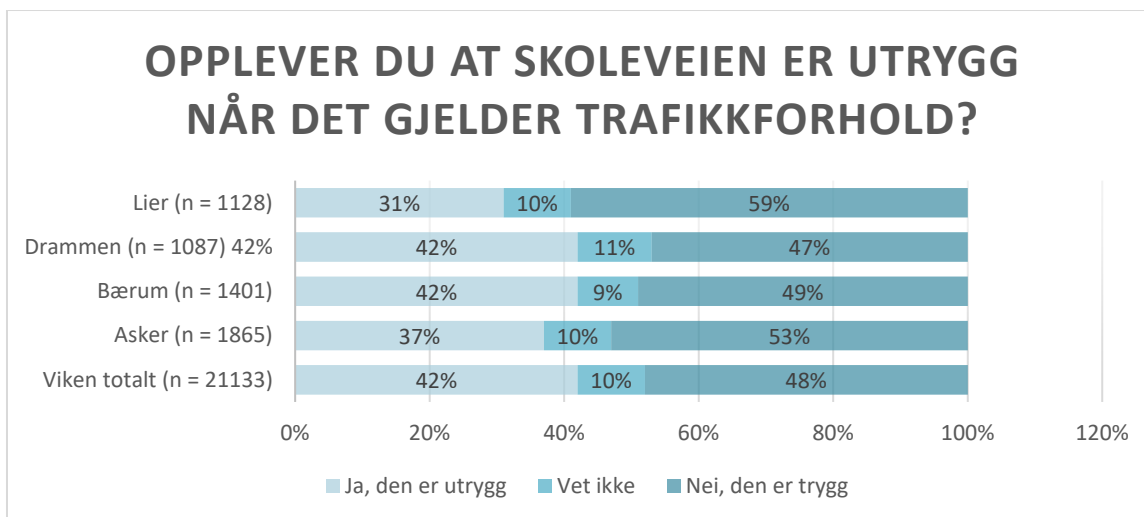
på (37%), at barnet ønsker å bli kjørt (36%) og at skolen ligger på veien til mor eller far sitt arbeidssted (33%). I 22% av tilfellene hvor barn blir kjørt til skolen er årsaken at det oppleves som for trafikkfarlig å gå eller sykle.



Figur 73 Årsaker til at barn blir kjørt til skolen. Spørsmålet er kun stilt til de som kjøres med bil til skolen. Flere svar er mulig. (Viken, Opinion)

Utrygg skolevei

Kun halvparten av foreldre som svarer på undersøkelsen mener trafikforholdene langs skoleveien er trygge. Dette samsvarer godt med opplevelsen foreldre har i andre kommuner.

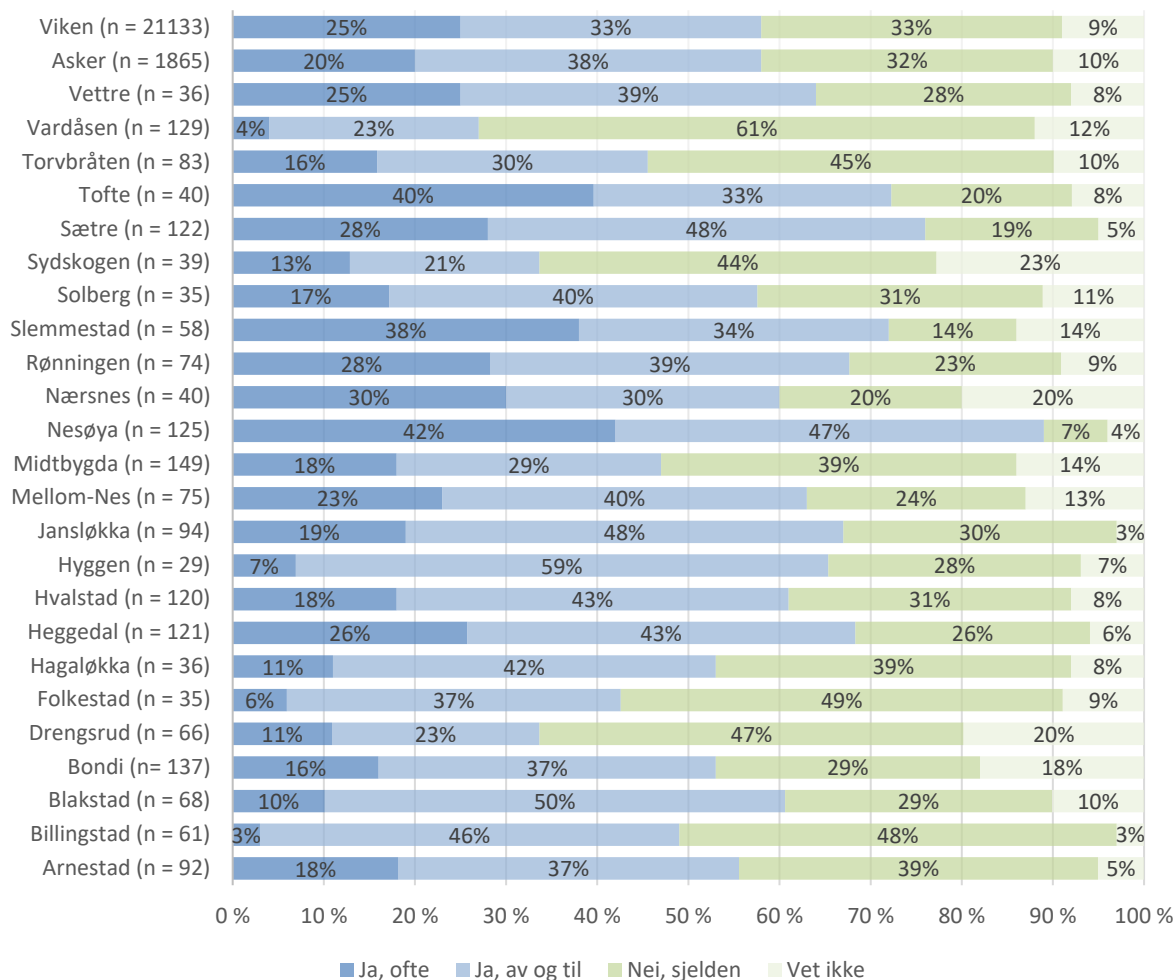


Figur 74 Opplevd farlig skolevei, Lier, Drammen, Bærum, Asker og Viken. (Viken, Opinion)

Trafikkproblemer ved skolene

Kommunen har vinteren 2022/2023 vært på befaring hos barneskolene i kommunen for å undersøke trafikken ved skolestart. Befaringene viste at trafikkproblemene ved barneskolene varierer og at enkelte har større utfordringer enn andre. Skoleveiundersøkelsen bekrefter også i stor grad dette. Det er derfor viktig å jobbe aktivt med å få redusert trafikken på skolens område ved levering og henting av barna.

ER DET TRAFIKKPROBLEMER VED SKOLEN I FORBINDELSE MED AT ELEVER BRINGER/HENTES I BIL?



Figur 75 Opplevde trafikkproblemer ved skolene i forbindelse med levering med bil. (Viken, Opinion)

9 Dialog med øvrige myndigheter

Det er mange aktører som har ansvar og påvirkningsmuligheter på samferdselssystemet i Asker.

Bane Nor er ansvarlig for infrastrukturen langs jernbanene, mens VY og flere private aktører er ansvarlige for tog- godstrafikk etter konkurranse. VY er operatør for de fleste rutene som betjener stasjoner i Asker.

Statens vegvesen er ansvarlig for europaveier og riksveier (drift og investering).

Akershus fylke (tidligere Viken i perioden 2020-2024) er ansvarlig for fylkesveinettet og kollektivtransport (drift og investering). Fylket er også ansvarlig for investering i nye gang- og sykkelanlegg langs fylkesveinettet.

Ruter, eid av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Asker, inkludert rutebåt til Oslo. All transport utføres av ulike operatørselskaper som kjører på kontrakt for Akershus.

Asker kommune er ansvarlig for det kommunale veinettet og langsgående fortau og gang- og sykkelvei, og kommunale brygger (drift og investering).

Ansvar for drift av eksisterende gang- og sykkelveier langs fylkesvei er delt mellom fylkeskommune og kommune.

Av fast dialog med aktørene kan nevnes blant annet

- faste halvårsmøter med Ruter
- oppfølging av handlingsprogrammene til de ulike etatene
- Osloregionens faggruppe for Areal og Transport
- Bybåndssamarbeidet
- faste trafiksikkerhetsmøter med Akershus fylkeskommune
- Varelogistikk i E18 Vestkorridoren (ViV)
- samarbeidsprosjekt med Akershus om fremkommelighet og trafiksikkerhet
- arbeid med E134/E18

I tillegg har Asker kommune dialog med Asker velforbund og andre velforeninger, samt flere interesseorganisasjoner innen samferdsel.

Det gir både muligheter og utfordringer å forvalte ulike ansvarsområder. For eksempel innen trafiksikkerhetsarbeid kan innbyggere og kommunen ønske løsninger og prioriteringer på fylkesveier. På den annen side forvalter fylkeskommunen mange kommuner og har sine retningslinjer og prioriteringer som ikke alltid er de samme som ønskes lokalt.

Teoretisk sett finnes det muligheter for endring av veiklasser, for eksempel fra fylkesvei til kommunal vei. Det må imidlertid tas hensyn til om det er gjennomfartsårer i en større geografisk sammenheng. Det er også økonomiske sider ved å overta ansvar.

10 Næringstransport og varelogistikk

Foruten arbeidsreiser, er det sterk kobling mellom næringsliv og samferdsel.

Næringstransport og varelogistikk påvirker, og er avhengig av, samferdsel også i Asker. Det er butikkhandel som har høyest verdiskapning i 2020. Bygg og anlegg er nummer to og agenturer og engros har tredje plass⁷⁹. Dette er næringer som fører til mye transport, både varelevering og transport av masser og utstyr til bygg og anlegg.

52 % av godstransporten (tonnkilometer) internt i Norge skjer på veinettet. 42 % skjer på sjø og 6 % på jernbanen. Av de 6 millioner tonn gods som årlig kommer inn fra Sverige, kommer 59 % med lastebil.⁸⁰

Asker kommune er med i det regionale samarbeidsprosjektet *Varelogistikk i E18 Vestkorridoren*. Her skal innovative og bærekraftige løsninger for varelogistikk langs E18 Vestkorridoren testes og utvikles. Under Arendalsuka 2021 presenterte Viken fylkeskommune (nå Akershus) tre hovedutfordringer i næringstransporten:

1. liten andel utslippsfrie kjøretøy
2. et stort antall aktører og lav oppfylingsgrad på bilene
3. individuelle løsninger og ikke optimal logistikk

10.1 Utslippsfrie kjøretøy i næringstransporten

I Nasjonal transportplan 2018–2029, og videreført i Nasjonal transportplan (2022-2033)¹, ble det presentert salgsmål for nullutslippskjøretøy.

- Nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy fra 2025.
- Nye tunge varebiler skal være nullutslippskjøretøy fra 2030.
- Nye busser skal benytte nullutslippsteknologi eller biogass fra 2025.
- Innen 2030 skal 75 % av nye langdistansebusser og 50 % av nye lastebiler benytte nullutslippsteknologi.

Dette krever at tilbudet av offentlige tilgjengelige hurtigladere må være tilfredsstillende og at det etableres et grunnleggende nettverk av hurtigladestasjoner for tunge kjøretøy. Derfor har regjeringen utarbeidet en strategi for å videreutvikle den nasjonale ladeinfrastrukturen for elektriske kjøretøy⁸¹. Det er her viktig med hensiktsmessige rammebetingelser for bruk av arealer og kapasitet i strømmettet.

Det forventes en stor vekst i antall elektriske kjøretøy mot 2030. Gitt at målene for salg av nullutslippskjøretøy nås, vil det være nærmere 2 millioner lette elkjøretøy, 2 000 elektriske langdistansebusser, 9 000 elbybusser og 23 000 lastebiler på veiene i 2030. I dag er det registrert 455 lastebiler i Norge. I 2021 var andelen elektriske lette varebiler på 14,1% av nysalg på landsbasis og andelen elektriske tunge varebiler på 18,8 %.⁸³

Fra å være ikke-eksisterende for ti år siden, var det 5041 offentlig tilgjengelige hurtigladere (over 50 kW) for lette biler (personbiler og varebiler) i Norge ved utgangen av september 2022. Av disse ble hele 910 etablert i løpet av året. Bare om lag 700 av alle hurtigladere er etablert med offentlig støtte, de langt fleste er satt opp av kommersielle aktører uten tilskudd.

⁷⁹ <https://www.aker.kommune.no/tall-og-fakta-om-naringslivet-i-asker/>

⁸⁰ [Godstransport i Viken | Mobilitet og samfunn \(arccgis.com\)](#)

⁸¹ [Nasjonal ladestrategi \(regjeringen.no\)](#)

81Varebiler kan benytte den samme ladeinfrastrukturen som personbiler. Den første og foreløpig eneste offentlig tilgjengelige hurtigladestasjonen for tunge kjøretøy (lastebiler, busser og større varebiler) ble åpnet på Filipstad i Oslo i oktober 2022, med støtte fra Oslo kommune⁸². Det er per våren 2023 ingen offentlig tilgjengelige hurtigladere for tunge kjøretøy i Asker.

Kapasitet i strømmnett, høye anleggsbidrag, effekttariffer, manglende areal, lang saksbehandlingstid og manglende samordning mellom aktører, er noen av de viktigste barrierene mot utbygging av hurtiglading⁸³.

Etablering av hurtigladere er arealkrevende, særlig gjelder dette ladestasjoner for tunge kjøretøy. Spesielt i og rundt de store byene kan arealer være en knapp ressurs, og etablering av ladestasjoner kan lett komme i konflikt med andre hensyn, ønsker og samfunnsinteresser. Arealer til ladeinfrastruktur er omfattet av plan- og bygningsloven. I egenskap av plan- og bygningsmyndighet har kommunene et betydelig ansvar for å sette av tilstrekkelig arealer til ladeinfrastruktur i sine arealplaner. Statens virkemidler i arealpolitikken er særlig knyttet til å gi veiledning og styringssignaler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet et rundskriv som redegjør for reglene som gjelder etter plan- og bygningsloven, for etablering av ladestasjoner for elektrisk drevne kjøretøy (elbiler) og fartøy med batterielektrisk framdrift⁸⁴. Det kreves at plassering av ladestasjoner for tungtransport sees i sammenheng med kjøremønstre og ladebehov. I sum betyr dette at veimyndighetene bør spille en større rolle i planleggingen og samordningen av ladeinfrastruktur for tunge kjøretøy enn for lette kjøretøy.⁸¹

Hurtiglading av tunge kjøretøy krever også betydelig høyere effekt i strømforsyningen, enn det lette kjøretøy gjør. Tilgjengelig kapasitet i nettet er begrenset i mange områder, og utbygging av ladeinfrastruktur for tunge kjøretøy krever større grad av planlegging knyttet til reservasjon av nettkapasitet.⁸¹

Langdistansetransport har behov for å lade underveis, dersom denne skal være elektrisk. Også veigående anleggsmaskiner (veidrift) og massetransport, trenger hurtiglading for å kunne være attraktivt. Utfordringen er at det i dag er få tilgjengelige lademuligheter for disse, samtidig som få nullutslippskjøretøy av denne typen på veiene, gjør det lite attraktivt å bygge ut slik ladeinfrastruktur. Mer tilgjengelig ladeinfrastruktur vil gjøre det mer attraktivt å velge nullutslippskjøretøy innenfor tyngre kjøretøy.

10.2 Økning i netthandel

Koronapandemien førte til økt netthandel og etterspørsel etter hjemleveringer, også for matvarer⁸⁵. Netthandel av varer og tjenester var økende allerede før pandemien, men akselererte under pandemien med omsetningsøkninger på 36 % i 2020 og ytterligere 19 % i

⁸² [Offentlig tilgjengelig hurtiglading for tunge kjøretøy \(klimatilskudd.no\)](https://www.klimatilskudd.no)

⁸³ Miljødirektoratet. «Kunnskapsgrunnlag om hurtigladeinfrastruktur for veitransport» (2022). (<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2022/mars/kunnskapsgrunnlag>)

⁸⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rundskriv om «Etablering av ladepunkter og ladestasjoner for elektrisk drevne kjøretøy (elbiler) og fartøy med batterielektrisk fremdrift – forholdet til plan- og bygningsloven mv.» (<https://www.regjeringen.no/contentassets/2021.pdf>)

⁸⁵ Transportøkonomisk institutt. «Rapport om effekter av koronapandemien for transportnæringen i et innenriksperspektiv» (sammendrag) (2022). (<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/rapporter/2022/Sammendrag.pdf>)

2021. Økningene gjaldt primært varer, mens omsetning av tjenester ble redusert. Spesielt fra julehandelen 2020 og til påske 2021 var netthandelen høy, samt igjen under julehandelen i 2021.⁸⁵

Etter gjenåpningen i 2022, har netthandel av varer blitt redusert. Men nivået er fortsatt mye høyere enn før koronapandemien. Netthandelen gikk særlig ned for klær og sko, hobbysaker og elektronikk, men dagligvareomsetningen på nett er betydelig høyere enn tidligere.⁸⁶

Dette er nasjonale tall, men det er god grunn til å tro at det samme gjelder for Asker kommune.

10.3 Varelogistikk i Asker

I 2019-2020 gjennomførte Civitas et forprosjekt bestilt av Asker kommune. Målet var å se på bylogistikk i Asker sentrum og utredning av mulige konsepter i forbindelse med omstillingen til lavutslippssamfunnet⁸⁷. Forprosjektet legger blant annet vekt på at varedistribusjon er en kilde til forurensning og støy, og en fare for trafikksikkerheten. Lokal samordning av denne transporten vil være et effektivt tiltak for å begrense unødvendig trafikk og redusere trengsel, støy og forurensning.

I forprosjektet ble det gjennomført tellinger av vareleveringer på Trekanten senter og i Asker sentrum. I uke 48, 2019, ble det registrert 233 leveringer i uken til Trekanten senter. Halvparten av leveringene var med store kjøretøy, det vil si en trailer, vogntog eller lastebil. Store varebiler utgjorde 7 % og liten varebil 43 %. Av de 233 vareleveringene, var 91 % kun til én butikk. Halvparten av varebilene hadde kun 1-2 kartonger eller en pall/et bur med seg til senteret. Halvparten av de som leverte til Trekanten senter denne uken, kom E18 nordfra. 37 % skulle tilbake samme vei. Tilsvarende tall for E18 sørfra var henholdsvis 7 % og 15 %. I underkant av halvparten kom fra, eller skulle videre på, lokalveinettet. ⁸⁷

Rapporten redegjør for flere detaljer innen dagens logistikksystem i Asker sentrum. Tre mulige konsepter for bylogistikk-sentral sammenlignes. Rapporten konkluderer med å anbefale en totrinns implementering av en sentral for bylogistikk i Asker. Første trinn er å etablere en sentrumsnær bylogistikk-sentral som skal fungere som et sentralisert varemottak for alle butikkene i sentrum. Bylogistikk-sentralen opereres av en tredjepart som samlaste og distribuerer videre til butikkene med små ikke-fossile kjøretøy. Andre trinn i implementeringen vil være å videreutvikle sentralen, ved å se på hele E18-strekningen fra Oslo til Drammen. Sentralen vil da basere seg på et IT-system, som sørger for at ulike transportbedrifter kan levere og hente.

Rapporten ser også på andre tiltak for å regulere varelogistikken, for eksempel begrensninger på bilbruk i sentrumsgater og innføring av lavutslippssoner. ⁸⁷Som en videreføring av blant annet dette forprosjektet, er det igangsatt et samarbeidsprosjekt mellom Akershus fylkeskommune (tidligere Viken), Statens vegvesen og kommunene Oslo, Bærum, Asker og Drammen. Prosjektet ser på flere konsepter for varelogistikk langs E18

⁸⁶ [Formidabel vekst i netthandel og hjemlevering under pandemien - Transportøkonomisk institutt \(toi.no\)](https://www.toi.no)

⁸⁷ Asker kommune. «Konseptutredning for bylogistikk i Asker sentrum». (<https://www.asker.kommune.no/contentassets//kortversjon-konseptutredning-2020.pdf>)

Vestkorridoren. Blant annet sees det på å gjennomføre en pilot med en samleterminal i Asker.

11 Innovative digitale løsninger

Det er stor utvikling innen bruk av digitalisering og teknologi innen samferdsel og mobilitet. Dette er et viktig virkemiddel som fremover må supplere kapasitetsutbygging, fysiske sikringstiltak og andre klassiske virkemidler.⁸⁸ Utviklingen innen teknologi kan bidra til å løse store transportutfordringer i tiden fremover, også de neste 12 årene som temaplanen forholder seg til.

11.1 Intelligente transportsystemer (ITS)

Intelligente transportsystemer (ITS) er et samlebegrep for bruk av ny teknologi i transportsektoren, for å gjøre transportsystemene sikrere, mer effektive og mer bærekraftig.⁸⁹

Vegtrafikkentralene bruker grunnleggende ITS som styringsverktøy for veier, tunneler, broer og fjelloverganger. ITS innen jernbane er representert gjennom det nye signalanlegget ERTMS. Maritim ITS benytter seg av blant annet overvåkningssatellitter og meldingssystemer mellom skip og land. Luftfarten benytter seg også av ITS innen flere områder.⁸⁹

ITS kan deles opp i to teknologiområder. Mobilitet og C-ITS (samvirkende ITS). Mens mobilitetsteknologi bidrar til forenkling av passasjer- og godstransport, representerer C-ITS neste generasjons trafikkovervåkning og styring gjennom kommunikasjon mellom kjøretøy og infrastruktur.⁸⁹

Et av satsningsområdene hos blant annet Statens vegvesenet og Ruter er bruk av C-ITS, samvirkende intelligente transportsystemer. Dette innebærer alt fra sanntidsinformasjon fra kjøretøy, som brukes til å styre trafikken og hjelpe trafikanter til å ta smartere valg, til utviklingen av autonome kjøretøy.

ITS og C-ITS har veldig mange bruksområder, og nye tjenester og bruksmuligheter utvikles fort. For å benytte C-ITS kreves det omfattende internasjonal standardisering og lovgiving. Dette jobbes det med kontinuerlig både i Norge og i EU.

Bilindustrien benytter C-ITS og automasjon i økende grad, blant annet systemer for å kommunisere med andre kjøretøy og registrere utstyr langs veiene.

For å styre trafikkbildet i riktig retning kan C-ITS, og informasjon fra kjøretøy, benyttes til blant annet trafikkmeldinger, virtuelle veiskilt, styring av lyskryss og informasjon til kartsystemer. Grunnprinsippene i C-ITS er illustrert i figuren under.

⁸⁸ ITS-strategi for Statens vegvesen 2018-2023. [Planlegging og gjennomføring av ITS-tiltak på veg \(vegvesen.no\)](#)

⁸⁹ [Hva er ITS - ITS Norway \(its-norway.no\)](#)



Figur 76 Illustrasjon av C-ITS (Samvirkende ITS)⁹⁰

Riktig bruk av ITS og C-ITS bidrar til en bedre reisehverdag, effektivisering av varelogistikken, reduksjon av vegsektorens miljø- og klimapåvirkning, samt bedring av trafiksikkerheten.

Ruter bruker C-ITS til et prioriteringsystem for kollektivtrafikken, som gir betinget prioritet til busser og trikker ved trafikkllys i byens gater.⁹¹

Dette systemet plukker opp GPS-informasjon om busser, trikker- og eventuell annen prioritert trafikk, for deretter å bestemme betingede prioriteringer og kommunisere til trafikkllyskontrollere for å be om prioritet, for eksempel hvis bussen ligger etter planlagt kjøretid. Systemet kan også brukes til å gi scenarier for spesielle situasjoner, for eksempel veiarbeid, trafikkhendelser og andre større hendelser.⁹¹

Ruter tester også ut selvkjørende/autonome kjøretøy i Oslo-regionen. Utprøvingen startet i 2019, og er foreløpig utprøvd på 4 forskjellige linjer, sist i Ski i Nordre Follo. I løpet av 2023 vil et nytt pilotprosjekt med selvkjørende kjøretøy i Groruddalen i Oslo settes i gang. Her vil det testes ut en selvkjørende bestillingstjeneste, som tilskudd til det eksisterende kollektivtilbudet i området.⁹²

Vegvesenet benytter også ITS og C-ITS i økende grad. De ser for seg at ITS vil bidra til å nå hovedmålene i NTP: Framkommelighet, trafiksikkerhet og klima/miljø.⁸⁸

ITS vil bidra til framkommelighetsmålet blant annet gjennom å sikre god trafikkflyt og større trygghet ved å forutse og redusere risiko for hendelser, utføre trafikkstyring og håndtering av hendelser gjennom bedre kommunikasjon og samhandlingsprosedyrer. ITS vil også forbedre

⁹⁰

[Samvirkende ITS - aktuelle bruksmåter - Tiltakskatalog for transport og miljø](#)

⁹¹ [Nytt system for trafikkstyring skal gi bedre lysprioritet for trikk og buss i Stor-Oslo - Veier24.no](#)

⁹² [Selvkjørende kjøretøy | Ruter](#)

kollektivtransporten ved bruk av blant annet prioritering i lysregulering, trafikkledelse og sanntidsinformasjon til brukere for å skape enkle, effektive og sømløse reiser.⁸⁸

ITS vil bidra til trafiksikkerhetsmålene i NTP, blant annet ved å påvirke trafikantene til sikrere adferd og å legge til rette for avansert førerstøtte, samvirkende ITS og automatisert kjøring, slik at vi reduserer risikoen for ulykker og begrenser skadeomfang.⁸⁸ ITS benyttes også til utviklingen av ladeinfrastruktur for fossilfrie kjøretøy og utviklingen av samkjøring, bildeling og lignende.

11.2 Teknologi for å redusere transportbehovet

Bruk av alternative arbeidssteder, som hjemmekontor og utnyttelse av pendlerreisen til arbeidstid, har økt mye de siste årene. Teknologien er en viktig betingelse for at man i dag kan benytte alternative arbeidssteder, både for å bruke digitale møter og gi tilgang til arbeidsstedets digitale system fra andre steder. Dette fører til reduksjon av transportbehovet og er derfor viktig å bygge opp under.

Utviklingen innen bruk av droner kan også ha en stor innvirkning på transportbehovet på vei. Bærum og Asker kommune er i gang med å teste bruk av droner til kommunale tjenester, som varetransport, dokumentasjon av byggeprosesser og inspeksjon av bygg, i tillegg til trafikkovervåking og redningsoppdrag. Regelverket for luftfart er ikke ferdig utviklet med tanke på bruk av droner og slike pilotprosjekter vil bidra til å utvikle dette.⁹³

11.3 Utvikling av apper

I 2021 hadde 96% av Norges befolkning tilgang på smarttelefon.⁹⁴ En stor del av bruken er mobilapper (dataprogram). Potensialet for å bruke mobilapper i transportsystemet er stort. Apper benyttes i dag blant annet til kollektivtransport, mikromobilitet, elbillading, samkjøring og bildeling.

App til bruk av kollektivsystemet har mange fordeler med tanke på informasjon om tilgjengelig tilbud, informasjon om trengsel på kjøretøy, kjøp av billett og i det siste mer sømløse reiser - ved å koble flere transportformer sammen, som f.eks. buss og mikromobilitet. Men bruk av kompliserte apper og billettsystemer gjør at mange, særlig eldre, har problemer med å reise på denne måten. Ettersom stadig større deler av reisen også foregår via nettløsninger, er universell utforming ikke lenger bare knyttet til uteområder og selve infrastrukturen. Tilsynet for universell utforming av IKT (uutilsynet.no) gir en oversikt over krav som gjelder nettsider, automater og apper.⁹⁵

Ettersom netthandel har økt betydelig de siste årene, har også utvikling av apper for dette behovet økt. Man har i dag mange selvbetjente hentepunkter som ofte er tilgjengelige døgnet rundt og som styres fra en app. Disse bidrar til bedre varelogistikk og, ved riktig organisering, kan de også bidra til økt trafiksikkerhet og ha positive effekter på miljø- og klima.

Apper for bildeling og samkjøring har også stort potensiale. I dag er det mange apper og tjenester for bildeling og samkjøring. Videreutvikling av disse er viktig, for at bruken av bildeling og samkjøring skal øke.

⁹³ Budstikka. Mars 2023. [Drone, Bærum kommune | Nå innfører Bærum droner: – Skaper historie \(budstikka.no\)](https://www.budstikka.no/nyheter/2023/03/08/drone-baerum-kommune-nu-innforer-baerum-droner-skaper-historie)

⁹⁴ [Internett og mobiltelefon \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/tema/internett-og-mobiltelefon)

⁹⁵ [Universell utforming - kollektivsystemet - Tiltakskatalog for transport og miljø](https://www.uutilsynet.no/tema/2022/03/08/universell-utforming-kollektivsystemet-tiltakskatalog-for-transport-og-miljo)

12 Økonomi

12.1 Fylkes- og riksveier

Dagens økonomiske rammer for drift, vedlikehold og investeringer i kollektiv- og fylkesveisystem, er gitt av fylkeskommunale samferdselsmidler, bompenger fra Oslopakke 3 og statlige midler til riksveier og jernbane. I tillegg kommer statlige belønningsmidler til byvekstavgiften for Oslo og Akershus. Fylkeskommunen har små budsjetter for veibygging og det foreligger ingen konkrete planer for videre oppgradering av fylkesveiene.

Fylkeskommunen uttaler at nye fylkesveier antakelig må delfinansieres med bompenger, kommunale midler eller grunneierbidrag. Dette gjelder også lange kollektivfelt i byggesonen. Slik det ser ut nå, vil tilgjengelige fylkesveimidler brukes til fremkommelighetstiltak for buss (korte kollektivfelt, utbedring av kryss med mer) og sikring av skoleveier (småtiltak, kryss, gang- og sykkelanlegg med mer).

Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (NTP) 2025-2036 ble lagt frem 22. mars 2024. Den ble framskyndet med ett år, fra 2025 til 2024, grunnet et strammere økonomiske handlingsrom fremover. Regjeringen har uttalt at de ønsker «å prioritere vedlikehold og i større grad bruke mulighetene som teknologi og digitalisering gir for å utvikle transportsystemet. Slik kan vi få mer ut av infrastrukturen vi allerede har, noe som gir en mer ansvarlig og realistisk samferdselspolitikk. Neste NTP må også bidra til at Norge når sine klimamål»⁹⁶

Offentlige budsjetter til vei og samferdsel, både regionale og kommunale, er svært begrenset. Statens vegvesen og fylkeskommunene uttaler at andre virkemidler enn nybygging må defineres og realiseres for å dekke transportbehovet.

Det er ikke avsatt penger til E18 etappe 2 og 3 og bygging av disse er knyttet til bevilgninger over Statsbudsjettet. Det er heller ikke lovet penger til utbygging av E134.

Det er få prosjekter i Asker som ble prioritert gjennom Viken fylkeskommunes handlingsprogram samferdsel 2022-2025⁹⁷.

Det er avsatt midler til Fv. 167 Kryssutbedring Bleikerveien x Røykenveien. Reguleringsplanen ble vedtatt 9. mai 2023 og byggestart er planlagt i 2024.

Ellers er følgende prosjekter i Asker er aktuelle for midler gjennom Oslopakke 3 eller byvekstavgiften:

- Fv. 167 Bleikerveien over E18 og Fv. 1446 Drengsrud over E18
- Fv. 2692 Vear bru
- Fv. 1436 Engelsrud terrasse – Lier grense
- Bussframkommelighet Asker, Slemmestadveien og Røykenveien

På handlingsprogrammets marginalliste, med prosjekter som i utgangspunktet ikke er prioritert, men som kan bli gjennomført, står prosjektene:

- Fv. 1436 Kirkeveien og fv. 1436 Knud Askers vei

⁹⁶ [Ny Nasjonal transportplan kommer ett år tidligere - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁹⁷ Viken fylkeskommune. Handlingsprogram samferdsel 2022-2025

- Fv. 2688 Bøveien

Detaljregulering for Fv. 2688 Bøveien hadde oppstart i Røyken kommune/Buskerud fylke i 2019 og startet opp igjen i Viken fylkeskommune. Opprinnelig skulle det planlegges for en gang- og sykkelvei tilsvarende langs Odins vei, opp mot Sydskogen skole. Store kostnader, blant annet på grunn av utfordrende grunnforhold og nærhet til Bøbekken, har medført at planen nå er endret til utbedring av Bøveien med fortau. Det jobbes med Handlingsprogrammet i nye Akershus fylkeskommune og det tas sikte på å avklare videre arbeid med Bøveien i den forbindelse.

Reguleringsplanen forventes vedtatt ila 2024

12.2 Kommunale veier og sentrumsområder

Den nye kommunen fikk i 2021 vedtatt en ny felles «Standard for drift og vedlikehold av kommunale veier». Standarden beskriver grunnlaget for drift og vedlikehold av kommunale gater, veier og plasser med tilhørende sidearealer og utstyr. Den er en slags minstestandard for å holde veiene sunne. Den skal også være retningsgivende for hva slags standard innbyggerne kan forvente på det kommunale veinettet. Dette er imidlertid avhengig av tilstrekkelige økonomiske rammer. Drift som er bundet opp i kontrakter og drift som er lovpålagt kan vanskelig reduseres ved behov for kommunale innsparinger. Dessverre kan andre drifts- og vedlikeholdsoppgaver nedprioriteres eller utsettes, noe som kan føre til redusert fremkommelighet eller betydelig vedlikeholdsetterslep og verdiforringelse av kommunal veiinfrastruktur.

Kunnskapsgrunnlaget inneholder ikke en fullstendig økonomisk beretning for kommunal samferdselsinfrastruktur. Men enkelte temaer nevnes.

Dekketilstand

Det er registrert dekketilstand på 524 km kommunal vei, i forbindelse med et oppdrag utført på det kommunale veinettet i 2022. Av dette er 16 km blitt klassifisert som TG3 (svært dårlig tilstand) og 107 km klassifisert som TG2 (dårlig tilstand). Dvs. ca. 25 % av registrert vegnett er av en slik klasse, at det må gjøres tiltak for å komme til ønsket standard i kommunen.

Arealet av TG3-veier er ca. 60 000 m², mens arealet av TG2 er ca. 470 000 m². Basert på erfaringstall for oppgradering med ny asfalt og forarbeider (vegetasjonsrydding, grøfting osv.), anslås at det vil koste ca. 24 millioner å få nullstilt alle veier med tilstandsklasse TG3. Gjør man tilsvarende øvelse på TG2-veiene, blir kostanden 188 millioner kroner. Eventuelt større grunnarbeider i forbindelse med asfaltering vil komme i tillegg.

Hvert år vil flere av vegene som har kategori TG1 bli endret til TG2. Manglende driftsmidler til blant annet grøfting ved sommervedlikeholdet, vil også sørge for at etterslepet blir større for hvert år som går.

Andre veielementer, klimatilpasning og privatisering

I tillegg til dekke, er det mange elementer ved veiene som skal vedlikeholdes og oppgraderes. Klimatilpasning er et ansvar som ligger til Asker kommune som veieier. Grøfter og drenering, rassikring og bruer, friskt og vegetasjonsrydding er noen områder. Så er også privatisering av veiareal et hinder i mye av drifts-, vedlikeholds og utviklingsarbeidet som gjøres.

Sentrumsområdene

En spesiell utfordring i sentrumsområdene er at de ekspanderer gradvis ved befolkningsvekst og utbygging. Da øker forventningene til estetisk uttrykk og renhold og skjøtsel langs veier og på arealer som anses – og brukes – som sentrumsområder. Skal dette være gjennomførbart i praksis, må budsjettpostene justeres i takt med utvidelsene.

Det er viktig at det i nye byggeprosjekter settes av midler til drift av kommunale sentrumsområder og at det avtales garantiskjøtsel de første leveårene for ny grøntstruktur. Dette er tilfelle kun i et fåtall nye prosjektene de siste årene, og blir viktig å følge opp i alle nye prosjekter.

Vedlegg 3 Samtlige høringsinnspill med kommunedirektørens kommentar

Avsender	Oppsummering av innspill	Kommunedirektørens kommentar
Nils H. Flaaten	<p>Innsender skriver at kommunen bør benytte seg mer av frivillighet i form av tidligpensjonerte og seniorer.</p> <p>Innsender skriver videre at Asker kommune bør benytte seg av personer med lang erfaring og kunnskap til praktiske oppgaver. Arbeidet Asker Stasjon og omegn Vel har gjort innenfor lokalt vedlikeholdsarbeid og drift av tre velveier i Asker sentrum nevnes spesielt.</p> <p>Innsender skriver at hvis pengene skal rekke til å løse alle lovpålagte og andre viktige samfunnsoppgaver, må offentlig / privat samarbeide i praksis styrkes betraktelig. Og at det må fokuseres på samarbeide/samspill og ikke tvang.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Samarbeid med innbyggere/frivilligheten er viktig for å nå målene for samferdsel og mobilitet i Asker fremover. Dette er ivarettatt i innsatsområde 4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger. Innspillet tas med videre i arbeidet med konkrete tiltak når planen iverksettes.</p>
Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening, Faggruppen	<p>Det gis følgende innspill til planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • null-visjonen bør være ledestjerne i all planlegging, samt prioriteringstrekanten. • Kollektivknutepunkt bør prioriteres fremfor bilbasert satellitt-utbygging. Bør ha søkelys på tilgjengelighet, punktlighet, frekvens, prissoner/takst, kapasitet/fleksibilitet, samkjøring, dimensjon på aktuelle kjøretøy tilpasset eksisterende veistandard m.m. • Sikre tilstrekkelig areal i overordnet planlegging, som senere kan benyttes til separering av gående og syklende. • Arbeide for avgiftslettelse for el-sykkel. • Være åpen for ny teknologi, allerede i tidlig planlegging. 	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Viktigheten av konsekvent arealplanlegging, der behovet for privatbilisme reduseres blant annet ved fortetting i knutepunktene, har et høyt fokus i planen. Dette er også et viktig prinsipp i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.</p> <p>Ruter har ansvar for båt og buss og BaneNOR har ansvaret for skinnegående kollektivtrafikk i Asker. Asker kommune har et godt og jevnlig samarbeid med disse aktørene, spesielt Ruter. Videre samarbeid er også ivarettatt i temaplanen. I kommunens dialog og samarbeid med kollektivaktørene samarbeider vi om å øke kvaliteten på kollektivtilbudet så mye som mulig. Dette handler i stor grad om prioriteringer innenfor deres budsjetter.</p>

		<p>Et felles sonesystem for Asker kommune har vært en del av dialogen med Ruter siden kommunesammenslåingen. Dette kommer kommunen til å jobbe videre med. Utbygging rundt kollektivknutepunktene i samsvar med kommuneplanen, er viktig for at Asker kommune skal legge til rette for et markedsgrunnlag og godt fremtidig kollektivtilbud. Innspillet tas til orientering.</p> <p>Asker kommune jobber kontinuerlig med å sikre tilstrekkelig areal tidlig i planleggingen av gange- og sykkelssystem. Å arbeide for avgiftslettelse og andre fordeler med elsykkel for å øke bruken tas til orientering.</p> <p>Fokuset på ny teknologi er ivaretatt i innsatsområde 4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger, strategi "Asker kommune skal være pådriver for at ny teknologi benyttes for å nå målene innen samferdsel og mobilitet "</p>
Lauritz Alling-Lem	<p>Innsender foreslår at Grønn reiseavtale bør utvides til å gjelde hele kommunen, og ikke bare til ansatte som har arbeidsplass i 1 km omkrets fra Asker stasjon.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Grønn reiseavtale er oppe til vurdering i den administrative ledelsen i Asker kommune, men blir til slutt en politisk avgjørelse om å prioritere midler. Innspillet tas inn i denne vurderingen.</p>
Tor Erling Gransæther	<p>Innsender mener temaplanen ikke inneholder tilstrekkelig konkrete tiltak. Det gis følgende innspill til konkret tiltak for å få pendlere og andre over på buss i søndre del av kommunen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stor pendlerparkering på 134/Sætre-Storsand med ekspressbuss direkte til fire destinasjoner: Oslo via E6, (ikke via Asker sentrum), Drammen, Asker sentrum og Ski. • Mer enn nok med parkeringsplasser på pendlerparkeringen, slik at det aldri vil være tvil om at man får parkert, ellers vil mange velge bil videre. 	<p>Kommunedirektøren takker for innspill til temaplanen.</p> <p>En temaplan er en strategisk og overordnet plan og inneholder derfor ikke så mange konkrete tiltak.</p> <p>Innfartsparkingsstrategi i kommunen blir viktig for å løse fremtidige utfordringer knyttet til transport. Sett i sammenheng med et bedre busstilbud, vil det samlet kunne gi et stort løft for kollektivtrafikken og Asker syd. Asker kommune tar innspillet til orientering og tar det med i dialog med Ruter, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen.</p>

	Innsender legger ved kartutsnitt som viser forslag til plassering av pendlerparkering/knutepunkt og kødannelser til målepunkter.	
Ingrid Debora Johannesson	<p>Innsender skriver at dersom man skal bruke buss fra Tofte til Oslo sentrum tar det minst to timer en vei, med minst et bytte. Det er også en utfordring at siste buss går fra Oslo rundt kl. 19.15. Innsender skriver videre at det er hvordan sjåførene kjører som hindrer oftere bruk av bussen, og ikke tiden.</p> <p>Innsender bruker innfartsparkering i Asker sentrum siden den er gratis. Innsender konkluderer med at buss ikke er et alternativ for pensjonister, men at beste løsning er å kjøre til en togstasjon, hvor prisen bør være akseptabel, og ta tog derfra. Innsender savner flere parkeringsplasser ved stasjonene.</p> <p>Innsender skriver også at det ikke er sykkelveier på Tofte, kun fortau, og noen gangveier, hvor sykling kan være aktuelt over kortere avstander.</p> <p>Innsender skriver at bruk av båt hadde vært et fint alternativ.</p> <p>Innsender opplever at det fremmes at det bare er privatbilene som forurensar, og ikke flyreisene, cruisebåtene og mer.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Forslag til endring og forbedringer av kollektivtilbudet tas til orientering og tas med i dialog videre med Ruter.</p> <p>Det finnes innfartsparkeringsplasser ved alle togstasjoner, Vollen og Slemmestad brygge, samt enkelte andre med kobling til buss. Dette er beskrevet i temaplanen. Vi tar innspillet til orientering og tar med oss dette i dialog med andre offentlige eiere av innfartsparkeringsanleggene i Asker.</p> <p>Bedre anlegg for syklistene i hele Asker kommune er et satsingsområde for kommunen og er ivaretatt i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet. Kommunen har dialog med Akershus fylkeskommune med tanke på strekningene langs fylkesveiene hvor fylkeskommunen er veieier. På strekningene hvor kommunen selv kan utbedre sykkelanleggene prioriteres strekningene ut fra blant annet trafiksikkerhet og antall syklende. Kommunen ser også på mindre tiltak som kan gjøres langs eksisterende gang- og sykkelveier for at de skal oppleves som mer attraktive.</p> <p>Kommunen ønsker å videreutvikle båt-tilbudet på Oslofjorden. Dette er ivaretatt i strategi: «Asker kommune skal være en pådriver for økt satsing på passasjertransport på fjorden, blant annet gjennom utvikling av kaianlegg og tilhørende fasiliteter»</p> <p>Kommunen jobber hele tiden med å redusere det totale klimafotavtrykket, herunder kommer også knyttet til flyreiser og andre indirekte utslipp utenfor kommunens grenser.</p>
Erling Thorud	Innsender registrerer en stor mengde Ikke-i-trafikk-	Kommunedirektøren takker for innspill.

	<p>busser på Slemmestadveien og skriver at disse forurensere unødvendig, og bidrar klart til belastningen på Slemmestadveien.</p> <p>Innsender skriver at temaplanen bør legge mer til rette/anbefale å bruke moped/scooter/motorsykel. Dette er fremkomstmidler som er meget smidig, tar liten plass i trafikken og parkere, og som bruker svært lite drivstoff - dvs. forurensere.</p>	<p>Ruter har som mål at alle deres kjøretøy i 2028 skal være utslippsfrie. Dette er et ambisiøst mål som Asker kommune støtter opp under. Det vil redusere utslipp fra kollektivtrafikken. Det har vært et områdesøk for terminering av busser og Slemmestad er et av knutepunktene sør i Asker. Mange busser starter og avslutter sin reise her. Bussene har også behov for å lade.</p> <p>Økt bussparkering har sammenheng med bedre kollektivtilbud, og er noe som Asker kommune trenger og ønsker velkommen. Asker kommune ser behov for infrastruktur til dette, selv om det estetisk ikke nødvendigvis er pent å se på. Kjøring med tomme busser foregår mest i motrush, for å komme raskest mulig til startposisjon for ny rute.</p> <p>Asker kommune har i ny parkeringsnorm i kommuneplanen krav til avsetting av plasser til moped/scooter/motorsykel, så det tilrettelegges for at folk kan ha og bruke det.</p> <p>Innspillet tas til orientering.</p>
Trygve Fladvad Mollan	<p>Innspiller skriver at det må gjøres med attraktivt å kjøre buss. Innspiller skriver:</p> <p>Per i dag er leskur på bussholdeplassene nærmest fraværende, slik at alle som venter på buss må stå utsatt til for vær, vind og passerende trafikk. Tak over hodet (leskur) på flest mulig stoppesteder bør derfor inngå som et tiltak i en slik plan.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill til temaplanen.</p> <p>Kommunen er enig i at fasilitetene til bussreisende er viktig for en god og komfortabel reise. Disse er langt fra tilfredsstillende flere steder i kommunen. Kommunen ønsker også at driftsansvarlige for kollektivholdeplasser prioriterer dette høyere. Kommunen tar innspillet til orientering og tar det med i dialog med driftsansvarlige.</p>
Olaf Brækken Haagen	<p>Innsender skriver at han er avhengig av bil til daglige gjøremål, og da også avhengig av parkering ved butikk, lege, tannlege, kafe, innbyggertorg og treningssenter. Innsender er også avhengig av at besøkende kan bruke bil.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Asker kommune ønsker å legge til rette for at så mange som mulig skal kunne bruke kollektivtrafikk, blant annet ved å konsentrere ny bebyggelse rundt kollektivknutepunkt. Ved å</p>

	Innsender har følgende innspill: Temaplanen må i tilstrekkelig grad vektlegge hensyn til en sterkt økende eldre befolkning og behovet for parkering.	gjøre det enklere og mer attraktivt å gå, sykle og ta kollektivt for de som har mulighet, vil det også frigjøre plass på veiene og parkeringsanlegg for de som virkelig har behov for bil.
Ole Martin Helgesen	Innsender skriver at det er fort dyrt å reise kollektivt og at reisetid blir lenger blant annet på grunn av flaskehalsen ved Rortunet senter. Innspiller har følgende forslag til tiltak: <ul style="list-style-type: none"> • Reduser busspris, få hele Asker inn i sone 2, i hvert fall Slemmestadområdet • Før trengte man ikke sone 1 hvis man skulle av på Lysaker, nå må man betale for sone 1,2 og 3 • Få regionbusser som går forbi Slemmestad, normalt kun hver halvtime, de fleste skal litt lenger! Har begynt med noen flere busser som går videre til Bødalen og Nærnes. Evt matebusser • Båt til Fornebu, slik at de som skal til Fornebu/Lysaker får båtmulighet • Flaskehals bør utbedres: spesielt overgang ved Rortunet, rundkjøring Sundbyveien, reetablere avkjøringslomme ved Hvalstrand, den skaper mye kø forbi Holmen senter (eller rundkjøring) 	Kommunedirektøren takker for innspill. Asker kommune arbeider aktivt for å påvirke fylket og Ruter til å få samlet Asker i en sone. Dette vil redusere prisene internt i kommunen. Sett opp mot det å eie og bruke bil, så er kostnaden fortsatt lav for kollektivtrafikk, men kommunen erkjenner at den kan oppleves dyr i Asker, spesielt på korte strekninger over sonegrenser. Asker kommune ser frem til et bedre tilbud i hele kommunen, spesielt i sør, men er også klar over at Ruter må prioritere innenfor budsjett, og bedre kollektivtilbud da må skje på bekostning av reduksjon et annet sted. Båt til Fornebu og utbedring av flaskehals som nevnes er allerede temaer som vurderes av kommune/fylke. Forslag til endring og forbedringer av kollektivtilbudet tas til orientering og med i dialog videre med Ruter. Innspillet som helhet tas til orientering.
Are Langmoen	Innsender skriver at det ofte framstår som tilfeldig hva som er private veger og hva som er kommunale og opplever at de som bor i private veger betaler i prinsippet dobbelt opp. Innsender mener det ville være rasjonelt om kommunen gjorde jobben når de likevel var i nærheten, eventuelt for en betaling tilsvarende driftskostnad.	Kommunedirektøren takker for innspill. Hovedprinsippene for hva som skal være kommunal eller privat vei ligger i veiloven og i vei - og gatenormalen til Asker kommune. Avsnitt 5.7 i temaplanens kunnskapsgrunnlag omhandler private veier. Det er 750 km privat vei i Asker, og 525 km kommunal vei. For samfunnssikkerhet og beredskap, har Asker kommune ansvar for å holde kommunale veier åpne innen gitte frister. Brøyterodene kan derfor ikke være for lange, eller inneholde alle de private veiene.

Kristian Mikkelsen	<p>Det spilles inn at reisetid og forutsigbarhet på Spikkestadbanen må forbedres. Det må være gratis og nok parkeringsplasser på alle togstasjoner.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>BaneNOR har ansvaret for drift og vedlikehold av jernbane og infartsparkering ved stasjonene. Asker kommune ønsker, som innsender, å samarbeide med BaneNOR for å forbedre punktene som etterspørres. Når det gjelder reisetid så er det blant annet avhengig av prioriteringer fra BaneNOR. Spikkestadbanen er nedprioritert til fordel for bedre kapasitet på Asker stasjon. Dette førte i sin tid til at Spikkestadtrafikken gikk over til lokalbanen. Endringer av dette vil kreve store investeringer eller endring av prioritering fra BaneNOR. Innspill tas til orientering og tas med videre i dialog med BaneNOR og jernbanemyndighet.</p>
Sindre Lande	<p>Innsender legger ved kart og bilder som viser to forslag:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forlengelse av krabbefelt på E18 mot avkjøring til Asker sentrum fra øst, slik at de som skal av til Asker kan velge dette feltet allerede rett etter Holmen • Av- og påkjøringsmulighet fra/til retning Drammen ved Lierskogen 	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>E18 Vestkorridoren etappe 3, som går fra Nesbru til Drengsrud, er ikke med i stortingsmelding Nasjonal transportplan for perioden 2025-2036 som ble godkjent i statsråd 22. mars 2024. Meldingen ble lagt frem ett år tidligere enn vanlig praksis tilsier, og avløser Nasjonal transportplan 2022–2033, som har en innretning regjeringen mener ikke er realistisk. Regjeringen mener at denne forutsetter et omfang av utbygging av store investeringsprosjekter som, med rammebetingelsene vi nå står overfor, ikke legger til rette for langsiktig og strategisk styring av sektoren.</p> <p>Etappe 2, som går fra Ramstadsletta i Bærum til Nesbru i Asker, er tatt ut av planporteføljen og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden. Det vil likevel kunne være aktivitet på strekningene i perioden. Eksempelvis kan det være aktuelt å løse noen av utfordringene ved vurdering av rimeligere løsninger, bruk av ny teknologi, eller forsterket drift</p>

		<p>og vedlikehold. En utvidelse av E18 med etablering av sammenhengende 3 felt på hele strekningen fra Holmen til Asker kan være et aktuelt tiltak som det jobbes med uavhengig av E18 Vestkorridoren. Det foreligger ingen planer for endring av E18-krysset ved Lierskogen.</p> <p>NTP skal behandles og vedtas i Stortinget i juni.</p>
<p>Sverre Aae på vegne av Heggedal nærmiljøsentral</p>	<p>Innsender skriver at temaplanen må ta fremtiden på alvor, politiske beslutninger må være modige og med søkelys på mennesker og innbyggere utenfor bilen.</p> <p>Innsender nevner fokusområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedre togtilbud på Spikkestadbanen • Økt tilbud/frekvens på hurtigbåt fra Vollen/Slemmestad og tilhørende matebusser • Økt trygghet og trafikksikkerhet langs Røykenveien og Slemmestadveien • Nedgang i antall privatbiler på Røykenveien og Slemmestadveien • Ikke økt trafikk på Slemmestadveien og Røykenveien grunnet ny og ferdigstilling av E134 • Redusert tungtrafikk på Slemmestadveien og Røykenveien ved å plassere transportkrevende næring i umiddelbar nærhet til E134 og/eller E18 • Tilbud og tilrettelegging for sykling og gange må stimuleres mer enn i dag i kommunen. <p>Innsender ønsker at Asker kommune får større innflytelse i trafikksikkerhetsarbeidet rundt fylkesvei. Opplever at Statens vegvesen og Viken fylkeskommune fremstår som lite konsekvent i behandling av trafikksikkerhetstiltak og opptre lite lydhøre ovenfor lokalbefolkningen</p> <p>Innsender opplever at kollektivreiser blir dyrere og</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill. Det tas til orientering.</p> <p>Dialog og samarbeid med Statens vegvesen og nå Akershus fylkeskommune om trafikksikkerhet og trivsel for de mange som bor langs flere av fylkesveiene og europaveiene i kommunen er viktig, og vi jobber med at dette skal bli bedre og tettere. Hjertesoner og andre initiativer for redusert lokalkjøring vil prioriteres fremover.</p> <p>Tiltak langs eksisterende gang- og sykkelveier, som å skille gående og syklende, er omtalt blant annet i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet. Trafikksikkerhetsplan vil etter planen fremmes i løpet av 2024, og innspillet om trafikksikkerhet for innbyggere rundt fylkesvei tas med videre.</p> <p>Asker kommune skal tilrettelegge for næringsvekst i hele kommunen og er opptatt av rett virksomhet på rett sted. I kommuneplanens samfunnsdel står det beskrevet at transportkrevende næring skal ha god tilgang til hovedveinettet.</p> <p>Et bedre togtilbud på Spikkestadbanen vil kreve omprioriteringer eller store investeringer fra BaneNOR. Dette har også vært en lokalpolitisk kampsak i lengre tid. Tilsvarende har økt frekvens med hurtigbåt i Asker vært med Ruter og fylkeskommunen. Kommunen jobber mot at kollektivaktørene stadig optimaliserer og bedrer sine tjenester i Asker. Vi tar innspillet til orientering og tar det med i dialog</p>

	<p>tilbudet dårligere, og at dette fører til at antall biler på veiene øker til det problematiske</p> <p>Redusere lokalkjøring og kjøring til skolene. Etterspør trafikksikkerhetsplan, også med fylkesveiene.</p> <p>Innsender setter søkelys på trafikksikkerhet mellom trafikantgrupper. Sykling og gange øker, og dermed også konfliktnivået. Innsender viser til prinsipper om å skille syklende og gående for bedre trafikale forhold.</p>	<p>med aktørene.</p>
<p>Bane NOR</p>	<p>Innsender mener at Asker er en viktig jernbanekommune. Innsender nevner pågående arbeid med Røyken og Bondivann stasjon som nå oppgraderes. Dette inkluderer å se på tiltak for universell utforming. Asker vendespor som ble vedtatt av kommunestyret høsten 2022 nevnes også.</p> <p>Innsender støtter stedsutvikling som bidrar til at flere skal kunne reise med tog. Innsender skriver at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asker kommune i større grad bør prioritere å bygge ut gang- og sykkelveinettet fram til Asker sentrum og jernbanestasjonene. Dette bør også fungere i vinterhalvåret. • Alternativ transport (buss for tog) må regnes som kollektivtransport. Dette betyr da økning i antall busser når togtrafikken har avvik. Det er viktig med fokus på sambruken av arealer ved stasjoner og at buss for tog også tas med inn i beregningene for å sikre tilstrekkelig kapasitet og ivareta trafikksikkerhet. • Pendlerparkering: Fokus på prising på mer markedsmessig vilkår (betaler for faktisk bruk), tilrettelegging og økt tilgjengelighet for myke trafikanter til/fra stasjonen. Det bør legges opp til dynamisk prising, spesielt i Asker sentrum. • Ruter bør pilotere og satse på å bygge reisevaner med 	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Prioritering av utbygging av gang- og sykkelveinettet er ivaretatt i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet. Drift av kommunalt system er ivaretatt i innsatsområde 3 Kvalitet på kommunale veianlegg.</p> <p>Asker kommune imøteser gjerne en dialog i samsvar med temaplanen om en samlet strategi for innfartsparkering. BaneNOR er selv den største aktøren for innfartsparkeringsplasser i Asker sentrum, blant annet.</p> <p>Innspillet om sambruk av arealer ved stasjoner, spesielt med tanke på buss for tog og trafikksikkerhet tas til orientering.</p>

	<p>buss: øke frekvensen til Asker sentrum. Positivt med dialog- og samarbeidsmøter mellom aktørene.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbygging av innfartsparkeringsplasser langs veinettet eller jernbanen mener innsender ikke vil løse utfordringene i Asker, spesielt hvor det allerede er et godt utbygd kollektivnett. Ved dårlig kollektivtilbud bør andre alternativer vurderes enn å bygge nye innfartsparkeringsplasser. 	
<p>Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening</p>	<p>Innsender oppfordrer til en formulert målsetning for kommunens trafikksikkerhetsarbeid. Etterspør kart over ulykker og informasjon om underrapportering av ulykker, herunder sykkelulykker. Ikke glem viltulykker. Innsender savner en diskusjon om ulike typer ulykker på de ulike vegtypene.</p> <p>I innspillet vises det til viktigheten av å separere gående og syklende. Dette gjør anleggene mer attraktive og tryggere. Innsender ønsker at Asker kommune arbeider for å innføre samme avgifter for EL-sykkel som for EL-biler, og jobber med tiltak som øker sykkelbruken.</p> <p>Innsender spiller inn at drift og vedlikehold bør prioriteres høyere. Bedre vintervedlikehold kan gi flere gående og syklende og bør prioriteres minst like høyt som vegbanen. Dekkstøv og mikroplast kan være aktuelt å håndtere også på trafikkerte kommunale veier.</p> <p>Innsender peker på at det er viktig å sikre tilstrekkelig areal i overordnede planer. Kommunen bør arbeide for at utbyggere i større grad deltar i finansieringen av gode og trygge trafikkløsninger.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Innspillet om målsetning tas med videre til arbeid med trafikksikkerhetsplan.</p> <p>Kart over ulykker blir lite leselig i et PDF-format, men det vil trolig legges opp til en lenke til ulykkeskart fra TRULS i den interaktive temaplanen på kommunens nettsider, når den er klar.</p> <p>Innspill om underrapportering av enkelte typer ulykker tas inn i revidert kunnskapsgrunnlag, sammen med betraktningen at mange fotgjenger- og sykkelulykker skjer på det kommunale veinettet. Det følges videre opp i strategier i planen. Informasjon om viltulykker tas inn i kunnskapsgrunnlaget. Å arbeide for avgiftslettelse for elsykkel, støtteordninger for innkjøp av sykler og andre tiltak for å øke bruken skal vurderes som et virkemiddel. Innspillet tas til orientering.</p> <p>Separering av gående og syklende er ivaretatt i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet.</p> <p>God drift og vedlikehold er viktig og innspillet om prioritering av gående og syklende tas med videre.</p> <p>Tidlig planlegging for å sikre tilstrekkelig areal med tanke på trafikksikkerhet er viktig. Innspillet om å arbeide for at</p>

		utbyggere i større grad deltar i finansieringen tas også med videre.
Viken Fylkeskommune	<p>Viken fylkeskommune minner i innspillet om Fylkesrådets vedtakspunkt 2 i uttalelsen til kommuneplanens arealdel. Det tidligere vedtatte Temaplan for sykkel kunne vært innarbeidet i større grad i denne temaplanen for hele nye Asker kommune.</p> <p>Med tanke på kulturarv ser Viken fylkeskommune det som positivt at det i temaplanen legges vekt på å minke transportbehovet, da det kan begrense arealbegrep. Det er viktig å ta hensyn til kulturminner og at de brukes som ressurs i stedsutviklingen. Kulturminneplanen bør nevnes i figuren som viser sammenhengen med andre temaplaner. Viken fylkeskommune viser til arealstrategi A2 i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og Regional plan for kulturminner i Akershus.</p> <p>Viken fylkeskommune mener Asker kommune med fordel kan løfte satsing på aktive hverdagsreiser høyere opp i temaplanen. Aktive hverdagsreiser vil bidra til å nå målene om daglig fysisk aktivitet, i tillegg til å redusere andelen bilreiser. Samordne innsats mellom tiltak for å øke andelen reiser med sykkel, gange og kollektiv og tiltak for å øke tilgang til og deltagelse i fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv og andre kultur- og fritidsaktiviteter.</p> <p>Viken fylkeskommune ønsker at temaplanen samordnes godt med plan for friluftslivets ferdselsårer. Det er positivt at planen belyser viktigheten av smett og snarveier.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Kommunen tar fylkeskommunens bekymring for begrenset styringsmulighet til etterretning. Kommunedirektøren ser frem til en regional areal- og transportplan for nye Akershus fylkeskommune som ser hele nye Asker samlet. Temaplanens fokus på å redusere transportbehovet og øke andel grønn mobilitet vil dra i samme retning som de regionale planene.</p> <p>Kunnskapen og vurderingene som er gjort i Asker kommunes "Temaplan sykkel Asker 2018-2030" vil bli benyttet i oppfølgingen av temaplanen i etterkant av vedtak. Det jobbes også nå med en sykkelkartlegging for hele Asker kommune. Her vil informasjonen i Temaplan sykkel også benyttes. Innspillet tas til følge. Ny strategi under innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet er opprettet, blant annet med utgangspunkt målene i Temaplan sykkel Asker: <i>Asker kommune skal jobbe aktivt for å utvikle veinettet og tilhørende infrastruktur for de som går og sykler, gjennom utbygging og økt satsing på drift og vedlikehold</i></p> <p>Innspill om kulturminner tas til følge. Planarbeidet med kulturminner er medtatt under <i>Sammenheng med andre temaplaner</i> og det er tett samarbeid i kommunen for at disse planene skal samkjøres. Det er nå opprettet et kulturminnekart i kommunen som gjør det enklere å sikre at kulturminner blir ivaretatt ved planlegging av samferdselstiltak.</p> <p>Aktive hverdagsreiser, og de fordelen det gir både for å redusere bilbruk og bedre folkehelsen, er viktig å fokusere på fremover. Innspillet tas til følge, og det er opprettet en ny</p>

		<p>strategi med tanke på dette: <i>Asker kommune skal tydeliggjøre verdien av fysisk aktive hverdagsreiser og helseeffektene dette gir.</i></p> <p>Fokuset på fortetting og stedsutvikling vil være positivt for å øke tilgang og deltagelse på aktiviteter.</p> <p>Samkjøring med plan for friluftslivets ferdselsårer er avgjørende når konkrete tiltak planlegges fremover.</p>
<p>Unn Orstein på vegne av Asker Elveforum</p>	<p>Innsender skriver at kunnskapsgrunnlaget er et lesverdig dokument, mens temaplanen er mer «uoversiktlig». Innsender savner mer søkelys på hva strategiene krever av handling.</p> <p>Forslag til handlinger fordelt på innsatsområder/strategier, samt forslag til supplerende strategier presenteres i en tabell. Nye strategier som foreslås er «Bevare blågrønne strukturer mellom vei og vassdrag», «Stedstilpasning ved nye anlegg» og «Bedre drift av sentrumsområdene» under innsatsområdet «Kvalitet på kommunale veianlegg» og «Bidra til rundkjøring Kirkeveien/Semsveien» under foreslått nytt innsatsområde «Kommunens innsats til fornying/vedlikehold fylkesveier».</p> <p>Det spilles blant annet inn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veier og G/S-veier må stedstilpasses for å unngå inngrep i vegetasjonssoner langs vassdrag, også der det er vassdrag i sentrumsområder. Det bør opparbeides bruer i stedet for kulvert/fylling. Stedstilpasset g/s-veier øker opplevelsen og gjør det mer attraktivt å gå. • G/s-veier må bygges som broer når vassdrag krysses. • Det må bygges bro over FUSDALBEKKEN når GSG1 på 	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Innspillet tas med videre i temaplanarbeidet og i arbeid med utvikling av kommunale veianlegg, inkludert drift og vedlikehold. Det er lagt til innhold i innsatsområde 3 Kvalitet på det kommunale veinettet, under strategi for klimatilpasning.</p> <p>Innspill omhandlende konkrete utbyggingsprosjektet viderefremmes internt.</p>

	<p>Hønsjordet oppdateres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Smettveier og opplevelsesbroer må vurderes som alternativ for å begrense inngrep. • Innfartsparkeringen på Askerholmen i kombinasjon med Varmestua må bevares • Det bør være god intern samhandling i utviklingsområder og skjøtselsplaner for vegetasjonssoner. • Med tanke på fremmede arter, bør det kantslås senest i slutten av juli/august slik at arter ikke infiltrerer kantsoner og spres. Parkslirekne i Sætre, bruke elever/studenter, kan ikke være et budsjett spørsmål. • Oppdatere reguleringsplan for rundkjøring Semsveien/Kirkeveien 	
<p>Nils H. Flaaten på vegne av Asker S. & Omegn Vel</p>	<p>Innsender skriver at temaplanen er viktig for Asker sentrum, hvor det oppleves utfordringer med kø i rushtid, press i lokale veier grunnet manglende parkeringsmuligheter, trafikkfare ved anleggsarbeider, glatte fortauver m.m. Det ønsker også fokus på elsparkesykler, belysning, godt vintervedlikehold og trafiksikkerhetstiltak.</p> <p>Innsender er opptatt av optimale løsninger på lokale samferdselsutfordringer i dialog med innbyggerne, og at man velger tiltak med reell effekt. Innsender er skeptisk til tiltaket med Tier-sparkesyklene som har vært prøvd ut i kommunen, og er positiv til tiltak som gjør kollektivtransport billigere.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill. Dette vil tas med videre i planarbeidet.</p> <p>For enkelte temaer kan nevnes:</p> <p>Redusert parkeringsdekning er et tiltak som brukes for å få ned biltrafikken i sentrumsområdet (også rushtidstrafikken på "ringveien"). Samtidig kan dette skape kaos i lokale veier, dersom det parkeres uhensiktsmessig der. Det er en balanse som jobbes videre med.</p> <p>Angående anleggsarbeider; under en av strategiene i avsnitt 6.3 er følgende setning med "Asker kommunen skal legge ytterligere ressurser i gode rutiner og oppfølging av store utbyggingsprosjekter, for å unngå trafiksikkerhetsproblemer i nærområdet".</p> <p>El-sparkesykler, både privateide og offentlige tilgjengelige leiesykler, er blitt en del av reisemåten til mange og må følges opp med opplæring og håndtering i veinettet og sentrumsområdene. Innsippet tas med videre både i temaplan</p>

		<p>og i annet relevant arbeid.</p> <p>Kollektivtakster bestemmes av kollektivselskapene. Innspillet tas til orientering og dialog med øvrige myndigheter.</p>
Trygg trafikk	<p>Innsender skriver at trafikksikkerhet er tverrfaglig og kommunen har flere roller. Mener at kommunen bør resertifiseres som trafikksikker kommune, nettopp for å utvikle det tverrfaglige arbeidet.</p> <p>Innsender viser til at økt sykkelbruk og gange vil kunne føre til flere ulykker, og skriver at det må jobbes med infrastruktur, opplæring og trafikantadferd for at ikke nullvekstmål skal gå på bekostning av nullvisjon. Innsender anbefaler at barn skal trekkes tidlig inn i planprosesser etter plan- og bygningsloven, og i Hjertesonearbeid.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Det er mange poeng i innspillet kommunen også slutter seg til. Med bakgrunn i innspillet er det tatt inn punkter om Trafikksikker kommune i temaplanen og i kunnskapsgrunnlaget. Barn vil involveres i hjertesonearbeidet. Kommunen jobber også med å etablere en ordning med "barnas talsperson i plansaker", som er aktuell å trekke inn i arealplansaker, områdeutvikling og liknende.</p> <p>Når det gjelder forbruksbaserte utslipp har kommunen et høyt fokus på dette, og bærekraftig forbruk er et eget innsatsområde i temaplan for handling mot klimaendringene</p>
Unn Orstein	<p>Innsender skriver at bil er en nødvendighet i Asker for et aktivt sosialt liv utenfor jobben, og det er behov for parkeringsplasser i flere formater. Innsender viser til parkeringsnorm vedtatt 13.06.2023, og ønsker at denne vurderes på nytt.</p> <p>Det kommenteres spesielt på temaene «Høyne terskel for å bruke bil», «Redusere behovet for bil» og «Øke gang og sykling».</p> <p>Innsender skriver at kommunen bør gjøre mer for at gangveier og smettveier er attraktive. Fokus og budsjett bør øke. Innsats på eksisterende sideareal og høyt fokus på å bevare vegetasjon og opplevelsespunkter. Det presenteres muligheter i flere prosjekter ved Hønsjordet, Landås, Dikemark, Røyken sentrum, Sætrefossen, Fredsbos vei og Nærnes.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Arbeidet for å gjøre gangveier og smett attraktive er ivaretatt i Innsatsområde Aktiv og grønn mobilitet. Det er blant annet fokus på mindre tiltak som kan gjennomføres på eksisterende strekninger.</p> <p>Kommunen har forståelse for at bil fortsatt er et viktig framkomstmiddel for mange i Asker. Det er imidlertid store trafikutfordringer i kommunen vår og klimagassutslippene fra veitrafikk er store. Det er derfor et behov for å ta enkelte grep, som ikke er like populære hos alle. For bare noen tiår siden var forventningene til hvor ofte man som enkeltperson kunne reise, hvor lang man kunne reise, og hvilke transportmidler som var tilgjengelige noe helt annet enn i dag.</p> <p>I dag ser vi en utvikling med stadig flere kjørte kilometer per</p>

	<p>Med tanke på «Høyne terskelen for å bruke bil» ved «målrettet parkeringspolitikk» peker innsender på behovet for parkering spesielt for seniorer og når man flytter fra eneboliger til leiligheter og at det må være fokus på befolkningsmiks og stabile miljøer når man bygger. Det vises til flere konkrete prosjekter og behovet for parkering i disse, blant annet Landås og Spikkestad.</p> <p>For «Redusere behov for bil» trekker innsender frem behov for shuttlebuss for Landås-Høn og benyttelse av skoletransportbussene på dagtid og på ettermiddag/kveld.</p> <p>Innsender peker på sammenhengen mellom temaplan samferdsel og mobilitet og temaplan om boligpolitikk.</p> <p>I innspillet er det vedlagt en tabelloversikt som oppsummerer temaplanen og handlinger.</p>	<p>innbygger, og det er et stort behov for å snu denne trenden. Norge har gjennom Parisavtalen blant annet forpliktet seg til å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. FNs klimapanel peker på at en ren utskifting av teknologien i transportsektoren ikke vil være tilstrekkelig for å nå målet om å holde den globale oppvarmingen under 1,5 grader.</p> <p>Siden temaplan samferdsel og mobilitet ble lagt på høring har NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp også ligget på høring. NOUen peker på at transportpolitikken må legge vekt på å redusere behovet for transport og at dette krever en endring i hele transportsystemet. Infrastruktur som parkeringsplasser legger også beslag på store arealer. Arealer er en knapp ressurs, som kan være nødvendig for andre sektorer. NOU legger vekt på at planlegging, beslutninger og mål må endres nå, slik at de er i tråd med hvor det norske samfunnet skal være i 2050. Alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050. Dette gjelder i aller høyeste grad også kommunenes parkeringspolitikk. Askers parkeringsnorm tar høyde for at det er forskjellige behov på tvers av kommunen og at behovet for parkeringsplasser er større i områder hvor alternative muligheter for transport ikke er så god.</p> <p>Forslag til endring og forbedringer av kollektivtilbudet tas til orientering og med i dialog videre med Ruter. I forhold til kostnad knyttet til kollektiv, så utgjør sjåførkostnaden den største utgiften på buss.</p> <p>Innspill om konkrete prosjekter tas til orientering i planarbeidet i kommunen. Innspillene oversendes også planansvarlig for temaplan bærekraftig boligutvikling, som er under arbeid.</p>
Mary Kristine	Innsender skriver at det er problematisk for eldre og	Kommunedirektøren takker for innspill.

Sandal	andre uten bil som bor i området Røyken/Hurum når de skal f.eks. til kontroll på Drammen sykehus, som de søker til. Det går ingen direkte buss til Drammen fra Slemmestad. Det må byttes buss i Midtbygda. Det oppfordres til å få til en ordning snarest i samarbeid med fylkeskommunen og Ruter.	Dette innspillet samsvarer med kommunenes ønske om bedre tilbud internt og på tvers av vår relativt nye kommune. Vi tar innspillet til orientering og forslagene med i dialog med Ruter.
Ole Jørgen Anfindsen	<p>Innsender har innspill omhandlende trafiksikkerhet for myke trafikanter som må krysse Røykenveien og kollektivtransport langs Røykenveien. Innsender ønsker en egen busslinje langs Røykenveien rett inn til Asker stasjon (uten omveier) og at Spikkestadbanen blir «hurtigtog» etter Asker.</p> <p>Innsender foreslår å forlenge det eksisterende fortauet langs østsiden av Røykenveien sørover til lyskrysset ved Heggedalsveien for å bedre de myke trafikantenes behov. Av kortsiktige tiltak foreslår innsender fotgjengerovergang eller trafikkøy der dagens fortau ender.</p> <p>Innsender ønsker, dersom det anlegges fartshumper i Røykenveien, at en av disse blir et opphøyd gangfelt.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Kommunen er veldig klar over utfordringene over lengre tid på Røykenveien. Asker kommune vil følge opp vedtak for innføring av fartsgrense 40 km/t for Røykenveien gjennom Heggedal fattet av Viken fylkeskommune i 2023. Dette er et viktig tiltak for bedring av trafiksikkerheten for Røykenveien gjennom hele Heggedal og har kommet delvis som et resultat av god dialog mellom Asker kommune og fylkeskommunen. Vi forutsetter at dette kommer på plass i løpet av 2024. Øvrige innspill (ekstra lysregulert fotgjengerkryssing, etablering av trafikkøy og forlengelse av fortau) tas med i videre dialog med Akershus fylkeskommune som er veimyndighet for alle fylkesveiene.</p> <p>I forbindelse med planoppstart for nytt nærsenter på Gjellum (Coop Heggedal) er forslagsstiller pålagt å utrede trafiksituasjonen i dette området inklusiv lyskrysset mellom Røykenveien og Heggedalsveien.</p> <p>Spikkestadbanen ble i sin tid lagt utenom hovedbanen for samlet å gi mer kapasitet på Asker stasjon. Altså at andre ruter prioriteres. En alternativ løsning er å få bedre busstilbud som supplerer dagens togtilbud langs Røykenveien.</p> <p>Innspillene tas til orientering og med videre i dialog med Ruter og Vy.</p>
Eldrerådet	<p>Eldrerådet ga flere innspill til planen omhandlende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prioritering av strøing på gangveier og fortau 	Kommunedirektøren takker for innspill.

	<ul style="list-style-type: none">• sikring av områder for av- og påstigning på buss• Tilstrekkelig parkeringsmuligheter• Bedre offentlig transporttilbud syd i kommunen• Utvidet bruk av Servicelinjen• Revidering av soneinndelingen for kollektivtransport.	<p>Asker kommune er i jevnlig dialog med Ruter og ønsker bedre løsninger for kollektivtransporten. Vi må samtidig ha forståelse for at de innenfor sine budsjetter må prioritere. Innspillet tar til orientering og med i dialog med Ruter.</p> <p>Kommunen har forståelse for at bil fortsatt er et viktig framkomstmiddel for mange i Asker. Det er imidlertid store trafikkutfordringer i kommunen vår og klimagassutslippene fra veitrafikk er store. Det er derfor et behov for å ta enkelte grep, som ikke er like populære hos alle. For bare noen tiår siden var forventningene til hvor ofte man som enkeltperson kunne reise, hvor lang man kunne reise, og hvilke transportmidler som var tilgjengelige noe helt annet enn i dag. I dag ser vi en utvikling med stadig flere kjørte kilometer per innbygger, og det er et stort behov for å snu denne trenden.</p> <p>Norge har gjennom Parisavtalen blant annet forpliktet seg til å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. FNs klimapanel peker på at en ren utskifting av teknologien i transportsektoren ikke vil være tilstrekkelig for å nå målet om å holde den globale oppvarmingen under 1,5 grader. Siden temaplan samferdsel og mobilitet ble lagt på høring har NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp også ligget på høring. NOUen peker på at transportpolitikken må legge vekt på å redusere behovet for transport og at dette krever en endring i hele transportsystemet. Infrastruktur som parkeringsplasser legger også beslag på store arealer. Arealer er en knapp ressurs, som kan være nødvendig for andre sektorer.</p> <p>NOU legger vekt på at planlegging, beslutninger og mål må endres nå, slik at de er i tråd med hvor det norske samfunnet skal være i 2050. Alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050. Dette gjelder også kommunenes parkeringspolitikk. Askers parkeringsnorm tar</p>
--	--	--

		<p>høyde for at det er forskjellige behov på tvers av kommunen og at behovet for parkeringsplasser er større i områder hvor alternative muligheter for transport ikke er så god.</p> <p>Innspill om fallulykker, god drift av gangveier og fortau, samt tilrettelegging av bussholdeplasser tas med videre og er prioritert i flere av strategiene i planen.</p>
Ungdomsrådet	<p>Ungdomsrådet ga flere innspill til planen omhandlende sykkel, parkeringshus og kollektivtransport:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritering av syklist gjennom lyskryss, sykkelfelt, sykkelekspressvei og sykkelkart • Sykkelparkering, elsykkelladere og høyere tidsavgift i parkeringshus • Busstur med fire vegger, sykkelstativ og god fremkommelighet • App for samkjøring • Prioritering av kollektivtransport ved Hyggen • Billigere buss- og togbilletter, samt en samlet sone i rutesystemet • Tryggere skolevei • Bedre busstilbud som binder den sørlige og nordlige delen av kommunen sammen, blant annet gjennom direktebuss mellom Asker sentrum og Sætre. 	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Tiltakene som foreslås for syklist tas med videre i arbeidet med temaplanen og i oppfølgingen i etterkant.</p> <p>Forslagene rettet mot kollektivtilbudet tas med i dialog med Ruter.</p>
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	<p>Råd for personer med funksjonsnedsettelse ga flere innspill til planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universell utformede stasjoner og holdeplasser med god tilgjengelighet både sommer og vinter • Funksjonelle skinner/ramper for rullestolbrukere og tilhørende betjeningsløsninger på kollektivtransport • God fremkommelighet på skoleveier for barn og unge med nedsatt mobilitet • Sykkelveier tilrettelagt for handicapsykler og sykler med sidevogn • Flere hvilebenker 	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Forslagene rettet mot kollektivtrafikk tas med i dialog med Ruter og VY.</p> <p>Innspill om fremkommelighet og hvilebenker tas med videre i arbeidet med temaplan og i oppfølgingen i etterkant.</p>

Tor Asbjørn Hauer	<p>Innsender skriver at det ikke finnes direkte forbindelse mellom Slemmestad og Drammen, og det er utfordrende for de som ikke kan benytte seg av egen transport da innbyggerne i Slemmestad sokner til sykehuset i Drammen.</p> <p>Innsender ber om at Asker kommune prioriterer at kommunen aktivt medvirker til at direkte forbindelse til Drammen etableres fra Slemmestad.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Vi tar innspillet til orientering og videre med i dialog med Ruter.</p>
Bergfruene Advokatselskab AS	<p>Innsender oppfordrer Asker kommune til å bedre kollektivtilbudet fra Filtvet/Tofte til Oslo ved å innlemme i temaplanen en lovnad om at det opprettes helårsferje fra Sætre. Innsender skriver at dette vil styrke næringslivet i Tofte, Filtvet og resten av Asker sør.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Et ønske om bedre og hyppigere fergedekning i kommunen, som del av et bedre kollektivnett, har lenge vært ønsket og fremmet politisk i Asker kommune. Det er fylkeskommunen, gjennom Ruter, som er ansvarlige for kollektivtrafikk i Akershus fylke. Vi tar innspillet til orientering og med inn i dialogen med Ruter og fylkeskommunen.</p>
Holmsbu Vel	<p>Innsender spør hva som er stedstilpassede strategier og tiltak fremover for Holmsbu, Kana og Rødtangen.</p> <p>Innsender ser på videre bruk av egen bli som løsningen for å øke tilgjengeligheten til omverden.</p> <p>Skolevei baseres på buss, da vei er smal og uten skulder. Det etterlyses resultater av utførte trafikkmålinger.</p> <p>Offentlig transport er vanskelig i området. Innsender skriver at de er avhengig av personbiler for kjøring og henting av barn/ungdommer. Mange turister skaper parkeringsvansker.</p> <p>Spør om det er mulig med mindre busser og flere avganger. Et veinett som ikke egner seg for myke trafikanter. Det bør tilrettelegges bedre for økt fysisk aktivitet, også for de med nedsatt funksjonshemming.</p> <p>Spør om det er konkrete planer for sommerruter med båt for området.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet. Det tas til orientering.</p> <p>Asker kommune baserer sin utvikling på samordnet areal- og transportplanlegging. Og prioriterer vekst og utvikling i prioriterte vekstområder fastsatt i kommuneplanen. Forslaget om mindre busser og hyppigere avganger tas med videre i samarbeidet med Ruter. Privatbil har fortsatt en sterk posisjon sør i Asker, men kommunen ønsker å jobbe med innovative løsninger for å øke gang, sykkel og kollektivandelen på reiser, gjerne med de veianleggene vi allerede har.</p> <p>Innspillet om trafikkmålinger og resultatene av disse, sendes videre til samferdselsavdelingen for oppfølging.</p>

<p>Utvalg for samfunnstjenester</p>	<p>Utvalget spiller inn at kunnskapsgrunnlaget ikke er helt oppdatert. Temaplanen må sees i sammenheng med arbeidet med regional plan som nå har startet i Akershus fylkeskommune. Temaplanen har tatt lite hensyn til kommuneplanens arealdel med tanke på innfartsparkeringer.</p> <p>Det spilles inn flere poeng rundt kollektivtransport, blant annet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det må være enkelt å velge kollektivt • Det er behov for et bedre tilbud syd i kommunen • Behov for utbygging av servicelinjer • Påvirke planlegging av ekspressbuss på E134 • Satse mer på interne tverrforbindelser • Benytte Oslofjorden for kollektivtransport • Likeverdig kollektivtilbud i sør og nord • Bedre tilbud på Spikkestadbanen • Utvidet bruk av matebusser • Harmonisering av kollektivsatsene • Utforske mulighet for å benytte smalere og mindre busser på Ruters ordinære ruter • Gode buskur og holdeplasser. <p>Med tanke på parkering spilles det blant annet inn å se på erfaringer fra parkeringsløsninger på Vestre Billingstad, vurderinger rundt prising av parkering og behov for flere parkeringsplasser knyttet til pendlerknutepunkter.</p> <p>Med tanke på å øke andel gående og syklende spilles det inn blant annet at Asker som reguleringsmyndighet må igangsette regulering av flere viktige strekninger for gang- og sykkelveier, slik at dette enklere kan prioriteres av fylkeskommunen. Det spilles også inn at arbeid med stier, smett og lignende er viktig, å vurdere å legge inn</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Innspill om at kunnskapsgrunnlaget ikke er oppdatert tas til følge. Kunnskapsgrunnlaget er oppdatert i forkant av andregangsbehandlingen. Referanser til Viken fylkeskommune er oppdatert til Akershus, der det er hensiktsmessig, både i kunnskapsgrunnlaget og i temaplanen.</p> <p>Når det gjelder regulering av flere viktige strekninger for gang- og sykkelveier, er dette adressert i politisk sak 36/24 om Asker kommunes innspill til Akershus FK handlingsprogram samferdsel 25-28 som var oppe i formannskapet 12. mars 2024. Her ble det vedtatt at Asker kommune spiller inn at fylkeskommunene bør regulere flere strekninger med gang- og sykkelvei, noen i samarbeid med Asker kommune. Kommunen jobber i dag for å få regulert flere strekninger. Innspillet tas til følge, og temaplanen oppdateres.</p> <p>Tiltak på smett og snarveier for å øke andel gående er ivaretatt i temaplanen. Innspillet tas til følge og stier, turveier og ferdselsveier inkluderes i dette i temaplanens innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet. I tillegg er det lagt opp til tett samarbeid internt med handlingsplanen friluftslivets ferdselsårer.</p> <p>Innspill om vei og gatenormal og veibreder, deling av gående og syklende, m.m tas med i videre arbeid med dette.</p> <p>Innspillet om lading av el-sykler i parkeringshus tas til orientering og følges opp i det videre arbeidet.</p> <p>E18 Vestkorridoren etappe 3, som går fra Nesbru til Drengsrud, er ikke med i stortingsmelding Nasjonal</p>
-------------------------------------	---	--

	<p>smalere vei i veinormalen og se på nye løsninger som lading av el-sykler i parkeringshus.</p> <p>Andre temaer som nevnes er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppdatere dokumentene med Akershus, og ikke Viken • Bruk av droner • Nettkapasitet og lagringsmuligheter for energi • Fokus på E134 Dagslett – E18 • Behov for ny Røykenvei mellom E134 og E18 inn i NTP • Se på muligheten for at kommunen overtar flere fylkesveier • Adressering av masseforvaltning i temaplanen. • Strategi for samkjøring <p>Det spilles også inn flere konkrete tilbakemeldinger om mulige endringer i temaplanens oppbygning.</p>	<p>transportplan for perioden 2025-2036 som ble godkjent i statsråd 22. mars 2024. Meldingen ble lagt frem ett år tidligere enn vanlig praksis tilsier, og avløser Nasjonal transportplan 2022–2033, som har en innretning regjeringen mener ikke er realistisk. Regjeringen mener at denne forutsetter et omfang av utbygging av store investeringsprosjekter som, med rammebetingelsene vi nå står overfor, ikke legger til rette for langsiktig og strategisk styring av sektoren. Ny Røykenvei med kobling til E18 er en del av etappe 3 for Vestkorridoren.</p> <p>Etappe 2, som går fra Ramstadsletta i Bærum til Nesbru i Asker, er tatt ut av planporteføljen og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden. Det vil likevel kunne være aktivitet på strekningene i perioden. Eksempelvis kan det være aktuelt å løse noen av utfordringene ved vurdering av rimeligere løsninger, bruk av ny teknologi, eller forsterket drift og vedlikehold. En utvidelse av E18 med etablering av sammenhengende 3 felt på hele strekningen fra Holmen til Asker kan være et aktuelt tiltak som det jobbes med uavhengig av E18 Vestkorridoren. NTP skal behandles og vedtas i juni.</p> <p>Ferdigstillelse av nytt tunnellop for E134 Oslofjordforbindelsen vil bidra til å løse utfordringer knyttet til trafiksikkerhet, regularitet og krav i henhold til tunnelsikkerhetsforskriften. Utbygging av E134 Dagslett–E18 i planperioden vil også bidra til å løse utfordringer knyttet til fremkommelighet. Oslofjordtunnelen byggetrinn 2 er et vedtatt prosjekt og Dagslett - E18 er en del av planporteføljen i NTP 2025-2036. Ved utbygging av E134 mener vi at det på sikt må legges til rette for busstrafikk også mot Frogn siden (Ski/Oslo Sørøst). Kommunen tror dette blir mye mer aktuelt</p>
--	--	--

		<p>når løp 2 i Oslofjordforbindelsen står klar, men forbindelsene mellom Ski-Sætre-Follestad-Røyken-Spikkestad-Lierstranda-Drammen sykehus og Drammen, har helt klart et stort potensial.</p> <p>Spikkestadbanen ble spilt til Viken som samlet gav innspill til NTP 25-36.</p> <p>Asker kommune har ved flere anledninger gjort administrative og politiske fremstøt om å samle Asker i en kollektivsone. Dette vil vi fortsette med frem til vi lykkes eller får andre politiske føringer.</p> <p>Asker kommune opplever en god dialog med Ruter, at de er kreative og innovative, men samtidig at budsjettene er strammere enn før covid-19. Mye hjemmekontor gjør det mer krevende å finansiere kollektivtransport. Vi opplever at Ruter ønsker å teste ut nye ting, og Asker kommune har stilt seg ønskende til å være pilotkommune om det trengs, f.eks. på selvkjøring på mindre steder etc. Samarbeid med kollektivtilbydere, blant annet Ruter, er et viktig tema i planen.</p> <p>Båttilbudet har kommunen vist store vilje til å satse på. Dette er også en satsing i temaplanen. Kommunen skal arbeide videre med god og konstruktiv dialog for at fjorden skal bli bedre utnyttet med utslippsfrie reisemidler i fremtiden. Båt utover fylkesgrensen tas også med i dialog med Ruter/Akershus.</p> <p>Parkeringsstrategien i Asker er fastsatt, og følger prinsippet om at det er billigere å parkere der presset er lite.</p> <p>Kollektivtilbudet i Asker er ikke likt i hele kommunen, og det er ikke grunnlag for dette. Markedsgrunnlag og infrastruktur er og vil forbli ulikt. Kommunen tilstreber i dialog med Ruter å</p>
--	--	---

		<p>gi et så bra tilbud som mulig innenfor budsjetttrammene Ruter til enhver tid har å forholde seg til.</p> <p>I forhold til innfartsparkering setter kommuneplanen av arealer til dette, mens temaplanen kan i større grad si noe om hvordan dette skal gjennomføres. Innspillet tas til følge.</p> <p>Når det gjelder innspillet om bakkeplan vs. parkeringskjeller, og midlertidige parkeringsplasser på bakkeplan, er kommunen bevisst på farene ved mer nedbygd areal og mulig nedbygging av verdifull natur. Parkering på bakkeplan fortrinnsvis være «gråe arealer», som allerede er nedbygd.</p> <p>Når det gjelder innspillet rundt Vestre Billingstad tas det til orientering og etterretning. Det er allerede gjort noen mindre justeringer. Prosjektet er ennå ikke ferdig utbygd og erfaringer herfra vil bli tatt med videre i kommunalt arbeid med parkeringsløsninger. Administrasjonen velger å beholde eksempelet om Vestre Billingstad i temaplanen Det er noen få som klager på parkeringsløsningene og tilbakemeldingene er langt fra bare negative. Prosjektet bør ferdigstilles og modnes før endelig konklusjon om parkeringsløsningene her fungerer eller ikke.</p> <p>Med tanke på innspillet om bruk av droner og etablering av droneplasser, er dette en transportform som kan utforskes mer, blant annet innen varelogistikk. Dette er adressert i temaplanens kapittel 6.4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger. Innspillet tas til følge, og temaet tas også inn under strategien «Asker kommune skal være pådriver for at ny teknologi benyttes for å nå målene våre innen samferdsel og mobilitet»</p> <p>Innspillet om nettkapasitet for bygg tas til orientering, og videreformidles til riktige virksomheter i administrasjonen.</p>
--	--	---

		<p>Det spilles inn at side 35-49 bør komprimeres. Innspillet tas til følge og administrasjonen søker å redusere teksten der det er hensiktsmessig. Temaplanen følger Asker kommunes mal for temaplaner som er politisk vedtatt.</p> <p>Innspill om avgrensning i planen med tanke på masseforvaltning tas til følge. Temaplanen endres slik at det kommer tydeligere frem hvordan den avgrenses.</p> <p>Det er flere innspill om en ny strategi om samkjøring. Disse tas til følge og ny strategi er inkludert i temaplanens innsatsområde 1 Reduksjon av transportbehovet: «Asker kommune skal samarbeide med blant annet idrettslag, foreninger og lokalt næringsliv for å stimulere til mer samkjøring»</p> <p>Innspill nr. 33 om massetransport tas til følge og temaplanen oppdateres. Innspill nr. 36 tas til følge og temaplanen oppdateres.</p> <p>Innspill om kapittel 7 Evaluering og rapportering: Temaplan for samferdsel og mobilitet følger Asker kommunes mal for temaplaner, som er politisk vedtatt. Det arbeides kontinuerlig med rutiner for rapportering og evaluering. Årsrapport for 2023 inneholder for første gang en rapportering på de (frem til 2023) vedtatte temaplaner og det vil bli utarbeidet et opplegg for rapportering til folkevalgte organer i 2024.</p> <p>Innspill om kapittel 8.2 sosiale forhold, Tilgjengelighet og deltagelse. Innspillet tas til følge og vi bearbeider avsnittet.</p> <p>Innspill om endring av strategi under innsatsområde 4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger: «Asker kommune skal jobbe for faste samarbeidsplattformer med</p>
--	--	---

		<p>myndigheter, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap», slik at den også inkluderer tilstøtende kommuner tas til følge.</p> <p>Innspillet om brukerbetaling på Follestad tas til følge.</p>
Fjordveien - Vollen Vel	<p>Innsender mener det er helt nødvendig å ta fjorden i bruk som grønn ferdselsåre dersom Askersamfunnet skal oppnå «bærekraftige og samordnede transportløsninger». Det krever flere avganger på hurtigbåten mellom Slemmestad/Vollen og Aker brygge (B20), samt flere anløpssteder i Asker kommune (i første omgang Sætre).</p> <p>Innsender peker på at potensialet for økt passasjertall for hurtigbåt mellom Oslo og Askerlandet er undervurdert, og kan økes gjennom en rekke tiltak, som for eksempel matebusser.</p> <p>Innsender skriver også at fjorden som sentralt kollektivfelt er det mest miljøvennlige alternativet, med minimale naturinngrep og utslipp, og reduserer belastningen på et allerede overbelastet vegnett.</p> <p>I tillegg foreslår innsender tiltak kommunen kan gjøre for å legge enda mer til rette for at enda flere velger kollektivt sjøveien.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Det er utfordringer på hovedveinettet i kommunen. Det har vært en politisk vilje og ønske om å satse på fjorden som kollektivakse helt siden kommunesammenslåingen.</p> <p>Kommunen satt blant annet av midler til matebusser som del av prøveperiode da båten hadde 5 avganger. Dette ble stoppet på grunn av koronapandemien.</p> <p>Kommunen har også gjennomført mulighetsstudie for Vollen og Slemmestad Brygge og finansiert ny brygge i Slemmestad tilpasset el-infrastruktur og flere båter. Denne bygges nå og skal være ferdig i 2024/2025.</p> <p>Kommunen har vært tydelig i sin dialog med Ruter om ønsket om å satse mer på båt, frekvens og båtanløp, både for pendlere og for fritidsreisende.</p> <p>Tilbudet i dag leveres av Norled på kontrakt gjennom Ruter. Økt tilbud må i utgangspunktet finansieres gjennom Ruter sine budsjetter som vedtas av Oslo og Akershus fylkeskommune.</p> <p>I forhold til tallmateriale i kunnskapsgrunnlaget, er tall på turisme og transport knyttet til dette en faktor vi mangler mye kunnskap om på Askerlandet og som vi tar til etterretning.</p> <p>Vi tar innspillet til orientering og med i dialog med Ruter.</p>
Pilares Eiendom AS	Innsender påpeker to momenter som menes å være	Kommunedirektøren takker for innspillet.

	<p>svært sentrale å hensynta i den videre samferdselsutviklingen i Asker kommune:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt kollektivtilbud på Røykenveien og forbindelser til Heggedal • Hurtigere forbindelse på Spikkestadbanen mellom Spikkestad og Oslo S. <p>Innsender legger ved en vurdering av trafikk- og mobilitetsforholdene knyttet til et mulig utbyggingsområde i Heggedal syd.</p>	<p>Det er veldig mange av våre innbyggere som ønsker et bedre kollektivtilbud. Ruter, eid av Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Akershus. Asker kommune jobber for at det skal gis økte bevilgninger til å møte utfordringen med kapasiteten på fylkesveinettet.</p> <p>Kommunen har også manglende lenker på gang- og sykkelveinett, spesielt langs fylkesveier i gamle Hurum og Røyken. Dette er en kjent problemstilling, og kommunen jobber for at fylkeskommunen skal prioritere dette. Kommunen ser også på mulighetene for å i noen tilfeller ta finansieringen og planleggingen selv. Det er en generell utfordring med lave budsjetter til ny infrastruktur for fylke og kommune.</p> <p>Når det gjelder Spikkestadbanen er det komplisert. BaneNor har ingen planer om økt frekvens, men legger opp til økt kapasitet i form av nye togsett på sikt. Dette er endringen som ligger i Nasjonal transportplan. Det er også planlagt for økt frekvens og kapasitet fra Asker stasjon, slik at bytter vil være mer tidsbesparende i mange tilfeller. En raskere fremføring av Spikkestadbanen ved å kjøre den inn gjennom hovedtunnelen, ville redusert kapasitet andre steder på tognettet. Dette er en overordnet prioritering fra BaneNOR og jernbanemyndigheten.</p> <p>Innspillet tas til orientering og med inn i dialog med fylkeskommunen, Ruter og BaneNOR.</p>
Utvalg for plan og byggesak	Utvalget stiller seg bak de vedtatte innspill som ble fremmet i utvalg for samfunnstjenester i møte 18.01.24	Kommunedirektøren takker for innspillet og viser til kommentar til innspill fra Utvalg for samfunnstjenester.
Tofte vel og Filtvet vel	Innsender mener at det ikke kommer tilstrekkelig frem i planen at kollektivtilbudet i Asker sør har særdeles stort behov for forbedring. Trekker frem særlig ett tiltak som vi	Kommunedirektøren takker er for innspillet. Kommunen er kjent med utfordringene på hovedveinettet i

	<p>forbedre kollektivtilbudet for beboere i Tofte, Filtvet og Asker sør betraktelig:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Helårs hurtigferje fra Sætre havn (første prioritet) og andre havner i Asker sør, som Filtvet og Tofte. <p>Innsender peker på flere argumenter for tiltaket:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tofte, Filtvet og Asker sør har enormt vekstpotensial – men trenger bedre kollektivtilbud • Skoletransporten til videregående skole har behov for et reelt løft i Asker sør. • Den raskeste, minst belastede og mest miljøvennlige ruten til Oslo fra Asker sør går sjøveien • Helårsrute fra Sætre bør prioriteres tydeligere i temaplanen. Dette er en engangsinvestering som vil tjene innbyggerne ikke bare i Tofte og Filtvet, men i store deler av Asker sør. 	<p>kommunen, og at kollektivtilbudet er til dels mangelfullt sør i kommunen. Det har vært en politisk vilje og ønske om å satse på fjorden som kollektivakse helt siden kommunesammenslåingen.</p> <p>Kommunen satt blant annet av midler til matebusser som del av prøveperiode da båten hadde 5 avganger. Dette ble dessverre stoppet på grunn av Covid-19 pandemien.</p> <p>Kommunen har også gjennomført mulighetsstudie for Vollen og Slemmestad Brygge og finansiert ny brygge i Slemmestad tilpasset el-infrastruktur og flere båter. Denne bygges nå og skal være ferdig i 2024/2025.</p> <p>Kommunen har vært tydelig i sin dialog med Ruter om ønsket om å satse mer på båt, frekvens og båtanløp, både for pendlere og for fritidsreisende.</p> <p>Tilbudet i dag leveres av Norled på kontrakt gjennom Ruter. Økt tilbud må i utgangspunktet finansieres gjennom Ruter sine budsjetter som vedtas av Oslo og Akershus fylkeskommune.</p> <p>Innspillet tas til orientering og med i dialog med Ruter.</p>
Øyvind Engen	<p>Innsender foreslår et alternativt plankonsept basert på en trefasemodell:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Første fase er å beskrive situasjonen for samferdsel i dag. • Andre fase er å identifisere problem og utfordringer, og ut fra det beskrive scenarier for ønskede situasjoner og sette konkrete, målbare mål. • Tredje fase er handlingsfasen. Her skal konkrete, operative gjennomføringsplaner legges og gjennomføres for måloppnåelsen. 	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet. Oppsettet og mal for temaplanene er vedtatt av kommunestyret. Dette for å sikre en enhetlig profil og en lik tilnærming til alle temaplaner. Konkrete tiltak basert på strategier i temaplanen vil det jobbes med når planen iverksettes.</p>
Oslo og Akershus Bedriftsidrettskrets	<p>Innsender spiller inn at planen ikke har noen tydelige prioriteringer mellom de fire innsatsområdene og spør</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p>

	<p>hva Askers mål for sykkelbruk er fremover. Syklister opplever at egne trafikkfelt for sykkel kun er på korte strekk av rutene. Uten tydelige mål om å gjøre prioriteringer er det grunn til å tro at også fremtidige handlingsplaner gir egne sykkel felt stykkevis og delt - og ikke som del av en helhetlig sykkelplan.</p> <p>Innsender foreslår en tydelig prioritering av noen gjennomgående sykkeltraseer som knytter sammen kommunen som et sammenhengende sykkelveinett. Det foreslås momenter for mer fysisk aktivitet gjennom sykling: Sykkelstrategi, gode sykkeltraseer, sykle til trening og jobb, bruke sykling og løping som oppvarming for videre fysisk aktivitet, forbedring av sykkelparkeringsplasser, hjemmekontorløsninger, fleksibel arbeidstid, kortreiste arbeidsplasser, premiering til ansatte som sykler til jobb og delta på Sykle til jobben aksjonen.</p>	<p>De fire innsatsområdene i temaplanen er alle prioriterte områder innen samferdsel og mobilitet i Asker kommune. Å øke sykkelandelen på reiser er et satsingsområde i kommunen. Det jobbes i dag med en sykkelplan for kommunen hvor vi blant annet ser på hvilket sykkelssystem vi skal ha på hvilke strekninger. Det sees blant annet på økonomi og areal når dette planlegges. Momentene som foreslås tas med videre i arbeidet og i samarbeidet med lokalt næringsliv og foreninger. Flere tiltak er ivaretatt i Asker kommunes «Grønn reiseavtale», og vi ønsker at lokalt næringsliv blir inspirert til å gjøre lignende for sine ansatte. Holdnings- og adferdsskapende arbeid er viktig for å øke sykkelandelen og er ivaretatt i innsatsområde 4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger. Innspillet tas til orientering.</p>
<p>Anne Sofie Riseng</p>	<p>Innsender foreslår å opprette en pendlerbåt/passasjerbåt mellom Tofte og Son.</p> <p>Skriver at det er vanskelig å pendle kollektivt fra Tofte, og de fleste pendlere fra Tofte derfor bruker bil. Flere utbyggere ser til Tofte, behov for bedre kollektivløsninger.</p> <p>Innsender foreslår en løsning hvor båt til Son kombineres med videre kollektivt til Oslo med Follobanen, og at et slikt båttilbud vil komme mange til gode.</p>	<p>Kommunedirektøren takker er for innspillet.</p> <p>Kommunen er kjent med utfordringene på hovedveinettet i kommunen, og at kollektivtilbudet er til dels mangelfullt sør i kommunen. Det har vært en politisk vilje og ønske om å satse på fjorden som kollektivakse helt siden kommunesammenslåingen.</p> <p>Kommunen satt blant annet av midler til matebusser som del av prøveperiode da båten hadde 5 avganger. Dette ble stoppet på grunn av koronapandemien.</p> <p>Kommunen har også gjennomført mulighetsstudie for Vollen og Slemmestad Brygge og finansiert ny brygge i Slemmestad tilpasset el-infrastruktur og flere båter. Denne bygges nå og skal være ferdig i 2024/2025.</p> <p>Kommunen har vært tydelig i kommunikasjon om ønske om å</p>

		<p>satse mer på båt, både med tanke på frekvens, båtanløp, for pendlere og for fritidsreiser, hvor Sætre og Lysaker (Filtvedt har sommerrute) peker seg ut som de mest aktuelle hvis en får til en økt satsing på kollektiv på fjorden.</p> <p>Pendlerbåt mellom Tofte og Son er et spennende innspill som vi tar med videre i arbeidet.</p> <p>Tilbudet i dag leveres av Norled på kontrakt gjennom Ruter. Økt tilbud må i utgangspunktet finansieres gjennom Ruter sine budsjetter som vedtas av Oslo og Akershus fylkeskommune.</p> <p>Kommunen tar innspillet til orientering og med i dialog med Ruter.</p>
<p>Carl Fredrick Korsnes</p>	<p>Innsender sender inn innspill om helårsavgang på ferge fra Sætre. Oppfordrer kommunen til å legge til rette for at Asker syd kan tiltrekke flere tilflyttere gjennom å forplikte seg til å opprette helårsavganger på ferge fra Sætre. I tillegg inkludere Filtvet som mulig destinasjon for helårsferge i fremtiden.</p> <p>Innsender opplever at problemet med pendling til Oslo ikke er avstanden, men mangelen på et reelt kollektivtilbud inn til hovedstaden.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Kommunen er kjent med utfordringene på hovedveinettet i kommunen, og at kollektivtilbudet er til dels mangelfullt sør i kommunen. Det har vært en politisk vilje og ønske om å satse på fjorden som kollektivakse helt siden kommunesammenslåingen.</p> <p>Kommunen satt blant annet av midler til matebusser som del av prøveperiode da båten hadde 5 avganger. Dette ble dessverre stoppet på grunn av Covid-19 pandemien.</p> <p>Kommunen har også gjennomført mulighetsstudie for Vollen og Slemmestad Brygge og finansiert ny brygge i Slemmestad tilpasset el-infrastruktur og flere båter. Denne bygges nå og skal være ferdig i 2024/2025.</p> <p>Kommunen har vært tydelig i kommunikasjon om ønske om å satse mer på båt, både med tanke på frekvens, båtanløp, for pendlere og for fritidsreiser, hvor Sætre og Lysaker (Filtvedt har sommerrute) peker seg ut som de mest aktuelle hvis en</p>

		<p>får til en økt satsing på kollektiv på fjorden.</p> <p>Tilbudet i dag leveres av Norled på kontrakt gjennom Ruter. Økt tilbud må i utgangspunktet finansieres gjennom Ruter sine budsjetter som vedtas av Oslo og Akershus fylkeskommune.</p> <p>Hvis flere unge flytter til Asker syd og det etableres en bedre hurtigbåtforbindelse er det vinn-vinn for Asker kommune.</p> <p>Vi tar innspillet til orientering og med i dialog med Ruter.</p>
Asker kulturråd	<p>Innsender skriver at et godt kollektivtilbud og tilgjengelige parkeringsplasser er et viktig verktøy for utviklingen av et godt kulturliv i kommunen.</p> <p>Innsender peker spesifikt på tre viktige momenter for fremtidens samferdselsløsninger: gode gang- og sykkelveier, kollektivtransport med billigere billetter, sømløse overgangsordninger og hyppigere avganger og tilstrekkelig antall parkeringsplasser ved skoler, kulturlokaler og andre formålsbygg. Innsender mener kollektivknutepunkt i Slemmestad sentrum og ved tunnelåpningen E134/Oslofjordtunnelen må på plass.</p> <p>Innsender viser i innspillet til temaplanene for medborgerskap og kultur. Transport er et vesentlig premiss for utviklingen av kulturlivet i Asker.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill og tar det til orientering.</p> <p>Asker kommune er opptatt av at det skal legges til rette for korteste ferie- og fritidsaktiviteter og at kulturarenaer etableres i kommunens sentre. Gode gang- og sykkelveier og tilrettelegging for mer bruk av sykkel og annen mikromobilitet er ivaretatt i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet. Ved å gjøre det enklere og mer attraktivt å gå, sykle og ta kollektivt for de som har mulighet, vil det også frigjøres plass på veiene og parkeringsanlegg for de som virkelig har behov for bil.</p> <p>Kommunen er helt enig i at Slemmestad må bli et kollektivknutepunkt som fungerer, både rettet mot Rortunet og forbindelser sydover og Slemmestad Brygge og fergekaien. Kommunen jobber i dialog med fylket og Ruter for å sikre dette.</p> <p>Ved utbygging av E134 mener kommunen at det på sikt må legges til rette for busstrafikk også mot Frogn-siden (Ski/Oslo Sørøst). Dette vil sannsynligvis bli mer aktuelt når løp 2 i Oslofjordforbindelsen står klar, men forbindelsene mellom Ski-Sætre-Røyken-Spikkestad-Lierstranda og Drammen, har</p>

		<p>helt klart et potensial.</p> <p>Asker kommune jobber kontinuerlig for knutepunktet Asker sentrum. Den største utfordringen her er bussfremkommeligheten til Asker stasjon. I Sætre planlegges det ny terminal.</p> <p>Kommunal finansiering av kollektivtrafikk vil kreve politiske prioriteringer av dette, og bør foregå i samarbeid med Ruter med tanke på betalingssystemer mm.</p> <p>Resterende innspill angående kollektivtrafikken tas med i dialog med Ruter.</p>
Asker Idrettsråd	<p>Innsender mener temaplanen kunne vært mer ambisiøs, da den ikke foreslår konkrete løsninger. Påpeker at problemstillingene og målene i temaplanen krever langsiktig planlegging og samhandling for å danne gode vaner, noe som bør startes med allerede nå. Fysisk aktivitet er en faktor for helsefremmende arbeid. Innaktivitet er en av de ti store folkehelse-utfordringene i Norge.</p> <p>Viser til samarbeid mellom Asker kommune og Asker Idrettsråd om felles prosjekt om reduksjon av klimafotavtrykk.</p> <p>Innsender anbefaler å foreta prioriteringer mellom de fire innsatsområdene, og mener vi må ha et konkret mål for økt andel reiser på sykkel. Innsender foreslår at det videre arbeidet med planen henter inspirasjon fra arbeidet med å etablere en kyststi langs hele vår kystlinje og anvender dette på den delen av transportplanen som omhandler sykling</p> <p>Innsender trekker frem noen momenter for å bruke</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>De fire innsatsområdene er alle prioriterte i arbeidet med samferdsel og mobilitet i Asker kommune. Videre prioriteringer innenfor disse områdene gjøres i arbeidet med oppfølging av planen. Konkrete tiltak og aktiviteter tas med videre i arbeidet.</p> <p>Viktigheten av folkehelse og fysisk aktivitet tas til følge. Ny strategi legge inn i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet: " Asker kommune skal tydeliggjøre verdien av fysisk aktive hverdagsreiser og helseeffektene dette gir."</p> <p>Prosjektet med Asker Idrettsråd om å redusere klimafotavtrykk fra lag og foreninger håper vi kan føre til innovative løsninger og passer godt med temaplanens innsatsområder og strategier.</p> <p>Forslag til tiltak for å øke sykkelandelen på reiser tas med videre i arbeidet. Noen av forslagene er allerede innarbeidet i kommunens «Grønn reiseavtale for ansatte».</p> <p>Å ha fokus på klimafotavtrykk og gode reisevaner i</p>

	<p>sykling som et verktøy for å øke fysisk aktivitet: Sykkelstrategi, gode sykkeltraseer, sykle til trening og bruke sykling eller løping hjemmefra til idrettsarena/idrettshall som oppvarming for trening og konkurranser. Innsender foreslår også tiltak som ikke er idrettsrelatert: bedre sykkelparkeringstilbudet, muliggjøre valg mellom bilparkering og sykkelparkering i arealplanleggingen og premiering til ansatte som sykler til jobb.</p> <p>Innsender foreslår tiltak for å redusere bilkjøring: Bedre kollektivtilbud, fritidsbusser, skibusser, samkjøring, større fokus på mindre reising i idretten</p> <p>Innsender foreslår tiltak knyttet til arealplanlegging med mål om redusert klimafotavtrykk: Strategisk lokalisering av idrettsanlegg i nærmiljø, infrastruktur på plass først, tilstrekkelig kapasitet for lagring av aktivitetsutstyr.</p>	<p>arealplanlegging er avgjørende. Kommunen jobber kontinuerlig for å sikre tilstrekkelig areal blant annet til system for gående og syklende.</p> <p>Innspillet oversendes også virksomhet for idrett og friluft og temaplanansvarlig for temaplan arbeidsgiverpolitikk.</p> <p>Innspill om skibusser, fritidsbusser, kollektivtrafikk generelt og samkjøring tas til orientering og med i videre dialog med Ruter og eventuelt andre kollektivselskaper.</p>
<p>Asker Næringsforening</p>	<p>Innsenders fokus ligger på forbedring av kollektivtransport og parkeringsløsninger, med mål om å effektivisere samferdsel og mobilitet mellom kommunes nordlige og sørlige deler, også med tanke på tilreisende til kommunen.</p> <p>Innsender skriver at planen må omfavne diverse transportalternativer, med et særlig fokus på å forbedre tilbudet i mindre betjente områder i Asker syd.</p> <p>Det anbefales etablering av effektive kollektivknutepunkter i Sætre og Asker sentrum.</p> <p>Bør ha fokus på å øke veikapasiteten og opprettholde fokus på E18 til Drengsrud, E134. Adressere spesifikke flaskehals, som lyskrysset i Heggedal.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspillet.</p> <p>Kommunen er kjent med utfordringene på hovedveinettet i kommunen, og at kollektivtilbudet er til dels mangelfullt sør i kommunen. Kommunen er i tett dialog med Ruter om prioriteringer fremover, og har fokus på dette samarbeidet i temaplanen.</p> <p>Asker kommune jobber kontinuerlig for knutepunktet Asker sentrum. Den største utfordringen her er bussfremkommeligheten til Asker stasjon. I Sætre planlegges det ny terminal.</p> <p>Med tanke på eksisterende trafikkutfordringer og veikapasitet på fylkesveiene, er dette i temaplanen ivare tatt i strategi omhandlende samarbeid med blant annet Akershus fylkeskommune som er veieier.</p>

	<p>Viktig å fortsette utbygging av sykkel- og gangveier. Asker næringsforening oppfordrer Asker kommune til å delta aktivt i Sykle til jobben kampanjen. Viktig å sikre gode parkeringsløsninger for sykkel, blant annet sikre sykkelhoteller ved overgang til kollektivtrafikk. Behov for forbedring av trafikksikkerhet for myke trafikanter, spesielt under vinterforhold.</p> <p>Det anbefales en sterk satsing på miljøvennlige transportmidler og infrastruktur, KI baserte trafikkstyringssystemer og andre løsninger muliggjort av ny teknologi som selvkjørende kjøretøy. Det bør investeres i nye former for parkering.</p> <p>Innsender peker på at det må videre tilrettelegges for hurtigbåt på Oslofjorden, inkludert tilhørende infrastruktur og korresponderende kollektivløsninger.</p> <p>Innsender oppfordrer kommunen til å utvise initiativ og finne midlertidige løsninger for kollektivtrafikken i påvente av at fylkeskommunen overtar ansvaret for å møte utfordringene knyttet til finansiering.</p> <p>Det er avgjørende å inkludere lokalbefolkningen og næringslivet i planleggingsprosessen.</p>	<p>I forbindelse med planoppstart for nytt nærsenter på Gjellum (Coop Heggedal) er forslagsstiller pålagt å utrede trafikksituasjonen i dette området inklusiv lyskrysset mellom Røykenveien og Heggedalsveien med fokus på sikkerhet for myke trafikanter.</p> <p>E18 Vestkorridoren etappe 3, som går fra Nesbru til Drengsrud, er ikke med i stortingsmelding Nasjonal transportplan for perioden 2025-2036 som ble godkjent i statsråd 22. mars 2024. Meldingen ble lagt frem ett år tidligere enn vanlig praksis tilsier, og avløser Nasjonal transportplan 2022–2033, som har en innretning regjeringen mener ikke er realistisk. Regjeringen mener at denne forutsetter et omfang av utbygging av store investeringsprosjekter som, med rammebetingelsene vi nå står overfor, ikke legger til rette for langsiktig og strategisk styring av sektoren.</p> <p>Etappe 2, som går fra Ramstadsletta i Bærum til Nesbru i Asker, er tatt ut av planporteføljen og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden. Det vil likevel kunne være aktivitet på strekningene i perioden. Eksempelvis kan det være aktuelt å løse noen av utfordringene ved vurdering av rimeligere løsninger, bruk av ny teknologi, eller forsterket drift og vedlikehold. En utvidelse av E18 med etablering av sammenhengende 3 felt på hele strekningen fra Holmen til Asker kan være et aktuelt tiltak som det jobbes med uavhengig av E18 Vestkorridoren.</p> <p>Kommunen jobber videre for ny E18.</p> <p>Ferdigstillelse av nytt tunnelløp for E134 Oslofjordforbindelsen vil bidra til å løse utfordringer knyttet til</p>
--	--	--

		<p>trafiksikkerhet, regularitet og krav i henhold til tunnelsikkerhetsforskriften. Utbygging av E134 Dagslett–E18 i planperioden vil også bidra til å løse utfordringer knyttet til fremkommelighet. Oslofjordtunnelen byggetrinn 2 er et vedtatt prosjekt og Dagslett - E18 er en del av planporteføljen i NTP 2025-2036.</p> <p>Fokuset på gang- og sykkelssystemet i Asker er stort i temaplanen. Gjennom økning av sykkelandel på reiser er også sykkelparkering og trafiksikkerhet for myke trafikanter et fokusområde for kommunen blant annet gjennom strategien under innsatsområde 3 Kvalitet på kommunale veianlegg: " Asker kommune skal øke trygghet og trafiksikkerhet på veiene, med hjertesoner og andre trafiksikkerhetstiltak" og gjennom strategien under innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet: «Asker kommune skal jobbe aktivt for å utvikle veinettet og infrastrukturen for de som går og sykler, gjennom utbygging og økt satsing på drift og vedlikehold»</p> <p>Kommunen har vurdert deltagelse i Sykle-til-jobben kampanjen. Kostnaden for å bli med er en stor del av driftsbudsjettet på sykkel, og det er vurdert at vi kan få mer ut av budsjettet på andre måter.</p> <p>Innenfor kommunens handlingsrom ønsker vi å utforske innovative og nyteknologiske løsninger med tanke på blant annet parkering og smart trafikkstyring. Det er fokus på å legge til rette for miljøvennlige kjøretøy og bruk av smart trafikkstyring, blant annet gjennom arealplanlegging. Dette er ivaretatt i Innsatsområde 2 og 3.</p> <p>Det har vært en politisk vilje og ønske om å satse på fjorden som kollektivakse helt siden kommunesammenslåingen. Kommunen har vist vilje til å sette av midler utover sitt</p>
--	--	---

		<p>ansvarsområde for å få dette til. Flere ruter, flere anløp og bedre frekvens jobbes det for å få til på sikt i samarbeid med Ruter. Innspillet tas med i samarbeidet.</p> <p>Inkludering av lokalbefolkningen og næringslivet er ivaretatt i innsatsområde 4 Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger.</p>
<p>Naturvernforbundet i Asker</p>	<p>Innsenders viktigste innspill til planen er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verden er i en klima- og naturkrise og utslippene må reduseres. Tiltakene må iverksettes nå, og befolkningen må venne seg til endringer for å få dette til • Veinettet og biltrafikken tar stor plass og har mange negative sider. Flere må over på kollektivtransport, sykkel eller ganger for å begrense trafikkveksten. <p>Innsender peker på forbruksbasert klimaregnskap og at dette vil være svært viktig for å måle effekten av tiltak.</p> <p>Innsender skriver at man ikke kan bygge seg ut av utfordringene, og at arealbruk, stedsutvikling og styrking av knutepunktene er nøkkelen til å redusere transport. Innsender er enig i at det er nødvendig med redusert transportbehov og en begrensning i bilbruk og at det må vurderes tiltak i alle typer transport.</p> <p>Andre elementer som trekkes frem for å redusere transportbehovet er endring av holdninger og vaner og restriksjoner på biltrafikken, blant annet tilgang til parkering.</p> <p>Det stilles spørsmålstegn ved om det er fornuftig å gjøre om kontorer til bolig i Asker med tanke på kortreiste arbeidsplasser og ved utbyggingen i Slemmestad med tanke på trafikkutfordringene på Slemmestadveien og kollektivløsninger.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Det mer flere elementer i innspillet som allerede er ivaretatt i temaplanen.</p> <p>Når det gjelder forbruksbaserte utslipp har vi et høyt fokus på dette i kommunen og bærekraftig forbruk er et eget innsatsområde i temaplan handling for klimaendringer. Det er også et høyt fokus på karbonlagring i naturen og temaet har fått et eget innsatsområde både i temaplan handling mot klimaendringer og temaplan naturmangfold. Kommunen skal i gang med et karbonregnskap for å få en oversikt over hvor mye karbon som er lagret i arealene, slik at vi kan følge utviklingen over tid og unngå tiltak som bidrar til høyt karbontap fra arealene.</p> <p>Kommunen stiller seg bak flere av innspillene om kollektivtransporten og har jevnlig dialog med kollektivtilbyderne i kommunen, hvor vi tar disse med oss.</p> <p>Det er også et fokus på samkjøring og bildeling i kommunen, og vi har et ønske om å gjøre mer på disse områdene framover.</p> <p>Når det gjelder innspillet om at arbeidsgiverne kan tilby gratis månedskort kan vi fortelle at kommunen i 2022 innførte ordningen "grønn reiseavtale" som innebærer at ansatte kan få betalt ekstra for å inngå avtale om å ikke kjøre bil til jobb</p>

	<p>Utfordringene med elbiler trekkes frem, både med tanke på at de er energikrevende og at tunge elbiler bidrar til mer støy, støv og mikroplast. Elbiler tar også like mye plass på veien som ordinære biler. Ladestrategi er også et tema som nevnes.</p> <p>Innsender mener at sykkel kunne ta over mye av biltransporten og det må være et mål å øke bruke av sykkel i nærmiljøet. Virkemidler i denne sammenheng kan være:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gang og sykkelveier i soner rundt nærsentre og knutepunkt • Krav om tjenlige areal for sykkelparkering i nye bygg, gjerne med muligheter for vask og vedlikehold av sykkel • Gode og sikre parkeringsmuligheter i nærsentre og ved sørvistilbud • Parkeringsløsninger der man tør sette fra seg dyre elsykler • Gjøre det mer attraktivt for barn å sykle til skolen, i stedet for å bli kjørt • Krav om betaling på alle parkeringsplasser i sentre og i knutepunkt <p>Innsender mener det er et økende problem med hurtige og tunge elsykler på fortau, og i noen grad også på gang- og sykkelveier. Dette øker faren for påkjørsel og skader. Planen må drøfte dette problemet. Opplæring og holdningsendring, men helst egne sykkelfelt i veibanen, spesielt på hovedtraseene. I hovedtraseene spesielt se på løsningene i kryss og rundkjøringer og ha fokus på brøyting og strøing.</p> <p>Det trekkes frem at kollektivtrafikk må være mer attraktivt</p>	<p>mer enn én gang i uka. Her ønsker vi også på sikt å få med oss privat næringsliv.</p> <p>Kommunen er for øvrig enige i at det ikke er tilstrekkelig med en overgang til elbiler dersom vi skal bli et lavutslippssamfunn. Kommunen har derfor et sterkt fokus på å redusere behovet for transport. Arbeidet med å få flere over på kollektivtransport, sykkel og ganger er ivaretatt i innsatsområdene 1 og 2: Reduksjon av transportbehovet og Aktiv og grønn mobilitet.</p> <p>De satses på økning av sykkelbruk på reiser i temaplanen. Virkemidlene som foreslås i innspillet tas med videre i arbeidet med oppfølging av planen.</p> <p>Innspill om trafiksikkerhet tas med videre i temaplanarbeidet og i arbeidet med trafiksikkerhetsplan. Innspill om klimatilpasning tas også med videre.</p> <p>Innspill om nye utfordringer ved økt bruk av elsykler er tatt til følge og adressert i innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet.</p> <p>Innspill til parkeringsdekning tas til orientering. Regulering av parkering er et virkemiddel som adresseres i innsatsområde 1: Reduksjon av transportbehovet. Holdningsskapende arbeid adresseres i innsatsområde 4: Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger.</p> <p>E18 Vestkorridoren etappe 3, som går fra Nesbru til Drengsrud, er ikke med i stortingsmelding Nasjonal transportplan for perioden 2025-2036 som ble godkjent i statsråd 22. mars 2024. Meldingen ble lagt frem ett år tidligere enn vanlig praksis tilsier, og avløser Nasjonal transportplan 2022–2033, som har en innretning regjeringen</p>
--	---	--

	<p>enn å kjøre bil, og flere virkemidler for å få til dette foreslås.</p> <p>Nevner utfordringer med veisystemene blant annet i form av at de er arealkrevende, barrierer og kilde til støv og støy. Foreslår at kommunen bør overta flere boligveier.</p> <p>Bekymret for økt fart og større biler. Ønsker fokus på fartsdempende tiltak, spesielt ved skoler og mener det er viktig at barn får trafikkopplæring gjennom og gå og sykle til skolen.</p> <p>Kommunen bør planlegge for mer nedbør, vurdere tiltak for redusert piggdekkbruk og vurdere gatevarme opp mot energibruk.</p> <p>Skriver at utvidelse av E18 og E134 vil øke kapasiteten og «stjele» passasjerer fra buss, tog og sykkel. Trekker frem arbeidspendling til andre steder enn Oslo og viktigheten av kollektivtilbud også til disse.</p> <p>Alternativer til biltransport gir et stort pluss for folkehelsen. Innsender har registrert at det klages på for lite parkeringsplasser ved nyere boliger og næringsområder og mener dette krever holdningsendring og er noe man må venne seg til i tiden framover.</p>	<p>mener ikke er realistisk. Regjeringen mener at denne forutsetter et omfang av utbygging av store investeringsprosjekter som, med rammebetingelsene vi nå står overfor, ikke legger til rette for langsiktig og strategisk styring av sektoren.</p> <p>Etappe 2, som går fra Ramstadsletta i Bærum til Nesbru i Asker, er tatt ut av planporteføljen og flyttet over til en ny utviklingsportefølje. Det er ikke rom for å realisere prosjektene i Statens vegvesens utviklingsportefølje i sin nåværende form i 12-årsperioden. Det vil likevel kunne være aktivitet på strekningene i perioden. Eksempelvis kan det være aktuelt å løse noen av utfordringene ved vurdering av rimeligere løsninger, bruk av ny teknologi, eller forsterket drift og vedlikehold.</p> <p>Ferdigstillelse av nytt tunnellop for E134 Oslofjordforbindelsen vil bidra til å løse utfordringer knyttet til trafiksikkerhet, regularitet og krav i henhold til tunnelsikkerhetsforskriften. Utbygging av E134 Dagslett–E18 i planperioden vil også bidra til å løse utfordringer knyttet til fremkommelighet. Oslofjordtunnelen byggetrinn 2 er et vedtatt prosjekt og Dagslett - E18 er en del av planporteføljen i NTP 2025-2036.</p> <p>Fordeler ved aktive hverdagsreiser for folkehelsen er ivaretatt under innsatsområde 2 Aktiv og grønn mobilitet.</p>
Victor Iversen	<p>Innsender kan ikke se at formuleringen i pkt. 3.4 sikrer en nødvendig åpen politisk behandling av mer omfattende eller inngripende oppdrag/tiltak.</p> <p>Innsender forespør om trafiksikkerhetsplanene erstattes av temaplanen, i så fall må flere trafiksikkerhetsutfordringer inn i planen. Påpeker at manglende trafiksikkerhet mellom lokalsenter og</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Innspillet om politisk behandling av omfattende tiltak tas til orientering. Det er opp til de folkevalgte å vedta oppfølging av planen etter den er vedtatt. Utenom enkelte ikke-prinsipielle tiltak skal alle andre tiltak behandles politisk.</p> <p>Temaplan Samferdsel og mobilitet erstatter ikke</p>

	<p>nærsenter kan være hinder for grønn mobilitet. Dersom det tar tid med gangveier og fortau, så anbefales alternative trafikksikringstiltak. Også der det allerede er adskilt, men behov.</p> <p>For trafikksikkerhetstiltak på fylkesveier spilles det inn at Statens vegvesen politisk og administrativt må utfordres på premissene for vurdering av lokale trafikksikkerhetstiltak. Målsettingen må være en modell for et samarbeid som gir langt mere smidighet og større rom for aksept av lokale trafikksikkerhetsinnspill.</p>	<p>trafikksikkerhetsplanen, den vil komme i tillegg. Innspillet tas til følge og det tas inn en tydeligere henvisning til dette i temaplanen. Innspillet om alternative trafikksikringstiltak, der det tar tid med gangveier og fortau, er et godt innspill som tas med videre. Det tydeliggjøres videre i planarbeidet.</p> <p>Eierskap og ansvar for fylkesveiene ligger hos Akershus fylkeskommune, men det vil jobbes videre med innspill og samarbeidsform for å fremme lokale trafikksikkerhetsløsninger.</p>
Ruter	<p>Innsender ønsker å bidra inn i byutviklingen av Asker ved å gi innbyggerne et robust kollektivtilbud som gir bevegelsesfrihet for alle.</p> <p>Viser til at fremkommelighet er et viktig premiss kollektivtrafikken og har mulighet til å bistå med å oppdatere fremkommelighetsdata framover.</p> <p>Peker på viktigheten av reguleringsplasser, vendemuligheter og innfartsparkering. For innfartsparkeringer er det viktig å tenke på beliggenhet.</p> <p>For det kommunale veianlegget pekes det på at gatenettet må ha bredder til å kunne betjenes av fremtidige busslinjer og viktigheten av vinterdrift.</p> <p>Innsender bidrar gjerne med kunnskap rundt passasjertall, reisetider og kost/nytte.</p> <p>Støtter strategien om å opprettholde de faste møtene mellom kommunen og Ruter.</p> <p>Innsender viser til tall om mikromobilitet som tilsier at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Større andel mikromobilitetsturer erstatter bilturer i 	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Kommunen opplever et godt samarbeidet med Ruter. Det er en stor fordel å dele kunnskap mellom kommunen og Ruter for å sikre riktige prioriteringer innen kollektivtilbudet.</p> <p>Kommunen tar med innspillet om regulering og vendekapasitet til orientering og i videre samarbeid med Ruter</p> <p>Kommunen imøteser gjerne en dialog og samarbeid om utvikling av innfartsparkering i hele Asker.</p> <p>Vi tar med innspillene om bredder på kommunale og vinterdrift av bussveier. Kommunen ønsker også et godt samarbeid om dette, og vil også nevne at dekkutrustning er viktig for fremkommelighet for bussene.</p> <p>Kunnskapsgrunnlaget vil suppleres med tallene om mikromobilitet som presenteres.</p> <p>Kommunen tar med seg innspillet videre i vurderingen av mikromobilitetstilbud i Asker kommune fremover.</p>

	<p>Asker enn i Bærum og Oslo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mikromobilitet mater og avlaster kollektivtransport • Brukerne reiser med mikromobilitet på tvers av kommunegrenser • Mikromobilitet forbedrer mobiliteten i Asker kommune 	
Lier kommune	<p>Innsender foreslår ett kapittel/avsnitt knyttet til et kommunesamarbeid for å finne frem til et effektivt og sammenhengende samferdselsnett på tvers av kommunegrensene.</p>	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Samarbeid mellom kommunene er et viktig satsingspunkt. Strategien om faste samarbeidsplattformer er oppdatert til å også inkludere tilstøtende kommuner.</p>
Bærum kommune	<p>Innsender ser det som positivt at Asker har utarbeidet temaplanen og med det viser hva kommune mener er viktig å prioritere innen transport og mobilitet.</p> <p>Innsender kjenner seg igjen i svært mange av utfordringene, problemstillingene, satsingsområder og strategier som Asker har identifisert og prioritert.</p> <p>Trekker frem at bybåndet vest for Oslo utgjør en helhet og utvikling av transport og mobilitet bør derfor sees i helhetlig sammenheng.</p> <p>Ønsker mer samarbeid på tvers av kommunene særlig med tanke på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bussens fremkommelighet • Plass til sykkel og gående • Fylkesveiene, og finansiering av tiltak på disse • Bestillingstransport 	<p>Kommunedirektøren takker for innspill.</p> <p>Samarbeid mellom kommunene er et viktig satsingspunkt. Strategien om faste samarbeidsplattformer er oppdatert til å også inkludere tilstøtende kommuner. Å ta opp igjen det etablerte samarbeidet følges opp i videre arbeid.</p>

From: "Flaaten" <flaatvin@online.no>
Sent: Thu, 13 Apr 2023 16:55:38 +0200
To: "magnh-as@online.no" <magnh-as@online.no>; "st-wettre@gmail.com" <st-wettre@gmail.com>; "annext@gmail.com" <annext@gmail.com>; "walter.qvam@sintef.com" <walter.qvam@sintef.com>; "Postmottak Asker kommune" <Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Cc: "annext@online.no" <annext@online.no>; "Erling Guderud" <Erling.Guderud@asker.kommune.no>; "Torleiv Ole Rognum - Politiker-2019" <Torleiv.Ole.Rognum@politiker.aker.no>; "Håvard Vestgren - Politiker-2019" <Havard.Vestgren@politiker.aker.no>; "karin.woldseth@gmail.com" <karin.woldseth@gmail.com>
Subject: Vs: Temaplan Samferdsel A.K.
Categories: Karoline

----- Opprinnelig melding -----

Emne: Temaplan Samferdsel A.K.

Dato: Thu, 13 Apr 2023 11:08:01 +0000

Fra: "Flaaten" <flaatvin@online.no>

Til: martin.martinsen@asker.kommune.no, mari.gabrielsen@asker.kommune.no

Kopi: lisbeth.stokke.fjeldly@asker.kommune.no,

ragnar.sand.fuglum@asker.kommune.no, lene.conradi@asker.kommune.no,

monica.bratlie@politiker.aker.no

Samarbeid mellom innbyggerne og Asker Kommune bir særdeles viktig i årene fremover.

UTFORDRINGSBILDET ER AT KOMMUNENE IKKE MAKTER ALT OPTIMALT ALENE MHT TIDSPERSPEKTIV OG ØKONOMI.

Den størstse ubenyttede ressurs i Samfunnet fremover er de mange seniorer - tidligpensjonerte som ønsker å bidra med sin arbeidskraft til beste for Lokalsamfunnene.

De arbeider generelt Frivllig og ønsker ingen godtgjørelse.

Den norske Dugnadsånden .

Mange ser på dette som en form for " pay-back" etter et langt og godt arbeidsliv i Norge med vårt liberalt demokratiske styresett.

Da gjelder det for kommunene å finne omforente løsninger hvor personer med lang erfaring og kunnskap kan benyttes

til å løse praktiske oppgaver i nærområdene.

I denne sammenheng antar jeg at Temaplanen først og fremst gjelder drift og vedlikehold av det kommunale veinettet sommer som vinter, samt trafikkale og sikkerhetsmessige utfordringer i Asker Kommune.

Fra det området undertegnede kjenner godt kan nevnes at Asker S. & Omegn vel deltar lokalt i mye vedlikeholdsarbeide spesielt i sommerhalvåret, i tillegg til at Vellet fortsatt drifter 3 velveier i Asker Sentrum.

En oversikt viser at de valgte styremedlemmene i Vellet i 2022 benyttet ca. 3.200 t av sin fritid til frivillig gratis arbeide til beste for lokalmiljøene i Asker.

Her kunne sikkert mer vært utført og spesielt ifm lokale kommunale veier både sommer og vinter, som vil kunne gi rimeligere vedlikeholdsløsninger for A.K i trange økonomiske tider, samt frigjøre evt. midler til nødvendige investeringer.

I vårt nærområde er det mange som daglig stiller opp med å hjelpe naboer og andre trengende ifm vintervedlikehold, strøing og forefallende oppgaver for eldre og funksjonshemmede.

Og det er flere av oss som hver dag henter matvarer og leverer til institusjoner og trengende - bl.a. Frelsesarmen som gjør en uvurderlig innsats.

Mitt budskap er : Skal pengene rekke til å løse alle lovpålagte og andre viktige samfunnsoppgaver, må offentlig / privat samarbeide i praksis styrkes betraktelig. Og fremfor alt - samarbeide/samspill og ikke TVANG.

Det holder ikke bare med vedtak som ikke følges opp.

Hilsener
Nils H.Flaaten

Handy : 4830.1005.



Asker kommune
post@asker.kommune.no

Vår dato
2023-04-18

Temaplan samferdsel og mobilitet

Nedenfor følger innspill fra Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening, riktignok ikke i prioritert rekkefølge:

I all planlegging, både overordnet som detaljplanlegging, bør følges av 0-visjonen som ledestjerne.

«Prioriterings trekanten» der gange, sykkel og kollektiv er øverst i nevnte trekant og bilen nederst, må følges på alle planleggingsnivåer.

Unngå satelittutbygging som er bilbasert. Prioriter kollektivknutepunkt. Ha søkelys på alle former for kollektivtilbud, det være seg bane, buss eller båt. Viktig da er tilgjengelighet, punktlighet, frekvens, prissoner/takst, kapasitet/fleksibilitet, samkjøring, dimensjon på aktuelle kjøretøy tilpasset eksisterende veistandard m.m.

Sikre tilstrekkelige arealer allerede i overordnet planlegging som i framtiden kan nyttes til moderne gang-/sykkeltilbud (separering av fotgjengere og syklistere). Arbeide for at el-sykkel har samme avgiftslettelser, gratisparkering m.m. som el-bil. Være til enhver tid åpen for ny teknologi (selvgående biler, førerløse busser m.m.) allerede i tidlig planlegging.

Start planleggingen ved målet og så jobbe seg bakover til i dag. Det gjør det lettere og nå realistiske mål, ferdig til rett tid og kostnad på den måten.

Vennlig hilsen,

*Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening
Faggruppen*

Sendes kun som e.post



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Lauritz	
Etternavn Alling-Lem	
Adresse Høymyrmarka 18	
Postnr. 1391	Poststed Vollen
Mobilnr. 92437290	E-postadresse lauritz.alling@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Grønn reiseavtale for kommunalt ansatte i Asker sentrum evalueres høsten 2023. Den bør utvides til å gjelde hele kommunen. Før kommunesammenslåing var sykkel et satsningsområde i Røyken. De kalte det en sykkelbygd og det skulle bli tilrettelegging og tilskuddsordninger. Utbygging av sykkelfelt er dyrt og fykesveier kompliserer det har jeg hørt. Tilskuddsordning derimot bør være overkommelig. Etter kommunesammenslåing ble tilskuddsordningen begrenset til 1 km omkrets fra Asker stasjon og dermed null til gamle Røyken. På min arbeidsplass i Hjemmesykepleien Slemmestad er det langt under målsetningen på 8% som går eller sykler til jobb selv om dusj og sykkelstativ er på plass. Håper evalueringen fra prosjektet i Asker viser effekt og at det videreføres og utvides.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

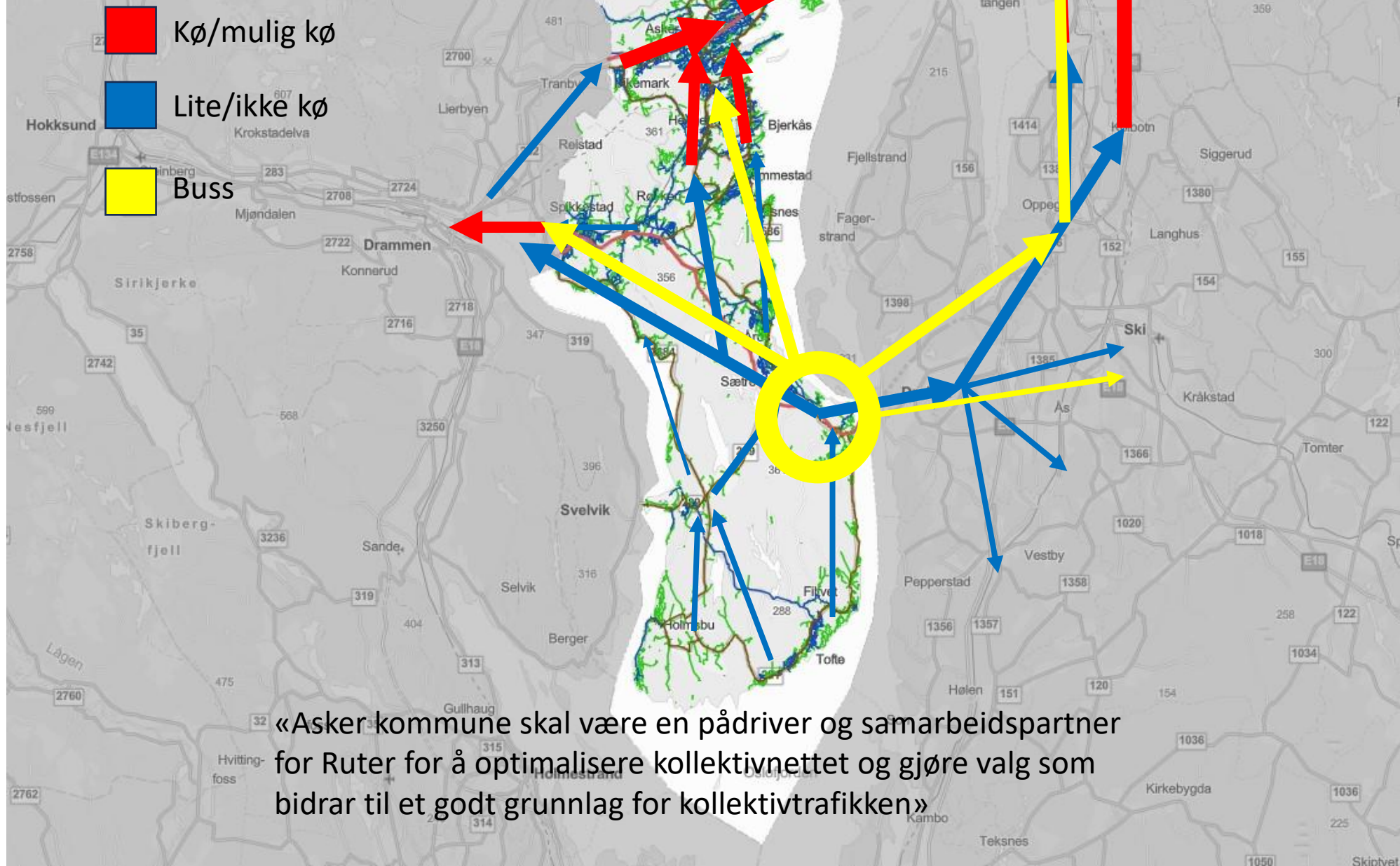
Innsender		
Innsender er: Privatperson		
Privatperson:		
Fornavn og ev. mellomnavn Tor Erling		
Etternavn Gransæther		
Adresse Børsandveien 1		
Postnr. 3475	Poststed Sætre	
Mobilnr. 91801577	E-postadresse tor@eple.no	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Jeg mener Temaplanen ikke inneholder tilstrekkelig konkrete tiltak. I planen er følgende pkt sentralt: «Asker kommune skal være en pådriver og samarbeidspartner for Ruter for å optimalisere kollektivnettet og gjøre valg som bidrar til et godt grunnlag for kollektivtrafikken» Konkret tiltak: Få pendlere og andre over på buss i søndre del av kommunen. Hvordan? Stor pendlerparkering (vi kommer ikke utenom bil hit) på 134/Sætre-Storsand. Ekspressbuss direkte til fire destinasjoner: Oslo via E6, ikke via Asker sentrum!! Storsand-Oslo: 38 minutter via E6 Drammen Asker sentrum Ski For at tiltaket skal virke må det være mer enn nok med parkeringsplasser. Det må aldri være tvil om at man får parkert, ellers vil mange velge bil videre.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon

134 pendlerparkering knutepunkt.pdf

Eksempel på morgenrush



«Asker kommune skal være en pådriver og samarbeidspartner for Ruter for å optimalisere kollektivnettet og gjøre valg som bidrar til et godt grunnlag for kollektivtrafikken»



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Ingrid Debora	
Etternavn Johannesson	
Adresse Utsikten 2b	
Postnr. 3482	Poststed Tofte
Mobilnr. +4790980013	E-postadresse ingriddeboraj@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Som beboer på Tofte gjennom 30 år, har det ikke skjedd noe på samferdselsfronten til gunst for oss som bor i utkanten, så vidt jeg kan huske. Skal man bruke buss til Oslo sentrum, tar det minst 2 timer én vei, med minst 1 bytte. Det er hyppige buss-stopp mesteparten av veien, mange svinger, bakker opp og ned. Tiden er allikevel ikke det som hindrer oftere bruk. Det er hvordan sjåførene kjører. Jeg blir både kvalm og redd, og det er bekymringsfullt med tanke på små skolebarn. Jo, jeg har klaget, det fører bare ikke frem. Ettersom siste buss går fra Oslo rundt kl 19:15 tiden, må man enten bli hentet i Sætre eller overnatte. For oss (pensjonister) er det stort sett bruk av bilen som er aktuelt. Til Asker sentrum reiser vi en sjelden gang, mest ved timer hos helsetjenesten. Vi bruker ofte en togstasjon i kommunen som en plattform for å komme videre til Oslo og andre steder. Lenge var Heggedal en fin mulighet, med kr 40 pr.dag, der er det ikke samme mulighet lengre. Nå brukes Asker sentrum pendlerparkering, når den er gratis. For å konkludere; buss er ikke et alternativ for oss (det er jo heller ikke enkelt å komme til Asker sentrum med buss herfra). Best løsning for oss er å kjøre til en togstasjon, hvor prisen bør være akseptabel, og ta tog derfra. Savner flere parkeringsplasser ved stasjonene. Det er ingen sykkelveier her, kun fortau, og noen gangveier, hvor sykling kan være aktuelt over kortere avstander. Bruk av båt hadde vært et fint alternativ. Selv om dette ikke hører direkte inn her, er det merkelig at det oppleves som at det bare er privatbilene som forurenser, og påvirker klimaet. Hva med flyreiser, «unødvendige» helgeturer jorda rundt, alle cruise båtene osv.

Det kjennes urettferdig at vi som er avhengige av bilen skal «betale» gildet.

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Trygve	
Etternavn Mollan	
Adresse Aspelund 6	
Postnr. 3430	Poststed Spikkestad
Mobilnr. +4791676591	E-postadresse tmollan@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Forslaget innebærer en satsing på kollektivtilbudet i kommunen. Buss er en viktig del av dette, spesielt for barn, unge og alle andre uten bil. Skal kommunen få flere av de som kan velge bil som alternativ til å bruke busstilbudet, så må det også gjøres mer attraktivt å kjøre buss. Per i dag er leskur på bussholdeplassene nærmest fraværende, slik at alle som venter på buss må stå utsatt til for vær, vind og passerende trafikk. Tak over hodet (leskur) på flest mulig stoppesteder bør derfor inngå som et tiltak i en slik plan.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - høringsvar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Erling	
Etternavn Thorud	
Adresse Bjerkåsveien 33	
Postnr. 1391	Poststed Vollen
Mobilnr. +4791675301	E-postadresse erling.thorud@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi høringsvar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Høringsvar Slemmestadveien er en vei med mye trafikk. Jeg har bodd ved Slemmestadveien i snart 40 år, og har kunnet følge med på den stadig økende trafikken. Jeg registrerer bl.a. at det er en meget stor mengde busser som kjører med skiltet "Ikke i trafikk" i displayet foran. Dette er tomme busser som kjører retur tilbake til et bestemmelsessted. Jeg registrerer også at bussterminalen i Slemmestad, vis a vis Cirkel K bensinstasjon har blitt vesentlig utbygget de senere årene. Før var det "noen" busser som var parkert der. Nå er det mange busser der. Jeg har telt et 50-talls busser. Alle disse bussene må på tidspunkt ut på Slemmestadveien. Det må være noe som er svært galt når man velger å mer-belaste en allerede trafikkert Slemmestadvei med disse bussene. Det sies ofte at kollektivtransport er så miljøvennlig. Det regnestykket blir vesentlig redusert når vi ser alle de bussene som kjører tomme, hver eneste dag. Dette forurenser unødvendig, og bidrar klart til belastningen på Slemmestadveien. Dette må det gjøres noe med. En annen sak i temaplanen er at det ikke nevnes med et ord å kunne legge til rette/anbefale å bruke moped/scooter/motorsykel. Dette er fremkomstmidler som er meget smidig, tar liten plass i trafikken og parkere, og som bruker svært lite drivstoff - dvs. forurenser. Om dette er en ren forglemmelse, eller om det er en holdning om at slike kjøretøy liker man ikke, vites ikke. I alle fall er det en mangel i temaplanen som bør rettes opp.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Ole Martin	
Etternavn Helgesen	
Adresse Grevlingstien 2	
Postnr. 3470	Poststed Slemmestad
Mobilnr. +4793418724	E-postadresse om.helgesen@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Pendling Oslo Har bodd i Slemmestad, Morbergtoppen i snart 30 år, og jobbet først i Oslo i drøyt 20 år hvor jeg tok ekspressbuss og var ganske fornøyd med tilbud og pris. Deretter jobbet jeg i Sandvika noen år, hvor det var dårlig tilbud, tok for lang tid i forhold til bil, så kjøpte elbil. Nå jobber jeg på Lysaker og skulle GJERNE tatt buss igjen, men buss er blitt så dyrt i forhold til elbil at jeg ikke ønsker, selv om jeg gjerne skulle bidratt til mindre kø! Nå er det ca 2200kr/mnd for månedskort, mens elbil koster meg max 500kr/mnd inkludert hjemmelading og alle driftsutgifter. Regner med å spare 15-20.000 i året. Inn til Oslo går det stort sett greit, særlig fordi jeg ofte har passasjer og kan kjøre i bussfilen. Hjem er det et mareritt hvis man ikke får dratt før 15, og nesten helt til 18. Det tar som regel 30-35 min inn, hjemover tar det fort mellom 10-20 min ekstra bare på den lille biten fra Bjerkås pga flaskehalsen ved Rortunet senter.
Forslag til tiltak: -Reduser busspris, få hele Asker inn i sone 2, i hvert fall Slemmestadområdet -Før trengte man ikke sone 1 hvis man skulle av på Lysaker, nå må man betale for sone 1,2 og 3 -Få regionbusser som går forbi Slemmestad, normalt kun hver halvtime, de fleste skal litt lenger! Har begynt med noen flere busser som går videre til Bødalen og Nærnes. Evt matebusser -Båt til Fornebu, slik at de som skal til Fornebu/Lysaker får båtmulighet -Flaskehalsen bør utbedres: spesielt overgang ved Rortunet, rundkjøring Sundbyveien, reetablere avkjøringslomme ved Hvalstrand, den skaper mye kø forbi Holmen senter (eller rundkjøring)

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - høringsvar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Haagen Olaf	
Etternavn Brækken	
Adresse Grevlingstien 6	
Postnr. 3470	Poststed Slemmestad
Mobilnr. +4791728802	E-postadresse Haagen.Brækken@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi høringsvar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Høringsvar Jeg er pensjonist som har fylt 77 år og har problemer med å gå lengre avstander, over 500 meter selv med gåstaver, og har særlig problemer i bakker og på vinterføre da jeg er redd for å falle og slå opp gammel kne-og hofteskade. Jeg er derfor avhengig av bil for å kunne gjøre daglige nødvendige ærender. Jeg klarer meg selv uten hjemmehjelp men er som sagt avhengig av bil og dermed også parkering i nærheten butikk, lege, tannlege, kafe, innbyggertorg etc. jeg går også regelmessig på treningssenter er også avhengig av bil for å komme dit. Buss vil ikke være et alternativ for meg i nærmiljøet, det er langt å gå til bussholdeplassen og det er dessuten krevende for meg å holde balansen på buss med bråe akselasjoner, oppbremsing og krappe svinger. Jeg har både barn og barnebarn som som er avhengig av bil for å komme på besøk. Uten å kunne bruke bil for å kunne parkere i nærheten, vil de ikke komme ofte på besøk til meg, de vil være avhengig av å kunne skifte fra T-bane til buss og så gangavstand i begge ender både til og fra og det ville totalt ta store deler av en dag å komme på besøk. Disse punktene er i hovedsak mine innspill til samferdselsplanen som kommunen nå er i ferd med å utarbeide. I premissene for temaplanen står det at Asker kommune vil ha en sterkt økende eldre befolkning og jeg ber derfor kommunen i denne sammenheng i tilstrekkelig grad vektlegge hensyn til en sterkt økende eldre befolkning, ref. ovennevnte punkter, i den videre utarbeidelsen av temaplanen.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Kristian	
Etternavn Mikkelsen	
Adresse Bjørkeliveien 21	
Postnr. 3430	Poststed Spikkestad
Mobilnr. +4791882226	E-postadresse kbmikk@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Toget (Spikkestadbanen) er det desidert viktigste virkemiddelet om dere ønsker å få ned biltrafikken i Asker kommune. Toget er nå en katastrofe, og noe som i liten grad benyttes av kommunens innbyggere av flere grunner. - Reisetiden fra Spikkestad til Oslo S er nå 55 minutter. Det er lengre tid en det var for 30 år siden. På andre siden av Oslo (Ski, Follo osv) er reisetiden 10-20 min på like lang strekning. Det burde ikke ta mer en max 20-30 min fra Spikkestad til Oslo S. Her må det gjøres fundamentale endring. - Gratis og nok parkeringsplasser på alle togbaneholdeplasser. - Forutisigbarheten til toget må også bedres.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



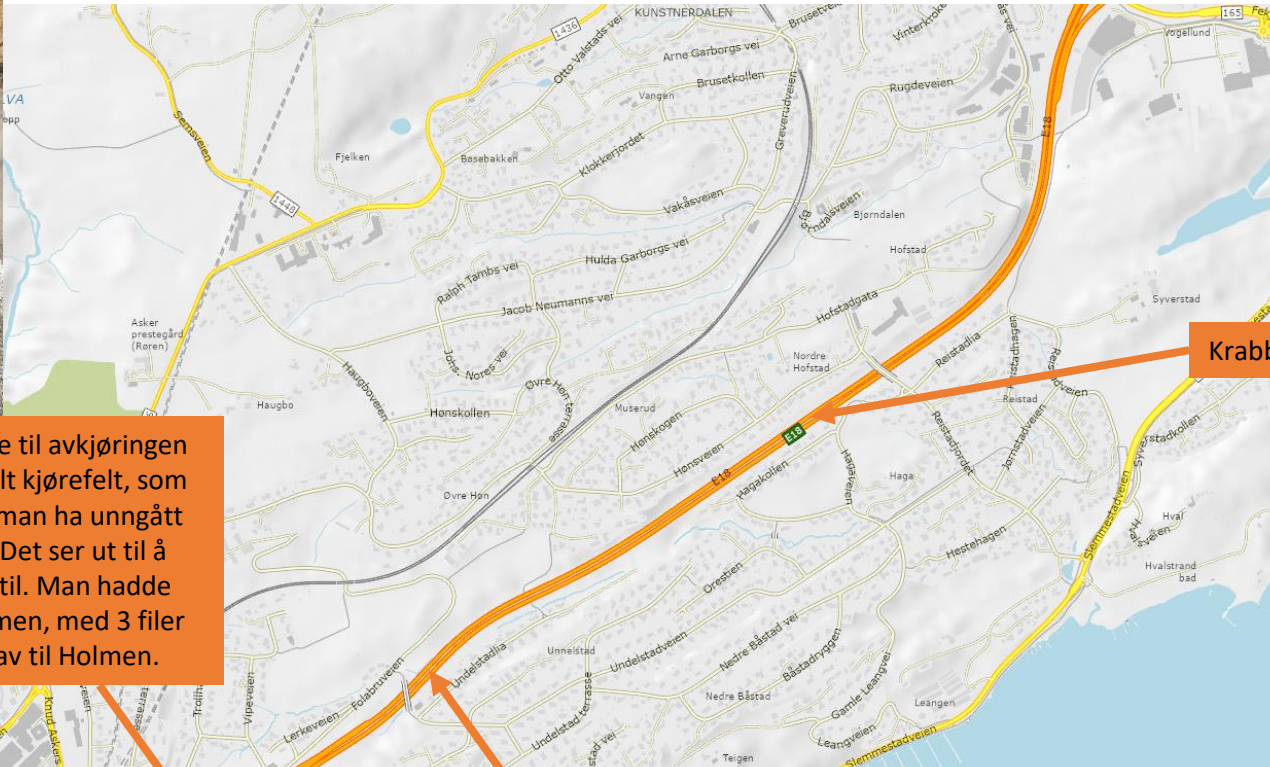
Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Sindre	
Etternavn Lande	
Adresse Torpfjellet 111	
Postnr. 1389	Poststed Heggedal
Mobilnr. +4793442684	E-postadresse sindrepl@yahoo.no

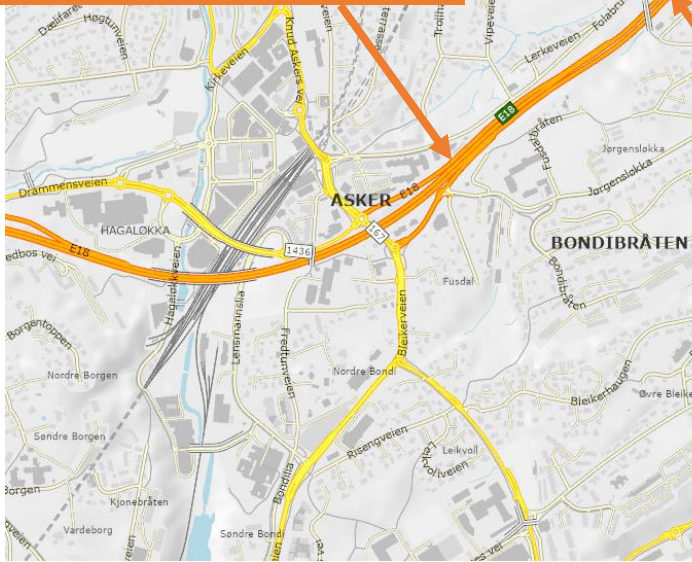
Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Hei Viser til artikkelen "Si din mening om Samferdsel i Asker" i Askermagasinet. Jeg er litt usikker på om dette er rette stedet å henvende meg, men gjør et forsøk. Jeg har to forslag, som vises med bilder og kart i vedlegg. -Forlengelse av krabbefeltet på E18, opp bakken mot Asker, som vil gjøre at de som skal av til Asker, kan velge høyre fil allerede rett etter Holmen. Da vil man unngå mye kø de siste kilometerne før Asker. Slik det er i dag, har man tre filer opp bakken, hvor den venstre fila nesten aldri er i bruk. - Av- og påkjøringsmulighet fra/til retning Drammen ved Lierskogen. Dette vil redusere trafikkbelastning i Asker sentrum og ved Liertoppen. Mvh Sindre Lande

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon Forslag til endringer på vei Asker.pdf

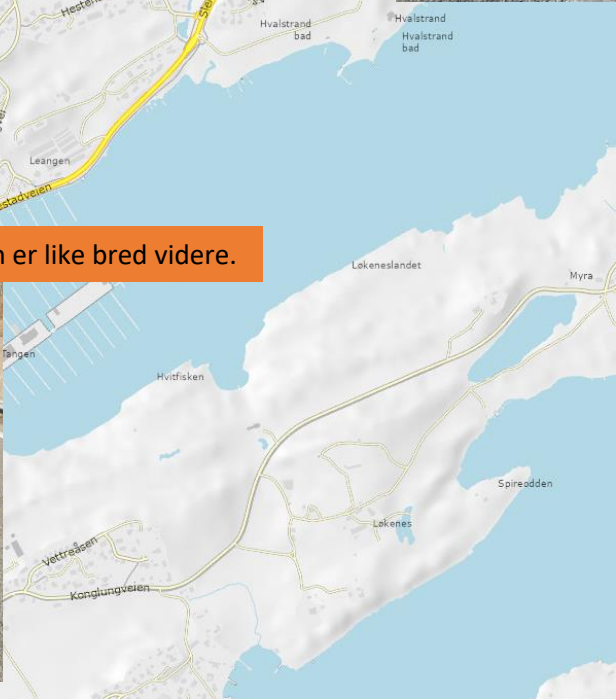


Krabbefelt som nesten ikke brukes.

Hvis man kunne ført krabbefeltet videre til avkjøringen til Asker, og gjort feltet om til et normalt kjørefelt, som leder mot Asker, helt fra Holmen, ville man ha unngått mye kø de siste kilometerne før Asker. Det ser ut til å nesten bare være veimerking som skal til. Man hadde da fått tilsvarende løsning som før Holmen, med 3 filer et langt stykke, hvor den høyre fila tar av til Holmen.



Her slutter krabbefeltet, men veien er like bred videre.





Her ved Lierskogen, burde man hatt mulighet til å kjøre av og på i begge retning. Det ville hjulpet veldig på trafikkmengden i Asker sentrum, hvis biler fra Dikemark/Heggedal som skal mot Drammen, kunne kjørt ut på E18 her, og det samme motsatt vei.



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Organisasjon registrert i Enhetsregisteret	
Org.nr. 994675826	
Forening/organisasjon Heggedal nærmiljøsentral	
Adresse Heggedalsbakken 6	
Postnr. 1389	Poststed Heggedal
Telefonnr. 95251017	E-postadresse post@iheggedal.no
Kontaktperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Sverre	
Etternavn Aac	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Høring: Samferdsel og mobilitet – Temaplan 2024 - 2035
<p>Fremtidens samferdsel og mobilitet handler om hverdagen her vi bor - her vi oppholder oss og lever våre liv i lokalmiljøet hver dag – hele året. Videre handler temaplanen etter vårt syn om hvordan fremtidens mobilitet og samferdsel skal løses med bedre måte enn i dag.</p> <p>Temaplan samferdsel og mobilitet må ende opp med å ta fremtiden på alvor, og politiske beslutninger må være modige, med søkelys på mennesker og innbyggere utenfor bilen.</p> <p>Vi nevner her våre viktigste fokusområder i ikke- prioritert rekkefølge:</p> <ul style="list-style-type: none">•Et bedre togtilbud på Spikkestadlinja til/fra Oslo – direkte fra Asker til Oslo, med stopp i Sandvika, som før dagens «melkerute» med stopp på hver stasjon inn mot Oslo, ref søkelyset på tidligere knutepunkt-vedtak i fylke og i Asker kommune og gode reisemønstre for de kollektivreisende•Et vesentlig økt tilbud med hurtigbåt fra Vollen/Slemmestad, med vesentlig økt frekvens av matebusser fra eks Heggedal til Vollen/Slemmestad•Øke trygghet for innbyggerne som bor langs Røykenveien og Slemmestadveien, trafiksikkerhet – se egen omtale nedenfor•Antall privatbiler på Røykenveien og Slemmestadveien må ned, pr. nå er rushtrafikken med økende antall privatbiler og tungtransport til stor hinder for de som velger buss som fremkomstmiddel – ref punkt 4.1 i

høringsutkast kampen for klimaet – en bærekraftig utvikling

- Ny, og ferdigstillelse av R134 må ikke gi økt trafikk på Røykenveien og Slemmestadveien til/fra E18, slik Statens vegvesen presenterer i sine analyser om fremtidens trafikkutvikling i kommunen, til stor bekymring innbefatter dette også økt tungtransport på lokalveiene i Asker kommune
- Transportkrevende næringer må ha umiddelbart tilhold og plasseres gjennom ruteringsplaner/detaljplaner og politiske vedtak i umiddelbar nærheten av R134 og eller E18, dette for å redusere tungtrafikk på Slemmestadveien og Røykenveien
- Tilbud og tilrettelegging for sykling og gange som reelt «transporttilbud» må stimuleres mer enn i dag i kommunen, konfliktnivået mellom ulike trafikantgrupper er økende, og i takt med økende sykling og gange. Viser her til de prinsipper som sykkelprosjektet på Nord-Jæren som ferdigstilles 2024. Prinsipper om å skille syklende og gående på en tydelig måte, noe som gir gode og trygge trafikale forhold for alle – alltid.

Heggedal Nærmiljøsentral som har koordinert (Trafikksikkerhetsutvalget langs Røykenveien) gjennom flere år i et godt samarbeidet med flere velforeninger, beboerforeninger, sameier, FAU Heggedal skole, Lokalsamfunnsutvalget Heggedal (LSU), Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening-faggruppa, NAF med prosjektet Med Hjerte i Halsen, og med dyktige lokalpolitikere, belyst flere forhold knyttet til bekymringsfulle utviklingstrekk med redusert trafikksikkerhet i tråd med økt trafikkmengde på Røykenveien og Heggedalsveien.

Det er gjennom (svært) mange medieoppslag, brev til- og møter med politisk ledelse i kommunen og videre godt politisk arbeid inn mot Viken fylke.

To enstemmige vedtak i Viken fylkesting (2022og 2023) legitimerer og viser alvoret i lav trafikksikkerhet på og langs Røykenveien, dvs også reduserte bo- og levemiljøer lokalt langs Vikens mest trafikkerte fylkesvei i Asker kommune.

Våre erfaringer fra flere år med trafikksikkerhetsarbeid lokalt:

- Asker kommune har for liten innflytelse i trafikksikkerhetsarbeid på og langs fylkesveiene i kommunen. Asker kommune må tildeles ansvaret for trafikksikkerheten for sine innbyggere også langs fylkesveier som Slemmestadveien og Røykenveien mfl.
- Statens veivesen Viken Fylke fremstår som «lite» konsekvent i sin behandling av trafikksikkerhetstiltak (ref også kontrollutvalget i Viken Fylkes vurderinger i samme saker), det er stor forskjell i beslutninger av tiltak avhengig av hvilke veier Statens veivesen selv prioriterer. Statensvegvesen opptrer lite lydhøre ovenfor lokalbefolkningen, lag/foreninger og politikere som fremmer krav og forventninger til økt trafikksikkerhet i lokalmiljøet. Vi mener dette svekker omdømme, tillit og samarbeid til våre vegmyndigheter.
- Kollektivreiser blir dyrere og kollektivtilbudet dårligere, bilen blir igjen vinneren, som resultat er antall biler på kommunale og fylkesveier økende til det problematiske
- For mange foreldre kjører sine barn til skolen, Norges Automobilforbund (NAF) Asker og Bærum anbefaler i egen rapport til Asker kommune om å opprette og prioritere hjertesoner i noe gangavstand fra barne- og ungdomsskoler
- Heggedal sentrum har en kraftig økning i privatbilisme, dvs økt lokalkjøring. Dette til økende plager og utfordringer for beboere i området, også sett i fra klima og bærekrafts utvikling
- Vi ber spesielt om at Asker kommune lager egen og realistisk gjennomførbar trafikksikkerhetsplan, også omhandlende trafikksikkerhet for kommunens innbyggere på og langs alle fylkesveier i kommunen.

I Heggedal (1389) bor det ca 6000 innbyggere, på Hovedgården ungdomsskole går det ca 260 ungdommer, på Heggedal barneskole går det ca 440 barn i nærhet til Røykenveien, og på andre siden av Røykenveien for Heggedal skole holder GUI sportsklubb til og har ca 2000 medlemmer med stort idrettsanlegg nært inntil Røykenveien, det er 5 (små og store) barnehager i Heggedal, en svært godt besøkt sykkelpark (Trans`matorn Sykkelpark). Alle

medborgere i Heggedal er også trafikanter på Røykenveien, enten som fotgjenger, som syklist, bilister, busspassasjerer, togpassasjerer samt de som tar «matebuss» og båt til/fra Vollen eller Slemmestad.

Vedlagt (siste) vedtak i Viken Fylkesting: PS 45/2023 Trafikksikkerhetstiltak på fylkesvei 167 Røykenveien.

Sverre Aae

Trafikksikkerhetsutvalget langs Røykenveien

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

høringsinnspill til temaplan samferdsel og mobilitet desember 2023.pdf

Last opp dokumentasjon

Saksprotokoll KSAMF 4.PDF

Høring: Samferdsel og mobilitet – Temaplan 2024 - 2035

Fremtidens samferdsel og mobilitet handler om hverdagen her vi bor - her vi oppholder oss og lever våre liv i lokalmiljøet hver dag – hele året. Videre handler temaplanen etter vårt syn om hvordan fremtidens mobilitet og samferdsel skal løses med bedre måte enn i dag.

Temaplan samferdsel og mobilitet må ende opp med å ta fremtiden på alvor, og politiske beslutninger må være modige, med søkelys på mennesker og innbyggere utenfor bilen.

Vi nevner her våre viktigste fokusområder i ikke- prioritert rekkefølge:

- Et bedre togtilbud på Spikkestadlinja til/fra Oslo – direkte fra Asker til Oslo, med stopp i Sandvika, som før dagens «melkerute» med stopp på hver stasjon inn mot Oslo, ref søkelyset på tidligere knutepunkt-vedtak i fylke og i Asker kommune og gode reisemønstre for de kollektivreisende
- Et vesentlig økt tilbud med hurtigbåt fra Vollen/Slemmestad, med vesentlig økt frekvens av matebusser fra eks Heggedal til Vollen/Slemmestad
- Øke trygghet for innbyggerne som bor langs Røykenveien og Slemmestadveien, trafikksikkerhet – se egen omtale nedenfor
- Antall privatbiler på Røykenveien og Slemmestadveien må ned, pr. nå er russtrafikken med økende antall privatbiler og tungtransport til stor hinder for de som velger buss som fremkomstmiddel – ref punkt 4.1 i høringsutkast kampen for klimaet – en bærekraftig utvikling
- Ny, og ferdigstillelse av R134 må ikke gi økt trafikk på Røykenveien og Slemmestadveien til/fra E18, slik Statens vegvesen presenterer i sine analyser om fremtidens trafikkutvikling i kommunen, til stor bekymring innbefatter dette også økt tungtransport på lokalveiene i Asker kommune
- Transportkrevende næringer må ha umiddelbart tilhold og plasseres gjennom ruleringsplaner/detaljplaner og politiske vedtak i umiddelbar nærheten av R134 og eller E18, dette for å redusere tungtrafikk på Slemmestadveien og Røykenveien
- Tilbud og tilrettelegging for sykling og gange som reelt «transporttilbud» må stimuleres mer enn i dag i kommunen, konfliktnivået mellom ulike trafikantgrupper er økende, og i takt med økende sykling og gange. Viser her til de prinsipper som sykkelprosjektet på Nord-Jæren som ferdigstilles 2024. Prinsipper om å skille syklende og gående på en tydelig måte, noe som gir gode og trygge trafikale forhold for alle – alltid.

Heggedal Nærmiljøsentral som har koordinert (Trafikksikkerhetsutvalget langs Røykenveien) gjennom flere år i et godt samarbeidet med flere velforeninger, beboerforeninger, sameier, FAU Heggedal skole, Lokalsamfunnsutvalget Heggedal (LSU), Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening-faggruppa, NAF med prosjektet *Med Hjerte i Halsen*, og med dyktige lokalpolitikere, belyst flere forhold knyttet til bekymringsfulle utviklingstrekk med redusert trafikksikkerhet i tråd med økt trafikkmengde på Røykenveien og Heggedalsveien.

Det er gjennom (svært) mange medieoppslag, brev til- og møter med politisk ledelse i kommunen og videre godt politisk arbeid inn mot Viken fylke.

To enstemmige vedtak i Viken fylkesting (2022 og 2023) legitimerer og viser alvoret i lav trafikksikkerhet på og langs Røykenveien, dvs også reduserte bo- og levemiljøer lokalt langs Vikens mest trafikkerte fylkesvei i Asker kommune.

Våre erfaringer fra flere år med trafikksikkerhetsarbeid lokalt:

- Asker kommune har for liten innflytelse i trafikksikkerhetsarbeid på og langs fylkesveiene i kommunen. Asker kommune må tildeles ansvaret for trafikksikkerheten for sine innbyggere også langs fylkesveier som Slemmestadveien og Røykenveien mfl.
- Statens veivesen Viken Fylke fremstår som «lite» konsekvent i sin behandling av trafikksikkerhetstiltak (ref også kontrollutvalget i Viken Fylkes vurderinger i samme saker), det er stor forskjell i beslutninger av tiltak avhengig av hvilke veier Statens veivesen selv prioriterer. Statensvegvesen opptrer lite lydhøre ovenfor lokalbefolkningen, lag/foreninger og politikere som fremmer krav og forventninger til økt trafikksikkerhet i lokalmiljøet. Vi mener dette svekker omdømme, tillit og samarbeid til våre vegmyndigheter.
- Kollektivreiser blir dyrere og kollektivtilbudet dårligere, bilen blir igjen vinneren, som resultat er antall biler på kommunale og fylkesveier økende til det problematiske
- For mange foreldre kjører sine barn til skolen, Norges Automobilforbund (NAF) Asker og Bærum anbefaler i egen rapport til Asker kommune om å opprette og prioritere hjertesoner i noe gangavstand fra barne- og ungdomsskoler
- Heggedal sentrum har en kraftig økning i privatbilisme, dvs økt lokalkjøring. Dette til økende plager og utfordringer for beboere i området, også sett i fra klima og bærekrafts utvikling
- Vi ber spesielt om at Asker kommune lager egen og realistisk gjennomførbar trafikksikkerhetsplan, også omhandlende trafikksikkerhet for kommunens innbyggere på og langs alle fylkesveier i kommunen.

I Heggedal (1389) bor det ca 6000 innbyggere, på Hovedgården ungdomsskole går det ca 260 ungdommer, på Heggedal barneskole går det ca 440 barn i nærhet til Røykenveien, og på andre siden av Røykenveien for Heggedal skole holder GUI sportsklubb til og har ca 2000 medlemmer med stort idrettsanlegg nært inntil Røykenveien, det er 5 (små og store) barnehager i Heggedal, en svært godt besøkt sykkelpark (Trans`matorn Sykkelpark). Alle medborgere i Heggedal er også trafikanter på Røykenveien, enten som fotgjenger, som syklist, bilister, busspassasjerer, togpassasjerer samt de som tar «matebuss» og båt til/fra Vollen eller Slemmestad.

Vedlagt (siste) vedtak i Viken Fylkesting: PS 45/2023 Trafikksikkerhetstiltak på fylkesvei 167 Røykenveien.

Sverre Aae
Trafikksikkerhetsutvalget langs Røykenveien

PS 45/2023 Trafikksikkerhetstiltak på fylkesvei 167 Røykenveien

Komité for samferdsels innstilling/innspill den 18.09.2023:

Saksordfører: Trine-Lise  stlund Blime (H)

Komité for samferdsel sin innstilling til fylkestinget:

1. Fylkestinget ber fylkesrådet om å fremme en ny anmodning til Statens Vegvesen om å redusere fartsgrensen fra 50 km/t til 40 km/t på fylkesvei 167 Røykenveien, fra tidligere fylkesgrense Buskerud til T sengata.
2. Fylkestinget ber fylkesrådet snarest følge opp saken om at fylket skal få skiltmyndighet på fylkesveiene og komme tilbake til fylkestinget med status på neste fylkestingsm te.
3. Fylkestinget ber fylkesrådet vurdere hvilke øvrige tiltak som kan bidra til økt trafikksikkerhet langs fylkesvei 167 uten å være til unødig hinder for utrykningskjøretøy og nødetater. Som f.eks. gjennomsnittsmålinger av fart og forbedre og sikre sikten ved overganger og kryssningsteder for gående.
4. Fylkestinget ber fylkesrådet å fremme en sak med en helhetlig tilnærming til hvordan man kan øke trafikksikkerheten på fylkesveier rundt skolene i de tre nye fylkene.

Komité for samferdsels behandling i møte den 18.09.2023:

Fylkesrådets innstilling:

Fylkestinget tar saken til orientering, og støtter den samlede faglige vurderingen om   ikke fremme en ny anmodning til Statens vegvesen. Skulle trafikksikkerhet og framkommelighet på strekningen endre seg vil tiltak bli vurdert.

Forslag:

Trine-Lise  stlund Blime (H) fremmet følgende forslag på vegne av samtlige partier i komiteen:

1. Fylkestinget ber fylkesrådet om å fremme en ny anmodning til Statens Vegvesen om å redusere fartsgrensen fra 50 km/t til 40 km/t på fylkesvei 167 Røykenveien, fra tidligere fylkesgrense Buskerud til T sengata.
2. Fylkestinget ber fylkesrådet snarest følge opp saken om at fylket skal få skiltmyndighet på fylkesveiene og komme tilbake til fylkestinget med status på neste fylkestingsm te.
3. Fylkestinget ber fylkesrådet vurdere hvilke øvrige tiltak som kan bidra til økt trafikksikkerhet langs fylkesvei 167 uten å være til unødig hinder for utrykningskjøretøy og nødetater. Som f.eks. gjennomsnittsmålinger av fart og forbedre og sikre sikten ved overganger og kryssningsteder for gående.
4. Fylkestinget ber fylkesrådet å fremme en sak med en helhetlig tilnærming til hvordan man kan øke trafikksikkerheten på fylkesveier rundt skolene i de tre nye fylkene.

Votering:

- Trine-Lise Østlund Blime (H) sitt forslag fikk enstemmig tilslutning.
- Fylkesrådets innstilling ble ikke votert over.

Saksordfører: Trine-Lise Østlund Blime (H)

ASKER KOMMUNE
Postboks 353
1372 ASKER

Dato: 13.12.2023
Saksref: 202310584-2
Deres ref.: 22/16742-4
Side: 1 / 2

Vår saksbehandler: Marit Louise Lindholm
Telefon:
Mobil: +4790547150
E-post: marit.louise.lindholm@banenor.no

Asker kommune - Nå er temaplan Samferdsel og mobilitet for Asker kommune ute på offentlig høring - Bane NORs uttalelse

Vi viser til høring av temaplan for samferdsel og mobilitet datert 23.06.2023.

Bane NOR som jernbanemyndighet mener:

Bane NOR eier og drifter jernbanen i Norge. Gjennom Asker kommune går Spikkestadbanen, Askerbanen og Drammenbanen. Asker er en viktig jernbanekommune. Det pågår nå oppgradering av Røyken og Bondivann stasjoner for å tilrettelegge for at nye tog skal settes i trafikk. Nye tog betyr at plattformene på stasjonene må tilpasses. Når vi gjør tiltak på plattformene, ser vi samtidig på muligheter for å gjennomføre tiltak for universell utforming. Høsten 2022 ble reguleringsplan for Asker vendespor vedtatt av kommunestyret.

Areal- og transportplanlegging

Det er fint at kommunen på en tydelig måte kobler temaplanen for samferdsel og mobilitet opp til plansystemet og den vedtatte arealstrategien. For at flere skal kunne reise med tog er det viktig at kommunen tilrettelegger for stedsutvikling som bidrar til dette. Samtidig er det viktig at samspillet mellom ulike transportformer fungerer bra. Det må planlegges for god tilgjengelighet til våre stasjoner og gange, sykkel og kollektivt må prioriteres. Asker kommune bør i større grad prioritere å bygge ut gang- og sykkelveinettet for sine innbyggere fram til Asker sentrum og jernbanestasjonene. Det er viktig at dette også fungerer i vinterhalvåret.

Alternativ transport (buss for tog)

Når togtrafikken ikke kan kjøre som normalt grunnet planlagte arbeider som betinger toginnstillinger for en kortere eller lengre periode, eller det inntreffer operative hendelser, må det settes inn alternativ transport for å erstatte tog. Alternativ transport vil vanligvis bety buss for tog, i hovedsak buss klasse III. Alternativ transport stopper normalt i nærheten til togstasjonene, og så langt som mulig på bussholdeplasser som gir gode og trafikksikre løsninger for av- og påstigning. Alternativ transport må regnes som kollektivtransport på samme måte som øvrig kollektivtransport, og kommer i tillegg til ordinære busser i rute. Dette er det viktig at man tar med når man snakker om fremkommelighet for buss. Når rutebusser mater inn til jernbanestasjonene betyr dette at vi også må planlegge for en økning i antall busser vi må sette inn ved avvik. Det er viktig at samspillet og sambruken av arealer ved stasjonene fungerer bra. Her er det ofte arealknapphet og det er

viktig at buss for tog også tas med inn i beregningene for å sikre tilstrekkelig kapasitet og ivareta trafiksikkerhet.

Pendlerparkering

Bygging av nye innfartsparkeringsplasser bør vurderes opp mot målene om nullvekst og de klimamålene Norge har forpliktet seg til. Det bør i større grad være fokus på en prising på mer markedsmessig vilkår hvor man betaler for faktisk bruk, samt tilrettelegging og økt tilgjengelighet for myke trafikanter til/fra stasjonen. Det bør legges opp til dynamisk prising og da spesielt i Asker sentrum. Buss har fortsatt et stort potensial i Asker, og Ruter bør i på større grad pilotere, og satse på å bygge reisevaner med buss ved å øke frekvensen på sitt tilbud til Asker sentrum. Dialog- og samarbeidsmøter mellom de ulike aktørene er et positivt tiltak. Utbygging av nye eller utvidelse av eksisterende innfartsparkeringsplasser langs veinettet eller langs jernbanen mener vi ikke nødvendigvis vil løse utfordringene i Asker. Dette gjelder spesielt i de områdene hvor det allerede er et godt utbygd kollektivnett. I områder med dårligere kollektivtilbud bør andre alternativer vurderes og utredes nærmere før det bygges innfartsparkeringsplasser.

Med vennlig hilsen

Åsne Fyhri
ass.sjef Planforvaltning
Drift og vedlikehold

Marit Louise Lindholm
arealplanlegger

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur

From: "ABT" <ab@trafikksikkerhetsforening.no>
Sent: Thu, 14 Dec 2023 11:09:49 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Subject: Høring temaplan
Attachments: Høring temaplan.docx^L Asker.docx

Vedlagt oversendes våre kommentarer til temaplan.

Mvh.

Asker og Bærum trafikksikkerhetsforening

Faggruppen



Asker kommune
post@asker.kommune.no

Vår dato
2023 12 13

Høring – Samferdselsplan for Asker (årstall?) Kommentarer fra Asker og Bærum trafikksikkerhetsforening

Vi viser til hyggelig og informativt møte med de planansvarlige i Asker kommune. På møtet fikk vi anledning til å legge frem vårt syn på planforslaget og komme med forslag til endringer og utdypinger. Selv om høringsfristen var satt til 26 januar 2024, vil i allerede nå komme med våre kommentarer. Vi har forsøkt å lage en punktvis oversikt over kommentarene våre. Vi har lagt hovedvekten på trafikksikkerhetsproblemstillinger og det vi anser som trafikksikkerhetsrelevant.

Skolenære problemstillinger

Vi vil berømme kommunen for arbeidet med sikkerhet og trygghet i skolenære områder. Her synes vi planforslaget er godt.

Målsetting for trafikksikkerhetsarbeidet.

Vi savner i utgangspunktet en målsetting for kommunens trafikksikkerhetsarbeid og ser at det på side 103 i Kunnskapsgrunnlaget er en fin formulering. Fra møtet forstod vi at dette kanskje er en mer relevant kommentar i et Temahefte senere, men formuleringen er god

Temahefte

Vi regner med at de fleste av våre kommentarer vil være viktige i et temahefte om trafikksikkerhet og trygghet for trafikantene i hele kommunen.

Gjennomgang av trafikkulykkessituasjonen

For å illustrere trafikkulykkessituasjonen i kommunen foreslår vi å legge inn et kart med inntegnede ulykker fra for eksempel 2022 (eller siste 4 årsperiode). Slike kart kan enkelt produseres av Statens vegvesen ved bruk av databasen TRULS. De har tidlige bistått ABT med tilsvarende plott. Kartet blir da som det som vises med fartsmålinger. Et slikt kart vil illustrere hvor ulykkene skjer i kommunen på en god måte.

Planen gir en grundig gjennomgang av trafikkulykkesutviklingen i kommunen, men det er noen poenger vi foreslår å utdype. Vi vet at det er et visst bortfall av trafikkulykker i den offentlige statistikken. Dette gjelder først og fremst ulykker med lav skadegrad. Her er det to poeng som bør være av interesse. Først at det er en overrepresentasjon av mindre alvorlige ulykker på det kommunale vegnettet og at særlig sykkelulykker er underrepresentert. Studier gjennomført av Oslo Skade Legevakt (OSL) viser at neppe mer enn 10 % av sykkelulykkene kommer inn i statistikken (oftest der et kjøretøy er involvert). Siden sykkelulykker vil være et prioritert mål for Asker kommune foreslår vi å legge inn et avsnitt om slike ulykker. ABT har også en del kommentarer til planen, som indirekte vil ha betydning for trafikksikkerheten.



Redusert bilbruk

Ved å legge opp til tiltak som øker bruken av kollektivmidler (til lands og til vanns), gange og sykkel vil vi kunne forvente at også antall ulykker hvor personbiler er involvert bli redusert. Dette vil også redusere forurensingsnivået. Kommunen bør også prioritere anlegg for innfartsparkering. Mange i Asker vil sannsynligvis prioritere tog høyere dersom parkeringsmulighetene var bedre.

Økt sykkelbruk

Forholdene ligger godt til rette for å øke sykkelbruken i Asker. Økt sykkelbruk vil også gi bedret helse. For at ikke antall ulykker skal vokse er det viktig i fremtidige planer også å separere gående og syklende. Dette vil gi bedret sikkerhet, og også gjøre anleggene mer attraktive for både syklister og gående. Når kommunen får større antall eldre vil slik separering gjøre det tryggere for eldre å ferdes til fots. Flere og flere bruker EL-sykkel. Kommunen bør her arbeide for å innføre samme avgifter som for EL-biler.

Vi viser til oversendt rapport om sykkelulykker fra TØI, Transport Økonomisk Institutt. Separering av gående og syklende, er omhandlet i vår høring. Samferdselsplanen er en langsiktig plan. Redusert avgift på EL sykler vil sannsynligvis føre til økt sykkelbruk og færre ulykker, spesielt alvorlige ulykker. Dette er et godt miljøtiltak, og viktig i en langsiktig samferdselsplan. Vi foreslår derfor at Asker kommune jobber med tiltak som øker sykkelbruk, herunder støtteordninger for innkjøp av sykler og momsfristak på sykler/el-sykler og tar opp dette som en drøftingssak.

Drift og vedlikehold

Dette er forhold som bør prioriteres høyere. Bedret vintervedlikehold vil gi sikkerhetsgevinst og bedre fremkommeligheten for både gående og syklende. Særlig viktig blir det å påse at fortau får minst like god vinterdrift som vegbanen. Sykkelbruken om vinteren er lav, men kan økes ved riktige tiltak for å øke friksjonen. Sommervedlikehold er også viktig. Vi vet at det er høye verdier når det gjelder dekkstøv og mikroplast. Dette er først og fremst et problem langs Europa- og fylkesveier, men har også betydning for kommunale veier med høy trafikk

Planlegging generelt

Det er viktig at det allerede i overordnede planer sikres tilstrekkelig areal for å få gode og trafikksikre løsninger. Likeledes bør det arbeides for at utbyggere i større grad deltar i finansieringen av gode og trygge trafikkløsninger.

Vi savner også en diskusjon av ulykkestyper på ulike vegtyper. Litt generelt sagt er det først og fremst fotgjenger og sykkelulykker på det kommunale vegnettet, utforkjørings- og møteulykker (samt kryssulykker) på fylkesvegnettet og påkjøring bakfra ulykker på det statlige vegnettet. Langt de fleste rapporterte ulykkene skjer på vegnett der fylket og staten har ansvaret for gjennomføring av tiltak. For å kunne bedre trafikksikkerhetssituasjonen i Asker mener vi at et samarbeid mellom disse etatene vil være viktig.

Viltulykker

Så vidt vi kan se er ikke viltulykker nevnt i rapporten. Dette er et stort problem særlig i Røyken og Hurum (E134). Vi har tidligere i samarbeid med kommunen befart problemstillinger og bedt Statens vegvesen om å gjennomføre tiltak



Vennlig hilsen,

*Asker og Bærum Trafikksikkerhetsforening
Faggruppen*

Sendes kun som epost.

ASKER KOMMUNE
Katrineåsveien 20
3440 RØYKEN

Vår ref.: 710697/2023 - 2023/42370
Deres ref.: 22/16742
Dato: 15.12.2023

Asker kommune - Temaplan for samferdsel og mobilitet - Offentlig høring - Uttalelse

Vi viser til oversendelse fra Asker kommune av Temaplan for samferdsel og mobilitet.

Temaplan for Samferdsel og mobilitet er en strategisk plan som gir retning for hvordan Asker kommune skal lykkes med målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover. Det er definert fire innsatsområder i temaplanen som beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene: Reduksjon av transportbehovet, Grønn mobilitet, Kvalitet på kommunale veianlegg og Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger.

Temaplanen er vurdert ut fra fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet, forvalter av fylkesveg og som fagmyndighet for kulturminnevern. Fylkeskommunen har følgende merknader:

Samferdsel

Viken fylkeskommunes synes det er positivt at Asker kommune lager en temaplan for samferdsel og mobilitet. Fylkeskommunen har ingen spesielle innspill eller merknader til temaplanen utover at den signaliserer en rekke gode intensjoner. Vi vil imidlertid minne om Fylkesrådets vedtakspunkt 2 i uttalelsen til kommuneplanens areadel (mai 2023) der det uttales bekymring for begrenset styringsmulighet. Temaplan for samferdsel og mobilitet bør i så måte kunne bidra til økt mulighet for måloppnåelse dersom den følges opp i praksis.

- 2. Viken fylkeskommune kan ikke se at de juridiske dokumentene (planbestemmelser og plankart) følger tilstrekkelig opp overordnede føringer for areal- og transport, slik de er beskrevet i planbeskrivelsen og nedfelt i kommuneplanens samfunnsdel. Den foreslåtte arealdisponeringen begrenser kommunens og fylkeskommunens mulighet for å styre utviklingen av areal og transport og kommunens mulighet for å nå de definerte målene i satsingsområdene. Foreslått arealbruk vil påvirke transportbehov, reisemiddelvalg og vanskeliggjøre måloppnåelse for nullvekst og grønn mobilitet.*

PLAN Avdeling for kommunale planer

Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO
Telefon: 32 30 00 00

E-post: post@viken.no
Internett: www.viken.no
Org.nr.: 921693230

Tidligere vedtatt Temaplan for sykkel

Asker kommune har tidligere vedtatt en temaplan for sykkel, som i større grad kunne vært innarbeidet i temaplan for samferdsel og mobilitet for hele nye Asker kommune.

Kulturarv

Samferdselsanlegg er arealkrevende og kan være utfordrende for kulturlandskap og kulturmiljøer. Vi ser det som positivt at det i temaplanen legges stor vekt på å minke transportbehovet, på denne måten kan nye arealinngrep begrenses. Vegutbygging får ofte store konsekvenser for kulturlandskapet.

Når det fortettes ved knutepunkter er viktig at det tas hensyn til kulturminner og at de brukes som ressurs i stedsutviklingen.

I Asker er det flere verneverdige veifar. Oppgradering til nyere standard er ikke alltid forenelig med hensyn til veiene som kulturminner.

I temaplanen er det en figur som viser sammenheng med andre temaplaner. Her bør kulturminneplanen også nevnes, siden knutepunktfortetting og samferdselstiltak ofte kan få store konsekvenser for kulturlandskap og kulturmiljø.

Vi viser til arealstrategi A2 i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus - *Utvikle prioriterte vekstområder med bykvalitet*: «...Eksisterende bebyggelse og bymiljøer, med visuelt mangfold og historiske spor, kan være virkemidler når kvaliteten i byer og tettsteder skal styrkes. Stedenes særpreg bør brukes aktivt i planleggingen» og retningslinje R7 - *Kvalitetskrav til arealutviklingen*: «.....Det legges til rette for en attraktiv by- og tettstedsutvikling med ivaretagelse av viktige blågrønne strukturer, kulturminner og kulturmiljøer»

Vi viser også til regionale planretningslinjer for ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer i tettstedsutviklingen i Regional plan for kulturminner i Akershus, som er knyttet opp mot retningslinje R7 i regional plan for areal og transport. Retningslinjene forventer at kulturminneverdier kartlegges, at viktige kulturminner bevares og at ny bebyggelse i tilknytning til kulturminner og bevaringsområder utformes og integreres slik at man oppnår et godt samspill mellom ny og gammel bebyggelse.

Friluftsliv og fysisk aktivitet

Aktive hverdagsreiser

Asker kommune kan med fordel løfte satsing på aktive hverdagsreiser høyere opp i temaplanen, som et tydelig mål eller eget innsatsområde i temaplan for samferdsel og mobilitet. I høringsforslaget fremmes sykkel og gange som et lite punkt under Grønn mobilitet. Som omtalt i kapittel 4.2 og 8.2 vil det å få flere til å velge sykkel eller gange på hele eller deler av reisen til og fra for eksempel jobb, skole, handel og fritidsaktiviteter gi et stort bidrag til nå målene om daglig fysisk aktivitet, i tillegg til å redusere andelen bilreiser.

Temaplan for samferdsel og mobilitet bør bidra til en samordnet innsats mellom tiltak for å øke andelen reiser med sykkel, gange og kollektiv, og tiltak for å øke tilgang til og deltagelse i fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv og andre kultur- og fritidsaktiviteter.

Friluftslivets ferdselsårer

Asker kommune er i gang med å utarbeide plan for friluftslivets ferdselsårer. Dette inkluderer både turruter, sykkelruter og skiløyper i kommunen, og vil være et viktig bidrag for å gjøre det attraktivt å gå eller sykle i hverdagen både til jobb, skole og nærturområder på fritiden. Turveier, stier og snarveier i nærområdene bør ses på som en del av og kobles sammen med øvrig gang- og sykkelveinett i kommunen. Det er viktig å tenke på opplevelseskvaliteter langs gang-sykkelveier og turveier, og ikke bare sikkerhet, for å gjøre det motiverende for flere. God samordning med plan for friluftslivets ferdselsårer blir derfor et viktig tiltak for oppfølging av strategier i planen. Det er positivt at planen belyser viktigheten av smett og snarveier. I enkelte tilfeller vil det være mer relevant å tilrettelegge sammenkoblinger av turveier og stier, som gir mindre inngrep, er mer tilpasset terreng og omgivelser enn full utbygging av gang-sykkelvei.

Vennlig hilsen

Mads Jørgen Lindahl

Seniorrådgiver

From: "Unn Orstein" <unn.orstein@gmail.com>
Sent: Fri, 15 Dec 2023 10:08:05 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Cc: "Ingvild Hegrenæs" <Ingvild.Hegrenaes@asker.kommune.no>; "Martin Refsnes Martinsen" <Martin.Martinsen@asker.kommune.no>; "Erling Guderud" <Erling.Guderud@asker.kommune.no>; "Per Øystein Funderud" <Per.Oystein.Funderud@asker.kommune.no>
Subject: Temaplan Samferdsel og mobilitet - hørings merknader Sak 22/16742
Attachments: 2023-12-15 Temaplan samferdsel og mobilitet - høringskommentarer fra Asker Elveforum.pdf

Hei

Asker Elveforum bidrar med forslag til strategier og handlinger, vennligst se vedlagt høringsmerknader.

Angående strategier og handlinger så er mye lovpålagt (bl.a. Vannressursloven og Vannforskriften), behandlet i andre temaplaner eller er opplagt løpende drift.

Men vi håper likevel at vi kan bidra til et større søkelys på forholdet mellom veiinfrastruktur og blågrønn struktur i hele organisasjonen og blant politkerne - da er temaplaner viktig.

Vennlig hilsen
Unn Orstein
Asker Elveforum

Merknader til høringsutkast Temaplan samferdsel og mobilitet –2024 - 2035

Innledning

Asker Elveforum bidrar med kommentar til høringsutkastet innen den utsatte fristen 26.01.2024.

Kunnskapsgrunnlaget er lest og vi mener det er et lesverdig dokument som vi oppfatter er grundig, lettlest og gir god oversikt. Temaplanen er mer «uoversiktlig». Det var nødvendig å «dissekere» i tabellform for å få oversikten og sortere våre kommentarer.

Temaplanen inneholder mange handlinger og det mener vi er nødvendig. De fleste strategiene er jo opplagte og nødvendige. Vi savner enda mer søkelys på hva strategiene krever av handling.

Vi håper at handlingsplaner allerede er produsert - slik at prosjekter ligger i startgropen. Det haster.

Handlingene utløst av strategiene må bidra til blant annet:

- Vassdragene har god miljøtilstand innen 2027 for å oppnå kravene i Vannforskriften
- Regional plan for Areal og Transport 2015 som er opptatt av at de blågrønne strukturene skal bevares i vekstområdene
- FNs tiår for naturestaurering 2021 – 2031 og Montreal avtalen fra COP 15 vedtatt desember 2022

Våre kommentarer er beskrevet mer utfyllende etter tabelloversikten.

Samferdsel og mobilitet Strategi <i>Nye forslag i italic</i>	Handling nevnt av kommunen	Handling pågår (?) (kommunen)	<i>Forslag til handlinger</i>
Reduksjon av transportbehovet			
Minimere innbyggernes transportbehov	Stedsutvikling Arealdisponering Kortreiste arbeidsplasser	Knutepunkt, bybånd, næringsarealer	
Redusere næringstransport	Effektiv varelogistikk Eff renovasjonstransport Løse masseforvaltning		
Høyne terskel for å bruke bil	Måltrettet parkeringspolitikk. Makskrav til antall parkeringsplasser ved boliger (ikke parkering til alle).	Ref. Vestre Billingstad Incentivordninger for kommunens ansatte	
Redusere behov for bil	Bildelingsordninger	Økt frekvens kollektivt	
Grønn mobilitet			
Øke gang og sykling	Bygge infrastruktur Incentivordninger Bevisstgjøring	Oppgradere smettveier Skille sykkel og gange Belysning Sykkelparkering Vintervedlikehold Miljøgater Dusj på jobben	<i>G/s-veier som lange broer G/s-vei ved Dikemark og Sem hvor arealer mangler. Lete etter/ oppgradere smettveiene og lokale skogstier.</i>

Satse på innfartsparkering	Etablere pendlerparkering Utarbeide oversikt over parkeringsarealer	Bedre bussholdeplasser	<i>Ikke fjerne innfartsparkeringen på Askerholmen.</i>
Økt transport på fjorden	Bedre kaianlegg	Sætre, Fornebu Økt frekvens	
Tungtransport bruker el eller lav utslipp	Arealplanlegging	Ladestasjoner	
Kvalitet på kommunale veianlegg			
<i>Bevare blågrønne strukturer mellom vei og vassdrag</i>	<i>.. som bidrar til infiltrasjon av avrenning, flomspredding og hindrer mikroplast å nå vassdrag.</i>	GPS styring i traktorer Bruke lovverk og forskrifter innen miljøkrav	<i>Fjerne fremmede arter ved jevnlig skjøtsel. Haster: Askerelva, Fusdalbekken</i>
<i>Stedstilpasning ved nye anlegg</i>	<i>Minst mulig naturinngrep</i>		<i>Inkludere buffersoner mellom natur og inngrep.</i>
Forlenge levetid på veier	Vedlikehold		<i>Øke budsjettene. Ugress mellom vei og kantsten ...</i>
Forebygge skade på veier	Klimatilpasning Vedlikehold		<i>Broer erstatte kulverter/fyllinger Brofundamenter - god avstand</i>
Bedre trafiksikkerhet	Tiltak ved formålsbygg	Hjertesoner mm	
Bedre fremkommelighet i knutepunkter/sentrumsveier	Planlegging Drift og vedlikehold	Teknologi for bussprioritering	<i>Rundkjøring Semsveien/Kirkeveien</i>
<i>Bedre drift av sentrumsområdene</i>		Garantiskjøtsel i 3 år.	<i>Redusere omfang av parkslirekne i Sætre. Delta i planene for Øra og Høn.</i>
Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger			
Prioritere riktig	Innhente kunnskap		
Nå målene	Pådriver for ny teknologi		
Dele behov, erfaringer og kunnskap	Faste samarbeids- plattformer		
Bevisstgjøre innbyggerne			
Teste innovative løsninger	Forsøksprosjekter		
Kommunens innsats til fornying/vedlikehold fylkesveier			
<i>Bidra til rundkjøring Kirkeveien/Semsveien</i>			<i>Starte arbeid med ny reguleringsplan fordi eksisterende har inkurier.</i>

Kvalitet på kommunale veianlegg og grønn mobilitet

1. Ny strategi: Bevare blågrønne strukturer mellom vei og vassdrag

Se argumenter nedenfor og flere andre temaplaner.

Stedstilpasse g/s-veier – handling for strategien «Øke gang og sykling»

G/s-veier må stedstilpasses for å minimere inngrep i kantsonen langs vassdrag. Det er viktigere enn at veinormalen alltid skal følges. Stedstilpasset g/s-veier øker opplevelsen og gjør det mer attraktivt å gå, inkludert gå lengre distanser fra hjem til jobb/tog/buss/barnehage/skole/aktiviteter mm.

G/s-veier må bygges som broer når vassdrag krysses – med så lange spenn som mulig for god faunapassasje. Det gjelder også langs vann der hvor fortau mangler (Nordvannet, Dikemark).

Det må bygges bro over Fusdalbekken når GSG1 på Hønsjordet oppdateres fra anleggsvei til g/s-vei! Den er regulert som bro og må for all del ikke omgås ved dispensasjon.

Smettveier og opplevelsesbroer må vurderes som alternativ for å begrense inngrep. Det er mange eksempler fra Oslo med blant annet hengebroer.

2. Ny strategi - Stedstilpasse veier og g/s-veier

Veier (inkl. g/s-veier) må stedstilpasses for å minimere inngrep i kantsonen langs vassdrag. Det er viktigere enn at veinormalen alltid skal følges. Broer må bygges i stedet for kulvert/fyllinger. Det er også viktig for samfunnssikkerhet mot flom, tilstrekkelig infiltrasjon soner for mikroplast/forurensning og for å ha bufferzoner som kan kantklippes.

Handling - Innfartsparkering på Askerholmen

Temaplanen er opptatt av innfartsparkering. Vi er opptatt av at Askerholmen ikke bygges ned med blokker som ytterligere reduserer den smale vegetasjonssonen langs Askerelva. Innfartsparkeringen slik den er i dag i kombinasjon med Varmestua må bevares. Området bidrar til grønnstrukturen langs vassdraget. Det er nødvendig når g/s-veien og Varmestua er lagt så tett på elvekanten.

3. Ny strategi: Bedre drift av sentrumsområdene (ref. Kunnskapsgrunnlaget)

Neselva, Askerelva, Bøbekken, Hegga, Sætreelva mm renner gjennom sentrumsområdene. Langs vassdrag skal det være naturlige vegetasjonssoner og bufferzoner. Stell av bufferzoner og fjerning av søppel er viktige handlinger. Noen få ganger er det nødvendig med tiltak i kantsonen. Skjøtselsplaner må utarbeides av fagfolk.

Det er flere sentrumsområder under utvikling som bl.a. Øra ved Sætreelva, Røyken sentrum ved Hegga, Slemmestad ved Bøbekken og Høn nærsenter ved Fusedalbekkefelt. Er det god samhandling internt i kommunen for å sikre god fremtidig drift?

Handling – fjerne fremmede arter

Kantslått senest i slutten av juli og i august er nødvendig for å holde kanadagullris, burot, tistler mm i sjakk slike at de ikke infiltrerer kantsonen langs vassdrag og spres seg unødige.

Kantslått bidrar til estetikken i urbane strøk, g/s-veier og generelle opplevelser. Burot er et fysisk problem for mange.

Parkslirekne i Sætreelva er en del av kommunens driftansvar i Sætre sentrum. Det finnes løsninger for å redusere og begrense spredning, ref. flere brev fra Asker Elveforum i saken.

Det er viktig å ikke skylde på budsjettproblemer fordi kostnader til vedlikehold og reparasjoner skyves til senere budsjetter. I mange tilfelle mener vi at skoleelver, studenter kan bidra i sommerhalvåret.

Kommunens innsats til fornying/vedlikehold av fylkesveier

4. Ny strategi – Bidra til rundkjøring Semsveien/Kirkeveien

Rundkjøring er regulert i 2017, men det er behov for å oppdatere reguleringsplanen fordi den inneholder mange inkurier. Kirkeveien må bli liggende i dagens trase fordi planen via Gml. Drammensvei ikke er mulig av svært mange grunner. Kommunen må starte oppdatering (hvis ikke allerede i gang).

Det haster å få flyttet fylkesveien Semsveien høyere i terrenget slik som reguleringsplanen viser. Askerelva undergraver fundamentet og det oppleves at veien kan rase ut når som helst. Semsveien er en særskilt viktig vei.

Vennlig hilsen
Asker Elveforum

Unn Orstein

Fra: [Flaaten](#)
Til: [Postmottak Asker kommune](#)
Kopi: [Lisbeth Stokke Fjeldly](#); [Martin Refsnes Martinsen](#); ingvild.hegrenes@asker.kommune.no
Emne: Temaplan Samferdsel og mobilitet Asker Kommune off. høring.
Dato: 15. desember 2023 21:39:41

Høringsuttalelse Temaplan Samferdsel

Asker Stasjon og Omegn Vel vil fremheve Temaplan Samferdsel som særlig viktig i vellets område i og omkring Asker sentrum. Som vellet tidligere har påpekt har området store trafikale utfordringer. Det gjelder særlig rush-trafikken morgen og ettermiddag der "ringveien" rundt sentrum preges av stillestående kø i TIMESVIS. Andre problemstillinger er knyttet til manglende parkeringsplasser, glatte fortauer om vinteren, tidvis tung anleggstrafikk og koninuerlig redusert fremkommelighet p.g.a. byggeprosjekter i sentrum. Om sommeren gjør særlig el-sparkesyklene fortauer og gangveier utrygge for gående da det ofte kjøres altfor fort. Forholdene kan skape trafikkfarlige situasjoner. Vellet vil oppfordre til varsomhet med redusert gatebelysning - spesielt i de mørke vintermånedene. Godt vintervedlikehold med tidlig brøyting etter tunge snefall og strøing på glattis er særdeles viktig. Tiltaket med støpt autovern og håndløper nederst i Gamle Drammensvei ("Askerbrubakken") samt fartsmåler øverst i Gamle Drammensvei ("Ånnerudbakken") er eksempler på gode trafiksikkerhetstiltak! Vellet frykter derimot at nye Føyka Barnehage planlagt med nær dobbelt så mange barn og redusert antall parkeringsplasser lett vil skape trafikkfarlige situasjoner i Gamle Drammensvei, ikke minst i vinterhalvåret på glatt føre i mørke vintermorgener.

Vellet er generelt opptatt at man finner frem til optimale løsninger på lokale samferdselsutfordringer som påpekt foran, gjerne i dialog med Vellene og berørte innbyggere og lokalsamfunn. Dette gjelder ikke minst på innsatsområdene i temaplanen:

- - GRØNN MOBILITET
 - REDUKSJON AV TRANSPORTBEHOVET
 - KVALITETEN PÅ KOMMUNALE VEIANLEGG
 - KUNNSKAP - INNOVATIVE LØSNINGER - SAMARBEID

På tiltak i innsatsområdene er Vellet særlig fokusert på at det prioriteres tiltak som virkelig har reell effekt, og der resultatene pr. anvendt krone blir størst mulig. Dette gjelder ikke minst på tiltak for grønn mobilitet - her må man velge prosjekter som virker og ikke falle for høyprofilerte og populistiske tiltak som enkeltgrupper fremmer, men der effekten kanskje ikke er tilstrekkelig utredet. Et eksempel på et slikt tiltak er kanskje Tier-sparkesyklene. Har bruken redusert bilbruk, eller har det redusert gange, sykkel og kollektivreiser? Og hva har skadefrekvensen vært? Hvilken læringseffekt har tiltaket hatt iht evaluering?

I mange tettsteder har man konstatert at gratis kollektive TRANSPORT alternativer lokalt har redusert biltrafikken betydelig, og samtidig minsket forurensingen. I tillegg et positivt bidrag til de flere eldre som gjerne benytter bil pga mobilitet.

I Tyskland er det stor suksess med sterkt redusert månedskort som dekker off.transport.

Vellet imøteser en fortsatt god konstruktiv og postivi dialog med kommunen om problemstillinger og håndfaste godt begrunnede tiltak innenfor Vellets område

som bør virke som forutsatt.

Hilsener

Asker S. & Omegn Vel

Nils H.Flaaten

Styrets leder

Høringssvar -Temaplan for samferdsel og mobilitet-Asker kommune

Trafikkulykker er et alvorlig samfunnsproblem og en folkehelseutfordring. Nullvisjonen, visjonen om null antall drepte og hardt skadde i norske vegtrafikkulykker, ligger til grunn for trafiksikkerhetsarbeidet i Norge. Trygg Trafikk er en uavhengig og landsdekkende medlemsorganisasjon som arbeider for at færrest mulig skal omkomme eller skade seg i trafikken. Trygg Trafikk Viken er opptatt av at trafiksikkerhet ivaretas i alle relevante prosesser og planer.

Kommunenes roller i trafiksikkerhetsarbeidet

Trafiksikkerhet er et tverrfaglig og -sektorielt samfunnsområde. Kommunen har dermed flere roller og oppgaver som innebærer at dere direkte eller indirekte kan bedre trafiksikkerheten for deres innbyggere. **Trafiksikkerhet inngår i kommunal og regional planlegging.** Rollen som veieier står sentralt, men kommunen kan også påvirke trafiksikkerheten gjennom rollene som skole- og barnehageeier, arbeidsgiver, transportkjøper og folkehelseaktør.

Asker kommune ble i 2017 godkjent som Trafiksikker kommune. Trafiksikker kommune er en godkjenningssordning utviklet av Trygg Trafikk, og er forankret i Nasjonal transportplan (2022-2033) og Nasjonal tiltaksplan for trafiksikkerhet på veg (2022-2025). Hensikten er å utvikle et systematisk og tverrsektorielt trafiksikkerhetsarbeid i hele virksomheten. Kommunen skulle vært regodkjent i 2020 ettersom godkjenningen kun varer i 3 år, og vi anbefaler derfor at dette arbeidet starter opp igjen når ny plan er vedtatt og tiltaksdelen skal igangsettes. Asker kommune har siden godkjenningen fått med de gamle kommunene Røyken og Hurum som i sin tid ikke var godkjent som trafiksikker kommune.

Prioriter sårbare trafikanter og holdningsskapende arbeid.

Økt sykkelbruk og gange vil kunne føre til økt antall drepte og skadde, om det ikke gjennomføres tiltak som motvirker dette. Det er derfor behov for å prioritere sårbare trafikanter med forhøyet ulykkesrisiko, spesielt fotgjengere og syklistene. For at ikke nullvekstmålet skal gå på bekostning av nullvisjonen stiller dette derfor høye krav til infrastruktur, opplæring og trafikantenes adferd. Dette vil igjen kunne bidra positivt til nullvekstmålet, fordi det er sannsynlig at flere vil velge å sykle og gå dersom trafiksikkerheten blir bedre, og bidrar dermed også til bedre folkehelse.

Trygge skoleveier og nærmiljø

Barnas transportplan i Nasjonal transportplan framhever at god areal- og transportplanlegging tar hensyn til barns behov, og at barn skal trekkes inn i planprosesser etter plan- og bygningsloven. **Trygg Trafikk anbefaler at barns behov og involvering vektlegges i tidlig planleggingsfase.** Dette vil ofte være avgjørende for at skoleveier og nærmiljøer etableres på barns premisser. Trygg Trafikk anbefaler spesielt å involvere barn i tiltaket «Hjertesone» om skal gjøre det tryggere for barn å sykle og gå, samt redusere bilkjøring rundt skoler og andre steder barn ferdes.

Vi ønsker kommunen lykke til med ferdigstilling av planen og ser frem til et videre samarbeid om trafiksikkerhet.

Med vennlig hilsen
Trygg Trafikk Viken

Hans Martin Sørensen
Spesialrådgiver

Unn Orstein
Biterudveien 23A
1384 Asker
95276296

Asker kommune
post@asker.kommune.no

Asker, 02.01.2024

Sak: 22/16742

Kommentar til Temaplan Samferdsel og mobilitet

Som senior (76) og generelt samfunnsengasjert bidrar jeg med høringskommentarer til temaplanen om samferdsel og mobilitet innen fristen 26.01.2024.

Kunnskapsgrunnlaget er lesverdig og oppfattet som godt, men det er grunnlag for å kommentere temaplanen – som jeg har oppsummert i vedlagte tabell for å få oversikt. Det er svært bra at temaplanen inneholder mange handlinger inkludert i strategioverskriftene, i teksten og i Kunnskapsgrunnlaget. Det gir mulighet for å foreslå flere handlinger.

Jeg kommenter: «Høyne terskel for å bruke bil», «Redusere behovet for bil» og «Øke gang og sykling».

Bil er en nødvendighet i Asker for et aktivt sosialt liv utover jobben – for de fleste. Det er behov for parkeringsplasser ved enebolig, rekkehus, blokkbebyggelse, pendlerparkering, utfartsparkering, ved skoler/kulturhus mm. De som ikke har bil – har som regel venner eller familie som bidrar ved behov.

Seniorer i blokkbebyggelse trenger spesielt bil og det må også være gjesteplasser og HC-plasser.

Håndverkere må få parkere sine nødvendige biler. Barnefamilier har vel også behov for bil?

Parkeringsplasser kan også brukes til sykkelparkering for det økte antall 3-hjuls, store lastesykler, rullestol og økende antall små elektriske fremkomstmidler.

Det oppfattes at styringspartiene mener (ref. bla. Formannskapsmøte 05.12.2023) at bil er et nødvendig verktøy i hverdagen samtidig med fortsatt fokus på å minimere bruk av bil til jobbreiser. Parkeringnormen ble justert ved vedtak 13.06.2023, men den bør vurderes på nytt. Prosjekter som ikke er detaljregulert, haster det med å vurdere ut fra negative erfaringer på Vestre Billingstad (vedtatt i 2018) som bare er delvis ferdig utbygd.

1. «Øke gang og sykling»

Det er viktig å fortsette innsatsen for å motivere til å gå hele året og sykle så mye som mulig. Det er ikke minst en stor folkehelsegevinst.

Kommunen bør gjøre mer for at gangveier og smettveier er attraktive som gjør at «lange» etapper oppleves korte og attraktive. Jeg har tidligere levert forslag uten at noe skjer. Fokus og budsjett bør øke.

Det må være trygt å bevege seg: Mange av g/s-veiene er nå relativt smale med den økte trafikken (gange, mange forskjellige type sykler, mikromobilitet, rullestol, rullator og små elektriske kjøretøy). Men det mangler plass til utvidelse.

1. Det må være innsats på eksisterende sidearealer - slik at mindre hendelser ikke får store konsekvenser (høye asfaltkanter, bratte grøfter, høy fortauskant etc. som resulterer i ulykker).
2. Nye reguleringsplaner må ha høyt fokus for å bevare vegetasjon og andre opplevelsespunkter som gjør g/s-veiene til attraktive turveier. (Arkitekt Jan Gehls tanker, som presentert nylig i serien Byenes mester på NRK, er også aktuelt utenfor byenes gater.)

Noen muligheter som må gripes nå i pågående og nær fremtids prosjekter:

3. Hønsjordet hvor det er bekk/overvann fra Landås til Fusdalbekken som kan brukes for en park og en fantastisk turvei internt i området og turvei til Asker sentrum.
4. Midlertidig anleggsvei på Hønsjordet må tilbakeføres til den regulerte SGS1 som skal gå i bro over Fusdalbekken med naturlig vegetasjon.
5. Den gamle togtraseen fra 1872 ligger urørt og kan bli en flott turvei fra Landås til sentrum ved å installere en kulvert under lokaltoglinjen der hvor tog går inn i tunnel. Det antar jeg må bli nødvendig for utbyggingen på Landås L3 (future built prosjekt) og Landås Øst. Ref. også pågående sak om bruk av Asker terrasse for all g/s-vei trafikk fra Landåsfeltet.
6. G/s-vei på bro langs Nordvannet på Dikemark.
7. Utvikling i Røyken sentrum, mange innspill i høringen.

Andre muligheter:

8. En bro over Verkenselva ved Særefossen, eksisterende gammel ferdselsvei/stier gir kort turvei fra Heggedal til Borgen. Sti på motsatt side av Gjellumvannet bør også utvikles.
9. Metalltrapper i bratt skråning fra Fredbos vei til Borgen.
10. G/s-vei Nærnes – Slemmestad.

2. «Høyne terskelen for å bruk bil» ved «målrettet parkeringspolitikk»

Temaplanen henviser til en «målrettet parkeringspolitikk». Kommunen ønsker at eneboliger brukes til barnefamilier. Men bolig er også følelsen for sitt hjem. Besteforeldre har plassbehov for sine barnebarn, hele familien som kommer langveis fra og søndagsmiddager. Sterke familieband bidrar til en bedre alderdom. Livskvalitet kan som regel bety å bli boende så lenge som mulig – stelle i hagen, dyrke grønnsaker, kontakt med nabomiljø, klare seg i sitt vante miljø til man enten dør, trenger omsorgsbolig eller sykehjem.

Når man tar steget til leilighet vil det for de fleste være behov for en parkeringsplass for seg selv og for gjester/familie. Parkering for lettvinnt dropp-inn gjester/familie er et minimum.

Makskravet til antall parkeringsplasser ved nye reguleringsplaner har store konsekvenser som ikke oppfattes å være tilstrekkelig analysert eller er forenlig med at «eneboligene skal tømmes for seniorer» og at seniorene skal bo i de nye drabantbyene på Vestre Billingstad, Landås, Høn eller i de nye sentrene Slemmestad/Røyken/Spikkestad/Sætre.

Seniorer skal leve aktive, sosiale liv for å kunne være frisk så lenge så mulig. Særbo kjærestepar er ny norm. Familie og venner skal hjelpe seniorer inntil de er sterkt pleietrengende – er forventningene. I hele fasen er det behov for parkering. Det er også behov for rikelig med parkering ved sykehjem/omsorgsboliger for dropp-inn av venner og familier. I tillegg må de ansatte som gjerne bor litt langt unna må få lov til å kjøre bil, spesielt vinterstid.

Det kan ikke forutsettes at naboene skal dekke det behovet som familie og venner utgjør.

Stabile bomiljøer er særs viktig for trivsel og for forsvarlig drift. Små leiligheter for unge kjøpere uten bil er midlertidige stoppesteder for flertallet.

Sameierstyrer har store jobber på frivillig basis. Vedlikehold, driftskostnader, kontrakter om tjenester og investeringer i større vedlikehold og energiøkonomisering er krevende jobber. Det krever kompetanse og forhandlings- kapasitet og stayer evner. Spesielt i starten trengs det kompetanse for å avdekke feil og sikre oppretting. Mange forskjellige kulturer øker som regel utfordringene. Sameierstyrene sliter hvis det er mye utskifting og store forskjeller i forventninger.

1. Det må bygges attraktive miljøer med god arkitektur og utemiljø for å få en god befolkningsmiks og stabile miljøer.
2. Hjemmehjelp/hjemmesykepleiere må kunne parkere raskt og tett på inngangsdører – ikke lete i et garasjeanlegg hvor man må ha adgangskort.
3. Gjester og korttidsparkering må få plass – det må også være plass utenfor lukket garasjeanlegg.
4. Parkeringsnormen må endres til minimumstall for beboer, HC, gjesteparkering – separat.
5. Et utbyggingsområde utenfor sentrumskjernen må dimensjoneres for minimum 1 parkeringsplass pr. leilighet for å ha fleksibilitet for forskjellig behov i et lengre tidsperspektiv (Høn-Landås er utenfor sentrum – selv om kommunen definerer Asker sentrum med 2 km radius).
6. Hvis det p.g.a stedstilpasning er vanskelig med tilstrekkelig parkering i kjelleretasje må det være areal på bakkeplan.
7. Utendørs parkeringsareal for gjester er fleksible arealer – som gir lys og rom til området og kan bidra til overvannsproblematikk og grønnstruktur (plante trær).
8. Utendørsparkering er enklere for gjester.
9. Utendørs parkeringsareal for en del av beboerne bidrar som ovenfor og gir stor fleksibilitet og reserveareal.
10. Parkeringsarealene bør sees på som positive elementer.
11. Parkeringspolitikk må være gulrot og ikke pisk/forskjellsbehandling og høye priser ved videresalg.
12. Reduksjon i jobbreisen må håndteres separat fra antall parkeringsplasser i nye blokkmiljøer.
13. Boligprogrammet i arealplanen må revideres for å ikke øke utbyggeres forventinger og derfor høye tomtepriser. Men er det for sent da det i juni 2023 ble vedtatt et program med ca. 18 000 boliger?
14. Boligprogrammet og antall etasjer bør revurderes for å få gode bomiljøer.
15. Villaveier i nabolaget må ikke plages med fremmedparkering – bl.a. med hensyn til barn i strøket.
16. Interne veier på nye boligfelt kan lages brede nok for parkering.
17. Boligfelt må bygges med trivelig gangavstand til kollektivtilbud eller få et godt nytt tilbud.

Asker er ikke urbant, og vi har vinter. Folk er aktive/sosiale/har kjæresten/ nedsatt funksjonsevne, eldre, barnefamilier. Særbopar trenger 2 parkerings-plasser hvert sted. Unge enslige kan ha 3-4 sykler i stedet for bil. Bildelingsordninger er ikke løsning for de fleste barnefamilier (bl.a. p.g.a. barneseter) med barn som må kjøres/hentes til aktiviteter. Nye sosiale boformer og bildelingsordninger er eksperimenter med en stor befolkningsmasse – inkludert barn. Asker kommune bør ikke bidra til forskjells-behandling og at parkeringsplass selges til høystbydende gjerne 3+ x kostpris.

18. Parkeringsnormen må ikke brukes for å høyne terskelen for å bruke bil. Maks norm blir feil. Det må finnes andre virkemidler og nåværende norm må endres. Men kanskje for sent for en del nye store prosjekter. Men noe må endres for å bidra til gode bomiljøer for seniorer, barnefamilier, innvandrere, enslige og folk som har behov for hjelp.
19. Spikkestad Masterplan bør vurderes i forhold til nye erfaringer.
20. Landås L3 – L6, Høn og Fusedalskogen skal alle gjennom en detaljregulering og parkeringsnormen må revurderes.
21. Nye krav til parkeringsareal pr bil fra SINTEF bør føre til en revurdering av antall etasjer/leiligheter pr bygg (som kan forbedre bokvalitet/bomiljø/sosiale boformer).
22. Nye byggeregler om håndtering av overvann i TEK og SAK fra 01.01.2024 kan muligens bidra til at utbyggere ser verdien i en kombinasjon av parkering og infiltrasjon/fordrøyning.

3. «Redusere behov for bil»

Temaplanen nevner bildelingsordninger og kunnskapsgrunnlaget nevner økt frekvens på kollektiv transport – som begge er viktig.

1. Shuttlebuss bør planlegges for Landås – Høn. Det bør gjøres selv om avstanden til Asker sentrum er relativt kort (når villaveier og stier benyttes). De nye g/s-veiene er lange, motbakker og støyen fra E18 svært utrivelig og vintersesongen vanskelig for mange.
2. Skoletransportbussene (ca. 35 minibusser) i Asker har dødtid midt på dagen. Tilgjengelige sjåførere oppfattes å ikke bli utnyttet. Hvorfor ikke bruke de 35 minibussene hele døgnet inkludert for transport av ungdom på ettermiddag/kveldstid?

Temaplan Samferdsel og mobilitet er meget relevant for Temaplan om boligpolitikk – hvor jeg planlegger å bidra med kommentarer.

Vennlig hilsen

Unn Orstein, siv. Ing.

Vedlegg: Min tabelloversikt som oppsummerer temaplanen for å gjøre det mulig å kommentere.

Samferdsel og mobilitet Strategi	Handling nevnt (kommunen)	Handling pågår (?) (kommunen)	
Reduksjon av transportbehovet			
Minimere innbyggernes transportbehov	Stedsutvikling Arealdisponering Kortreiste arbeidsplasser	Knutepunkt, bybånd, næringsarealer	
Redusere næringstransport	Effektiv varelogistikk Effektiv renovasjonstransport Løse masseforvaltning		
Høyne terskel for å bruke bil	Måltrettet parkerings-politikk. Makskrav til antall parkeringsplasser ved boliger (ikke parkering til alle)	Ref. Vestre Billingstad, Landås-Høn-Fusdals Incentivordninger for kommunens ansatte	
Redusere behov for bil	Bildelingsordninger	Økt frekvens kollektivt	
Grønn mobilitet			
Øke gang og sykling	Bygge infrastruktur Incentivordninger Bevisstgjøring	Oppgradere smettveier Skille sykkel og gange Belysning Sykkelparkering Dusj på jobben Vintervedlikehold , Miljøgater	
Satse på innfartsparkering	Etablere pendlerparkering Utarbeide oversikt over arealer	Bedre bussholdeplasser	
Økt transport på fjorden	Bedre kaianlegg	Sætre, Fornebu og økt frekvens	
Tungtransport bruker el eller lav utslipp	Arealplanlegging	Ladestasjoner	
Kvalitet på kommunale veianlegg			
Forleng levetid på veier	Vedlikehold	Kommunens standard fra 2021. Statens vegvesen ny veinormal i 2024	
Forebygge skade på veier	Klimatilpasning Vedlikehold		
Bedre trafiksikkerhet	Tiltak ved formålsbygg	Hjertesoner mm	
Bedre fremkommelighet i knutepunkter/sentrumsveier	Planlegging Drift og vedlikehold	Teknologi for bussprioritering	
Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger			
Prioritere riktig	Innhente kunnskap		
Nå målene	Pådriver for ny teknologi		
Dele behov, erfaringer og kunnskap	Faste samarbeidsplattformer		
Bevisstgjøre innbyggerne			
Teste innovative løsninger	Forsøksprosjekter		



Asker kommune

Offentlig høring - høringssvar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Mary Kristine	
Etternavn Sandal	
Adresse Bryggeveien 8a	
Postnr. 3470	Poststed Slemmestad
Mobilnr. +4798628265	E-postadresse maksjo@online.no

Saken gjelder
Velg sak du vil gi høringssvar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Høringssvar Godt nytt år! Me som bur i området Røyken - Hurum sokna til Drammen sjukehus. Kommunesenteret Slemmestad med omegn er eit av dei mest folkerike senteret i kommunen. (Større skal det bli når den nye kystbyen står ferdig med 1300 nye leiligheter) Det er problematisk for oss eldre og andre utan bil når me skal til f.x. til kontroll på sjukehuset. Det går ingen direktebuss til Drammen frå Slemmestad!!! Me må byte buss oppe i ein kornåker (Midtbygda) Det er ikkje sjølvsagt at bussane korresponderer og me bruke heile dagen på turen. Eg vil derfor oppfordre "arbeidsgruppa/Temaplan samferdsel og mobilitet" til å være pådriver og samarbeide med Akershus Fylkeskommune og selskapet Ruter for å få til ein ordning snarast. (Folk og miljø) Mary Kristine Sandal Asker Venstre seniorgr.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon

From: "Ole Jørgen Anfindsen" <ole.anfindsen@gmail.com>
Sent: Wed, 10 Jan 2024 12:40:29 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Subject: Høring temaplan samferdsel og mobilitet, saksnummer 22/16742
Attachments: Asker.kommune.2024.01.10.Buss.Røykenveien.pdf,
Asker.kommune.2024.01.10.Myke_traffikanter_og_Røykeveien.pdf

Hei

Vedlagt finnes to PDF-dokumenter med innspill til temaplanen. Mine to innspill gjelder henholdsvis:

- Trafikksikkerhet for myke trafikanter som må krysse Røykenveien.
- Kollektivtransport langs Røykenveien.

Mvh
Ole Jørgen Anfindsen
Røykenveien 284 A
1389 Heggedal

Mobil: 9528 3200

Høring temaplan samferdsel og mobilitet, saksnummer 22/16742.

Innspill fra:

Ole Jørgen Anfindsen

Røykenveien 284 A

1389 Heggedal

mobil: 9528 3200

Røyken og Heggedal trenger ny kollektivpolitikk

Bilkøene på Røykenveien er ikke bare et miljøproblem, men også et betydelig problem for dem som stadig sitter i disse køene.

Som omtalt f.eks. i Budstikka ved en rekke tidligere anledninger (reportasjer så vel som innlegg) er Røykenveien ganske så overbelastet. Og det kommer, etter alt å dømme, til å bli enda verre i framtiden, om ikke noe gjøres.

Problemene skyldes flere forhold, og jeg vil nevne to som det burde gå an å gjøre noe med forholdsvis raskt. Begge har med kollektivtransport å gjøre.

For det første trengs det en egen busslinje som går langs Røykenveien og rett inn til Asker stasjon (uten omveier).

For det andre bør man snu hver stein for å få Spikkestadbanen til igjen å bli «hurtigtog» etter Asker, slik den var før, og slik eksperter har sagt at man kunne fått til nå også, om bare viljen var til stede.

Drøftelse og nærmere begrunnelse

«Somletog» som betjener alle småstasjonene mellom Lysaker og Asker, burde selvsagt ha Asker (evt Drammen) som endestasjon, slik at de som skal andre steder, slapp å sitte på med «melkeruta» i sin daglige pendling.

Og den viktigste grunnen til at vi ikke for lengst har fått et adekvat busstilbud langs Røykenveien, er (etter hva jeg forstår) at vi i Norge har en generell regel om at busser ikke skal kjøre parallelt med toget.

Dette er en regel jeg i utgangspunktet støtter, for toget bør være ryggraden i kollektivtilbudet (og her bør vi fortsette å investere tungt i utbygging av infrastruktur).

Men dette er en regel som bør praktiseres med større grad av fleksibilitet og skjønn, og i det aktuelle tilfellet mener jeg regelen blir temmelig kontraproduktiv.

For de fleste som bor langs Røykenveien er det ganske tungvint å komme til en togstasjon uten bruk av bil (skjønt en del kan ta buss 280).

De fleste som tar bilen, kjører da helt til Asker stasjon (siden Spikkestadlinjen bare tilbyr «somletog»). Og har man først satt seg i bilen, tenker nok mange at de like gjerne kan fortsette helt til f.eks. Oslo eller Bærum.

Det er ikke slik man reduserer bilbruk og fremmer miljøhensyn.

Om dagens regel kunne praktiseres på en mer fornuftig måte, ville vi ikke bare få mange folk til å ta buss i stedet for bil, sannsynligvis ville det dessuten blitt flere togpassasjerer fra Asker i retning Oslo.

Og får man igjen gjort Spikkestadbanen til «hurtigtog» mellom Asker og Oslo, er det klart at trafikken på denne linjen ville øke.

Begge deler ville hatt en stor miljøgevinst, ved at både Røykenveien og E18 ble avlastet.

Mvh Ole Jørgen Anfindsen

Høring temaplan samferdsel og mobilitet, saksnummer 22/16742.

Innspill fra:

Ole Jørgen Anfindsen

Røykenveien 284 A

1389 Heggedal

mobil: 9528 3200

Myke trafikanter og Røykenveien

Ikke glem myke trafikanters behov når utbedring av forholdene i området i nærheten av krysset mellom Røykenveien og Heggedalsveien skal vurderes.

Asker kommune har nylig fått på plass noen hundre meter med gang- og sykkelsti langs Vollenveien (fra Guibekken til Yggeset). Veldig bra!

Og Heggedalsposten har tidligere meldt at Vegvesenet og andre berørte myndigheter nå ser på hvordan man kan bedre sikkerheten langs Røykenveien gjennom Heggedal. Flott!

I den forbindelse ønsker jeg å påpeke at *østsiden* av Røykenveien fra lyskrysset ved Øvre Gjellum vei / Heggedalsveien og nordover i retning mot Guibekken i mange år er blitt kraftig forsømt hva gjelder sikkerhet for myke trafikanter.

Enten vi som bor der skal til butikk, buss, skole, idrettsanlegget, osv., så må vi krysse Røykenveien minst én gang (to ganger hvis vi f.eks. har tenkt oss på tur i skiløpene med utgangspunkt i idrettsanlegget). Mellom lyskrysset og bensinstasjonen finnes det imidlertid ingen fotgjengerovergang eller annet hjelpemiddel som kan gjøre livet for myke trafikanter sikrere og enklere.

Den eneste skikkelige løsningen her, er å forlenge det eksisterende fortauet med de ca 100 m som gjenstår bort til lyskrysset. Det er egentlig ganske utrolig at man i sin tid valgte å avslutte fortauet akkurat der, for nå forbinder dette fortauet kun de aktuelle eiendommene, men det fører altså ikke til

verken buss, butikk, skole, idrettsanlegg eller noe annet man stadig trenger å gå til i hverdagen. Hva i all verden kan de aktuelle saksbehandlerne ha tenkt den gangen en slik løsning ble valgt? Jeg antar det må ha vært snakk om altfor trange budsjetterammer ...

En slik forlengelse av det nåværende «blindtarmfortauet» kan gjøres uten å ta noe som helst av parkeringsplassen ved idrettsanlegget. Da vil fotgjengere fra vårt område uten problemer kunne gå bort til lyskrysset, og så krysse Røykenveien trygt der.

Et nytt fortau vil selvsagt koste både tid og penger, og mens vi venter på at noe slikt skal kunne gjennomføres, bør ett av følgende mer kortsiktige tiltak være mulig:

1. **Enten:** Fotgjengerovergang. Denne kan eventuelt utstyres med blinkende gult lys som blir rødt kun når en fotgjenger har trykket på knappen, så unngår man at bilistene blir «blinde» for en fotgjengerovergang som benyttes av få folk.
2. **Eller:** En trafikkøy der dagens fortau ender (akkurat slik man har der hvor Guiveien møter Røykenveien et stykke nord for bensinstasjonen). Det vil kreve en viss utvidelse av veibanen, men det er det faktisk plass til, så sant viljen til handling er til stede.

Og dersom man eventuelt skulle bestemme seg for å redusere fartsgrensen på Røykenveien gjennom Heggedal (et forslag som ennå ikke er 100% utelukket, etter hva jeg forstår), og anlegge fartshumper på strategiske plasser, ja da håper jeg inderlig man sørger for at en av disse blir et opphøyd fortau som gjør det mulig for oss som bor i nevnte område å krysse Røykenveien på en trygg og sikker måte.

Det pågår for tiden en betydelig utbygging i Heggedal. Det er fornuftig politikk, men det fører selvsagt til økende trafikk i området. Å pøse på med stadig flere biler, uten samtidig å ta grep hva angår trafikksikkerhet og støyskjerming, vitner om manglende helhetstenkning.

Vi er p.t. ca 10 husstander (Røykenveien 282, 284, 286, 288) som er berørt av manglende fortau / fotgjengerovergang. Snart blir det et par nye boliger her (ny tomannsbolig under oppføring rett ved siden av 284 B). Og på disse adressene bor det alt fra småbarnsfamilier til pensjonister.

For ordens skyld: To av eiendommene i vårt lille område grenser mot Vollenveien (Røykenveien 284 A og B); de kan benytte den nye gang- og sykkelstien der, og gå via bensinstasjonen ved Guibekken når de skal til buss, skole, butikk, etc. Men det hjelper ikke alle de andre husstandene.

Vi trenger at myndighetene tar også vår situasjon med i betraktning. Minst ett av de nevnte forslagene burde kunne gjennomføres både raskt og rimelig. Gjør det nå – før det går galt! Jeg kan love dere at det å krysse Røykenveien uten fotgjengerovergang eller trafikkøy til tider kan være en «risikosport», særlig i rushtiden.

Mvh Ole Jørgen Anfindsen



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Eldrerådet	11.01.2024	2/24
2 Ungdomsrådet	11.01.2024	2/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.01.2024	2/24
4 Utvalg for samfunnstjenester	18.01.2024	2/24
5 Utvalg for plan og byggesak	24.01.2024	3/24

Temaplan for samferdsel og mobilitet - høring

Eldrerådet har behandlet saken i møte 11.01.2024 sak 2/24

Behandling

Rådgiver Ingvild Hegrenæs innledet til saken (*presentasjon*).

Karl Bønnhoff fremmet følgende innspill til planen:

1. Fallulykker blant spesielt eldre er svært omfattende også i Asker. Dette gjelder særlig om vinteren med mange alvorlige brudd og helseskader som resultat. Eldrerådet henstiller til Asker kommune fortsatt å prioritere strøing på gangveier og fortau. Videre sikre at områder for av- og påstigning på busser sikres godt.
2. Parkeringsnormen ved nye boområder må alltid være over 1,0. I tillegg må gjesteparkeringer og parkering for hjemmesykepleien være tilfredsstillende merket. Videre må det legges til rette for at det ved sosiale arenaer som svømmehaller, innbyggertorg, frivillighetssentraler og kulturarenaer er gode tilgjengelighet for privatbiler og gode parkeringsmuligheter.

Arvid Gjesdal fremmet følgende innspill til planen:

1. Planen må inneholde et bedre offentlig transporttilbud for innbyggere syd i kommunen. Eksempelvis:

- Direkte busser fra Søndre Asker (Holmsbu, Tofte, Filtvet, Klokkarstua) til Asker sentrum, Oslo og Drammen.
- Bussforbindelse gjennom Oslofjord-tunellen.
- Hurtigbåt fra Tofte/Filtvet til Drøbak og Oslo

Elisabeth Takle Bye fremmet følgende forslag til planen:

1. Utvidet bruk av Servicelinjen som går på kryss og tvers av kommunen på dagtid. For eksempel mellom Vollen og Heggedal.
2. Eksisterende soner gir en veldig skjev virkning, og Eldrerådet ønsker derfor en revidering av soneinndelingen i Asker.

Innstillingen i 2 punkter, med innspillene fremmet av Bønnhoff, Gjesdal og Takle Bye ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for samferdsel og mobilitet tas til orientering
2. Det gis følgende innspill til planen
 - Fallulykker blant spesielt eldre er svært omfattende også i Asker. Dette gjelder særlig om vinteren med mange alvorlige brudd og helseskader som resultat. Eldrerådet henstiller til Asker kommune fortsatt å prioritere strøing på gangveier og fortau. Videre sikre at områder for av- og påstigning på busser sikres godt.
 - Parkeringsnormen ved nye boområder må alltid være over 1,0. I tillegg må gjesteparkeringer og parkering for hjemmesykepleien være tilfredsstillende merket. Videre må det legges til rette for at det ved sosiale arenaer som svømmehaller, innbyggertorg, frivillighetssentraler og kulturarenaer er gode tilgjengelighet for privatbiler og gode parkeringsmuligheter.
 - Planen må inneholde et bedre offentlig transporttilbud for innbyggere syd i kommunen. Eksempelvis:
 - Direkte busser fra Søndre Asker (Holmsbu, Tofte, Filtvet, Klokkarstua) til Asker sentrum, Oslo og Drammen.
 - Bussforbindelse gjennom Oslofjord-tunellen.
 - Hurtigbåt fra Tofte/Filtvet til Drøbak og Oslo
 - Utvidet bruk av Servicelinjen som går på kryss og tvers av kommunen på dagtid. For eksempel mellom Vollen og Heggedal.
 - Eksisterende soner gir en veldig skjev virkning, og Eldrerådet ønsker derfor en revidering av soneinndelingen i Asker.



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Eldrerådet	11.01.2024	2/24
2 Ungdomsrådet	11.01.2024	2/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.01.2024	2/24
4 Utvalg for samfunnstjenester	18.01.2024	2/24
5 Utvalg for plan og byggesak	24.01.2024	3/24

Temaplan for samferdsel og mobilitet - høring

Ungdomsrådet har behandlet saken i møte 11.01.2024 sak 2/24

Behandling

Rådgiver Hege Oshaug innledet kort til saken.

Aurora Lauvset fremmet følgende forslag i 14 kulepunkter til innstillingens punkt 2:

Sykkel

- *Lyskryss som prioriterer syklister foran bilister*
- *Eget sykkelfelt i tillegg til gangvei*
- *Sykkelekspress veier for de som sykler fortere*
- *Sykkelkart for å synliggjøre muligheten til å sykle til jobb*

Parkeringshus

- *Sykkelparkering istedenfor bilparkering*
- *Elsykkelladere i parkeringshus*
- *Høyere tidsavgift*

Kollektiv transport

- *Busskur med fire vegger*
- *Sykkelstativ ved busskur*
- *App for samkjøring, kan være et prosjekt for skoler (konkurransen om best app?)*

- *God fremkommelighet til bussskur, med tanke på eldre, eks: brøyting og gangfelt til bussholdeplassen*
- *Hyggen må prioriteres (ikke prioritert på prioriteringskart s.12)*
- *Billigere buss og togbilletter*
- *Tryggere skolevei for de som ikke bor rett ved skolen (eks: Brødholdt)*

Isak Gregers Eriksen fremmet følgende forslag til innstillingens punkt 2 med 2 kulepunkter:

- *Ungdomsrådet ber kommunen jobbe aktivt for at hele Asker kommune blir en sone i Ruters rutesystem.*
- *Ungdomsrådet ber kommunen arbeide aktivt for å knytte hele Asker sammen. Her må man jobbe opp mot Ruter og fylkeskommunen for bedre busstilbud som binder den sørlige og nordlige delen av kommunen sammen.*

Albert Loki Einarsson fremmet følgende innspill til punkt 2:

Kollektiv transport

- *Asker Kommune, i kontakt med Ruter, skal prioriter og få en direkte buss mellom Asker sentrum og Sætre for og bedre kontakten mellom søndre asker og sentrum.*

Anton Toft Dahl fremmet følgende innstill til punkt 2:

- *Ungdomsrådet ønsker å slå sammen sone 3V og 4V, men beholde 2V til og med Slemmestad. Altså 2 soner i Asker kommune for å beholde prisene lave for de som skal kort, men også minske prisen for de som skal langt.*

Innstillingens punkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Auroras Lauvssets forslag til nye kulepunkt i punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Isak Gregers Eriksens første kulepunkt i punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Gregers Eriksens andre kulepunkt i punkt 2 ble vedtatt mot 1 stemme (Toft Dahl)

Albert Loki Einarssons forslag ble enstemmig vedtatt.

Anton Toft Dahls forslag falt med 6 stemmer (Filip Haug-Brodersen, Mats Augdahl Karlsen, Eira Sele-Erlandsen, Isak Gregers Eriksen, Elias Figenschou og Aurora Lauvset)

Innstilling

1. Temaplan for samferdsel og mobilitet tas til orientering
2. Det gis følgende innspill til planen:

Sykkel

- Lyskryss som prioriterer syklister foran bilister
- Eget sykkelfelt i tillegg til gangvei
- Sykkelekspress veier for de som sykler fortere
- Sykkelkart for å synliggjøre muligheten til å sykle til jobb

Parkeringshus

- Sykkelparkering istedenfor bilparkering
- Elsykkelladere i parkeringshus
- Høyere tidsavgift

Kollektiv transport

- Busskur med fire vegger
- Sykkelstativ ved busskur
- App for samkjøring, kan være et prosjekt for skoler (konkurransen om best app?)
- God fremkommelighet til busskur, med tanke på eldre, eks: brøyting og gangfelt til bussholdeplassen
- Hyggen må prioriteres (ikke prioritert på prioriteringskart s.12)
- Billigere buss og togbilletter
- Tryggere skolevei for de som ikke bor rett ved skolen (eks: Brødholdt)
- Ungdomsrådet ber kommunen jobbe aktivt for at hele Asker kommune blir en sone i ruters rutesystem.
- Ungdomsrådet ber kommunen arbeide aktivt for å knytte hele Asker sammen. Her må man jobbe opp mot Ruter og fylkeskommunen for bedre busstilbud som binder den sørlige og nordlige delen av kommunen sammen.
- Asker Kommune, i kontakt med Ruter, skal prioriter og få en direkte buss mellom Asker sentrum og Sætre for og bedre kontakten mellom søndre asker og sentrum.



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Eldrerådet	11.01.2024	2/24
2 Ungdomsrådet	11.01.2024	2/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.01.2024	2/24
4 Utvalg for samfunnstjenester	18.01.2024	2/24
5 Utvalg for plan og byggesak	24.01.2024	3/24

Temaplan for samferdsel og mobilitet - høring

Råd for personer med funksjonsnedsettelse har behandlet saken i møte 11.01.2024 sak 2/24

Behandling

Rådgiver Ingvild Hegrenæs innledet til saken og besvarte spørsmål.

Følgende forslag ble fremmet av May B. Myklebust:

Rådet har følgende innspill til planen:

- Asker kommune må sørge for at alle stasjoner og holdeplasser er universelt utformet og har god tilgjengelighet både sommer og vinter
- Asker kommune skal være en pådriver overfor Ruter og Vy for at all kollektivtransport skal ha funksjonelle skinner/ramper for rullestolbrukere og betjeningsløsninger som kan brukes av alle, som for eksempel en app løsning
- Skoleveier skal ha god fremkommelighet også for barn og unge med nedsatt mobilitet
- Sykkelveier skal også legges til rette for handicapsykler og sykler med sidevogn
- Kommunen må sørge for å få på plass flere hvilebenker rundt tettstedene i kommunen

Innstillingens punkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Myklebust forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for samferdsel og mobilitet tas til orientering
2. Rådet gir følgende innspill til planen
 - Asker kommune må sørge for at alle stasjoner og holdeplasser er universelt utformet og har god tilgjengelighet både sommer og vinter
 - Asker kommune skal være en pådriver overfor Ruter og Vy for at all kollektivtransport skal ha funksjonelle skinner/ramper for rullestolbrukere og betjeningsløsninger som kan brukes av alle, som for eksempel en app løsning
 - Skoleveier skal ha god fremkommelighet også for barn og unge med nedsatt mobilitet
 - Sykkelveier skal også legges til rette for handicapsykler og sykler med sidevogn
 - Kommunen må sørge for å få på plass flere hvilebenker rundt tettstedene i kommunen



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Tor Asbjørn	
Etternavn Hauer	
Adresse Heimansåsen 10	
Postnr. 3470	Poststed Slemmestad
Mobilnr. +4741331972	E-postadresse torhauer@hotmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Til Asker Kommune
Vedr. hørings svar samferdsel og mobilitet.
Det finnes ingen direkte forbindelse mellom Slemmestad og Drammen. Dette til tross for at Slemmestad er ett av de største befolknings senter i Asker Kommune.
Innbyggerne i Slemmestad sokner til sykehuset i Drammen. Det er svært komplisert og tidkrevende for alle de som ikke kan benytte seg av egen transport og reise til Drammen. Dette gjelder særlig eldre og funksjonshemmede som skal til behandling på sykehuset eller andre helseinstitusjoner der. Disse er henvist til f.eks. bytte av buss på Midtbygda med tilhørende venting p.g.a. manglende samordning mellom bussene, eller buss til Asker for bytte til tog samt interne transportutfordringer fra togstasjon og til f.eks. sykehuset. Helsemessige utfordringer gjør en slik reise nærmest er umulig.
Jeg ber derfor om at Asker Kommune gir denne saken høyeste prioritet på en slik måte at Kommunen aktivt medvirker til at direkte forbindelse til Drammen endelig kan etableres fra Slemmestad.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Organisasjon registrert i Enhetsregisteret	
Org.nr. 932095866	
Forening/organisasjon Bergfruene advokatselskab as	
Adresse Østre strandvei 2	
Postnr. 3482	Poststed Tofte
Telefonnr. 45783112	E-postadresse adara@advokatbergfruene.no
Kontaktperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Adara Synnøve	
Etternavn Høeg	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Høringsinnspill fra Bergfruene Advokatselskab
<p>Bergfruene Advokatselskab AS ble etablert i 2023 som første advokatselskap i Filtvet. Med kontorer i Tofte sentrum, er selskapet Hurums lokale advokatselskap, som også tilbyr landsdekkende juridisk bistand. Vi takker for muligheten til å komme med innspill til Asker kommunes Samferdsel og mobilitet – temaplan 2024-2035.</p> <p>Som næringsdrivende i Asker sør, er vi svært ofte avhengig av en effektiv reisevei inn til Oslo. I dag er kollektivtilbudet fra Filtvet/Tofte til Oslo mildt sagt dårlig. Bergfruene Advokatselskab oppfordrer Asker kommune til å bedre dette ved å innlemme i temaplanen en lovnad om at det opprettes helårsferje fra Sætre.</p> <p>Hvorfor helårsferje fra Sætre er viktig for næringsdrivende i Asker sør</p> <p>Som nyetablert bedrift i Asker sør, opplever vi at det er stor etterspørsel etter tjenester i nærområdet. Samtidig har vi klienter i andre byer, og da særlig Oslo. En forutsetning for dette er at det er relativt enkelt å komme seg til og fra Oslo. Dette er et behov vi i Bergfruene Advokatselskab ikke er alene om å oppleve, som næringsdrivende i Asker sør.</p> <p>Sammen med en rekke andre næringsbedrifter i Tofte deltar Bergfruene Advokatselskab i Tofte Opplevelser, et prosjekt i regi av Nyli AS for å fremme tettsteds- og næringsutvikling i Tofte. Det er vår inntrykk at det er en</p>

gjennomgående opplevelse hos samtlige bedrifter som deltar i Tofte Opplevelser at det dårlige kollektivtilbudet i Tofte/Filtvet er en hemsko for videre næringsutvikling lokalt.

Med tanke på viktigheten helårsferje fra Sætre vil ha for næringslivet i hele Asker sør, mener vi at formuleringen om at «Sætre er en mulig første destinasjon i fremtiden» ikke er forpliktende nok. Vi oppfordrer kommunen til å vise at de mener alvor om at hele nye Asker skal utvikles, og forplikte seg til og tidfeste i temaplanen en etablering av helårsferge fra Sætre – og tilføre Filtvet og Tofte som mulige ytterligere destinasjoner i fremtiden.

Et krystallklart budskap fra oss næringsdrivende

Helårsferje fra Sætre vil bedre kollektivforbindelsen mellom Asker sør og Oslo enormt, og være en vitamininnsprøytning for lokalt næringsliv i Filtvet og Tofte. I dagens samfunn er det få, om noen, bedrifter som kan drive lønnsomt i sin egen lokale boble.

Asker kommune har formulert i sin kommuneplan om Tofte: «Fremover skal vi prioritere vekst, både ved å bygge flere boliger og skape flere arbeidsplasser her». Innspillet vårt er fra næringsgdrivendes perspektiv, en bedrift som vil skape arbeidsplasser, og budskapet vårt er krystallklart:

Helårsferge fra Sætre er det desidert viktigste enkelttiltaket Asker kommune kan gjøre for å styrke næringslivet i Tofte, Filtvet og resten av Asker sør.

Vi håper at kommunen tar til seg budskapet og inkluderer i temaplanen en tydelig og forpliktende lovnad om opprettelse av helårs fergetilbud fra Sætre havn – et tiltak som vil gagne alle næringsdrivende i Asker sør.

Beste hilsener fra,

Adara Ryum Høeg sign.

Styremedlem/Daglig leder

Bergfruene Advokatselskab AS

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

Høringsinnspill fra Bergfruene Advokatselskab.pdf

Høringsinnspill fra Bergfruene Advokatselskab

Bergfruene Advokatselskab AS ble etablert i 2023 som første advokatselskap i Filtvet. Med kontorer i Tofte sentrum, er selskapet Hurums lokale advokatselskap, som også tilbyr landsdekkende juridisk bistand. Vi takker for muligheten til å komme med innspill til Asker kommunes *Samferdsel og mobilitet – temaplan 2024-2035*.

Som næringsdrivende i Asker sør, er vi svært ofte avhengig av en effektiv reisevei inn til Oslo. I dag er kollektivtilbudet fra Filtvet/Tofte til Oslo mildt sagt dårlig. Bergfruene Advokatselskab oppfordrer Asker kommune til å bedre dette ved å innlemme i temaplanen en lovnad om at det opprettes helårsferje fra Sætre.

Hvorfor helårsferje fra Sætre er viktig for næringsdrivende i Asker sør

Som nyetablert bedrift i Asker sør, opplever vi at det er stor etterspørsel etter tjenester i nærområdet. Samtidig har vi klienter i andre byer, og da særlig Oslo. En forutsetning for dette er at det er relativt enkelt å komme seg til og fra Oslo. Dette er et behov vi i Bergfruene Advokatselskab ikke er alene om å oppleve, som næringsdrivende i Asker sør.

Sammen med en rekke andre næringsbedrifter i Tofte deltar Bergfruene Advokatselskab i *Tofte Opplevelser*, et prosjekt i regi av Nyli AS for å fremme tettsteds- og næringsutvikling i Tofte. Det er vår inntrykk at det er en gjennomgående opplevelse hos samtlige bedrifter som deltar i *Tofte Opplevelser* at det dårlige kollektivtilbudet i Tofte/Filtvet er en hemsko for videre næringsutvikling lokalt.

Med tanke på viktigheten helårsferje fra Sætre vil ha for næringslivet i hele Asker sør, mener vi at formuleringen om at «Sætre er en mulig første destinasjon i fremtiden» ikke er forpliktende nok. Vi oppfordrer kommunen til å vise at de mener alvor om at hele nye Asker skal utvikles, og forplikte seg til og tidfeste i temaplanen en etablering av helårsferge fra Sætre – og tilføre Filtvet og Tofte som *mulige* ytterligere destinasjoner i fremtiden.

Et krystallklart budskap fra oss næringsdrivende

Helårsferje fra Sætre vil bedre kollektivforbindelsen mellom Asker sør og Oslo enormt, og være en vitamininnsprøytning for lokalt næringsliv i Filtvet og Tofte. I dagens samfunn er det få, om noen, bedrifter som kan drive lønnsomt i sin egen lokale boble.

Asker kommune har formulert i sin kommuneplan om Tofte: «Fremover skal vi prioritere vekst, både ved å bygge flere boliger og skape flere arbeidsplasser her». Innspillet vårt er fra næringsdrivendes perspektiv, en bedrift som vil skape arbeidsplasser, og budskapet vårt er krystallklart:

Helårsferge fra Sætre er det desidert viktigste enkelttiltaket Asker kommune kan gjøre for å styrke næringslivet i Tofte, Filtvet og resten av Asker sør.

Vi håper at kommunen tar til seg budskapet og inkluderer i temaplanen en tydelig og forpliktende lovnad om opprettelse av helårs fergetilbud fra Sætre havn – et tiltak som vil gagne alle næringsdrivende i Asker sør.

Beste hilsener fra,

Adara Ryum Høeg sign.
Styremedlem/Daglig leder
Bergfruene Advokantselskab AS

From: "post@holmsbuvel.no" <post@holmsbuvel.no>
Sent: Fri, 19 Jan 2024 10:40:17 +0100
To: "Postmottak Asker kommune"
<Postmottak.Asker.kommune@asker.kommune.no>
Subject: Høring samferdsel og mobilitet, 22/16742
Attachments: Samferdsel og mobilitet.docx

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Holmsbu vel angående temaplan samferdsel og mobilitet.

Med hilsen
Inger Victor
Leder Holmsbu vel
Tlf.: 916 36 337

Samferdsel og mobilitet, høring.

Hva mener Asker kommune med stedstilpassede strategier og tiltak fremover når det gjelder Holmsbu, Kana og Rødtangen? Området er ikke et satsningsområde for kommunen, og Holmsbu har vært nevnt 1 gang i temaplanen/høringsutkastet. Vi ser ingen løsning som legges frem for å øke tilgjengeligheten til omverdenen uten videre bruk av egen bil. Vi har hatt temaet mobilitet/offentlig transport som et tema på åpne møter med politikere på Holmsbu ved flere anledninger, men det har ikke gitt resultater. I følge kommunen sitt eget utsagn er privatbilen nødvendig for mange av oss i kommunen, og dette fører igjen til stort press på veinettet.

Når det gjelder trafikk og skolevei, så er jo barna våre avhengig av skolebuss. Barna fra 4-7.klasse på Folkestad skole, kunne kanskje syklet fra Holmsbu, men det er smal vei og ingen veiskulder som gjør dette til en farlig tur. Under kapitel Trafikksikkerhet og skolevei står det i høringsutkastet at det gjennomføres farts- og trafikkmålinger. På Holmsbu vel sitt initiativ har det vært gjennomført trafikkteiling og fartsmåling i vårt distrikt, men vi har ikke fått fulle resultater, og det har heller ikke ført til noen tiltak. Vi etterlyser hermed begge deler.

Offentlig transport er vanskelig i området vårt. Busser skal korrespondere på Åsheim, og det hender at bussen man skal ha videre, akkurat har gått. Det medfører lang ventetid på Åsheim før neste buss kommer. Kollektivtilbudet gjør det heller ikke lett for ungdommene våre å holde sosialt fellesskap med f.eks. Tofte hvor mange går på skole og har venner. Helgene er spesielt vanskelig. Dette gjør at vi er avhengig av personbiler for kjøring og henting av barn/ungdommer.

Kommunen mener at Holmsbu er «indrefileten» i Asker, vi har mange turister som kommer både vannvei og langs veinettet vårt. Det medfører parkeringsvansker pga mange biler og ufremkomlighet for altfor store busser på Holmsbu torg. Hvorfor ikke sette inn mindre busser, og flere avganger slik at det kan bli færre privatbiler?

I punkt 4.1 i utkastet skrives det mye om kamp for klima – en bærekraftig utvikling, minske klimagassutslipp osv. Vi klarer ikke helt å se hvordan kommunen skal klare å forbedre dette i forhold til vårt område, når ingenting skal satses på og vi må bruke privatbilene våre fremover også. Vi har et veinett som ikke egner seg for «myke» trafikanter, det er direkte farlig, vil og dermed også hindre for økt fysisk aktivitet. Økt fysisk aktivitet er jo også et mål for kommunen, og vi mener det bør tilrettelegges bedre for det også. Dere skriver selv sitat side 11 i rapporten: «å tilrettelegge for økt ferdsel og fremkommelighet for gående og syklende er et viktig virkemiddel for at Askers befolkning skal bli mer fysisk aktiv». Videre

mener dere i samme avsnitt at de som ikke har bil skal ha mulighet til å komme seg rundt. Vi ser ingenting i dette høringsutkastet som skal behjelpe dette. Ei heller ser vi noen bedring for personer med nedsatt funksjonshemning. Under punkt 4.5, våre reisevaner, skriver dere selv at bilen er det dominerende reisemiddel, og vi ser ingen løsning på mindre bilbruk i vårt område ut fra høringsdokumentet.

Pendlerparkeringer i forbindelse med tog er selvsagt et godt argument for de som f.eks. arbeider i Oslo. Men vi må ikke glemme at det er langt til nærmeste knutepunkt fra vårt område.

Kommunen ønsker utbygging og økt antall arbeidsplasser, men skal det bli en realitet, må vi ha noe å tilby, spesielt kanskje barnefamilier. Med dagens transportmuligheter er det vanskelig. I tillegg kommer selvsagt skoler, barnehager osv selv om det ikke er helt relevant i denne sammenheng. Men uten mulighet for å komme til de forskjellige fasilitetene på en bærekraftig, trygg og sikker måte, vil vi ikke oppnå dette.

Den ene gangen Holmsbu er nent i utkastet, finner vi på side 33. Sommerruter med båt ønsker kommunen å utvide i forhold til Vollen, Slemmestad og Filtvet. Sætre, Tofte, Holmsbu og drammensfjorden er aktuelle tilleggsdestinasjoner. Er det noen konkrete planer for dette i vårt område?

Vi er selvsagt positive til mye av det som står i høringsutkastet, og er helt enig i viktigheten av at målene skal jobbes med, både som hovedmål og delmål. Men vi stiller spørsmålstegn med hvor mye av dette angår egentlig vårt område?



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Eldrerådet	11.01.2024	2/24
2 Ungdomsrådet	11.01.2024	2/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.01.2024	2/24
4 Utvalg for samfunnstjenester	18.01.2024	2/24
5 Utvalg for plan og byggesak	24.01.2024	3/24

Temaplan for samferdsel og mobilitet - høring

Utvalg for samfunnstjenester har behandlet saken i møte 18.01.2024 sak 2/24

Behandling

Saksbehandler Ingvild Hegrenæs besvarte spørsmål.

Forslag fremmet av Jensen, H på vegne av H, V og Frp til høringsinnspill til planen med ingress i punkter 1-13.

Temaplanens beskrivelse av utfordringsbildet og trender, samt innsatsområdet og strategier, peker på viktige forhold for samferdsel og mobilitet. Utvalget er spent på høringsinnspillene fra Asker samfunnet, og ser frem til det videre arbeidet med planen. Utvalgets medlemmer har en rekke innspill som er både av strategisk og mer handlingsorientert karakter.

Opplegget for det videre arbeidet er at administrasjonen skal vurdere hvilke høringsinnspill som skal innarbeides i utkastet til andregangsbehandling, og utvalget legger derfor ved en liste av ulike kategorier innspill som vedlegg til vedtakspunkt 2:

Forslag fremmet av Homme-Mathisen, V på vegne av V, H og FrP til høringsinnspill til planen i punkter 14-22.

Forslag fremmet av Hansen Aspås, FrP på vegne av FrP, H og V til høringsinnspill til planen i punkter 23-27.

1. Kunnskapsgrunnlaget er noe manglende og ikke helt oppdatert. Viken fylkeskommunes regionale planstrategi vil ligge til grunn for nye Akershus fylkeskommunes regionale planstrategi. Det arbeidet som nå har startet i Akershus vil være av stor betydning for Asker, ikke minst arbeidet med regional plan for areal og mobilitet. Forholdet til Oslo er særlig viktig, både for Akershus og Asker, og disse planene som nå skal utarbeides må ses i sammenheng med Askers temaplan, og særlig handlingsplaner som skal være forankret i temaplanen.
Temaplanen har tilsynelatende tatt lite hensyn til kommuneplanens arealdel som ble vedtatt etter at en del av kunnskapsgrunnlaget ble utarbeidet. Ny arealplan har avsatt mye areal til ut- og innfartsparkeringer, så en bestilling om dette i temaplanen kan virke overflødig. Det interessante er drøfte hvordan få bygget og driftet flere innfartsparkeringsplasser
2. Påvirke planleggingen av E 134 for ekspressbuss gjennom Oslofjordtunellen fra Måna via Sætre, Follestad, Lier og til Drammen. Det er meget gode bussforbindelser fra Måna til Oslo og det er gode togforbindelser fra Lier til Oslo. Frogn videregående skole ligger på Måna.
Follestad Næringspark med 500 medarbeidere ligger ved E 134 uten kollektivtilbud. Vestre Viken bygger nytt sykehus på Brakerøya der det legges opp til mest mulig kollektivtransport. Dagens kollektivtilbud fra Asker kommune til Brakerøya/nye Drammen sykehus er (bortsett fra tog fra/til Asker sentrum) lite tilfredsstillende for både jobbspndlere og øvrig befolkning. Asker har et stort antall helsearbeidere som vil jobbe ved det nye sykehuset (ref. flyttingen fra Blakstad til Drammen). Disse har behov for kollektiv reisevei og parkeringsmulighet.
3. Det er til dels store mangler på gang og sykkelveier, noe som er tatt opp i planen. Men de kommunene som har ferdigregulerte arealer langs Fylkesveiene får midler først. Det bør derfor være en målsetning om at Asker kommune som reguleringsmyndighet igangsetter regulering av flere viktige strekninger for gang og sykkelveier.
4. Vestre Billingstad fremheves som et godt eksempel for fremtidige parkeringsløsninger. Dette er det nok delte meninger om har vært vellykket. Mange innbyggere har sagt klart fra om at løsningene ikke fungerer. Erfaringer fra dette prosjektet bør brukes i videre planlegging for å bedre tilsvarende store utbygginger i fremtiden og sikre bedre parkering både for beboere og besøkende enn det som er tilfelle på Vestre Billingstad.
5. Viken nevnes flere ganger igjennom planen bør vel nå endres til Akershus Fylke
6. Nye regionale forbindelser båtforbindelser sør-øst/vest for Asker vil danne grunnlag for nye arbeids- og bostedsregioner. Et eksempel på trekantsamband kan være Tofte-Horten/Holmestrand-Moss.
7. Det må satses mer på interne tverrforbindelser i kommunen med mating til tog, båt og ekspressbusser i øst-vest og nord-sør retning. E134 vil være av strategisk betydning for utvikling av Asker Syd og en hovedakse for øst-vest kommunikasjon mellom Drammensregionen (E18 sørover og E134 vestover)

- og Follo-Nordre Østfold med påkobling til E6 mot Gøteborg og E18 mot Stockholm.
8. Prising av parkering bør bli rimeligere jo lengre fra Asker sentrum du kommer så folk velger å parkere på Spikkestad og Røyken istedenfor å kjøre bil til Asker å ta toget videre inn til Oslo.
 9. Det er en stor jobb å gjøre for at kollektivtilbudet skal bli likeverdig i hele Asker i fht reisetid. (Fra Nesøya benyttes det 45 min mer tid til reisemålet med bruk av kollektivt enn med privatbil. Fra Filtvet benyttes det 115min (1,5 t) mer med kollektivt enn bil).
 10. For å øke andelen gående er blant annet opparbeiding, vedlikehold og skilting av stier, smett, turveier, ferdsselsveier og snarveier viktige tiltak.
 11. I vei og gatenormalen bør det vurderes å legges inn smalere veier for å senke farten og gjøre gang og sykkel bredere, delt og dermed tryggere både for gående og syklende.
 12. Temaplanen må drøfte bruken av droner og behovet for områder for etablering av droneplasser.
 13. For å sikre Asker nok nettkapasitet skal det være et mål at alle bygg i Asker i fremtiden skal være egen produsent av energi samt sikre lagringsmuligheter for energien.
 14. Asker kommune skal fortsette sitt påtrykk for å få til bedret tilbud på linje L1 Spikkestadbanen med kortere reisetid eller høyere frekvens. Dette må prioriteres faglig og politisk i NTP 2026 – 37.
 15. Fortsette påtrykket for E134 Dagslett – E 18. Veien er viktig for gods- og næringstransporten i området og vil i tillegg avlaste veier gjennom Oslo.
 16. Ta i bruk fjorden som transportåre i større grad. Fortsette innsatsen for et utvidet hurtigbåttilbud på fjorden med flere avganger og anløpssteder med utslippsfrie hurtigbåter (Vollen, Slemmestad, Fornebu, Nærnes, Nesøya, Holmen, Sætre, Tofte, Son). En effektiv pendlertrafikk på tvers av Oslofjorden vil kunne redusere pendlertrafikken gjennom Røyken/Asker, utvide arbeidsmarkedet og gi en raskere og mer pålitelig arbeidsvei, ikke minst for innbyggerne i søndre Asker. Det må også satses mer på bruk av sjøen som transportåre for gods- og varetransport.
 17. Asker kommune skal fortsette sin påvirkning for et utvidet tilbud med matebusser til båtanløp og togstasjoner.
 18. Intensivere innsatsen for å få innført en harmonisering av kollektivsatsene på begge sider av Oslofjorden og innlemme hele Asker kommune i takstzone 2.
 19. Jobbe for et bedre busstilbud mellom tettstedene i kommunen. Det må være mulig å reise kollektivt fra Tofte til Asker på en enkel måte.

20. Oppfordre Ruter til å benytte mindre og smalere busser – som elektriske minibusser - på ordinære ruter (ikke skolebusser), på Hurumhalvøya og andre steder, der veiene er smale og/eller belegget på bussene er lite.
 21. Satse på gode buskur som beskytter reisende mot regn og vind. Telefonladere i busskuret (f.eks. solcelledrevet) vil gjøre det lettere å reise med elektronisk billett.
 22. Legge til rette for lading av el. sykler i parkeringshus.
-
23. Ny Røykenvei som knytter E134 og E18 sammen må innarbeides i nasjonalt planverk (NTP).
 24. Utrede og vurdere overtakelse av fylkeskommunale veier som starter og stopper i Asker kommune, dette med hensikt å effektivisere drift og vedlikehold og å utbedre veiene samt gang og sykkelveier.
 25. s 23: Innføring av brukerbetaling på Follestad kan ikke være et eksempel til etterfølgelse med hensikt å redusere trafikkbelastningen.
 26. Flere parkeringsplasser må fremskaffes. Spesielt parkeringsplasser i tilknytning til pendlerknutepunkter må fremskaffes. Parkering og hindre for biltrafikk omtales på s 24,26, og 27. Prinsippet som må legges til grunn for en reduksjon i biltrafikken er gulerot og ikke pisk. Det må være enkelt å bruke kollektivløsninger slik at transportbehovet naturlig fases over fra bil over på kollektivløsninger. Asker kommune må legge til rette for at det er enkelt å velge kollektivt.
 27. s 35-49 bør komprimeres. Innholdet bør kunne reduseres til rundt 6-7 sider.

Forslag fremmet av Aaby, SP, til høringsinnspill til planen i 13 punkter:

- S.7: Under avsnittet “Avgrensinger” står det at denne temaplanen ikke går inn på temaet masseforvaltning- det er likevel nevnt flere ganger gjennom planen og knyttet opp til strategi.
- S.23 Innovative løsninger for å redusere massetransport: Beskrivelse av pilotprosjekt- tekst som ikke hører hjemme i en temaplan.
- s.18: Økonomi: avsnitt to refererer til Viken fylkeskommunes planer, det er lite hensiktsmessig å vedta en 12-års plan med allerede utdatert informasjon.
- Generelt: Endre Viken fylkeskommune til Akershus
- S. 25: Strategier: bør ha inn egen strategi for samkjøring
- S. 26 Massetransport: Samtidig skal vi gjennom arealplaner og byggesaker oppfordre privat næringsliv til å gjøre det samme. Endres til: Samtidig skal vi gjennom arealplaner og byggesaker **legge føringer for at** privat næringsliv gjør det samme.
- s. 26: Vurdere å bruke et annet eksempel enn Vestre Billingstad
- s. 26: Midlertidig parkeringsplass på bakkeplan vil medføre mer nedbygd areal og mulig nedbygging av verdifull natur.
- s. 28: Kollektivandelen på daglige reiser: Siste avsnitt beskriver prosjekt- tekst som ikke hører hjemme i en temaplan.

- s. 45 Evaluering og rapportering: Et veldig tynt avsnitt uten eksempler på hvordan måloppnåelse skal måles eller hvilke kriterier legger føringer for evaluering. Hvilke nøkkeltall skal det rapporteres på?
- S.47 Tilgjengelighet og deltagelse: Avsnittet oppleves noe usammenhengende og uferdig.
- S. 50/ Vedlegg s. i Strategi: Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger for å redusere innbyggernes behov for egen bil. Endres til: Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger **og mulighet for samkjøring** for å redusere innbyggernes behov for egen bil
- S. 52 Vedlegg s. iii: Strategi: Asker kommune skal jobbe for faste samarbeidsplattformer med myndigheter, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap. Endres til: Asker kommune skal jobbe for faste samarbeidsplattformer med myndigheter, **tilstøtende kommuner**, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap.

Forslag fremmet av Hatten, A, til høringsinnspill til planen i 3 punkter:

- Samferdsel - servicelinje må bygges ut på kryss og tvers i kommunen
- Planen må inneholde et bedre offentlig transporttilbud for innbyggere syd i kommunen. Eksempelvis:
Direkte busser fra Søndre Asker (Holmsbu, Tofte, Filtvet, Klokkarstua) til Asker sentrum, Oslo og Drammen.
Bussforbindelse gjennom Oslofjord-tunellen.
Hurtigbåt fra Tofte/Filtvet til Drøbak og Oslo
- Asker kommune må sørge for at alle stasjoner og holdeplasser er universelt utformet og har god tilgjengelighet både sommer og vinter.

Innstillingens punkt 1 ble enstemmig vedtatt

Høringsinnspill til punkt 2 fremmet av Aaby enstemmig vedtatt

Høringsinnspill til punkt 2 fremmet av Hatten, A enstemmig vedtatt

Høringsinnspill til planen til punkt 2 i punkter 1-26 foreslått av Jensen, H, Homme Mathisen, V og Hansen Aspås, Frp ble enstemmig vedtatt.

Utvalgt sender over alle høringsinnspillene for videre arbeid med planen. Enstemmig vedtatt med ingress og punktene 1-43

Vedtak

1. Temaplan for samferdsel og mobilitet tas til orientering
2. Det gis følgende høringsinnspill til planen fra hele utvalget:

Temaplanens beskrivelse av utfordringsbildet og trender, samt innsatsområdet og strategier, peker på viktige forhold for samferdsel og mobilitet. Utvalget er spent på høringsinnspillene fra Asker samfunnet, og ser frem til det videre arbeidet med planen. Utvalgets medlemmer har en rekke innspill som er både av strategisk og mer handlingsorientert karakter.

Opplegget for det videre arbeidet er at administrasjonen skal vurdere hvilke høringsinnspill som skal innarbeides i utkastet til andregangsbehandling, og utvalget legger derfor ved en liste av ulike kategorier innspill som vedlegg til vedtakspunkt 2:

1. Kunnskapsgrunnlaget er noe manglende og ikke helt oppdatert. Viken fylkeskommunes regionale planstrategi vil ligge til grunn for nye Akershus fylkeskommunes regionale planstrategi. Det arbeidet som nå har startet i Akershus vil være av stor betydning for Asker, ikke minst arbeidet med regional plan for areal og mobilitet. Forholdet til Oslo er særlig viktig, både for Akershus og Asker, og disse planene som nå skal utarbeides må ses i sammenheng med Askers temaplan, og særlig handlingsplaner som skal være forankret i temaplanen. Temaplanen har tilsynelatende tatt lite hensyn til kommuneplanens arealdel som ble vedtatt etter at en del av kunnskapsgrunnlaget ble utarbeidet. Ny arealplan har avsatt mye areal til ut- og innfartsparkeringer, så en bestilling om dette i temaplanen kan virke overflødig. Det interessante er drøfte hvordan få bygget og driftet flere innfartsparkeringsplasser.
2. Påvirke planleggingen av E 134 for ekspressbuss gjennom Oslofjordtunellen fra Måna via Sætre, Follestad, Lier og til Drammen. Det er meget gode bussforbindelser fra Måna til Oslo og det er gode togforbindelser fra Lier til Oslo. Frogn videregående skole ligger på Måna. Follestad Næringspark med 500 medarbeidere ligger ved E 134 uten kollektivtilbud. Vestre Viken bygger nytt sykehus på Brakerøya der det legges opp til mest mulig kollektivtransport. Dagens kollektivtilbud fra Asker kommune til Brakerøya/nye Drammen sykehus er (bortsett fra tog fra/til Asker sentrum) lite tilfredsstillende for både jobbspennere og øvrig befolkning. Asker har et stort antall helsearbeidere som vil jobbe ved det nye sykehuset (ref. flyttingen fra Blakstad til Drammen). Disse har behov for kollektiv reisevei og parkeringsmulighet.
3. Det er til dels store mangler på gang og sykkelveier, noe som er tatt opp i planen. Men de kommunene som har ferdigregulerte arealer langs Fylkesveiene får midler først. Det bør derfor være en målsetning om at

- Asker kommune som reguleringsmyndighet igangsetter regulering av flere viktige strekninger for gang og sykkelveier.
4. Vestre Billingstad fremheves som et godt eksempel for fremtidige parkeringsløsninger. Dette er det nok delte meninger om har vært vellykket. Mange innbyggere har sagt klart fra om at løsningene ikke fungerer. Erfaringer fra dette prosjektet bør brukes i videre planlegging for å bedre tilsvarende store utbygginger i fremtiden og sikre bedre parkering både for beboere og besøkende enn det som er tilfelle på Vestre Billingstad.
 5. Viken nevnes flere ganger igjennom planen bør vel nå endres til Akershus Fylke
 6. Nye regionale forbindelser båtforbindelser sør-øst/vest for Asker vil danne grunnlag for nye arbeids- og bostedsregioner. Et eksempel på trekantsamband kan være Tofte-Horten/Holmestrand-Moss.
 7. Det må satses mer på interne tverrforbindelser i kommunen med mating til tog, båt og ekspressbusser i øst-vest og nord-sør retning. E134 vil være av strategisk betydning for utvikling av Asker Syd og en hovedakse for øst-vest kommunikasjon mellom Drammensregionen (E18 sørover og E134 vestover) og Follo-Nordre Østfold med påkobling til E6 mot Gøteborg og E18 mot Stockholm.
 8. Prising av parkering bør bli rimeligere jo lengre fra Asker sentrum du kommer så folk velger å parkere på Spikkestad og Røyken istedenfor å kjøre bil til Asker å ta toget videre inn til Oslo.
 9. Det er en stor jobb å gjøre for at kollektivtilbudet skal bli likeverdig i hele Asker i fht reisetid. (Fra Nesøya benyttes det 45 min mer tid til reisemålet med bruk av kollektivt enn med privatbil. Fra Filtvet benyttes det 115min (1,5 t) mer med kollektivt enn bil).
 10. For å øke andelen gående er blant annet opparbeiding, vedlikehold og skilting av stier, smett, turveier, ferdselsveier og snarveier viktige tiltak.
 11. I vei og gatenormalen bør det vurderes å legges inn smalere veier for å senke farten og gjøre gang og sykkel bredere, delt og dermed tryggere både for gående og syklende.
 12. Temaplanen må drøfte bruken av droner og behovet for områder for etablering av droneplasser.
 13. For å sikre Asker nok nettkapasitet skal det være et mål at alle bygg i Asker i fremtiden skal være egen produsent av energi samt sikre lagringsmuligheter for energien.
 14. Asker kommune skal fortsette sitt påtrykk for å få til bedret tilbud på linje L1 Spikkestadbanen med kortere reisetid eller høyere frekvens. Dette må prioriteres faglig og politisk i NTP 2026 – 37.
 15. Fortsette påtrykket for E134 Dagslett – E 18. Veien er viktig for gods- og næringstransporten i området og vil i tillegg avlaste veier gjennom Oslo.

16. Ta i bruk fjorden som transportåre i større grad. Fortsette innsatsen for et utvidet hurtigbåttilbud på fjorden med flere avganger og anløpssteder med utslippsfrie hurtigbåter (Vollen, Slemmestad, Fornebu, Nærsnes, Nesøya, Holmen, Sætre, Tofte, Son). En effektiv pendlertrafikk på tvers av Oslofjorden vil kunne redusere pendlertrafikken gjennom Røyken/Asker, utvide arbeidsmarkedet og gi en raskere og mer pålitelig arbeidsvei, ikke minst for innbyggerne i søndre Asker. Det må også satses mer på bruk av sjøen som transportåre for gods- og varetransport.
17. Asker kommune skal fortsette sin påvirkning for et utvidet tilbud med matebusser til båtanløp og togstasjoner.
18. Intensivere innsatsen for å få innført en harmonisering av kollektivsatsene på begge sider av Oslofjorden og innlemme hele Asker kommune i takstsone 2.
19. Jobbe for et bedre busstilbud mellom tettstedene i kommunen. Det må være mulig å reise kollektivt fra Tofte til Asker på en enkel måte.
20. Oppfordre Ruter til å benytte mindre og smalere busser – som elektriske minibusser - på ordinære ruter (ikke skolebusser), på Hurumhalvøya og andre steder, der veiene er smale og/eller belegget på bussene er lite.
21. Satse på gode busskur som beskytter reisende mot regn og vind. Telefonladere i busskuret (f.eks. solcelledrevet) vil gjøre det lettere å reise med elektronisk billett.
22. Legge til rette for lading av el. sykler i parkeringshus.

23. Ny Røykenvei som knytter E134 og E18 sammen må innarbeides i nasjonalt planverk (NTP).
24. Utrede og vurdere overtakelse av fylkeskommunale veier som starter og stopper i Asker kommune, dette med hensikt å effektivisere drift og vedlikehold og å utbedre veiene samt gang og sykkelveier.
25. s 23: Innføring av brukerbetaling på Follestad kan ikke være et eksempel til etterfølgelse med hensikt å redusere trafikkbelastningen.
26. Flere parkeringsplasser må fremskaffes. Spesielt parkeringsplasser i tilknytning til pendlerknutepunkter må fremskaffes. Parkering og hindre for biltrafikk omtales på s 24,26, og 27. Prinsippet som må legges til grunn for en reduksjon i biltrafikken er gulerot og ikke pisk. Det må være enkelt å bruke kollektivløsninger slik at transportbehovet naturlig fases over fra bil over på kollektivløsninger. Asker kommune må legge til rette for at det er enkelt å velge kollektivt.
27. s 35-49 bør komprimeres. Innholdet bør kunne reduseres til rundt 6-7 sider.
- 28.S.7: Under avsnittet "Avgrensinger" står det at denne temaplanen ikke går inn på temaet masseforvaltning- det er likevel nevnt flere ganger gjennom planen og knyttet opp til strategi.

- 29.S.23 Innovative løsninger for å redusere massetransport: Beskrivelse av pilotprosjekt- tekst som ikke hører hjemme i en temaplan.
30. s.18: Økonomi: avsnitt to refererer til Viken fylkeskommunes planer, det er lite hensiktsmessig å vedta en 12-års plan med allerede utdatert informasjon.
31. Generelt: Endre Viken fylkeskommune til Akershus
32. S. 25: Strategier: bør ha inn egen strategi for samkjøring
33. S. 26 Massetransport: Samtidig skal vi gjennom arealplaner og byggesaker oppfordre privat næringsliv til å gjøre det samme. Endres til: Samtidig skal vi gjennom arealplaner og byggesaker **legge føringer for at** privat næringsliv gjør det samme.
34. s. 26: Vurdere å bruke et annet eksempel enn Vestre Billingstad
35. s. 26: Midlertidig parkeringsplass på bakkeplan vil medføre mer nedbygd areal og mulig nedbygging av verdifull natur.
36. s. 28: Kollektivandelen på daglige reiser ...: Siste avsnitt beskriver prosjekt- tekst som ikke hører hjemme i en temaplan.
37. s. 45 Evaluering og rapportering: Et veldig tynt avsnitt uten eksempler på hvordan måloppnåelse skal måles eller hvilke kriterier legger føringer for evaluering. Hvilke nøkkeltall skal det rapporteres på?
38. S.47 Tilgjengelighet og deltagelse: Avsnittet oppleves noe usammenhengende og uferdig.
39. S. 50/ Vedlegg s. i Strategi: Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger for å redusere innbyggernes behov for egen bil. Endres til: Asker kommune skal bidra til å øke tilgjengeligheten av bildelingsordninger **og mulighet for samkjøring** for å redusere innbyggernes behov for egen bil
40. S. 52 Vedlegg s. iii: Strategi: Asker kommune skal jobbe for faste samarbeidsplattformer med myndigheter, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap. Endres til: Asker kommune skal jobbe for faste samarbeidsplattformer med myndigheter, **tilstøtende kommuner**, næringslivet, innbyggerne og frivilligheten for å dele behov, erfaringer og kunnskap.
41. Samferdsel – servicelinje må bygges ut på kryss og tvers i kommunen
42. Planen må inneholde et bedre offentlig transporttilbud for innbyggere syd i kommunen. Eksempelvis: Direkte busser fra Søndre Asker (Holmsbu, Tofte, Filtvet, Klokkarstua) til Asker sentrum, Oslo og Drammen). Bussforbindelse gjennom Oslofjord-tunnelen. Hurtigbåt fra Tofte/Filtvet til Drøbak og Oslo.
43. Asker kommune må sørge for at alle stasjoner og holdeplasser er universelt utformet og har god tilgjengelighet både sommer og vinter.



Asker kommune

Offentlig høring - høringsvar

Innsender	
Innsender er: Organisasjon registrert i Enhetsregisteret	
Org.nr. 992685646	
Forening/organisasjon Vollen vel	
Adresse Vollenveien 1	
Postnr. 1390	Poststed Vollen
Telefonnr. 91836651	E-postadresse post@vollenvel.no
Kontaktperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Knut-Herman	
Etternavn Førsund	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi høringsvar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Høringsvar Svaret er fra Fjordveien, som er en gruppe under Vollen Vel. Vellets styre stiller seg enstemmig bak innspillet.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon Innspill til høring Temaplan samferdsel og mobilitet i Asker kommune fra FJORDVEIEN.docx

Innspill til høring Temaplan samferdsel og mobilitet i Asker kommune fra FJORDVEIEN

FJORDVEIEN er et innbyggerinitiativ som ble etablert i 2022, og har per januar 2024 mer enn 2300 medlemmer i sosiale medier. Vi takker for muligheten til å komme med høringsinnspill til Asker kommunes temaplan.

FJORDVEIEN mener det er helt nødvendig å ta fjorden i bruk som grønn ferdselsåre dersom Askersamfunnet skal oppnå «bærekraftige og samordnede transportløsninger». Det krever *flere avganger* på hurtigbåten mellom Slemmestad/Vollen og Aker brygge (B20), samt *flere anløpssteder* i Asker kommune (i første omgang Sætre).

Overordnet støtter FJORDVEIEN Asker kommunes temaplan for samferdsel og mobilitet, og er positiv til at kommunen innser at samferdselsutfordringer henger sammen med andre store samfunnsutfordringer som klimakrisen. Vi mener imidlertid at fjorden som sentralt kollektivfelt mellom Askerlandet og Oslo er nødt til å prioriteres høyere for å ha sjans til å nå kommunens klima- og samferdselsmål.

FJORDVEIEN MENER:

- Fjorden som sentralt kollektivfelt mellom Askerlandet og Oslo er en viktig del av løsningen på å oppfylle dagens økende transportbehov, og må derfor i større grad prioriteres i planen. Det innebærer:
 - Flere avganger på hurtigbåt mellom Slemmestad/Vollen og Aker brygge (B20)
 - Flere anløpssteder i Asker kommune (i første omgang Sætre)
- Potensialet for økt passasjertall for hurtigbåt mellom Oslo og Askerlandet er undervurdert, og kan økes gjennom en rekke tiltak, som for eksempel matebusser.
- Fjorden som sentralt kollektivfelt er det mest miljøvennlige alternativet, med minimale naturinngrep og utslipp, og reduserer belastningen på et allerede overbelastet vegnett

Fjorden som kollektivfelt letter køene på vegnettet

Temaplanen viser til at «[...] det vil ta mange år før veisystemet i Asker får utvidet kapasitet. Med vekst og boligbygging i hele kommunen, kan det med dagens transportmønster og -vaner forventes å bli enda mer kritisk enn det er i dag hvis ingenting annet endres. Dagens og morgendagens køer og trafikkens negative effekter knyttet til forsinkelser, uforutsigbarhet, lokalmiljø, klima og ulykker, tilsier at vi må utnytte det vi har bedre allerede nå».

Ovenstående utsagn henviser til at løsningene på transportbehovet i Asker må finnes andre steder enn bare på vegen. Togene går til og fra Asker og Heggedal stasjon, men det er langt dit for mange rundt Vollen, Slemmestad og lenger sør langs kysten. FJORDVEIEN mener derfor at søkelyset på bruk av fjorden som en sentral ferdselsåre for kollektivtrafikken fra Askerhalvøya til Oslo, burde få en større plass i denne temaplanen – som en naturlig del av løsningen på å oppfylle dagens økende transportbehov.

Fergene kan være et alternativ for enda flere privatbilister

Temaplanen viser til at det for mange i kommunen er mest praktisk å ta i bruk privatbilen på en reise. Nye undersøkelser viser samtidig at potensialet er stort for mange av Askers innbyggere til å velge gange, sykkel eller kollektiv, og at 67 % av alle reiser ikke trenger å være med bilen, slik det var i 2017. Vi i FJORDVEIEN mener at fjorden kan være et naturlig alternativ for enda flere som i dag er privatbilister.

Behovet for flere fergeavganger er stort. Samtidig er det en rekke tiltak kommunen kan gjøre for å legge enda mer til rette for at enda flere velger kollektivt sjøveien:

- **Enklere å kombinere bil og kollektivt:** FJORDVEIEN mener at båt må inkluderes på lik linje med buss og tog i underkapittelet «*Vi må gjøre det enklere å kombinere bil og kollektiv*». Dersom Asker kommune er oppriktig i sin satsing om å bruke fjorden mer, må båt sidestilles med buss og tog videre i temaplanen. Forslag til ny tekst er: «*Ved å lokalisere innfartsparkeringsplasser langs kollektivårene for buss, **båt** og for tog gjøres kollektivtransporten lettere tilgjengelig for innbyggerne*».

Styrket matebusstilbud: Matebusstilbudet må bli bedre også for båten, og overordnet støttes idéen om gode matbusseordninger til knutepunkter.

- Forslag til matebusser i Slemmestad: (1) Torvbråten/ Morbergtoppen til Slemmestad brygge (2) Bødalen til Slemmestad brygge (3) Slemmestad direkte til Asker stasjon
 - Forslag til matebusser i Vollen: (1) Heggedal til Vollen
 - Forslag til matebusser i fremtidig havn på Sætre: (1) Tofte til Sætre (2) Klokkarstua til Sætre
- **Én kollektivsone i Asker:** Hvis det hadde vært én sone for hele Asker, er det helt sikkert at mange vil velge kollektiv, når de ikke lenger må betale 40 kr for å kjøre 1 km med buss mellom Slemmestad og Vollen. Flere som har Slemmestad som nærmeste knutepunkt, ville benyttet seg av båt til Oslo dersom de ikke måtte betale for tre soner. Parkeringsnormen kan sannsynligvis bare delvis bidra til at folk må velge bort bilen, og temaplanen burde vise til flere alternativer for dette.

Fjorden som kollektivrute er bra for natur, miljø og innbyggere

Klimaendringene stopper ikke ved kommune-, fylkes- eller landegrensene. Dette er en global krise som må løses av alle. Samferdsel står for over 50 % av de totale utslippene. På den måten kan man sikre at flere velger kollektivt. I FJORDVEIEN er vi overbevist om at et bedre kollektivtilbud på fjorden, kan være et trekkplaster for at flere velger bort bilen og heller tar den kollektive båten.

Temaplanen understreker at infrastruktur knyttet til samferdsel fører til store inngrep i naturen. «*Det kan i enkelte tilfeller være motsetninger mellom klimatiltak og naturhensyn. Et eksempel [...] utvidelse av jernbanenettet. Det betyr omfattende inngrep i naturen. Her må klimagevinsten veies mot tap av naturverdier*».

Det vil være betydelig mindre inngrep i naturen ved bruk av båt versus utvidelse av både vei- og jernbanenettet. Bruk av elektriske båter langs Askerhalvøya vil medføre utslippsfri transport. Utvikling av infrastruktur til båt er også mindre inngripende i naturen, og det er kostnadsbesparende både ved etablering, vedlikehold og drift. Det kan i tillegg beregnes langt mindre kostnader inn med tanke på ulykker på vegene.

Stort transportpotensiale på fjorden

I henhold til Asker kommunes satsing ved sammenslåing i 2020, hvor fjorden skulle få en større plass i kollektivsatsingen, ser FJORDVEIEN at det går små steg i riktig retning. De gamle hurtigbåtene bygges om til elektriske båter, i tråd med det grønne skiftet.

FJORDVEIEN mener likevel at dette kapitlet er mangelfullt i temaplanen. «*Sammen med annen utvikling i Slemmestadkorridoren, fremkommelighetsproblematikk på Slemmestadveien og lite investeringer på veinettet, peker alle i retning i større potensial for satsing på transport på fjorden*» skrives det i planen. Konklusjonen rundt økt bruk av båt i kollektivsatsingen vannes deretter ut. Dette er uheldig.

Vi stiller spørsmålstegn ved deler av beregningene som er gjort i kunnskapsgrunnlaget. Det vises for eksempel til et markedsgrunnlag fra 2020, hvor det beregnes at omtrent 2000 mennesker i Asker kommune bor slik til at de vil velge båt som det foretrukne transportmiddel. Stemmer denne beregningen i dag, og hvordan ser dette ut om noen år? Vi stiller også spørsmål ved om det er tatt med i beregningen potensialet som finnes i passasjerer fra Oslo til Askerlandet – da særlig i forbindelse med turisme.

Temaplanen skal ikke bare løse dagens, men også morgendagens, kollektivutfordringer i vår langstrakte kommune. Asker er en tilflytterkommune, og det bør tilrettelegges for miljøvennlig transport til kommunens innbyggere. Ikke alle kan ta tog eller buss, som allerede har sprengt kapasitet på pendlerstrekningene. Om kort tid står det 1 300 nye boenheter klare i Slemmestad og det er stadig mer attraktivt å bosette seg i utkanten av Oslo med nærhet til naturen og sjøen.

FJORDVEIEN oppfordrer Asker kommune til å vise at de mener alvor med sine klima- og samferdselsvisjoner, og prioritere fjorden som sentralt kollektivfelt mellom Askerlandet og Oslo i temaplanen.

PILARES

20.01.2024

Asker kommune
Katrineåsveien 20
3440 Røyken

Deres ref:
[Deres ref]

Pilares Eiendom AS
Wergelandsveien 7
0167 Oslo

Vår ref:
Tina
Torggrimsby/Gaute
Høyland

Høring temaplan samferdsel og mobilitet, saksnummer 22/16742

I forbindelse med 2 gangshøringen av Askers temaplan for samferdsel og mobilitet ønsker vi å komme med innspill. Vår rolle som bolig- og stedsutvikler er å bidra i samfunnet med å etablere gode boliger med tilhørende uterom, eventuelle næringsarealer, nye møteplasser og øvrige fasiliteter tilknyttet boligutvikling. Dette skal gjøres med omtanke for stedstilpassing, nærmiljøet og miljøet.

For at vi skal lykkes med å skape gode prosjekter må det være et samspill mellom kommunen og oss. En god fungerende infrastruktur og kollektivtilbud må ligge til rette for at vi kan følge kommunens ambisjon om reduksjon av biltrafikk og fokus på grønn mobilitet.

Slik vi leser temaplanen er det et sterkt ønske og strategi om å redusere bilbruk og tilrettelegge for økt grønn mobilitet. Vi ønsker i den anledning å påpeke to momenter vi mener er svært sentrale å hensynta i den videre samferdselsutviklingen i Asker Kommune for å lykkes med disse ønskene.

Rambøll har bistått med en vurdering av trafikk- og mobilitetsforholdene knyttet til et mulig utbyggingsområde i Heggedal syd. Notatet er med som vedlegg 1.

Punkt 1. Økt kollektivtilbud på Røykenveien & forbindelser til Heggedal

Det har i mange år vært et stort problem at Røykenveien er overbelastet med trafikk og mye kødannelse. Røykenveien strekker seg fra sør for Heggedal opp til Asker sentrum. Veksten av boliger i kommunen skal foregå ved planlagte tettsteder/lokalsentre som har gode kollektivforbindelser. På denne måten unngår man å belaste veinettet i stor grad. Ettersom dagens trafikksituasjon ikke er god, er man avhengig av å løse de trafikale utfordringene samtidig som man tilrettelegger for en befolkningsvekst.

Asker kommune skal være en pådriver og samarbeidspartner for Ruter og andre	Askersamfunnet har bærekraftige og samordnede bolig-, areal- og	Askersamfunnet har tettsteder for lokalsamfunn som er inkluderende, trygge,
---	---	---

Tel. 22 12 09 22
post@pilares.no
pilares.no

PILARES

20.01.2024

kollektivtilbydere for å optimalisere kollektivnettet og gjøre valg som bidrar til et godt grunnlag for kollektivtrafikken	<i>transportløsninger som tilrettelegger for smart samfunnsutvikling.</i>	<i>motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern</i>
---	---	---

(Figur 1, over er utklipp fra temaplanen på høring)

Basert på vårt kunnskapsgrunnlag ser vi en bred enighet om å ta tak i denne utfordringen både i lokalmiljøet og politikken. Vi mener fokus på grønn mobilitet i tråd med temaplanen er riktig strategi, og at man må se på å øke kollektivtilbudet på Røykenveien.



Figur 2



Figur 3

Som illustrasjonene over viser er det busstilbud på kun deler av Røykenveien. Figur 2 er fra temaplanen. På figuren 3 har vi inntegnet en rød stiplet linje der det ikke er noen bussforbindelse. Det vil si at dersom man bor i grunnkrets Fosssum er det ingen bussforbindelse til Heggedal. Dersom man ikke ønsker eller kan gå nesten 30 minutter, ved eventuell funksjonsnedsettelse, tung last/barnevogn etc, må man ta 3 busser og bruke nesten 1,5 time på en strekning på ca. 2,5 km for

Tel. 22 12 09 22
post@pilares.no
pilares.no

PILARES

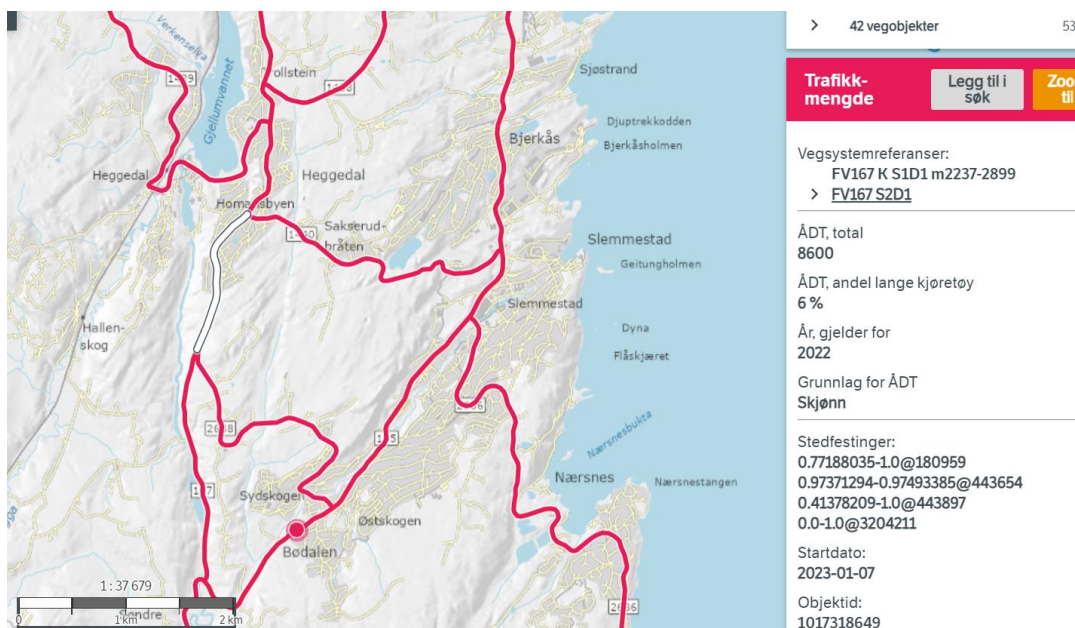
20.01.2024

å komme seg til Heggedal sentrum. Store deler av denne veien har heller ikke gang og-sykkelvei. Med slike dårlige kollektivforbindelser er det naturlig at man velger bil.

Heggedal er et område som er definert som et lokalsenter i Asker. Det er i de siste årene brukt betydelige summer på å løfte Heggedal med både nytt Idrettssenter, innbyggertorg, parker og oppgradert togstasjon. Det er folk som bor sør for sentrum som i dag ikke har noen kollektivforbindelse ned langs Røykenveien. Å komme seg fra Bødalen til Heggedal med kollektivtransport tar ca. 1 time og krever en omkjøring hele veien opp til Blakstad.

Vi mener et kollektivtilbud langs hele Røykenveien må prioriteres av begge hensyn, både for å redusere biltrafikken og belastningen på vegen, samt for å koble flere innbyggere opp mot Heggedal og dets nye og gamle fasiliteter.

ÅDT er 8600 langs Røykenvegen på strekning markert hvit i figur 4. ÅDT-en vil kunne reduseres dersom kollektivtilbudet etableres på dette strekket. Ved en eventuell boligbygging på Stokkeråsen må man vurdere og implementere ulike mobilitetstiltak for å ikke forverre situasjonen.



Figur 4 fra statens vegvesens hjemmeside

Heggedal er et utpekt lokalsenter. Temaplanen skriver:

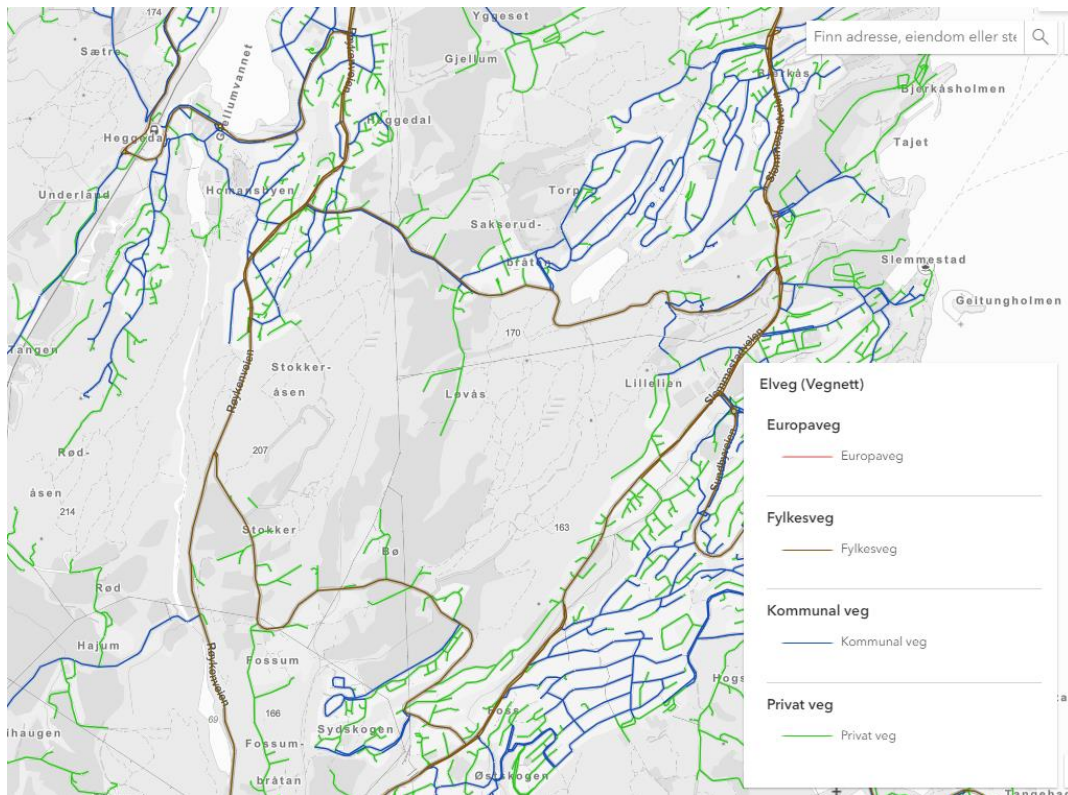
«Disse skal være lokale servicesentre og ha møteplasser og tilbud innen kultur, underholdning, fritidsaktiviteter og rekreasjon. I tillegg skal de ha et mer utvidet kollektivtilbud.»

Dette kollektivtilbudet kan vi ikke si er tilrettelagt pr i dag. Og det må hensyntas for fremtidens Asker!

Tel. 22 12 09 22
post@pilares.no
pilares.no

PILARES

20.01.2024



Figur 5.

Veinettet i Asker i dag Fylkesveinettet er sammenhengende, mens anlegg for fotgjengere og syklist er ikke er det, spesielt sør i kommunen. Spredt bebyggelse i sør gjør det også mer krevende for kollektivoperatører å drifte et godt kollektivtilbud for innbyggerne. Samlet gjør det privatbilen nødvendig for mange innbyggere, som igjen fører til et stort press på veinettet i kommunen.

Punkt 2: Hurtigere forbindelse på Spikkestadbanen mellom Spikkestad og Oslo S.

Det var tidligere en raskere togforbindelse mellom Spikkestad og Oslo S, den tok 36 min. Ettersom togruten ble endret til å stoppe på alle stasjoner gikk denne forbindelsen fra 36 min til 51 min

Spikkestad er nord for den såkalte nullvekstlinjen. Det er samtidig planlagt en utbygging av Spikkestad med nye boliger i sentrum. Det er slik i dag at mange velger å ta bilen til Lier stasjon, for så å ta R13 toget til Asker/Oslo S.

Tel. 22 12 09 22
post@pilares.no
pilares.no

Confidential

PILARES

20.01.2024

Vi mener det er avgjørende for kommunens intensjon om grønn mobilitet og redusert biltrafikk at Spikkestadforbindelsen blir raskere og med flere avganger. På denne måten kan Spikkestad bli et mer attraktivt sted å bo for både eksisterende og nye beboere.



Vi ser positivt på kommunens ambisjoner hva gjelder mobilitet, miljø- og bærekraft, og ønsker som steds- og boligutviklere å bidra til å realisere fremtidige prosjekter i godt samarbeid.

Med vennlig hilsen

Tina Therese Torgrimsby

Prosjektleder | +47 93 06 99 25 | ttt@pilares.no

Vedlegg 1: Trafikknotat Heggedal 250124 (Rambøll)

Tel. 22 12 09 22
post@pilares.no
pilares.no

Confidential

Trafikknotat Heggedal syd

Oppdragsnavn **Mobilitetsvurderinger Bøveien utbygging**
Prosjekt nr. **1350058449**
Mottaker **Pilares Eiendom AS**
Dokument type **Trafikknotat**
Versjon **01**
Dato **25.01.2024**
Utført av **Magne Fjeld og Gina Gjelten**
Kontrollert av **Linn Verde Thon**
Godkjent av **Linn Verde Thon**
Beskrivelse **Trafikknotat for potensiell fremtidig utbygging i Heggedal syd**

Innholdsfortegnelse

1.	Bakgrunn	2
2.	Dagens situasjon	2
2.1	Områdebeskrivelse	2
2.2	Servicetilbud	3
2.3	Fasiliteter for gående og syklende	4
2.4	Kollektivtilbud	5
3.	Fremtidig situasjon	7
3.1	Turproduksjon og reisemiddelfordeling	7
4.	Bærekraftige transporttiltak	8
4.1	Gående og syklende	9
4.2	Kollektivtilbud	11
4.3	Bil	13
4.4	Annet	13
5.	Oppsummering med estimert fremtidig reisemiddelfordeling	14

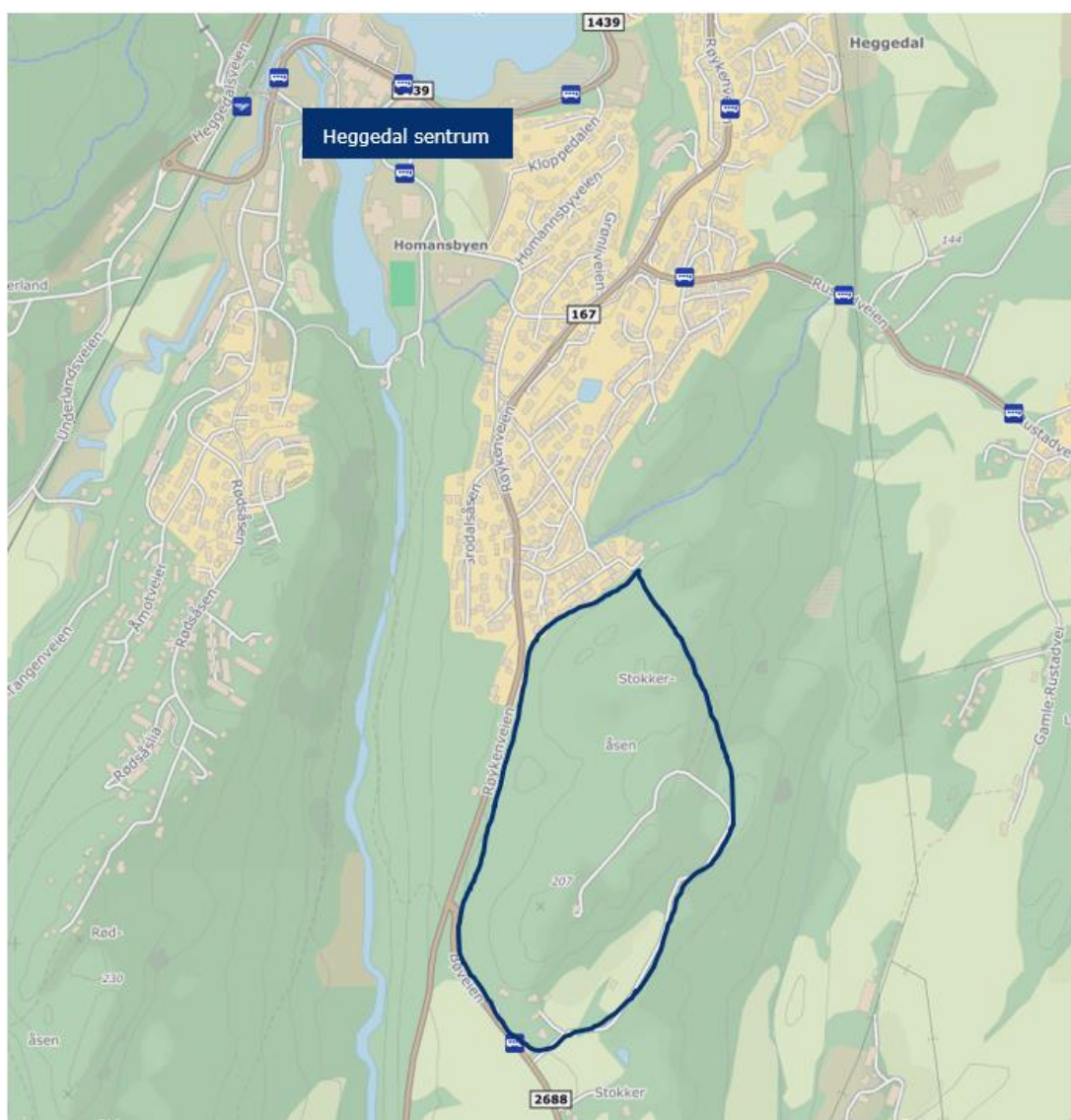
1. Bakgrunn

Rambøll Norge AS har blitt engasjert av Pilares Eiendom AS (videre omtalt som Pilares) for å utarbeide et notat med overordnede vurderinger knyttet til trafikk og mobilitet for en potensiell fremtidig utbygging langs Røykenveien sør for Heggedal sentrum i Asker kommune. Notatet skal gi grunnlagsinformasjon for et innspill Pilares har til temaplan for samferdsel og mobilitet for Asker kommune.

2. Dagens situasjon

2.1 Områdebeskrivelse

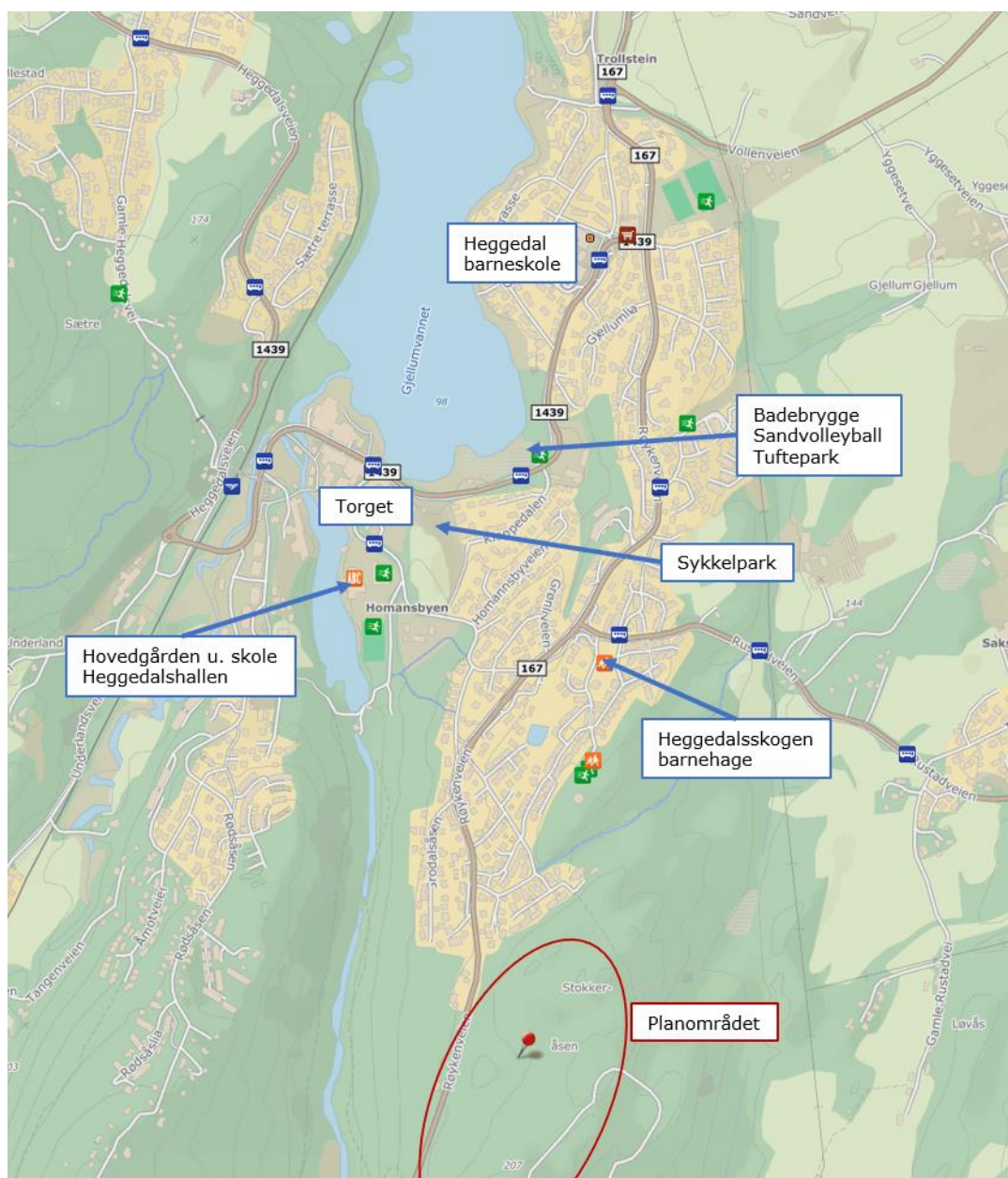
Planområdet ligger omtrent 1,6 km unna Heggedal sentrum. Det tilsvarer ca. 25 min gange, 10 min på sykkel og 3 min med bil. Heggedal sentrum ligger omtrent 6-7 km sør for Asker sentrum.



Figur 1 Planområdets plassering i forhold til Heggedal sentrum

2.2 Servicetilbud

I Heggedal sentrum er det utarbeidet et nytt torg med sitteplasser, skulpturer og beplantning tilgjengelig for alle. I tillegg finnes det en Kiwi-butikk, frisørsalong, sushi-restaurant, legesenter, kafé, treningscenter, apotek og klesbutikk i byggene som ligger rundt torget. Ved sør-enden av Gjellumvatnet finnes det en badebrygge, sandvolleyballbane og Tuftepark. Mellom torget og Tufteparken ligger sykkelparkene "Trans'matorn" og "Pumptrack". Hovedgården ungdomsskole ligger ca. 1,4¹ km unna i gangavstand (21 min), litt sør for torget. Her finnes i tillegg Heggedalshallen, en idrettshall for ulike typer innendørsidrett. Ca. 1,2 km nord-øst for planområdet ligger Heggedalsskogen barnehage. Heggedal barneskole ligger 2,3 km nordover langs Røykenveien. De nevnte servicetilbudene er vist i Figur 2.



Figur 2 Servicetilbud i Heggedal (finn.kart.no)

¹ Alle avstander er målt fra Røykenveien midt i skissert planområde i figur 1. Dvs. noe vest og sør for pinnen plassert på Stokkeråsen i figur 2.

2.3 Fasiliteter for gående og syklende

Det potensielle planområdet ligger i tilknytning til fylkesvei 167 (Røykenveien). Uten forbedringer vil det ikke være tilrettelagt for fotgjengere og syklister langs denne veien forbi planlagt utbyggingsområde. Figur 3 viser med tykk blå strek der gang-/sykkelveien fra sentrum slutter, og Figur 4 viser et bilde fra Google Maps fra Røykenveien sør for dette punktet. Skulder er ikke ekstra bred for syklister, og fotgjengere har ikke noe tilrettelagt tilbud langs fylkesveien.

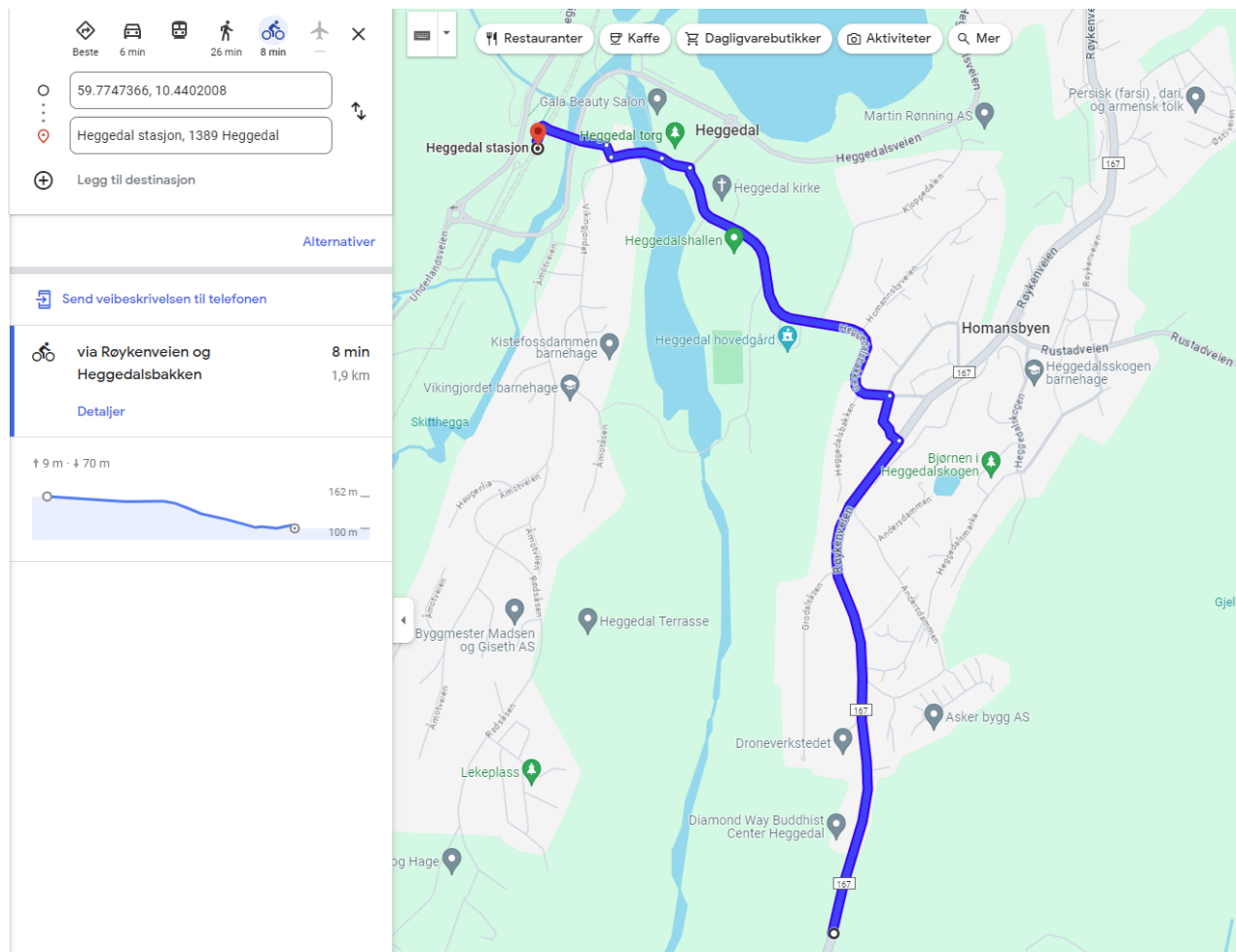


Figur 3 Kartutsnitt Røykenveien (fv. 167) (kart.finn.no)



Figur 4 Utklipp fra Røykenveien (google maps)

For gange og sykkel til stasjonen i Heggedal er det noen høydemeter forskjell mellom planområdet og stasjonsområdet. Slik det kommer frem av Figur 5 er det 70 meter høydeforskjell på disse to stedene (fra et utvalgt punkt i planområdet). Google Maps viser at å sykle til stasjonen tar 8 minutter, mens det tar 13 minutter å sykle andre veien. For gange er det 26 minutter å gå til stasjonen, mens det er 30 minutter å gå tilbake.



Figur 5 Rutevisning mellom planområdet og Heggedal stasjon (google maps)

2.4 Kollektivtilbud

Det lokale kollektivtilbudet for denne delen av Asker er i hovedsak knyttet til toget ved Heggedal stasjon. Denne stasjonen betjenes av lokaltog linje L1 mellom Spikkestad og Lillestrøm. Toget har halvtimesfrekvens hele driftsdøgnet mandag – søndag. Linja er fulltstoppende, dvs. stopper på alle stasjoner, og bruker hele 43 minutter mellom Heggedal og Oslo S. Mellom Heggedal og Asker tar toget 8 minutter, og med omstigning til andre lokaltog i Asker (f.eks. linje R14 som går fra Asker 5 min etter lokaltogets rutemessige ankomst og går fra en annen plattform) kommer man til Oslo S på til sammen 35 minutter. Dette, sammen med en ikke ubetydelig tilbringertid til Heggedal stasjon gjør at Asker stasjon framstår som atskillig mer interessant for arbeidspendling til de større stasjonsområdene i retning Oslo (bl.a. Sandvika, Lysaker, Skøyen og Oslo sentrum).

3. Fremtidig situasjon

Pilares vurderer utbygging av rekkehus og lavblokker i planområdet skissert i Figur 1. Foreløpig antall er ca. 250 rekkehus og 100 leiligheter i lavblokker. Parkeringsdekningen for rekkehusene er tenkt til 1 plass per enhet, mens det for leilighetene er tenkt 0,5 per enhet. Totalt tilsvarer dette 300 parkeringsplasser for utbyggingsområdet. Parkeringsdekningen har tatt utgangspunkt i Asker kommune sin gjeldende parkeringsnorm for kollektivnære områder og for området nord for nullvekstlinjen². Den sier mellom 1,2-2,2 biloppstillingsplass per enhet for småhusbebyggelse (rekkehusene) og mellom 1-1,5 biloppstillingsplass per 100 kvm for leiligheter. I tillegg sier den minimum 3 sykkeloppstillingsplasser per boenhet rekkehus og per 100 kvm leilighet. For biloppstillingsplasser tilsvarer dette mellom 365 og 650. Pilares forventer en fremtidig antatt strengere parkeringsnorm enn dagens, og har dermed lagt seg lavere enn dette for bilparkering.

3.1 Turproduksjon og reisemiddelfordeling

Turproduksjon

For utregning av turproduksjon benyttes håndbok V713 "Trafikkberegninger" fra Statens vegvesen³. Den viser til et turproduksjonstall (personturer) per person for bolig på tre turer. For rekkehusene antas videre et gjennomsnittlig antall beboere på tre personer. Reelle tall for antall beboere er trolig noe høyere, men grunnet at reisevaneundersøkelsen (RVU) ikke hensyntar reiser for barn under 13 år, vil ikke turer for disse medregnes her. For leiligheter i blokk antas 2,5 person per enhet grunnet foreløpig ingen informasjon om størrelse på leilighet o.l.

Totalt for utbyggingsområdet estimeres det dermed **3 000 turer per dag**.

Reisemiddelfordeling

Planområdet ligger akkurat innenfor grensen for det som tidligere var Røyken kommune. Fra RVU 2016/2017 finnes det en egen oppsummering for Røyken, i tillegg til Asker, vist i tabellen under⁴. Nyere tall fra 2018/2019 har felles oppsummering for Asker og Bærum, vist i samme tabell⁵.

Tabell 1 Gjeldende reisemiddelfordeling fra aktuelle reisevaneundersøkelser

	RVU 2018/2019	RVU 2016/2017	
	Asker og Bærum	Røyken	Asker
Gange	15 %	14 %	21 %
Sykkel	3 %	3 %	4 %
Kollektiv	14 %	5 %	11 %
Bilfører	57 %	69 %	49 %
Bilpassasjer	10 %	8 %	12 %
Annet	1 %	1 %	3 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

² <https://www.aker.kommune.no/contentassets/6fbcdcf0dac14102982b8231f62e8c52/kommuneplanens-arealdel/hoveddokumenter/tillegg-2-til-bestemmelsene--parkeringsnorm-datert-20.01.22.pdf>

³ <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v713.pdf>

⁴ <https://d33by0imu011lz.cloudfront.net/1630075898/ua-rapport-123-rvu-nye-aker-kommune.pdf>

⁵ https://xn--miljiftetmoss-enbb.no/wp-content/uploads/2021/02/Prosam_rapport_242_Reisevaner-i-Oslo-og-Viken-2018-19.pdf

Eksisterende reisemiddelfordeling viser høy andel bilførererturer (69%) for Røyken 2016/2017. Tidligere Asker kommune har en lavere andel her (49%), tilsvarende for nåværende Asker og Bærum (57%). Grunnet at planområdet ligger relativt landlig til, avstandene til servicepunkt er noe lange, og at kollektivtilbudet (se kapittel 2.4) i dag er mindre godt, antas bilførerandelen i utgangspunktet å være tilnærmet lik for planområdet slik det var for Røyken i 2016/2017. Bilførerandelen nedjusteres noe, mens sykkel og gange oppjusteres tilsvarende grunnet at planområdet ligger i ytterkant av tidligere Røyken og trolig vil være noe likere Asker (men langt ifra helt). Endelig estimert reisemiddelfordeling for planområdet, slik trafikksituasjonen er i dag, er vist i Tabell 2. Merk at denne reisemiddelfordelingen representerer **dagens reisevaner** for befolkning i dette området, og er ikke tilpasset eventuelle tiltak i prosjektet. Til sist i kapittel 5 vil en ny estimert reisemiddelfordeling som tar hensyn til de foreslåtte tiltakene presenteres.

Tabell 2 Reisemiddelfordeling og antall turer for område Heggedal syd før tiltak

	Reisemiddelfordeling	Antall turer fra/til boligene
Gange	16 %	480
Sykkel	5 %	150
Kollektiv	5 %	150
Bilfører	65 %	1950
Bilpassasjer	8 %	240
Annet	1 %	30

Som tabellen viser, er antall bilturer for høyt i forhold til antall bilparkeringsplasser prosjektet har planlagt for. Antall bilparkeringsplasser Pilares har lagt til grunn anses som en fornuftig antagelse på fremtidig parkeringsnorm, og dermed må det innføres tiltak for å kunne flytte disse bilturene over på andre bærekraftige transportformer for å være i tråd med Asker kommune sine mål om nullvekst i trafikk. Samtidig er det trolig at utbyggingen også vil forsvare et styrket kollektivtilbud, og at noen vil gå eller sykle. Neste kapittel presenterer mulige transporttiltak for å bidra til at reduksjonen i bilførererturer som må til, uten at det går på bekostning av mobiliteten for de mulige fremtidige beboerne i dette området.

4. Bærekraftige transporttiltak

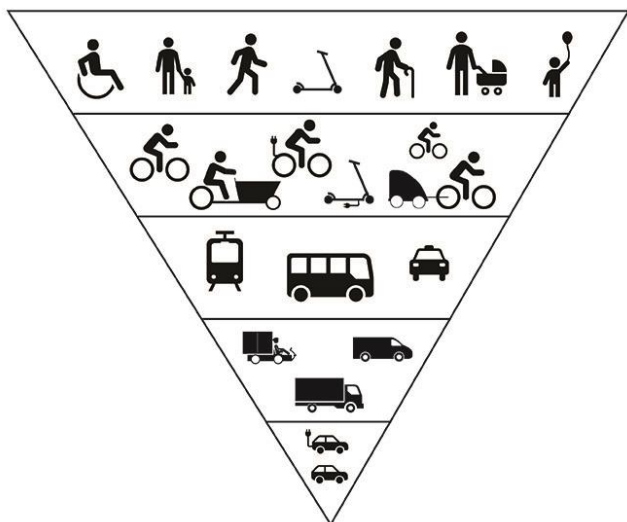
Ved prioritering av bærekraftige transporttiltak bør den omvendte transportpyramiden til Statens vegvesen ligge til grunn⁶ (Figur 7). Gange er den mest bærekraftige transportformen og bør prioriteres høyest ved utvikling av nye boligområder. Akseptabel gangavstand for folk flest er på 800 meter ifølge undersøkelser gjort av TØI⁷. For avstander lengre enn dette vil det være behov for å tilrettelegge godt for de neste transportformene i pyramiden, dvs. alle typer sykler. Det varierer stort mellom type sykkel og personer for hvor langt man er villig til å sykle, men en gjennomsnittlig lengde fra RVU er på 5,1 km i 2013/2014⁸. Planområdet, med en avstand på ca. 2,0 km til Heggedal stasjon, vil være godt innenfor akseptabel reiseavstand på sykkel. Asker sentrum ligger ca. 7,3 km unna, og vil være en aktuell transportetappe på sykkel for flere av de som arbeider her eller ønsker å ta toget videre herfra. Gode fasiliteter for syklister vil dermed være svært gunstig for det aktuelle planområdet.

⁶ <https://viewers.vegnorm.vegvesen.no/product/859947/nb>

⁷ <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=71645>

⁸ https://www.toi.no/getfile.php/1340010-1427184549/mmarkiv/Bilder/7020-TOI_faktaark_sykkelseiser-7k.pdf

Slik det er vist i kapittel 2.4 er kollektivtilbudet i umiddelbar nærhet til planområdet mindre godt. Et forbedret kollektivtilbud i nærområdet vil være svært viktig for å legge til rette for bærekraftige reiser for de aktuelle beboerne som ikke ønsker/kan gå eller sykle av ulike årsaker. I dette kapitlet vil tiltak for å fremme disse transportformene (gange, sykkel og kollektiv) for beboere i planområdet presenteres. Flere av tiltakene kan gjennomføres inne på planområdet og vil dermed kunne iverksettes av utbygger direkte. Andre tiltak vil være utenfor utbyggers myndighet og vil kreve involvering av kommune, fylke og/eller kollektivselskap.



Figur 7 Den omvendte transportpyramiden (håndbok N-V125 Gateveiledning)

4.1 Gående og syklende

Forlengelse av gang- og sykkelveg langs Røykenveien

Røykenveien er som vist (i kapittel 2.3) ikke tilrettelagt for gående og syklende langs hele fylkesveien til utbyggingsområdet. Ved utbygging av et nytt boligfelt, vil det være behov for å forlenge denne traséen med GS-veg slik at fotgjengere og syklistene kan ferdes inn mot Heggedal på en trafikk sikker måte. I tillegg vil dette være i tråd med kommunens krav om at det ved utbygging av nye boligfelt skal sikres gang- og sykkelvei til nærmeste lokalsenter for en trygg skolevei for barn og ungdom⁹.

Gatetun innimellom den nye bebyggelsen

Ved utarbeidelse av planene for det nye boligfeltet i Heggedal syd, bør fotgjengere prioriteres i uterommet. For områdene mellom bebyggelsen kan det etableres såkalte gatetun. Definisjonen fra Statens vegvesen¹⁰ er som følger:

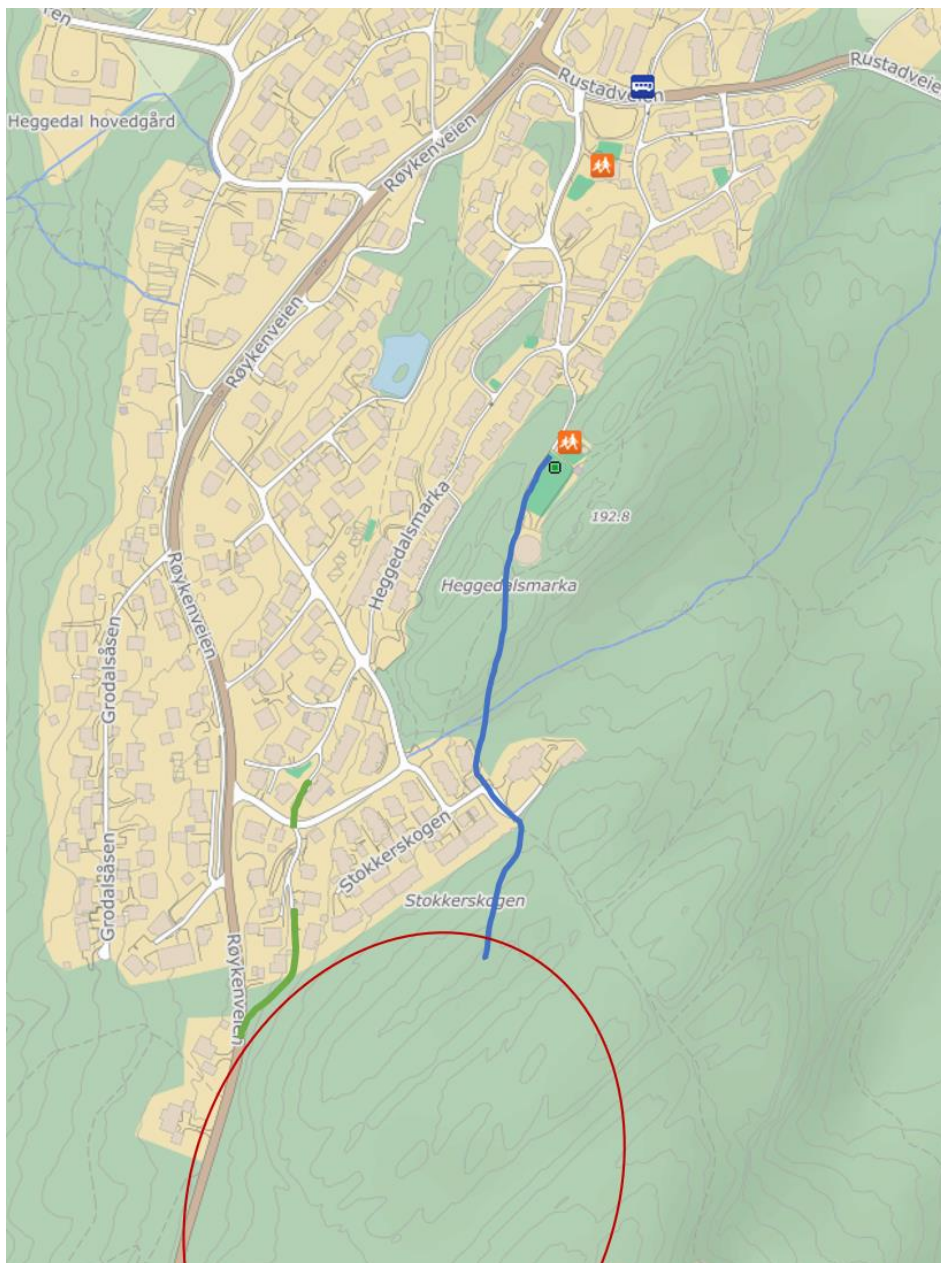
«Gatetun er gjerne lokalisert i tilknytning til boligområder, og er først og fremst beregnet for opphold og lek. Det skal ikke være gjennomgangstrafikk, og motorisert trafikk skal skje på fotgjengernes premisser. Fartsdempende tiltak skal sikre lavt fartsnivå. Møblering og blågrønne elementer bidrar til å gjøre opphold attraktivt, og kan også brukes for å redusere fartsnivået.»

⁹ https://www.asker.kommune.no/contentassets/6fbcdcf0dac14102982b8231f62e8c52/kommuneplanens-arealdel/hoveddokumenter/2023_08_31-planbeskrivelse.pdf

¹⁰ <https://viewers.vegvesen.no/product/859947/nb>

Snarvei til bussholdeplass (hvis nytt busstilbud ikke kommer på plass)

Kapittel 4.2 presenterer et forbedret kollektivtilbud for Heggedal syd som bør vektlegges i betydelig større grad enn en snarvei. Men hvis kollektivtilbudet i fremtidig situasjon forblir slik det er i dag, vil snarveier til holdeplassen H. Stordalens vei være nyttig. Figur 8 viser skisserte forslag til nye koblinger som skaper disse snarveiene. Enten en som går fra Røykenveien (grønne streker) og inn i boligfeltet, eller en som går fra midt i det nye planområdet (rød ring), mellom noe eiendom og videre over grøntområde mot veien Heggedalsmarka (blå strek).



Figur 8 Skisserte snarveier fra planområde til bussholdeplassen H. Stordalens vei (finn.kart.no)

Sykkelparkeringsplasser

Asker kommune sin parkeringsnorm sier 3 sykkelparkeringsplasser per småhusbebyggelse (rekkehus) og per 100 kvm leilighet. Grunnet at prosjektet er i tidligfase, er størrelsen på leiligheten ukjent, men det

antas et gjennomsnitt på 65 kvm per leilighet. I samsvar med Asker kommune sin parkeringsnorm (per dags dato januar 2024) må det dermed etableres ca. 945 sykkelparkeringsplasser ved etablering av ca. 350 nye boenheter. Det anbefales å legge til rette for en god andel plasser for alle typer sykler, inkludert lastesykler. I tillegg bør det etableres muligheter for å lade el-sykler. Grunnet høydeforskjeller i området vil det trolig være svært gunstig for beboerne å bruke el-sykkel, og dermed vil lademulighet for disse være svært gunstig.

Sykkelvask og mekkerom

For å kunne vedlikeholde sykler godt er det viktig med jevnlig vask og muligheten til å justere bremses, fylle luft i dekk, osv. Et eget rom med sykkelvask og verktøy for sykkel vil være svært positivt for beboere med sykkel. Spesielt på vinterstid vil det være nødvendig med godt vedlikehold av sykkel, og mer vintersykling vil være svært positivt for reisemiddelfordelingen året rundt. Det kan i tillegg vurderes å leie inn sykkelmekaniker 1-2 ganger årlig for en gratis sjekk av sykler for beboerne, slike tiltak vil sannsynligvis være svært populære og bidra til økt sykkelglede.

Sykkelutleie for beboere

Sykler (gjerne elektriske) til utlån for beboere vil være fordelaktig for et borettslag. Spesielt hvis det settes inn elektriske lastesykler slik at beboere kan gjennomføre handelsreiser uten å føle at de behøver bil. Det anbefales å etablere nok sykler til at tilgjengeligheten for beboere oppleves god, og at det blir et enkelt valg både til hverdag og ellers.

Sykkelparkeringsplasser på Heggedal stasjon

Bane NOR har et eget sykkelhotell med adgangskontroll på Heggedal stasjon med plass til 48 sykler (inkludert 3 plasser for alle typer sykler). I tillegg har de sykkelstativ hvor 40 plasser er under tak og 26 er uten tak. Det bør vurderes underveis i prosjektet om det for de 350 nye boenhetene er tilstrekkelig antall plasser. Med ønske om at flere skal sykle, også i Asker kommune, vil det forhåpentligvis i fremtiden være en større andel sykklister i Heggedal syd enn det er i dag.

Utvidelse av sykkel-ordning for Heggedal

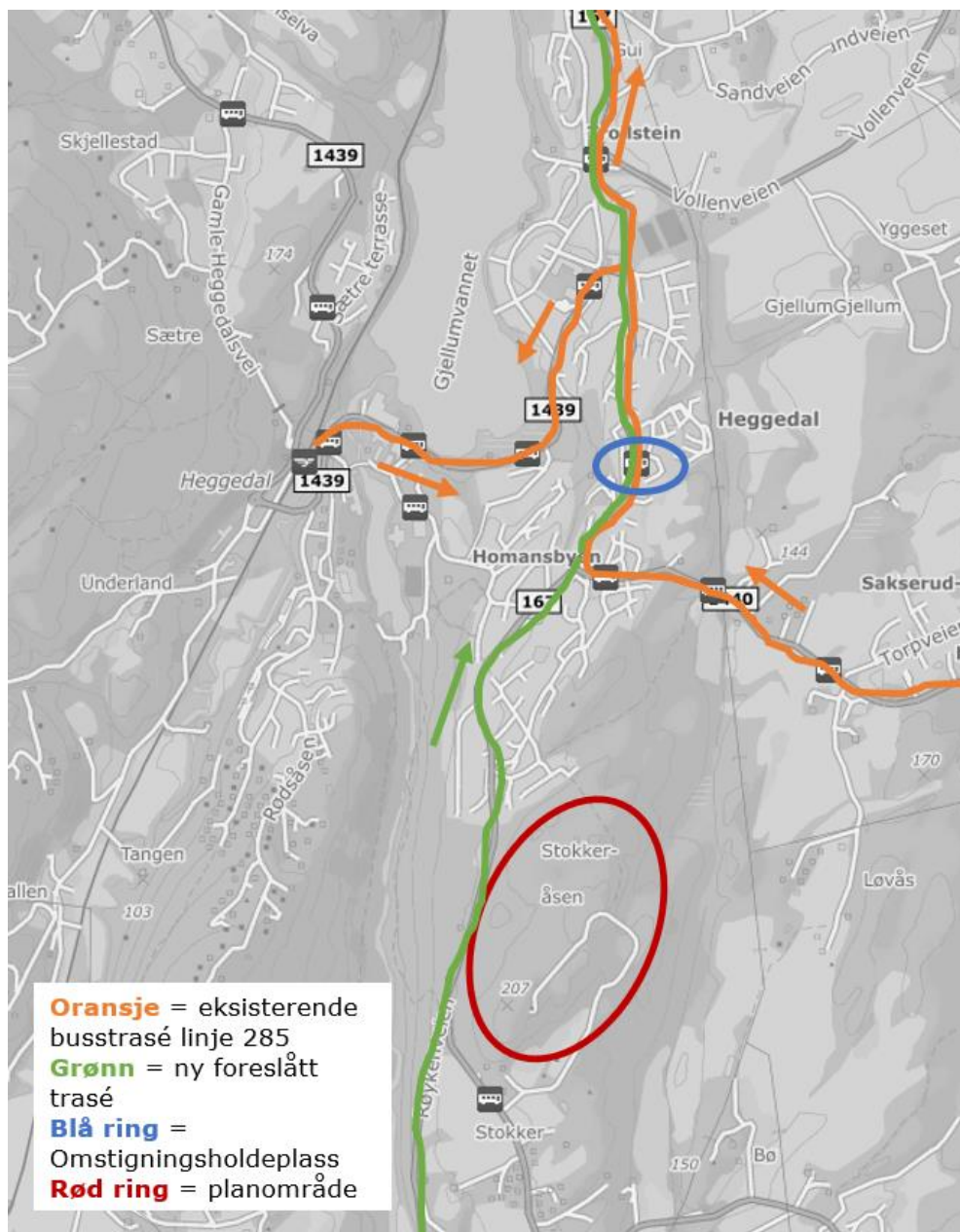
Asker kommune har en avtale med Tier om el-sykler i sommerhalvåret rundt Asker sentrum. Utvidelse av denne avtalen til å gjelde flere lokalsentre bør vurderes. El-sykkel vil være spesielt gunstig for et område som Heggedal da det (som vist) er høydeforskjell fra det aktuelle boligfeltet til sentrumsområdet.

4.2 Kollektivtilbud

Ny busstrasé langs Røykenveien

Dagens kollektivtilbud (se kap 2.4) er ikke spesielt godt tilgjengelig fra planområdet. En utbygging i den størrelsesorden man ser for seg her kan bety at man finner det interessant å betjene Røykenveien også sydover fra H. Stordalens vei. I kombinasjon med dagens linje 285 kan det være rom for å se på en mer direkte busslinje fra planområdet til Asker, kanskje uten å kjøre innom Heggedal sentrum/stasjon. Da kan linje 285 fra Rustadgrenda kjøres kun til Heggedal stasjon, med kryssbytte mot den nye linja til Asker på Østliveien holdeplass. Alternativt kan man kjøre fra foreslått planområde til Heggedal stasjon, men la 285 fra Rustadgrenda gå direkte til Asker uten å kjøre om Heggedal sentrum. Fortsatt med kryssbytte på Østliveien. Dette er sannsynligvis en nøkkel for å få til en bærekraftig utbygging i det foreslåtte sydlige området. Per. i dag er det sannsynligvis 3 – 500 boenheter syd for Rustadveien/Heggedalsbakken som kunne dra nytte av et raskere og mer direkte busstilbud inn mot Asker sentrum. Med ytterligere 350 flere boliger syd for dette området kan det bli et markedsgrunnlag for en bussrute som kan startes i planområdet og supplere/erstatte linje 285. Figur 9 illustrerer forslaget med en ny trasé (grønn) som her

begynner sør for mulig ny bebyggelse. Eksisterende linje 285 går som vist inn til Heggedal sentrum/stasjon og ut igjen før den kjører nordover.



Figur 9 Dagens kollektivtilbud og nytt foreslått tilbud illustrert (bakgrunnskart: finn.kart.no)

Som regneeksempel: 350 nye boliger med i gjennomsnitt ca. 1,5 personer som arbeider utenfor gangavstand gir ca. 1.000 arbeidsreiser pr dag. Med en kollektivandel på 11 % (ikke veldig ambisiøst) gir dette 200 arbeidsreiser, og med i sum litt flere handels-, skole- og fritidsreiser er det et sannsynlig trafikkgrunnlag herfra på 4 - 500 kollektivreiser en vanlig hverdag. Dette burde kunne bety halvtimesfrekvens i rush og timesfrekvens resten av dagen. Dette er sannsynligvis et minimum som må til for å kunne få et kollektivtilbud som kan være attraktivt. Men reisetida vil måtte reduseres i forhold til i dag. En mer direkte bussforbindelse til Asker der kollektivtilbudet er vesentlig bedre enn på Heggedal vil være en styrke, kanskje til og med en forutsetning.

Et viktig argument for prioritering av dette aktuelle planområdet for utbygging er at man her bygger videre på et eksisterende boligområde knyttet til Heggedal syd. Man kan da dra nytte av at kollektivtilbudet også vil dekke et område som i dag ikke har et tilstrekkelig tilbud innenfor gangavstand. Som antydnet ovenfor er det i dag opptil 500 eksisterende boenheter i sydområdet som ikke har noe tilfredsstillende (og raskt Askerrettet) kollektivtilbud. En videre utbygging langs Røykenveien vil øke antallet potensielle boenheter innenfor gangavstand for en ny busslinje fra inntil 500 eksisterende boenheter til ca. 850. Med 2,5 personer pr boenhet vil dette til sammen være ca. 2 125 potensielt nye kollektivkunder. Samlet vil markedsgrunnlaget for kollektivtrafikken derfor øke mer enn dersom dette hadde vært en selvstendig satellitt i et mer spredtbygd område. I tillegg vil alle som bor i gangavstand til H. Stordalens vei i dag og som skal til Asker kunne få et enda bedre tilbud, noe som vil øke antall potensielle kollektivreisende ytterligere.

4.3 Bil

Bildeling

Det anbefales å sette av plasser til elektriske bildelingsbiler for å redusere behovet beboerne har for å eie egen bil. Bruk av bildeling når alternativet er å eie egen bil, vil redusere bruken av bil og dermed antall bilturer. Hvis det er slik at bildelingsbilene blir brukt av personer som vanligvis ville gått, syklet eller tatt kollektiv, ville effektene blitt negative i et bærekraftperspektiv. Vurderinger av antall parkeringsplasser som bør avsettes for at tilbudet skal være «passe» attraktivt bør derfor vurderes videre i de neste fasene. Asker kommune har i tillegg et krav om at bildeling etableres ved utbygging av flere enn 50 enheter, noe som dermed vil gjelde her.

Elbil-ladere og antall parkeringsplasser

Det bør legges til rette for lading av elbiler på alle parkeringsplasser for bil. Antallet parkeringsplasser bør holdes så lavt som mulig i henhold til gjeldende parkeringsnorm og eventuelt BREEAM-krav som gjelder på tidspunktet for detaljplanlegging av byggene.

4.4 Annet

Pakkeboks

For å minimere behovet for å reise vekk fra planområdet for å hente pakker, kan det forsøkes å inngå avtale med Posten (Bring) eller PostNord for etablering av pakkeboks utendørs ved utbyggingen. Dette vil i hovedsak være til glede for beboerne i form av kort avstand å bære pakker hjem, men det kan også bidra til noe mindre reising til andre utleveringsplasser for pakker. Ved bestilling av store pakker vil nytten være størst ved at mottakerne av disse pakkene i større grad ville hentet pakkene med bil. For BREEAM-sertifisering av bygg anses dette som et servicetilbud som vil kunne gi poeng i dette klassifiseringssystemet.

Hjemmekontor eller nærkontor

For å redusere arbeidsreiser er et virkemiddel å sørge for muligheten for beboere å jobbe hjemmefra. Dette kan gjøres enten ved å sørge for gode forhold inne i boligene eller etablering av et såkalt nærkontor. For poengoppnåelse i forbindelse med BREEAM-sertifisering¹¹ krever det følgende av byggets utforming:

1. Hjemmekontor:

¹¹ <https://byggalliansen.no/sertifisering/om-breeam/manual-verktoy-og-hjelp/breeam-nor-manual-og-verktoy/#1700523163325-391a03a7-f1db>

- a. For boliger med 1 eller 2 soverom eller hybelleiligheter er det satt av plass i stuen, ett av soverommene eller andre egnede områder i hjemmet, f.eks. en stor gang eller spisestue
- b. For boliger med 3 eller flere soverom er det avsatt tilstrekkelig areal for arbeidsplass i et annet rom enn kjøkken, stue eller hovedsoverom
- c. I alle tilfeller er rommet stort nok til at bruken som hjemmekontor ikke hindrer rommets tiltenkte bruk

ELLER

2. Nærkontor

- a. Etablering av et nærkontor innenfor byggeområdet. Nærkontoret er stort nok for å tilrettelegge bruk for minst alle boligene uten eget hjemmekontor. Det skal ha minst følgende installasjoner:
 - i. Tilstrekkelig stort nok for alle tiltenkte brukere
 - ii. Tilstrekkelig tilgang til stikkontakter for rommets funksjon, bruk og antall samtidige brukere
 - iii. Tilgang til tilstrekkelig internett og andre relevante kontorfunksjoner
 - iv. Tilstrekkelig dagslys med gjennomsnittlig dagslysfaktor og ventilasjon etter BREEAM-krav

Nærkontoret kan også tilrettelegges for et flerfunksjonsformål så lenge det ikke går på bekostning av hovedformålet.

Ved eventuell etablering av nærkontor kan andre funksjoner inngå i dette arealet, f.eks. felleslokale med kjøkken til utleie for beboerne.

Kollektivtransport-informasjonsystem

I fellesareal kan det settes opp en informasjonsskjerm om tilgjengelig kollektivtrafikk og transportinfrastruktur. Dette kan inkludere skilting for kollektivtransport, sykling, ganginfrastruktur og lokalt tjenestetilbud (f.eks. bildeling). Hensikten er å belyse for beboerne hvilke muligheter for transport som finnes utenom privatbil.

Samkjøring

Legge til rette for samkjøring blant beboere i rekkehusene og lavblokkene. Flere vil trolig ha behov for å reise mot Asker for arbeid, og på disse reisene kan man oppmuntre til samkjøring. Apper slik som Samtur¹² kan være med på å organisere dette. Her kan man både melde inn strekningen man skal kjøre og få med seg flere passasjerer, eller søke opp strekningen man skal og se om noen kjører her. Informasjon om dette tilbudet kan også formidles på et eventuelt kollektivtransport-informasjonsystem.

5. Oppsummering med estimert fremtidig reisemiddelfordeling

Tidligst potensielle byggestart for prosjektet er langt frem i tid, muligens 8-10 år fra nå. Om 10 år vil trolig reisevanene til Norges befolkning ha endret seg noe, spesielt for områder i nærhet til store sentrum slik som Asker. I tillegg er planområdet innenfor pendleravstand til Oslo, noe som også vil påvirke reisevanene i årene fremover. I hvilken grad området legger til rette for gående og syklende, samt for potensielle kollektivreisende i kombinasjon med bilrestriktive tiltak vil også påvirke den totale reisemiddelfordelingen.

Med utgangspunkt i 300 parkeringsplasser for bil, må andelen bilførerturer kraftig ned i fremtidig situasjon. Med dagens reisevaner er det i snitt estimert 65% bilførerturer for et område slik som Heggedal

¹² <https://samtur.no/>

syd. Dette tilsvarer over 1900 turer med bil, noe som er urealistisk med i snitt 3 reiser per person hver dag og kun 300 parkeringsplasser. Med antagelse om at det settes inn bildelingsbiler, som antagelig vil generere flere turer per bil enn privatbiler, vil en rimelig estimering være å sette ned bilførerandelen til 28%. Dette tilsvarer 840 turer med bilfører per dag. Nedgangen i andel må deretter fordeles ut ifra rimelige antagelser om hvilke andre transportmidler som blir mest aktuelle i fremtidig situasjon. Med antagelse om at kollektivtilbudet blir forbedret slik det er presentert i kapittel 4.2 forventer vi en betydelig økning i andelen kollektivreisende til/fra planområdet fra dagens 5% til fremtidig 16%. Grunnet en forventning om bedre tilrettelegging for gående og syklende, økes andelen fra 16% til 20%. Andelen som går, vil trolig ikke øke i like stor grad som de andre bærekraftige transportmidlene på grunn av en noe større avstand til sentrum enn det akseptabel gangavstand tilsier. For sykkel forventes det en stor økning i andelen sykkelreiser fra 5% til 25%. Det er lagt opp til ca. 945 sykkelparkingsplasser for utbyggingsområdet, i tillegg til at det er anbefalt flere tiltak for å gjøre sykkel til et mer attraktivt reisemiddel. Ettersom en reisemiddelfordeling viser til et snitt i løpet av hele året, vil man ikke kunne få turer med sykkel tilsvarende antall parkeringsplasser, da mange sykklister kun sykler i sommerhalvåret. I tillegg er reisemiddelfordelingen basert på reiser til befolkningen over 13 år, og trolig vil en del av sykkelparkingsplassene være for sykler til barn på 13 år eller yngre og deres reiser er ikke medregnet her. For bilpassasjer er andelen økt med 2% for en estimert høyere andel samkjøring enn tidligere. Totalt er estimert fremtidig reisemiddelfordeling vist i Tabell 3. Merk at fordelingen viser en potensiell fremtidig fordeling, basert på antagelser knyttet til tiltak og fremtidige reisevaner.

Tabell 3 Estimert fremtidig reisemiddelfordeling

	Reisemiddelfordeling	Antall turer fra/til boligene
Gange	20 %	600
Sykkel	25 %	750
Kollektiv	16 %	480
Bilfører	28 %	840
Bilpassasjer	10 %	300
Annet	1 %	30

Eksisterende kollektivtilbud for dagens beboere langs Røykenveien er ikke spesielt god. Ved potensiell fremtidig utbygging av flere boenheter langs denne veien, vil behovet for et bedre og mer tilrettelagt tilbud være enda større. Med Asker kommune sine mål og ambisjoner om økt antall bærekraftige reiser, må det tilrettelegges for at beboere i kommunen enkelt kan velge bort personbil til fordel for gange, sykkel eller kollektiv. For å få til dette må kollektivtilbudet forbedres, i tillegg til at Røykenveien må tilrettelegges for gående og syklende.



Saksprotokoll

Arivsak
22/16742

Saksbehandler
Ingvild Hegrenæs

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Eldrerådet	11.01.2024	2/24
2 Ungdomsrådet	11.01.2024	2/24
3 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.01.2024	2/24
4 Utvalg for samfunnstjenester	18.01.2024	2/24
5 Utvalg for plan og byggesak	24.01.2024	3/24

Temaplan for samferdsel og mobilitet - høring

Utvalg for plan og byggesak har behandlet saken i møte 24.01.2024 sak 3/24

Behandling

Knutsen (FrP) fremmet på vegne av H, V og FrP, følgende forslag til punkt 2:

Utvalget stiller seg bak de vedtatte innspill som ble fremmet i utvalg for samfunnstjenester i møte 18.01.24.

Kommunedirektørens forslag, punkt 1, ble enstemmig vedtatt.

Forslag fremmet av Knutsen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Temaplan for samferdsel og mobilitet tas til orientering
2. Utvalget stiller seg bak de vedtatte innspill som ble fremmet i utvalg for samfunnstjenester i møte 18.01.24.

Høringsinnspill fra Tofte vel og Filtvet vel

Tofte vel og Filtvet vel takker for muligheten til å tale Tofte- og Filtvet-beboeres sak som innspill til Asker kommunes *Samferdsel og mobilitet – temaplan 2024-2035*. Velforeningene ble stiftet i henholdsvis 1997 og 1946 og har per januar 2024 til sammen nærmere 500 medlemmer, og har som mål å fremme interessene til Tofte og Filtvets innbyggere.

Tofte vel og Filtvet vel støtter Asker kommunes visjon om å føre en helhetlig samferdsels- og miljøpolitikk og ønsker temaplanen velkommen. Vi mener imidlertid at det ikke kommer tilstrekkelig frem i planen at kollektivtilbudet i Asker sør har særdeles stort behov for forbedring. I forståelse for at samferdselssatsing krever tøffe prioriteringer, vil vi i første omgang trekke frem særlig ett tiltak som vil forbedre kollektivtilbudet for beboere i Tofte, Filtvet og Asker sør betraktelig:

- Helårs hurtigferje fra **Sætre havn** (første prioritet) og andre havner i Asker sør, som Filtvet og Tofte.

Tofte, Filtvet og Asker sør har enormt vekstpotensial – men trenger bedre kollektivtilbud

Det belyses i planen at kommunen anerkjenner at Asker sør mangler et godt kollektivtilbud, og vi håper kommunen tar sikte på å utbedre dette. Et godt kollektivtilbud er en nødvendig faktor for at Filtvet, Tofte og andre steder i Asker sør skal være attraktive å bo i. Vi vil også benytte anledningen til å opplyse om at skoletransporten til vgs. har behov for et reelt løft i Asker sør. Ikke alle unge herfra finner ønsket tilbud på Røyken vgs., og da begynner utfordringene med å måtte bruke timevis på transport. Dette er svært uheldig for de unge.

Viktigheten av et godt kollektivtilbud er særlig relevant når det tøffe boligmarkedet i Oslo, samt økt bruk av hjemmekontor, gjør at stadig flere bosetter seg utenfor byen og pendler inn til hovedstaden. Asker sør har vakker natur, kort vei til Oslo og rimelige boligpriser – faktorer som legger området til rette for å bli et yndet sted for Oslo-pendlere. Det Asker sør imidlertid mangler er et godt kollektivtilbud. Flere bussruter og -avganger vil bidra til å utbedre dette, men vi må ta i betraktning at kapasiteten på vegnettet inn til Oslo allerede er sprengt – særlig i rushtid. Den raskeste, minst belastede og mest miljøvennlige ruten til Oslo fra Asker sør går sjøveien.

Stort behov for helårsferje i Asker sør – først på Sætre

Vi støtter opp under kommunens lovnad om å være «*en pådriver for økt satsing på passasjertransport på fjorden*», og da særlig lovnaden om å arbeide mot å oppnå «*flere destinasjoner som helårsrute*». Det kommer frem at «*Sætre er en mulig første destinasjon i fremtiden*», og Tofte vel og Filtvet vel mener at dette er et tiltak som bør få større prioritet i planen.

En helårsrute fra Sætre til Oslo vil være til enorm nytte for beboerne i Tofte, Filtvet og hele Asker sør, som ellers er forsømt med dårlig kollektivtilbud. I dag må en som pendler fra Tofte eller Filtvet til Oslo kjøre minst 45-50 minutter for å kunne ta ferje fra Slemmestad, noe som gjør at mange naturligvis velger å ta privatbilen hele veien inn til hovedstaden, da buss tar så lang tid at det ikke er noe realistisk alternativ. Veien fra Tofte eller Filtvet til Sætre er derimot på rundt 15-20 minutter, og en helårs ferjeavgang fra Sætre vil følgelig forbedre kollektivtilbudet betraktelig for beboere i Tofte, Filtvet og andre steder i Asker sør, som Åros og Storsand.

En éngangsinvestering som må prioriteres

Helårsrute fra Sætre er av så skjellsettende viktighet for en stor del av kommunen at det bør prioriteres tydelig i temaplanen, i form av at det går fra å være en *mulighet* til å defineres som en *faktisk* lovnad innenfor et fastsatt tidsrom. Helårsrute fra Sætre vil kreve at Asker kommune prioriterer å få finansiert utbygging av havneanlegget. Vi mener dette er en éngangsinvestering som vil tjene innbyggerne ikke bare i Tofte og Filtvet, men i store deler av Asker sør.

Bra for innbyggere og miljø

I likhet med flere steder i Asker sør, har Tofte og Filtvet sitt opphav som følge av sin nærhet til fjorden, og lenge var sjøveien eneste veien til disse delene av halvøyen. Vi i Tofte vel og Filtvet vel mener det vil være både naturlig og ønskelig å inkludere Filtvet og Tofte i temaplanen som *mulige* destinasjoner for helårsruter i fremtiden. Dette vil bedre kollektivtilbudet ytterligere for Asker sør og føre til enda mindre belastning av veinettet.

Hvis kommunen skal ha mulighet til å nå sine ambisiøse samferdsels- og klimamål, inkludert at langt flere velger kollektivt, er det nødt til å satses på alternative kollektivtilbud for Asker sør. Tofte vel og Filtvet vel oppfordrer Asker kommune til å ta kollektivbehovet til innbyggerne i Tofte, Filtvet og Asker sør på alvor ved å prioritere helårsferje for disse – først og fremst fra Sætre, og deretter fra Filtvet/Tofte hvis mulig.

Vennlig hilsen,

Helge Ugstad, leder i Tofte vel

Synnøve Gimmestad, leder i Filtvet vel

Innspill til planer om samferdsel og mobilitet innen Asker kommune.

Det foreligger to plandokumenter med tankegods og resonnementer som er interessante og relevante, og som sådan kan de bidra til å forbedre samferdsel i Asker kommune. Men dessverre, der er også noen svakheter som må påpekes. Det er en dominerende bruk av overordnede begrep, honnørord og generelle fraser med begrenset kobling til faglige argumenter og realistiske mål. I tillegg er dokumentasjonen av nåsituasjonen samferdsel per i dag noe tilfeldig og mangelfull. Forskjellen mellom de to plandokumentene er uklart, og dokumentene er overlappende og forvirrende. Det «operative dokumentet» fremstår som alt annet enn operativt. Plandokumentene i sin nåværende form er neppe et tilstrekkelig underlag for et profesjonelt og konstruktivt arbeid med samferdsel.

Jeg anbefaler at plandokumentene presenteres i en bedre logisk, systematisk og pedagogisk struktur. Dokumentene må forankres med en dypere analytisk og faglig substans, og ikke minst, ha en langt mer operasjonell tilnærming til samferdsels-problematikken innen kommunen.

Jeg tillater meg å komme med et innspill om et alternativt plankonsept basert på en trefasemodell, et kjent og velprøvd konsept.

- Første fase er å beskrive situasjonen for samferdsel i dag.
- Andre fase er å identifisere problem og utfordringer, og ut fra det beskrive scenarier for ønskede situasjoner og sette konkrete, målbare mål.
- Tredje fase er handlingsfasen. Her skal konkrete, operative gjennomføringsplaner legges og gjennomføres for måloppnåelsen.

Første fase – situasjonen nå

Nåsituasjonen for samferdsel er i prinsippet beskrevet i dokumentet kalt «Kunnskapsgrunnlag». Grunnlagsdata skal ikke ligge strødd ut i andre dokumenter (som er tilfelle i dag). Dette dokumentet bør få en enklere og mer pedagogisk struktur.

Alle dataene og kommentarene om miljø, klima og folkehelse og bør legges ut i et eget vedlegg. Det at miljø og folkehelse påvirkes av samferdsel er på ingen måte spesifikt for Asker, men det er et viktig generisk bakteppe som gjelder for alle kommuner.

Samferdselsfakta som er typiske, kritiske og spesifikke for Asker bør samles og bli tydelige. Dette gjelder dynamiske data/fakta som vil være variabler i påfølgende analyser av og tiltak innen samferdsel relatert til Asker.

Derneft beskrives infrastruktur som på kort sikt er statisk informasjon og viser fysiske forhold som primært er begrensninger innen tiltak innen samferdsel.

Til slutt sammenfattes begrensninger som ligger i formelle og byråkratiske føringer og dokumenter. (Det er tydelig hva som er hva ved en nærmere gjennomgang av faktagrunnlaget).

Samferdsel skal forbedres ved å analyseres, endres og forenkles. Derfor må samferdsel beskrives langt mer helhetlig og detaljert enn vist i kunnskapsgrunnlaget. Samferdsel er en sum av enhver forflytning av enheter, (personer og materiell), med hjelp av ulike transportmidler. Forbedring av samferdsel er i prinsippet kortere eller færre forflytninger, bruk av andre transportmidler for forflytning eller bedre utnyttelse av gitte transportmidler. Derfor må disse forflytningene identifiseres og visualiseres som 'flyter' i et finmasket

geografisk mønster. Hver av disse flytene har sine ulike karakteristika gjeldende: Mengde, (antall enheter per tidsenhet), type enhet for forflytning, (bil, tungtransport, bane, båt, sykkel, gange), formål med forflytningen, (arbeid, skole, sosialt samvær, fritidssysse), og lengde, (stedsgitt start og slutt på forflytningene). Dette samferdselsmønsteret er et helt nødvendig grunnlag for at endringer skal kunne behandles videre på rasjonell måte. Ulike metoder for løpende datafangst av trafikk er en forutsetning og må på plass. Ved å digitalisere et slikt finmasket mønster legges det til rette for fremtidig bruk av KI-metoder for analyser og optimalisering av samferdselen.

Etter gjennomføring av første fase skulle samferdselssituasjonene i Asker være avdekket i detalj.

Andre fase – scenarier og målsetting

På bakgrunn av Kunnskapsdokumentet skal forbedringsmål vurderes (scenarier) og hvor går vi (mål settes) bestemmes, altså «Dette skal vi oppnå».

Men, med respekt å melde, avsnittet med «Bærekraftige byer og samfunn, handling mot klimaendringer, innovasjon, digitalisering, næringsutvikling og smart samfunnsutvikling» er så overordnet og generisk at det er uten mål og mening for samferdselen i Asker, og hører ikke hjemme i dette dokumentet (men kanskje i Kunnskapsgrunnlaget?). I dette dokumentet dokumenterer vi veien videre i klartekst og identifiserer problem og utfordringer så konkret som mulig og setter mål.

Med utgangspunkt i det finmaskede geografiske samferdselsmønsteret og kunnskap om de enkelte forflytningsflyter kan ulike situasjoner analyseres, klassifiseres og prioriteres. Grunnlag for prioritering er situasjonenes potensiale for måloppfyllelse som å dekke innbyggernes nødvendige behov for forflytninger, styrke folkehelse og redusere belastning på klima/miljø.

I denne prosessen bør det legges til rette for tett og løpende dialog mellom kommune og innbyggere, noe som faktisk nevnes i planutkastet. Et kommunalt dokument alene er neppe tilstrekkelig til å skape begeistring og engasjement. Innbyggere må oppfordres til å beskrive situasjoner innen samferdsel som de oppfatter som problemer. Innbyggerne må videre oppleve eierskap til situasjonene ved å kunne delta i prioriteringsarbeidet, for eksempel gjennom delaktighet i en prosess som «Problem søker løsning», noe som vil skape forståelse, interesse og engasjement hos flere innbyggere. Samtidig er det sikret gode og realistiske beslutninger ved at situasjonene prioriteres utfra en «Nytte - kostnad vurdering».

Askers mest kritiske situasjon innen samferdsel er pendling, og bør umiddelbart få nødvendig prioritet i det videre arbeid med samferdsel. Nøkkeltallene som speiler pendlingen i kommunen er altså: 45.000 sysselsatte, 35.000 arbeidsplasser, 28.000 pendler ut, 18.000 pendler inn. Forholdet mellom disse nøkkeltallene tilsier at Asker er en ekstrem pendlerkommune. Pendlingen er i stor grad en konsekvens av kommunens næringspolitikk og boligpolitikk over lang tid. Det har skapt en ubalanse mellom type arbeidsplasser som er tilgjengelig og innbyggernes preferanse. Mulige tiltak er å redusere ubalansen eller gjøre pendling mer effektiv.

Etter gjennomarbeiding av andre fase burde man ha kvalitative scenarier og kvantifiserte mål for endring og forbedring heftet til alle kritiske situasjoner.

Tredje fase – klar for realisering – den operative fasen

Denne fasen tilsvarer det som i planutkastet betegnes som «Slik skal vi gjøre det».

Innsatsområder som «reduksjon av transportbehov, grønn mobilitet, kvalitet på kommunale

veianlegg, samt kunnskap, samarbeid og innovative løsninger» blir igjen noe intetsigende selvfølgheter uten å kobles til konkrete situasjoner. Vedlegg om strategi, delmål og hovedmål er så generisk som overhodet mulig. Arbeidet i denne fasen må være mer i tråd med tradisjonell styringssløyfe. Det betyr at for hver aktuell situasjon er det planlagte hvilke tiltak som skal gjennomføres, hvordan effekten av tiltaket skal måles og hvordan resultatet kan evalueres opp mot hva som var forventet i planen.

I plandokumentet gjøres noen forsøk på tiltak. Eksempelvis:

Restriktiv parkering gir høyere terskel for å velge bil og dermed øke andelen av kollektivreisene, syklende og gående. En lettvinnt konklusjon. Parkering må analyseres relatert til to viktige situasjoner, nemlig innfartsparkering og en aldrende befolkning.

Flere arbeidsplasser i Asker skaper kortreiste arbeidsplasser og reduserer transportbehovet.

Tja, avhengig av type arbeidsplass kan det like gjerne øke pendling inn enn redusere pendling ut.

Grønn mobilitet er å reise smartere og mer miljøvennlig, begrense gjennomkjøringer med bil, mer forflytning til fots og sykkel, alt er gode og kjente, men hvordan?

Kollektivandelen må opp. Selvfølgelig, og greit å ønske, men igjen, hvilke alternativer er mulige. Det er en av pendlerkommunens største utfordring, og ble adressert allerede i fase to.

Avslutning

Dette innspillet er et eksempel på et alternativt, strukturert planleggingskonsept. Fra min side kan mye utredes, hvis av interesse, om hvordan kommunen skal bygge opp innhold i de tre fasene som er beskrevet over. Uansett, det blir spennende å følge hvordan Asker kommune skal komme fra mange gode ideer, tanker og ambisjoner til realiteter.

Øyvind Engen
Granbakken 37

Til Asker kommune

Asker, 24. Januar 2024

SVAR PÅ HØRING AV TEMAPLAN SAMFERDSEL OG MOBILITET

Viser til Asker kommune sine hjemmesider med høringsdokumenter og Oslo og Akershus Bedriftsidrettskrets har utarbeidet dette høringsutkastet.

Norges Bedriftsidrettsforbund er et av Norges største særforbund og vært ansvarlig for en av Norges største aktivitetskampanjer: Sykle til jobben. I 2023 hadde Sykle til jobben 50 år jubileum hvor blant annet kronprins Haakon deltok på markeringen.

Økt sykkelbruk gjennom hårete mål og sammenhengende sykkelveinett

Temaplanen skisserer en plan for økt sykkelbruk gjennom innsatsområde 2 som omhandler grønn mobilitet. Planen har ingen tydelige prioriteringer mellom de fire innsatsområdene.

I kunnskapsgrunnlaget fremkommer det at både i reiselivsvaneundersøkelsen fra 2017 og 2023 så utgjorde sykkel kun en andel på 4 % av innbyggernes reisevaner. Planen formulerer ingen mål om hvor stor andel av trafikken som skal foregå på sykkel i fremtiden. Til sammenligning har Oslo kommune et mål om at 25 % av reisene skal foregå på sykkel. Hva er Askers mål for sykkelbruk fremover? Vi må ha et konkret mål for økt andel reiser på sykkel, der det er mulig, for å formulere forpliktende prioriteringer for hvordan målet skal oppnås. Alle syklistene, gamle som unge, opplever i dag at våre reiseruter er preget av at egne trafikkfelt for sykkel er noe som kun finnes på korte strekk av ruten vi følger. Vi mener dette er svært uheldig. Siden planen ikke har noen tydelige mål om å gjøre prioriteringer er det grunn til å tro at også fremtidige handlingsplaner vil gi oss egne sykkelstykkevis og delt – og ikke som del av en helhetlig sykkelplan.

Vi trenger en tydelig prioritering av noen gjennomgående sykkeltraseer som knytter sammen kommunen som et sammenhengende sykkelveinett. For eksempel kan det formuleres et mål om å lage en egen sykkel-trase øst-vest i kommunen langs toglinjen hele veien fra grensa til Lier via Spikkestad til Asker sentrum og videre mot Bærum. Denne kunne komplementeres med en trase fra Røyken og sørover. En slik sykkeltrase ville revolusjonere kommunen og sette Asker på det nasjonale sykkelkartet som en foregangskommune for grønn transport. Nedenfor gis eksempler innen flere områder:

Sykling generelt: Oslo og Akershus Bedriftsidrettskrets er opptatt av å legge tilrettelegge for mer fysisk aktivitet både på idrettsarenaen, for næringsliv og ansatte og i hverdagen.

Sykling er et verktøy i denne sammenheng, og noen momenter vi vil trekke frem er:

- Sykkelstrategi – Asker kommune må vise i handling det man har lagt ned av ord og strategier i tidligere kommuneplaner og sykkelstrategier. Et resultat av temaplan samferdsel og mobilitet bør være en oppdatert sykkelstrategi med ambisiøse mål.
- Gode sykkeltraseer – gjennomgående, trafiksikker, vinter som sommer, det vil si at de brøytes, strøs og belyses. Der det er mulig anbefales å separere sykling og gåing. I dag er det ikke trygt å sykle om vinteren, selv om kommunen oppfordrer til dette.
- Sykle til trening og jobb: Kommunen og idretten kan gå sammen om holdningskampanjer for sykling til og fra idrettsarenaer er et eksempel fra «Kjørestopp» i Bærum og etter modell fra Sykle til jobben kampanjene.
- Bruke sykling eller løping hjemmefra til idrettshaller som oppvarming for trening og konkurranser. Trenerne kan endre opplegget slik at oppvarmingen blir en del av mobiliteten. Aktive som bor nær idrettsanlegg finner fort ut hvilken omvei de skal løpe/sykle for å oppnå riktig oppvarming.
- Sykkelparkeringsplasser – egnet for sykler med tilhenger, og med ladeplasser for el-sykkel.
- Overvåking av sykkelparkeringer i forhold til faren for tyveri (sykler blir oftere stjålet / skadet enn biler, slik at biler også av den grunn vurderes som mer pålitelig fremkomstmiddel.
- Endring i kommuneplanens arealdel: likestille parkeringskrav med bokrav slik at beboere selv kan velge om de prioriterer dobbelgarasjeplasser eller praktisk sykkelparkering
- Opprettholde eller forbedre ansattes hjemmekontorløsninger, med minst to dager per uke, ved arbeid som lar seg gjennomføre utenfor ordinær arbeidsplass.
- Fleksibel arbeidstid med kortere kjernetid – spre rushtrafikken.
- Kortreiste arbeidsplasser, og flere arbeidsplasser i syd, slik at mobilitet blir mer motstrøms.
- Ukonvensjonelle løsninger: premiering til ansatte som sykler til jobb – f.eks. rentefrie lån for el-sykler og tilhengere.
- Delta på Sykle til jobben aksjonen gjennom samarbeid med frivilligheten (Bedriftsidretten) og næringslivet.

Flere andre kommuner, herav også nabo kommunen Bærum, har i flere år benyttet svar fra deltakere på Sykle til jobben aksjonen opp mot sine planer om mobilitet og bruk av sykkel. Her mottar kommunen førstehånds informasjon om hvordan innbyggere og næringsliv oppfatter mobilitet og sykkelmulighetene i kommunen.

På vegne av Oslo og Akershus Bedriftsidrettskrets

Tore Wiken

Daglig leder



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender		
Innsender er: Privatperson		
Privatperson:		
Fornavn og ev. mellomnavn Anne Sofie		
Etternavn Riseng		
Adresse Klokkeveien 1		
Postnr. 3482	Poststed Tofte	
Mobilnr. 95992151	E-postadresse annesofieriseng@gmail.com	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Høringssvar Hei. Se bort fra forrige innsending. Sender her på nytt.

Dokumentasjon
Last opp dokumentasjon Innspill samferdsel og mobilitet ASR.pdf
Last opp dokumentasjon 1. Kart toglinjer.jpg
Last opp dokumentasjon 2. Matebuss Son brygge - Sonsveien stasjon.jpg
Last opp dokumentasjon 3. Flybuss Sonsveien stasjon.jpg
Last opp dokumentasjon 4. Vestby Videregående_tilbud.jpg
Last opp dokumentasjon 5. Ås Videregående_tilbud.jpg
Last opp dokumentasjon 6. Ski Videregående_tilbud.jpg

Passasjerbåt / pendlerbåt Tofte – Son / Son - Tofte

Mitt forslag er å opprette en pendlerbåt/passasjerbåt mellom Tofte og Son.
(tilsvarende den som går mellom Oslo - Nesodden).

Pendlere er opptatt av å komme raskt og effektivt på arbeid. Å pendle fra Tofte er i dag utrolig tungvint uansett hvor man skal. Smale kronglete veier og busser som stopper i hver sving med forsinkende buss-skift gjør det også vanskelig å kjøre kollektivt. De fleste pendlere fra Tofte bruker derfor bil. Nå som flere utbyggere ser til Tofte, tvinger det seg frem et behov for bedre kollektivløsninger.

Sommerbåten viser at det med ferge tar ca. 12 – 14 minutter fra Filtvet til Son. Ser man på kartet vil distansen fra Tofte være omtrent den samme som fra Filtvet hvor sommerbåten har et stopp i dag.

Follobanen som ligger på andre siden av fjorden har blitt oppgradert med Blixtunnelen de siste årene. Alle skattebetalere har betalt milliarder for denne. Sonsveien stasjon er en av hovedstasjonene på Follobanen. Fra Son brygge til Sonsveien stasjon tar det ca. 5 minutter med bil. Fra Sonsveien stasjon bruker toget nå 30 minutter inn til Oslo S. Dette betyr at en som pendler fra Tofte til Oslo vil kunne bruke ca. 50 minutter fra Tofte brygge til Oslo S om det legges til rette for det. Noe som er omtrent det samme som toget bruker fra Spikkestad stasjon til Oslo S.

Reisetider fra Sonsveien stasjon til:

Vestby stasjon: 5 minutter

Ås stasjon: 10 minutter

Ski stasjon: 16 minutter

Oslo S: 30 minutter

Moss stasjon: 10 minutter

Vinn, vinn, vinn

Dette båt-tilbudet vil komme mange til gode:

- Pendlere fra Tofte til Oslo, Ski, Ås, Vestby, Son, Moss.
- Pendlere fra Ski, Ås, Vestby, Son, Moss til Tofte vil kunne ta seg arbeid i Søndre Asker.
- Skoleungdom i Søndre Asker vil kunne søke på ulike linjer på videregående skoler i Vestby, Ås og Ski.
- Handelsstanden på Tofte og i Son vil få et større kundegrunnlag.
- Kundegrunnlaget for turist- og besøksnæringer på Søndre Asker vil bli styrket, og flere vil kunne etablere seg.
- Folk i Søndre Asker vil få tilgang til flybusser som går fast fra Sonsveien stasjon til Gardermoen.
- Med god frekvens vil folk på Tofte kunne ta seg et glass vin i Oslo uten å måtte overnatte der.
- Tofte vil kunne bli et attraktivt sted å bosette seg for unge barnefamilier.
- Kommunen vil få skatteinntekter fra ny næring og etablering av unge familier.

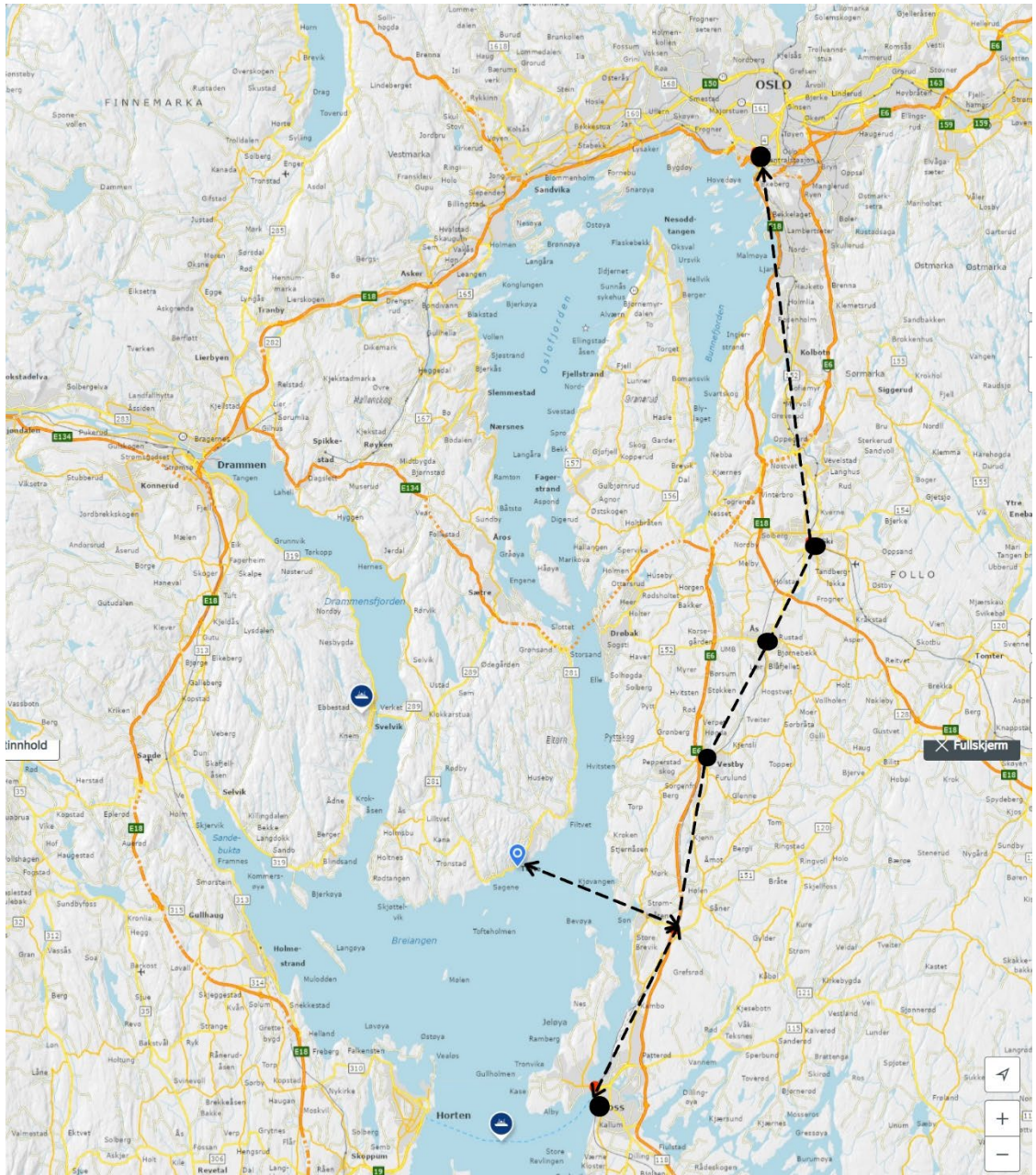
Fjorden ligger der, så forslaget bør være relativt enkelt å gjennomføre.

Fergen bør selvfølgelig være elektrisk.

Med vennlig hilsen

Anne Sofie Riseng

Innbygger på Tofte siden 2011





Matebuss Son brygge - Sonsveien stasjon



Flybuss fra Sonsveien stasjon

[→ Bygg- og anleggsteknikk](#)[→ Restaurant- og matfag](#)[→ Salg, service og reiseliv](#)[→ Forskerlinje med spesiell studiekompetanse
\(Studiespesialisering med forskerlinje\)](#)[→ Tilbud til minoritetsspråklige](#)[→ Fagskole - BIM-tekniker](#)[→ Bygg- og anleggsteknikk, yrkes- og
studiekompetanse, 4-årig](#)[→ Restaurant- og matfag, yrkes- og
studiekompetanse, 4-årig](#)[→ Studiespesialisering](#)[→ Påbygging til generell studiekompetanse](#)[→ Opplæring for voksne](#)[→ Ressursteam Grunnskole](#)[→ Elektro og datateknologi](#)[→ Helse- og oppvekstfag](#)[→ International Baccalaureate \(IB\)](#)[→ Opplæring for voksne](#)[→ Studiespesialisering](#)[→ Valgfrie programfag](#)[→ Tilrettelagt opplæring](#)[→ Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign](#)[→ Idrettsfag](#)[→ Kunst, design og arkitektur](#)[→ Påbygging til generell studiekompetanse](#)[→ Teknologi- og industrifag](#)[→ Voksenopplæring](#)

Utdanningstilbud

[→ Idrettsfag](#)[→ Opplæring for voksne](#)[→ Tilbud til minoritetsspråklige](#)[→ Musikk, dans og drama](#)[→ Studiespesialisering](#)

Fant du det du lette etter på denne siden?



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Privatperson	
Privatperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Carl Fredrick	
Etternavn Korsnes	
Adresse Filtvetveien 10	
Postnr. 3480	Poststed Filtvet
Mobilnr. 90715660	E-postadresse carlkorsnes@gmail.com

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Høringsinnspill vedr. helårsavgang på ferge fra Sætre
<p>Vi er fire nyinnflyttede fra Oslo til Filtvet, alle i sent 20- og tidlig 30-årene, og ønsker med dette å gi vårt perspektiv og innspill til Samferdsel og mobilitet – temaplan for 2024-2035.</p> <p>Vår oppfordring er at kommunen tar hensyn til at stadig flere – særlig unge – søker ut av byene, og legger til rette for at Asker syd kan tiltrekke enda flere tilflyttere gjennom å forplikte seg til å opprette helårsavganger på ferge fra Sætre. Vi mener også kommunen bør vurdere å inkludere Filtvet som mulig destinasjon for helårsferge i fremtiden.</p> <p>Unge flytter ut av byen – Filtvet har nesten alt som trekker tilflyttere:</p> <p>Oslos boligmarked er presset, og prisene er ikke særlig bedre i nærliggende steder som Asker sentrum, Bærum, Høvik eller Nesodden. Etter pandemien har bruken av hjemmekontor blitt standard på mange arbeidsplasser. Disse faktorene kombinert gjør at stadig flere flytter ut av Oslo til mindre steder.</p> <p>Filtvet, samt andre steder i Hurumlandet, oppfyller nesten alle kriteriene for å være et perfekt sted for utflyttere fra Oslo. Lavere boligpriser, vakre omgivelser, plass til nye bygg og nærhet til Oslo. Ja, dere leste riktig: Avstanden til Oslo fra Filtvet i seg selv er ikke problemet. Det som er problemet er mangelen på et reelt kollektivtilbud inn til hovedstaden.</p> <p>Helårs ferge fra Sætre vil gjøre Hurumlandet til et pendler- og bosamfunn i vekst:</p>

Flere i vår omgangskrets har flyttet ut av Oslo. Mange har uttalt at Filtvet ville vært det perfekte sted å flytte, hadde det ikke vært for at kollektivtilbudet manglet. Da snakker vi ikke om flere bussavganger, men en helårsferge fra Sætre. Se bare hvordan fergeavgangene mellom Nesodden og Oslo har gjort førstnevnte til Oslo-pendleres favorittbosted. Prisene der er snart like høye som i Oslo sentrum.

Vi ser samme potensial i hele Hurumlandets vakre kystlinje – potensial til å bli et pendler- og bosamfunn i vekst – bare vi får oss helårs fergeavganger fra Sætre. Fergeavgang fra Sætre vil revolusjonere reiseveien til og fra Oslo for alle som bor i Filtvet og andre steder i sydlige delen av Asker, som Tofte og Sandbakk.

Helårsferge for Hurumlandet må prioriteres i temaplanen:

Vi er skuffet over at Sætre kun nevnes som en «mulig» fremtidig destinasjon. Gitt at det er overveldende politisk flertall for helårsferge fra Sætre i kommunen, bør dette komme inn i temaplanen som en forpliktelse.

I dag er Filtvet én av tre fergeanløp i Asker som driftes av Ruter, sammen med Vollen og Slemmestad. Vi mener det er naturlig at Filtvet vurderes som mulig destinasjon for helårsferger, med sikte på å utbedre havneanlegget som har betydelige mangler – slik at det kan ta imot de nye ferjene.

Hvis Asker kommune ønsker å legge til rette for at Filtvet, Tofte og andre deler av Asker syd faktisk skal tiltrekke seg flere unge, engasjerte tilflyttere, er det viktigste de kan gjøre å forplikte seg til å etablere helårsferge fra Sætre.

Vennlig hilsen,

Sara Marie Korsnes (33)

Carl Wegner Korsnes (32)

Adara Ryum Høeg (34)

Henrik Høeg (29)

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

Asker, 26. januar 2024

Til: Asker kommune
Kopi: Kultursjef Jan Erik Lindøe
Direktør for medborgerskap Christer Best Gulbrandsen
Direktør for samfunnstjenester Ragnar Sand Fuglum
Utvalg for medborgerskap

Temaplan samferdsel og mobilitet

- Høringsuttalelse fra Asker kulturråd (AKR).

Innledning

Alle som benytter seg av kulturtilbudene i Asker er avhengig av å komme seg til og fra. Temaplan samferdsel og mobilitet er derfor av stor betydning for kulturlivet.

Et godt kollektivtilbud og tilgjengelige parkeringsplasser er et viktig verktøy for utviklingen av et godt kulturliv i kommunen.

Å komme seg til og fra øvelser, forestillinger, aktiviteter og arrangementer fordrer en eller annen form for mobilitet. Det være seg gange, sykkel, kollektiv eller privatbil. Asker er en langstrakt kommune med et omfattende kunst- og kulturliv. Alle vi som bor i Asker er heldige som har et så godt kulturliv. Det er noe for enhver smak og for alle aldre. Å komme seg til og fra kunst- og kulturaktiviteter på en mest mulig egnet og effektiv måte er derfor av stor betydning for utøvere og publikum, og for utviklingen av Asker som kulturkommune.

Tre viktige momenter for fremtidens samferdselsløsninger

Asker kulturråd ønsker å peke spesielt på disse tre områdene:

➤ Gang- og sykkelveier

Gang- og sykkelveier må være i god stand, godt vedlikeholdt og godt opplyst, spesielt i mørketiden. Når det bygges nytt, eller ved rehabilitering og ombygging, må det legges stor vekt på ønsket om å tilrettelegge for mer bruk av sykkel og annen mikromobilitet, som det så fint heter.

➤ Kollektivtransport

Kollektivtransport må ha hyppigere avganger og bedre og mer sømløse overgangsordninger. Bruk henger ofte sammen med pris. Det må derfor bli billigere og kun være en pris-sone i Asker. Om det skal lønne seg å være praktisk og effektivt å komme seg til øvelser og fremføringer, er det et stort

behov for å gjøre det lettere, billigere og mer tidseffektivt å bruke kollektivtransport. Tidsklemme er et kjent uttrykk for å beskrive utfordringen med å rekke frem til fritidsaktiviteter og andre aktiviteter. Så lenge det er for dyrt og det tar for lang tid, blir det som oftest til at man bruker privatbil. Mange skal også ha med seg instrumenter og annet utstyr man trenger. Da er bilen lett å ty til. Det er viktig å huske på at kunst og kultur utøves også når kollektivtrafikken ikke går.

To eksempler om kollektive knutepunkter AKR mener må på plass:

1. I forbindelse med utbyggingen av Slemmestad sentrum, må det etableres en kollektivterminal i sentrum.
2. Det må etableres bussterminal ved tunnelåpning E134/Oslofjordtunnelen.

➤ **Parkeringsplasser ved skoler, kulturlokaler og andre formålsbygg**

Parkering for biler og sykler ved skoler, kulturlokaler og andre formålsbygg er viktig for kulturlivet. Det gjelder både for utøvere og publikum. Utøvere har ofte med seg instrumenter og utstyr som krever biltransport. Publikum kan ikke alltid basere seg kun på offentlig transport, gange og sykkel, slik det er et mantra om. I tillegg til de som har HC-kort er det mange som har redusert bevegelse. Tilstrekkelig antall parkeringsplasser er derfor helt nødvendig for at kulturlivet skal fungere på en god måte.

Ellers viser vi til temaplanene for medborgerskap og kultur hvor transport til og fra aktiviteter og arrangementer er viktig for oppfyllelse av strategiene selv om det ikke er eksplisitt beskrevet. Transport er nødvendigvis et vesentlig premiss for utviklingen av kulturlivet i Asker. Bedre og mer miljøvennlige transportløsninger bidrar også til mindre utslipp, noe kulturlivet ønsker å bidra til.

Temaplan for samferdsel og mobilitet er viktig for kulturlivets levekår og som del av den gode utviklingen av Asker som kulturkommune.

Asker Kulturråd støtter innsatsområdene og strategiene i planen og ser frem til å samarbeide om tiltakene.

For Asker kulturråd,

Kristin Engebretsen (sign)
styreleder

Ole Martin Helgesen (sign)
nestleder

Erik de Mora (sign)
daglig leder

Ronnie MAG Larsen (sign)
styremedlem

Børge Tronrud (sign)
styremedlem

Morten Gjelten (sign)
styremedlem

Marie Østensen (sign)
styremedlem

Anne-Berit Sørli (sign)
styremedlem

Per Olav Berg (sign)
styremedlem

Ole Andre Eriksen (sign)
varamedlem

Marit Hasvang (sign)
varamedlem

Til Asker kommune

Asker, 26. januar 2024

Saksnr. 22/16742 SVAR PÅ HØRING AV TEMAPLAN SAMFERDSEL OG MOBILITET

Asker idrettsråd viser til kommunedirektørens høringsdokumenter for temaplan samferdsel og mobilitet, som svares ut etter demokratisk prosess i idretten. En arbeidsgruppe med representanter fra tre idrettslag og idrettsrådet har utarbeidet høringsutkastet som alle idrettslag er gitt mulighet for å gi innspill på. Alle mottatte innspill er innarbeidet i dette samlede høringssvaret.

Utkast til temaplanen, inkludert kunnskapsgrunnlaget, fremstår som et solid og godt stykke arbeid. Temaene er grunnleggende og inngripende i kommunens mange temaplaner, som sammen former en helhet hvor FNs bærekraftsmål, og særlig klimamål, står sentralt.

Likevel mener vi temaplanen med fordel kunne vært mer ambisiøs, da den kun signaliserer problemstillinger uten å fremme og foreslå konkrete løsninger. Vi har oppfattet at løsninger først kommer i en eventuell handlingsplan, men i idrettens ånd viser vi kampvilje og utålmodighet for å nå målene, og vi tillater oss derfor å gi høringsinnspill som kanskje går ut over temaplanens rammer. Mange av problemstillingene og de høye målene som signaleres, krever langsiktig planlegging og samhandling for å danne gode vaner, og dette mener vi er noe vi bør starte med allerede nå.

Idretten har en nøkkelrolle i mange prosesser på lokalt plan. Vi tror at dette også er gjeldende for å bidra til bedret samferdsel og mobilitet i kommunen.

Idrettslagenes ordinære aktivitet samt aktivitet relatert til Aktive lokalsamfunn bidrar til bedret folkehelse - både fysisk og psykososialt. Fysisk aktivitet er en faktor for helsefremmende arbeid, mens manglende fysisk aktivitet øker risikoen for livsstilssykdommer og i ytterste konsekvens tidlig død. Dessverre er inaktivitet en av de ti store folkehelse-utfordringene i Norge¹. Det er spennende at mål relatert til innsatsområdene i temaplanen og mål om en mer fysisk aktiv befolkning kan forenes.

IDRETT OG GRØNN MOBILITET

Asker idrettsråd er opptatt av å redusere idrettens klimafotavtrykk. Hvordan kan så folkehelsefremmende aktivitet gjennom idretten gi minst mulig klimaavtrykk knyttet til ferdsel og mobilitet? Vi kommer inn på flere områder med konkrete eksempler. I tillegg vil vi nevne at Asker idrettsråd og Asker kommune gjennom 2024 og 2025 samarbeider om redusert klimafotavtrykk i idretten gjennom felles prosjekt støttet med klimasatsmidler fra Miljødirektoratet. Her er ambisjonen å bidra med løsninger på noen av utfordringene vi ser at idretten kan bidra positivt til.

¹ Helsedirektoratet (2018), Folkehelse og bærekraftig samfunnsutvikling: [Hdir_Rapportmal-gjeldende \(helsedirektoratet.no\)](https://hdir.helse.no/rapportmal-gjeldende).

En tematikk som ikke er direkte relatert til samferdsel i seg selv, men som idrettsrådet har mottatt flere innspill på er det generelle prisnivået for å drive idrettsaktivitet i Asker. Her må idretten selv og kommunen legge til rette for lavest mulig pris slik at det ikke blir «lekkasje» til kommuner rundt oss og dermed økt biltrafikk på tvers av kommunegrensene også som følge av «fritidspendling».

Økt sykkelbruk gjennom hårete mål og sammenhengende sykkelnett

Temaplanen skisserer en plan for økt sykkelbruk gjennom innsatsområde 2 som omhandler grønn mobilitet. **Planen har ingen tydelige prioriteringer mellom de fire innsatsområdene. Om alt er like viktig blir også alt like uviktig. Vi anbefaler å foreta prioriteringer.**

I kunnskapsgrunnlaget fremkommer det at både i reiselivsvaneundersøkelsen fra 2017 og 2023 utgjorde sykkel kun en andel på 4% av innbyggernes reisevaner. Planen formulerer ingen mål om hvor stor andel av trafikken som skal foregå på sykkel i fremtiden. Til sammenligning har Oslo kommune et mål om at 25% av reisene skal foregå på sykkel. Hva er Askers mål for sykkelbruk fremover? **Vi må ha et konkret mål for økt andel reiser på sykkel, der det er mulig, for å formulere forpliktende prioriteringer for hvordan målet skal oppnås.**

Alle syklistene i Asker opplever at egne trafikkfelt for sykkel kun finnes på korte strekk av ruten vi følger. Dette er svært uheldig. Siden planen ikke har noen tydelige mål om å gjøre prioriteringer er det grunn til å tro at også fremtidige handlingsplaner vil gi oss egne sykkelstykkevis og delt – og ikke som del av en helhetlig sykkelplan.

Vi foreslår derfor at det videre arbeidet med planen henter inspirasjon fra arbeidet med å etablere en kyststi langs hele vår kystlinje og anvender dette på den delen av transportplanen som omhandler sykling. Vi trenger en tydelig prioritering av noen gjennomgående sykkeltraseer som knytter sammen kommunen som ett sammenhengende sykkelnett. For eksempel kan det formuleres et mål om å lage en egen sykkel-trase øst-vest i kommunen langs toglinjen hele veien fra grensa til Lier via Spikkestad til Asker sentrum og videre mot Bærum. Denne kunne komplementeres med en trase fra Røyken og sørover.

En slik sykkeltrase ville revolusjonere kommunen og sette Asker på det nasjonale sykkelkartet som en foregangskommune for grønn transport.

Nedenfor gis eksempler innen flere områder:

Sykling generelt

Asker idrettsråd er opptatt av å legge til rette for mer fysisk aktivitet både på idrettsarenaen og i hverdagen. I temaplanens kapittel om inaktivitet vises det til helsefremmende arbeid og at et av hovedmålene i regjeringens «Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020-2029», er en økning i andelen som oppfyller anbefalinger om fysisk aktivitet med 10% innen 2025 og 15% innen 2030². Sykling er et verktøy i denne sammenheng, og noen momenter vi vil trekke frem er:

- **Sykelstrategi** – Asker kommune må vise i handling det man har lagt ned av ord og strategier i tidligere kommuneplaner og sykkelstrategier. Et resultat av temaplan samferdsel og mobilitet bør være en oppdatert sykkelstrategi med ambisiøse mål.

² Sammen om aktive liv. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029. [Departementenes handlingsplan \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

- **Gode sykkeltraseer** – gjennomgående, trafikkssikker, vinter som sommer, det vil si at de brøytes, strøs og belyses. Der det er mulig anbefales å separere sykling og gåing. I dag er det ikke trygt å sykle om vinteren, selv om kommunen oppfordrer til dette.
- **Sykle til trening:** Kommunen og idretten kan gå sammen om holdningskampanjer for sykling til og fra idrettsarenaer etter eksempel fra «Kjørestopp» i Bærum og etter modell fra «sykle til jobben» kampanjene. Vi anbefaler også kommunen om å gjeninnføre kampanjen «sykle til jobben»³.
- **Bruke sykling eller løping hjemmefra til idrettsarena/idrettshall som oppvarming for trening og konkurranser.** Trenerne kan endre opplegget slik at oppvarmingen blir en del av mobiliteten. Aktive som bor nær idrettsanlegg finner fort ut hvilken omvei de skal løpe/sykle for å oppnå riktig oppvarmingstid. Infrastruktur være trygg og tilrettelagt for at dette skal være aktuelt.

Ytterligere forslag til tiltak som ikke er idrettsrelatert:

- Sykkelparkeringsplasser egnet for sykler med tilhenger, og med ladeplasser for el-sykel.
- Overvåking av sykkelparkeringer i forhold til faren for tyveri. Sykler blir oftere stjålet / skadet enn biler, slik at biler også av den grunn vurderes som mer pålitelig fremkomstmiddel.
- Endring i kommuneplanens arealdel: likestille parkeringskrav med bod krav slik at beboere selv kan velge om de prioriterer dobbelgarasjeplasser eller praktisk sykkelparkering (Dette gjelder i sentrale områder med god tilgang til kollektivtrafikk).
- Opprettholde eller forbedre ansattes hjemmekontorløsninger, med minst to dager per uke, ved arbeid som lar seg gjennomføre utenfor ordinær arbeidsplass.
- Fleksibel arbeidstid med kortere kjernetid – spre rushtrafikken.
- Kortreiste arbeidsplasser, og flere arbeidsplasser i syd, slik at mobilitet blir mer motstrøms.
- Ukonvensjonelle løsninger: premiering til ansatte som sykler til jobb – f.eks. rentefrie lån for el-sykler og tilhengere.

Mindre bilkjøring til/fra fritidsarenaer

I Asker er det gode tall på hvor folk bor og arbeider, mens det (slik vi erfarer det) er mindre tall på bevegelsesmønsteret når det gjelder fritid. Disse tallene er viktig å finne ut for å arbeide målrettet mot å redusere totalt klimafotavtrykk. I Bærum er det estimert at slik kjøring bare til idrettsaktiviteter i kommunen står for 10,77 tonn CO₂ utslipp per uke. Vi vil anta at tallene er tilsvarende eller større for Asker med de avstander som eksisterer i vår kommune.

Aktuelle tiltak for å redusere bilkjøring kan være:

- **Bedre kollektivtilbud** – Et godt kollektivtilbud er avgjørende for gode vaner. I dag er tilbudet ikke godt nok, spesielt i søndre deler av Asker. Hele Asker bør være én kollektivsone, og barn/ungdom opp til 25 år bør ha sterkt redusert tariff.
- **Fritidsbusser** - For å bidra til lavutslippssamfunnet må det innarbeides ordninger som sikrer miljømessig gode transportmodeller for barn og unge på vei til og fra organiserte fritidsaktiviteter. Prøveordninger for fritidsbusser kan etableres etter modell av skolebusser.

³ Sykle til jobben. Bedriftsidretten. <https://www.sykletiljobben.no/next/p/68704/hjem>

Mindre kjøring fra foresatte vil kunne medføre lavere grad av foreldreinvolvering i barnas idrettsaktiviteter. Erfaring fra lignende prøveprosjekter i Asker Fotball og IL ROS tilsier også at mange foresatte har et stort ønske om selv å bringe barna til og fra idrettsarenaen. Disse målkonfliktene er viktig å være bevisst i tilnærmingen til fritidsbusser.

- **Skibusser** – For å bidra til lavutslippssamfunnet og redusere parkeringskaos bør det innarbeides ordninger med skibusser til utfartssteder fra ulike lokalsentre, eksempelvis slik tidligere praksis har vært med skibuss til Solli.
- **Samkjøring**– idrettslagene kan bidra til samkjøring ved å bruke kjente apper som verktøy for å avtale møtetidspunkter og hentesteder for samkjøring (Spond m.fl). Klubber kan også stimulere til bildeling ved å gi økonomisk støtte eller dugnadspoeng til foreldre/foresatte som stiller med bil/buss og påtar seg sjåførrolle. Samkjøring og samhandling forebygger også ensomhet og utenforskap, da det bidrar ytterligere til inkludering i en sosial arena for unge og foresatte, også utenom selve treningstiden. Idretten og kommunen kan sammen etablere pilotprosjekter.
- **Samkjøring kan også gjøres med kollektiv transport.** Selv om tog er bedre enn buss i områder av kommunen der tog er tilgjengelig, er buss mest fleksibel i forhold til tilpasninger og endringer i mobilitet. Busser bør kjøre jevnlig fra boligområder/nærsentre til idrettsanlegg/skoler og togstasjoner, og mer på kryss og tvers av kommunen enn nå. Rushtid må ikke bare tilpasses jobb og skole, men også idrettsaktivitet frem til cirka kl. 20.
- **Større fokus på mindre reising i idretten** – Lokalidretten kan bli enda mer bevisst på egne reiserutiner og valg av cuper og arrangement som gir minst mulig klimafotavtrykk. Her har også idretten et ansvar for å jobbe internt mot egne forbund for å redusere reising og høyt klimavtrykk på grunn av mobilitet.

Arealplanlegging

Aktuelle tiltak knyttet til arealplanlegging med mål om redusert klimafotavtrykk kan være:

- **Strategisk lokalisering av idrettsanlegg i nærmiljø** – gjerne kombinert med skoler, har blitt en naturlig del av arealplanleggingen i Asker. Dette gir både effektivisering i forhold til 'tidsklemma', redusert mobilitetsbehov, større muligheter for flerbruk (skole/idrett) og bedre folkehelse når for eksempel SFO kan få innpass med idrettsaktiviteter. Vi oppfordrer i enda større grad til å bygge mindre, dele mer og optimalisere de løsningene (byggene) som allerede er i bruk.
- **Infrastruktur må være på plass før bygg/anlegg** – det må satses på infrastruktur i forkant av større utbygginger for å sikre gode reisevaner og kultur rundt adkomst til ulike formålsbygg. Kommunen og utbyggere bør samarbeid for at rekkefølgekrav formuleres og ivaretas.
- **Lagring av aktivitetsutstyr** - Kommunen må sørge for tilstrekkelig kapasitet for lagring av utøverens utstyr i idrettsanleggene slik at biltransport ikke i like stor grad er nødvendig for utøvere (spesielt fra miljøer med krav til mye/tungt utstyr).

Hockeymiljøet er spesielt opptatt av lagring av utstyr i ishallene idet dette er en utstyrsintensiv idrett. Det stor og tunge utstyret fører dessverre til at bilkjøring ikke kan unngås så lenge det ikke er lagt til rette for lagring i hallene. Mange av ishockeybarna bor i gang-/sykkelavstand til hallene

og man ser sågar at barna i dag sykler, mens foreldrene kommer kjørende med utstyret...

Støtteordninger – Tilskudd til miljøtiltak i frivillige organisasjoner

Flere idrettslag er opptatt av kommunale støtteordninger som kan stimulere til en grønnere profil. Vi har mottatt innspill på mulighet for støtte til utstyrsboder, sykkelparkeringsplasser og ladestasjoner til sykkel slik at bilbruk kan reduseres.

Asker idrettsråd har, til orientering, tidligere spilt inn dette momentet som innspill til kommunens Handlingsprogram.

Vi opplever at Asker kommune er fremoverlente, opptatt av å innhente kunnskap hos andre og vil anta at samarbeid med andre kommuner som har gjort gode erfaringer innen de fire ulike innsatsområdene er naturlig. For idrettens del vil vi spesielt rette oppmerksomheten mot Bærum kommune og deres «kjørestopp»-prosjekt, som blant annet handler om fritidsreiser. Til orientering vil Asker idrettsråd og Asker kommune se til dette arbeidet i pågående felles prosjekt med å redusere idrettens klimafotavtrykk blant annet finansiert av Klimasatsmidler.

Idretten vil gjerne være aktiv bidragsyter for bedre og mer klimaklok samferdsel og mobilitet. Vi inviterer til å ta oss med på laget i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen
Asker idrettsråd

.....
Gorm Haugen
Styreleder (sign)

.....
Gry E. Garlie
Daglig leder (sign)



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Enkeltpersonforetak/forening uten organisasjonsnummer	
Foretakets eller foreningens navn Fjordveien	
Adresse Vollenveien 1	
Postnr. 1390	Poststed Vollen
Telefonnr. 91836651	E-postadresse post@vollenvel.no
Kontaktperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Evy Therese	
Etternavn Dvergsdal	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar FJORDVEIEN er et innbyggerinitiativ som ble etablert i 2022, og har per januar 2024 mer enn 2300 medlemmer i sosiale medier. Vi takker for muligheten til å komme med høringsinnspill til Asker kommunes temaplan. FJORDVEIEN mener det er helt nødvendig å ta fjorden i bruk som grønn ferdselsåre dersom Askersamfunnet skal oppnå «bærekraftige og samordnede transportløsninger». Det krever flere avganger på hurtigbåten mellom Slemmestad/Vollen og Aker brygge (B20), samt flere anløpssteder i Asker kommune (i første omgang Sætre). Overordnet støtter FJORDVEIEN Asker kommunes temaplan for samferdsel og mobilitet, og er positiv til at kommunen innser at samferdselsutfordringer henger sammen med andre store samfunnsutfordringer som klimakrisen. Vi mener imidlertid at fjorden som sentralt kollektivfelt mellom Askerlandet og Oslo er nødt til å prioriteres høyere for å ha sjans til å nå kommunens klima- og samferdselsmål. FJORDVEIEN MENER: Fjorden som sentralt kollektivfelt mellom Askerlandet og Oslo er en viktig del av løsningen på å oppfylle dagens økende transportbehov, og må derfor i større grad prioriteres i planen. Det innebærer: o Flere avganger på hurtigbåt mellom Slemmestad/Vollen og Aker brygge (B20) o Flere anløpssteder i Asker kommune (i første omgang Sætre) Potensialet for økt passasjertall for hurtigbåt mellom Oslo og Askerlandet er undervurdert,

og kan økes gjennom en rekke tiltak, som for eksempel matebusser.

Fjorden som sentralt kollektivfelt er det mest miljøvennlige alternativet, med minimale naturinngrep og utslipp, og reduserer belastningen på et allerede overbelastet vegnett

Fjorden som kollektivfelt letter køene på vegen

Temaplanen viser til at «[...] det vil ta mange år før veisystemet i Asker får utvidet kapasitet. Med vekst og boligbygging i hele kommunen, kan det med dagens transportmønster og -vaner forventes å bli enda mer kritisk enn det er i dag hvis ingenting annet endres. Dagens og morgendagens køer og trafikkens negative effekter knyttet til forsinkelser, uforutsigbarhet, lokalmiljø, klima og ulykker, tilsier at vi må utnytte det vi har bedre allerede nå».

Ovenstående utsagn henviser til at løsningene på transportbehovet i Asker må finnes andre steder enn bare på vegen. Togene går til og fra Asker og Heggedal stasjon, men det er langt dit for mange rundt Vollen, Slemmestad og lenger sør langs kysten. FJORDVEIEN mener derfor at søkelyset på bruk av fjorden som en sentral ferdselsåre for kollektivtrafikken fra Askerhalvøya til Oslo, burde få en større plass i denne temaplanen – som en naturlig del av løsningen på å oppfylle dagens økende transportbehov.

Fergene kan være et alternativ for enda flere privatbilister

Temaplanen viser til at det for mange i kommunen er mest praktisk å ta i bruk privatbilen på en reise. Nye undersøkelser viser samtidig at potensialet er stort for mange av Askers innbyggere til å velge gange, sykkel eller kollektiv, og at 67 % av alle reiser ikke trenger å være med bilen, slik det var i 2017. Vi i FJORDVEIEN mener at fjorden kan være et naturlig alternativ for enda flere som i dag er privatbilister.

Behovet for flere fergeavganger er stort. Samtidig er det en rekke tiltak kommunen kan gjøre for å legge enda mer til rette for at enda flere velger kollektivt sjøveien:

Enklere å kombinere bil og kollektivt: FJORDVEIEN mener at båt må inkluderes på lik linje med buss og tog i underkapittelet «Vi må gjøre det enklere å kombinere bil og kollektiv». Dersom Asker kommune er oppriktig i sin satsing om å bruke fjorden mer, må båt sidestilles med buss og tog videre i temaplanen. Forslag til ny tekst er: «Ved å lokalisere innfartsparkeringsplasser langs kollektivårene for buss, båt og for tog gjøres kollektivtransporten lettere tilgjengelig for innbyggerne».

Styrket matebusstilbud: Matebusstilbudet må bli bedre også for båten, og overordnet støttes idéen om gode matbuseordninger til knutepunkter.

o Forslag til matebusser i Slemmestad: (1) Torvbråten/ Morbergtoppen til Slemmestad brygge (2) Bødalen til Slemmestad brygge (3) Slemmestad direkte til Asker stasjon

o Forslag til matebusser i Vollen: (1) Heggedal til Vollen

o Forslag til matebusser i fremtidig havn på Sætre: (1) Tofte til Sætre (2) Klokkarstua til Sætre

Én kollektivsone i Asker: Hvis det hadde vært én sone for hele Asker, er det helt sikkert at mange vil velge kollektiv, når de ikke lenger må betale 40 kr for å kjøre 1 km med buss mellom Slemmestad og Vollen. Flere som har Slemmestad som nærmeste knutepunkt, ville benyttet seg av båt til Oslo dersom de ikke måtte betale for tre soner. Parkeringsnormen kan sannsynligvis bare delvis bidra til at folk må velge bort bilen, og temaplanen burde vise til flere alternativer for dette.

Fjorden som kollektivrute er bra for natur, miljø og innbyggere

Klimaendringene stopper ikke ved kommune-, fylkes- eller landegrensene. Dette er en global krise

som må løses av alle. Samferdsel står for over 50 % av de totale utslippene. På den måten kan man sikre at flere velger kollektivt. I FJORDVEIEN er vi overbevist om at et bedre kollektivtilbud på fjorden, kan være et trekkplaster for at flere velger bort bilen og heller tar den kollektive båten.

Temaplanen understreker at infrastruktur knyttet til samferdsel fører til store inngrep i naturen. «Det kan i enkelte tilfeller være motsetninger mellom klimatiltak og naturhensyn. Et eksempel [...] utvidelse av jernbanenettet. Det betyr omfattende inngrep i naturen. Her må klimagevinsten veies mot tap av naturverdier».

Det vil være betydelig mindre inngrep i naturen ved bruk av båt versus utvidelse av både vei- og jernbanenettet. Bruk av elektriske båter langs Askerhalvøya vil medføre utslippsfri transport.

Utvikling av infrastruktur til båt er også mindre inngripende i naturen, og det er kostnadsbesparende både ved etablering, vedlikehold og drift. Det kan i tillegg beregnes langt mindre kostnader inn med tanke på ulykker på vegene.

Stort transportpotensiale på fjorden

I henhold til Asker kommunes satsing ved sammenslåing i 2020, hvor fjorden skulle få en større plass i kollektivsatsingen, ser FJORDVEIEN at det går små steg i riktig retning. De gamle hurtigbåtene bygges om til elektriske båter, i tråd med det grønne skiftet.

FJORDVEIEN mener likevel at dette kapitelet er mangelfullt i temaplanen. «Sammen med annen utvikling i Slemmestadkorridoren, fremkommelighetsproblematikk på Slemmestadveien og lite investeringer på veinettet, peker alle i retning i større potensial for satsing på transport på fjorden» skrives det i planen. Konklusjonen rundt økt bruk av båt i kollektivsatsingen vannes deretter ut. Dette er uheldig.

Vi stiller spørsmålsteget ved deler av beregningene som er gjort i kunnskapsgrunnlaget. Det vises for eksempel til et markedsgrunnlag fra 2020, hvor det beregnes at omtrent 2000 mennesker i Asker kommune bor slik til at de vil velge båt som det foretrukne transportmiddel. Stemmer denne beregningen i dag, og hvordan ser dette ut om noen år? Vi stiller også spørsmål ved om det er tatt med i beregningen potensialet som finnes i passasjerer fra Oslo til Askerlandet – da særlig i forbindelse med turisme.

Temaplanen skal ikke bare løse dagens, men også morgendagens, kollektivutfordringer i vår langstrakte kommune. Asker er en tilflytterkommune, og det bør tilrettelegges for miljøvennlig transport til kommunens innbyggere. Ikke alle kan ta tog eller buss, som allerede har sprengt kapasitet på pendlerstrekningene. Om kort tid står det 1 300 nye boenheter klare i Slemmestad og det er stadig mer attraktivt å bosette seg i utkanten av Oslo med nærhet til naturen og sjøen.

FJORDVEIEN oppfordrer Asker kommune til å vise at de mener alvor med sine klima- og samferdselsvisjoner, og prioritere fjorden som sentralt kollektivfelt mellom Askerlandet og Oslo i temaplanen.

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

Innspill til høring Temaplan samferdsel og mobilitet i Asker kommune fra FJORDVEIEN.docx



Asker kommune

Offentlig høring - hørings svar

Innsender	
Innsender er: Organisasjon registrert i Enhetsregisteret	
Org.nr. 974540193	
Forening/organisasjon Asker næringsforening	
Adresse Torvveien 19	
Postnr. 1383	Poststed Asker
Telefonnr. 91136727	E-postadresse steinar@askern.no
Kontaktperson:	
Fornavn og ev. mellomnavn Steinar	
Etternavn Bustad	

Saken gjelder
Velg sak du vil gi hørings svar til Høring: Temaplan samferdsel og mobilitet
Saksnr. 22/16742
Hørings svar Innledning: Asker Næringsforening ønsker å gi et overordnet innspill til kommunens Temaplan for samferdsel og mobilitet. Vårt fokus ligger på forbedring av kollektivtransport og parkeringsløsninger, med mål om å effektivisere samferdsel og mobilitet mellom kommunens nordlige og sørlige deler. Dette er kritisk for både innbyggernes velferd og næringslivets effektivitet. Asker kommune skal utvikles med mange lokalsentre og tettsteder, Gode transportalternativer mellom lokalsentre og tettstedene er nødvendig. Det må også legges til rette for tilreisende til kommunen. Dette inkluderer tilreisende til kommunens bedrifter og reiselivsdestinasjoner. Primært vil besøk til de sørlige destinasjonene i kommunen gjennomføres med bil. For å sikre godt besøk må det finnes gode parkeringsmuligheter. Asker skal være en god vertskapskommune for innbyggere og næringslivet. Det legges vekt på utvikling av kortreiste arbeidsplasser og kortreiste servicetilbud. For innbyggere og ansatte må infrastrukturen tilrettelegges slik at det familien, barn og unge, finner gode løsninger i sitt nærmiljø slik at aktiviteten kan være kortreist. Helhetlig samferdselsplan: En integrert og helhetlig samferdselsplan er essensiell. Denne planen må omfavne diverse transportalternativer som tog, buss, båt, bil, sykkel og gange, med et særlig fokus på å forbedre tilbudet i mindre betjente områder i Asker syd. Alt kan ikke gjennomføres på en gang, men en langsiktig plan og en tydelig formidling av hva som skal etableres er

viktig.

Kollektivknutepunkter:

Vi anbefaler sterkt etableringen av effektive kollektivknutepunkter i Sætre og Asker sentrum. Disse knutepunktene bør tilby sammenkoblede kollektivløsninger og tilstrekkelige parkeringsmuligheter for en sømløs overgang mellom bil, buss, tog og båt. Utviklingen av Asker stasjon som et nøkkelknutepunkt for togtrafikk er sentralt. Som hovedstad i kommunen bør dette senteret utvikles slik at det blir knutepunkt for all kollektivtrafikk i kommunen. Direkte reise fra Asker syd til Asker sentrum må prioriteres. Dette er en forutsetning for å integrere hele Asker til en felles kommune.

Trafikkutfordringer og miljøvennlige løsninger:

Asker, som en pendlerkommune, står overfor betydelige trafikkutfordringer. Vi oppfordrer til tiltak for å øke veikapasiteten og adressere spesifikke flaskehals, som f.eks. lyskrysset i Heggedal. Det er viktig å opprettholde et kontinuerlig fokus på fremføring av E18 til Drengsrud og utvikling av E134 med ny Oslofjordforbindelse og ny tunnel mellom Dagslett og Viker. Utviklingen av E134 er viktig for utviklingen av Asker med nye arbeidsplasser langs denne viktig aksene. Ny tunnel mellom Viker – Dagslett vil avlaste andre overbelastede fylkesveier i kommunen.

Asker kommune har investert mye i miljøvennlige transportløsninger. Det er viktig å fortsette utbygging av et omfattende nettverk av sykkel- og gangveier for å fremme en sunnere og mer miljøvennlig livsstil. Kommunens aktive deltakelse i initiativer som "Sykle til jobben" vil være verdifullt. Asker deltar på nåværende tidspunkt ikke i Sykle til Jobben kampanjen som gjennomføres av Bedriftsidretten i Norge. Asker kommune som sykkelkommune oppfordres til å delta aktivt i denne kampanjen. Ved økt bruk av sykkel er det viktig å sikre gode parkeringsløsninger for sykler. På grunn av tyverifaren trenger vi sikre sykkelhoteller ved overgang til kollektivtrafikk. Vi vil understreke behovet for forbedring av trafikksikkerheten for myke trafikanter, spesielt under vinterforhold.

Teknologiske løsninger og parkering:

Videre anbefaler vi en sterk satsing på miljøvennlige transportmidler og infrastruktur, samt implementering av KI-baserte trafikkstyringssystemer og selvkjørende busser. Vi foreslår at kommunen utnytter teknologiske nyvinninger som selvkjørende kjøretøy og smarte trafikksystemer. Videre bør det investeres i utvidede parkeringsmuligheter, dynamiske parkeringssystemer og "park and ride"-fasiliteter.

Hurtigbåttjenester og infrastruktur:

Oslofjorden må utnyttes som en transportakse gjennom tilrettelegging for hurtigbåtbruk. Integrering av hurtigbåttjenester, inkludert elektriske ferjer og hurtigbåter, med eksisterende kollektivtransport er et viktig skritt for å utnytte Oslofjorden som i dag ligger åpen uten trafikkutfordringer. Dette krev etablering av nødvendig infrastruktur og engasjement med lokalsamfunnet. Det er viktig at disse løsningene etableres med gode parkeringsmuligheter for de reisende. I tillegg må det tilrettelegges med gode og korresponderende kollektivløsninger (fra båt til buss).

Finansiering og kollektivtrafikk:

Vi er oppmerksomme på utfordringene knyttet til finansieringen av transport- og infrastrukturprosjekter. I denne sammenheng oppfordrer vi Asker kommune til å utvise initiativ og finne midlertidige løsninger, som å subsidiere mindre busser på prioriterte ruter, inntil fylkeskommunen overtar ansvaret for kollektivtrafikken når passasjergrunnlaget er godt etablert.

Inkludering og sikkerhet:

Inkludering av lokalbefolkningen og næringslivet i planleggingsprosessen er avgjørende og vil bidra til bedre forståelse for samferdsel og mobilitet.

Konklusjon:

Temaplan Samferdsel og mobilitet er en viktig temaplan med mange gode og ambisiøse forslag. Det er viktig at tilbudene henger godt sammen. Gjennomføringen av strategiene vil bidra til et mer bærekraftig og effektivt kollektivtilbud i Asker kommune. Vi ser frem til et produktivt samarbeid med statlige, regionale og lokale myndigheter, samt involvering av lokalsamfunnet, for å sikre suksessfulle løsninger som forbedrer livskvaliteten for alle innbyggere i kommunen

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon



Naturvernforbundet i Asker



Hjemmeside :

<http://www.naturvernforbundet.no/noa/asker>

E-post :

Asker@naturvernforbundet.no

Post@asker.kommune.no

Hvalstad 24.01.2024

Uttalelse til høringsutkast for temaplan «Samferdsel og mobilitet»

Deres ref.: 22/16742

Viser til et meget grundig og oversiktlig høringsutkast til denne temaplanen som fokuserer på fire innsatsområder. Vi vil i det vesentlige kommentere *Reduksjon av transportbehovet og Grønn mobilitet*

Våre viktigste innspill til planen er:

- **Verden er i en klima- og naturkrise og utslippene må reduseres. Tiltakene må iverksettes nå, og befolkningen må venne seg til endringer for å få dette til.**
- **Veinettet og biltrafikken tar stor plass og har mange negative sider. Flere må over på kollektivtransport, sykkel eller gange for å begrense trafikkveksten.**

CO²-utslipp og klimaavtrykk

Det er akutt behov for å redusere vårt klimaavtrykk, og spesielt CO² utslippet.

En ny måte å beregne utslippene på er «**Forbrukerbasert**», hvor man summerer utslippene til alle forbrukeres aktiviteter langs hele verdikjeden, også de utslippene som ikke foregår i Norge. Ved denne beregningen har gruppen «Privat forbruk» aller størst utslipp. Innenfor denne gruppen er kategorien «Mat og drikke» aller størst, men «**Transport**» er nesten like stor. Det er derfor viktig å sette fokus på alle sider ved hvordan vi håndterer transport i framtiden, også den transporten som er nødvendig for å bringe varene fram til forbrukeren.

Asker kommune har deltatt i metodeutvikling for et **forbruksbasert klimaregnskap** og vi tror et slikt regnskap vil være svært viktig for å måle effekten av de tiltakene man setter inn.

Klimaendringene er allerede i gang og både kortsiktige og langsiktige tiltak er viktige. Særlig er CO² lagret i myr, vegetasjon og skogbunnen svært viktige på lengre sikt. Spesielt er volum og høy alder på stående skog avgjørende for hvor mye CO² som er bundet. I dag drives det mye hugst av yngre skog som er ødeleggende for langsiktig binding av CO². Kommunen har en rolle som godkjenner av hogster, og kan påvirke hvor mye, hogstform og hva slags skog som blir hugget.

Endringer i transportbehovet

Covid-19 har endret hvordan folk forflytter seg og mange ble skeptiske til kollektive løsninger. For de som jobber flere dager i uka hjemmefra blir månedskort ikke lønnsomt - da er det lett å velge bilen. Resultatet er blitt mer personlige transport og det er sterk behov for økt fleksibilitet på kollektivsiden. Med bedre veier forflytter man over lengre avstander på

kortere tid. Trafikken har økt og «aksjonsradiusen» har blitt større, både til jobb og fritid - og dermed flere kjørte kilometer. Noe er kompensert ved økningen av antall elbiler, med disse tar også plass, bruker strøm og sliter på veiene.

Naturvernforbundet er enig i at det er nødvendig med **reduisert transportbehov**, og at man må begrense bilbruken. Vi mener man må ta aktive grep, ikke føye seg etter prognoser, optimistiske framskrivninger og framtidige uprøvde tekniske løsninger. Man må vurdere tiltak for å begrense bilbruken i alle typer transport:

- Arbeidsreiser
- Daglige ærend, barnehage, skole, handling
- Fritid og kveldsaktiviteter
- Ferier og helger
- Transport i nærmiljøet

Pisk og gulrot!

En ting er sikkert - man kan ikke **bygge seg ut av utfordringene**. Med strengere holdning til nedbygging av areal, finnes det ikke plass nok til å løse problemene med dagens politikk. En ting er at folk må redusere transportbehovet, men på lengre sikt er arealbruk, stedsutvikling og styrking av knutepunktene nøkkelen til å redusere transporten til et minimum.

Det første man må se på er hvordan man kan **endre holdninger og vaner**, og her må man begynne med barn og unge. Rimelig kollektivtransport hele døgnet og i hele kommunen er viktig for ungdommen. For de «bilavhengige» kan økt samkjøring eller bildeling være nøkkelen til redusert kjøring. For eksempel kunne man ønske at arbeidsgivere med gratis parkering også måtte gi støtte til månedskort for de som ikke benytter parkeringen. Det er også et tankekors at elbiler har momsfristak, men ikke elsykler!

Frivillige tiltak er viktige, likevel tror vi at det blir nødvendig med restriksjoner, og da spesielt på **tilgang til parkering**. Dette gjelder både på jobben og hjemme, men også ved fritidstilbud og andre steder hvor bilen ikke er helt nødvendig. Vi har tro på prinsippet om at dersom parkeringen er langt nok unna vil man i man i større grad velge bort bilen, og at bildeling og lignende ordninger reduserer bilbruken. Ikke faste parkeringsplasser øker utnyttelsen og minsker arealbruken

Vi tror man allerede i dag må **innføre restriksjoner på biltrafikken**, det kan være:

- Aktiv prioritering av kollektivtrafikken og redusert hastighet på hovedveiene
- Økende veibruksavgift med økende kjørelengde
- Forbud mot visse typer kjøretøy i enkelte områder
- Flere parkeringsrestriksjoner og krav om betaling i kjøpesentre

Vi vil også påpeke at man må satse på kortreiste arbeidsplasser og at man må vurdere om det er fornuftig å fortsette å gjøre om kontorer til bolig i Asker?

Man må ikke lenger godkjenne større utbygginger som ikke har gode kollektivløsninger. Eksempelvis 1300 boliger som skal bygges i Slemmestad. Her ser alle at det vil skape utfordringer på Slemmestadveien selv om noen kanskje vil jobbe i Follo eller i Drammen.

Bilen og biltransport

Vi tror at eventuelle tiltak for å få ned biltrafikken må settes i verk ganske raskt, og vi vil advare mot å vente på tekniske løsninger. Avanserte syntetiske drivstoff kan komme etter hvert, men vil være dyre og energikrevende å framstille og bør reserveres til helt nødvendige behov. Mere kompakte og lettere batterier vil antagelig komme og dette vil redusere klimaavtrykket til elbiler noe. Likevel har flere elbiler sin pris i form av energikrevende batteriframstilling og større behov for elkraft. Vi tror man i framtiden må økonomisere med hva man kan bruke ren elkraft til.

Elbiler er mye tyngre enn ordinære biler og sliter mer på dekkene og veien. Resultatet blir mere støy, støv og særlig utslipp av **mikroplast**. Elbiler tar minst like mye plass i veien, så køene vil ikke forsvinne uten at transportvolumet blir redusert.

I **næringstransporten** er det også et stort potensiale for redusert klimaavtrykk. Overgang til elbiler er viktig og mulig fordi de daglige turene ofte ikke er så lange. Bedre flåtestyring er også viktig, det er mye å spare på å frakte så mye som mulig så kort som mulig. Det er derfor også behov for en annen struktur for lagerhold, sentrale store lagre betyr mye kjøring. Det er også grunn til å vurdere om trenden med hjemlevering av varer er bærekraftig i forhold til å handle og hente pakker på nærbutikken.

Utbygging av ladepunkter er viktig fordi det må finnes lading i nærheten når man har behov. God ladeinfrastruktur betyr at man ikke behøver store batterier som igjen betyr mindre vekt. Vi tror at det er litt overfokus på lang rekkevidde. De få gangene man skal på langtur vil man ofte ha pauser som kan brukes til lading. Det store volumet av lading bør foregå hjemme, dette er billigere, og er med på å jevne ut forbruket over døgnet.

Sykkel

Det er registret en gledelig økning i bruk av elsykler og sparkesykler, og vanlig tråsykkel er fortsatt populær spesielt for kortere turer og til trening.

Sykkel er det framkomstmiddelet som bruker minst energi per km, og er i tillegg 2-4 ganger raskere enn å gå. Hadde folk brukt elsykkel i stedet for elbil ville man anslagsvis brukt en tidel av energien!

Naturvernforbundet mener at sykkel kunne ta over mye av biltransporten.

Sykkel er veldig godt egnet for reiser kortere enn 4 km, og vi mener det må være et mål å øke bruke av sykkel i nærmiljøet.

Dette kan gjøres ved at sykkelen er et bedre valg enn bilen for kortere turer, og når det ikke er behov for å frakte større mengder varer. Dette kan være til et kollektivknutepunkt, til barnehagen, for å gjøre daglige innkjøp, eller til trening.

Virkemidler i denne sammenheng kan være:

- Gang og sykkelveier i soner rundt nærsentre og knutepunkt
- Krav om tjenlige areal for sykkelparkering i nye bygg, gjerne med muligheter for vask og vedlikehold av sykkel
- Gode og sikre parkeringsmuligheter i nærsentre og ved sørvistilbud
- Parkeringsløsninger der man tør sette fra seg dyre elsykler
- Gjøre det mer attraktivt for barn å sykle til skolen, i stedet for å bli kjørt
- Krav om betaling på alle parkeringsplasser i sentre og i knutepunkt

Elsykler er et veldig godt alternativ for de som ikke har bil, eller ikke har fysikk til tråsykkel. Det er tydelig at mange elsyklister ikke har kjøreefaring og holder seg til gangveier og fortau. Det er imidlertid et økende problem med hurtige og tunge elsykler på fortau, og i noen grad

også på gang- og sykkelveier. Dette øker faren for påkjørsel og skader. Planen må drøfte dette problemet.

Opplæring og holdningsendring vil hjelpe noe, men vi tror en løsning vil være egne **sykkelfelt** i veibanen, dette er den foretrukne løsningen for erfarne syklister. Dette gjelder spesielt hovedtraseene mot knutepunktene, og mot Bærum/Oslo og Lier/Drammen. I disse traseene må man også spesielt se på løsningene i kryss og rundkjøringer, og ha fokus på brøyting og strøing. (Dette er ganske bra på en del strekninger i dag!)

Kollektivtrafikk

Kollektivnettet er kjernen i transporttilbudet, og må være mer attraktivt enn og kjøre bil. Dette går på total reisetid, pålitelighet og kostnad. For eksempel må det ta 45 minutter å kjøre fra Asker til Oslo for at kollektivtilbudet skal være konkurransedyktig.

Virkemidler for å gjøre buss-, båt- og togtilbudet mer attraktivt:

- Samordning av rutene, korrespondanse – informasjon ved forsinkelser
- Ekspressbusser til Asker, Sandvika, Lysaker og mot Drammen
- Ekspressbusser langs motorveien med sentrale stopp
- Tilbud til de som har 2-3 dager hjemmekontor i uka
- Rabattordning for enkeltbilletter, gjøre lange reiser billigere
- Pendlerparkering
- Båttilbudet – godt supplement, men energikrevende og begrenset kapasitet – elbåt!
- Vurdere om jernbanenettet kan utvides

Vei

I tillegg til å være transportårer har veisystemene, spesielt hovedveinettet, en del **ulempes for samfunnet**. Vi nevner: meget stort arealbruk, barriere i kommunen, støy, støv, avrenning med mikroplast og lite egnet for busslinjer. Kommunen kan påvirke nye og endrede hovedveier i kommuneplanen og i reguleringsplaner. Vi mener at arealbruk til nye veier må sterkt begrenses.

Kommunen har bygge- og vedlikeholdsansvar for det kommunale veinettet, og vi mener at kommune bør overta boligveier som har flere boliger og er «allment tilgjengelige». Det er rimelig at bruker av veien må avgi areal til brøytesnø og snuplasser.

Når det gjelder veistandard blir det ofte spørsmål om fartsdempende tiltak, fortau eller gang-/sykkelvei, spesielt i boligstrøk. Vi har registrert at farten på boligveiene har økt, og nye biler er bredere enn tidligere. For fotgjengere, og da særlig barn, er fortau en fordel, men det stiller krav ved kryssing av veien spesielt mot skoler og der det er mange fotgjengere. På nye og brede boligveier hvor farten ofte øker mener vi man må anlegge fartsdempende tiltak, og generelt burde fartshumpene vært høyere. Ved fortau på eldre veier blir ofte veibanen smalere og farten blir dempet når biler møtes. Vi vil oppfordre voksne til å sykle i veien og ikke på fortauet og elsykler har ingenting på fortauet å gjøre.

Vi vil **prioritere fortau på skoleveier**, og det er god opplæring i trafikk-kultur å la barna gå og sykle til skolen - dette skaper gode vaner.

Vi mener kommunen har rimelig greit vedlikehold på dagens veier, men det kan bli utfordringer med klimaendringene. Det er viktig å planlegge for mere nedbør ved å bygge flomveier for mer nedbør.

For øvrig tror vi man kan spare støv og vedlikeholdskostnader ved å **redusere piggdekkbruken**. Tunge elbiler med piggdekk sliter mye på veiene, og et piggdekkgebyr vil

kunne redusere bruken av piggdekk. Vi mener man også må vurdere om gatevarme fornuftig energibruk i stedet for vanlig snørydding.

E18/E134

Det er ikke tvil om at utvidelsene av E18 og E134 vil øke kapasiteten og dermed også trafikken. Som vi har skrevet tidligere vil økt effektivitet på hovedveiene «stjele» passasjerer fra buss og tog. Det er mye gjennomgangstrafikk på disse veiene, men også **mye lokaltrafikk** som kunne vært gjort med sykkel eller kollektivreiser.

Det er også viktig å ta høyde for at 25% i Hurum og Røyken arbeidspendler til Drammen, Lier, Follo eller annet! Det må gis kollektivtilbud til disse også, og et bidrag kan være pendlerbusser med stopp på sentrale steder langs E18/E134

Det er viktig å ta med i betraktningen at alternativer til biltransport gir et stort pluss for folkehelsen! Daglig sykkel og gange er gir viktige «trimpoeng» og er ofte mye triveligere enn å kjøre bil, i tillegg slipper man å lete etter parkering for kjøretøyet.

Som vi har nevnt over, så finnes det modeller for å måle klimaavtrykk. Med et perspektiv som bør være fram til 2050, er det viktig å kunne **dokumentere virkningen** av planen for hver år framover.

Til sist vil vi nevne at folk har merket at nyere bolig og næringsområder er bygget med redusert parkering. Vi har registrert at det klages på for lite parkeringsplasser – dette er det **holdningsendring** dreier seg om, og noe man må venne seg til i tiden framover!

For Naturvernforbundet i Asker
Jan Häusler
leder

Kommunedirektøren

Innspill til høringsutkast

Temaplan samferdsel og mobilitet.

Generelt.

Dokumentet er en omfattende og nyttig og situasjonsbeskrivelse og gjennomgang av mange av de utfordringer som Asker kommune vil ha de kommende årene for å møte nasjonale, regionale og egne vedtatte mål/ambisjoner på samferdsel.

De definerte strategiene er generelle og mange tiltak og konkrete oppdrag kan omfattes av formuleringene.

Mine kommentarer /innspill går derfor ikke på strategiformuleringene, men på prinsipper omkring fullmakter eller politisk behandling. Videre på det viktige området trafiksikring som jeg mener blir for lite og for svakt beskrevet og på behovet for å utfordre premisene for beskrivelse av nødvendige lokale trafikktiltak langs fylkesveiene i Asker.

Fullmakt og/eller politisk behandling?

I *punkt 3.4 Iverksetting* står det at planen (etter denne høringen?) skal være grunnlaget for at Kommunedirektøren skal utarbeide administrative oppdrag basert på innsatsområder og strategier i planen. Virksomhetsområdene i kommunen skal så gjennomføre og rapportere i forhold til oppdraget. Slik det er formulert kan dette innebære at Kommunedirektøren kan sette i gang alle typer tiltak som defineres inn til å dekkes av strategiformuleringene. Igangsetting vil være med hjemmel i vedtaket av denne planen.

Innen det som er relativt rundt beskrevet/formulert i de punktvis definerte strategiene for de fire innsatsområdene i (6.1.1 / 6.2.1 / 6.3.1 / 6.4.1), vil det sannsynligvis kunne utarbeides mindre omfattende administrative oppdrag, som med allerede gitte fullmakter eller hjemler kan gjennomføres administrativt, uten politisk behandling.

Det er naturlig at det også kan bli oppdrag/tiltak som er mer omfattende eller kanskje mer inngripende. Slike oppdrag/tiltak må ha en åpen politisk behandling før de gis virksomhetsområdene. En åpen behandling er grunnlaget for aksept og legitimitet fra innbyggerne for det aktuelle tiltak. En åpen politisk behandling i denne sammenheng er å forstå som behandling i kommunestyret, ikke bare i Formannskapet.

Jeg kan ikke se at formuleringen i pkt. 3.4 sikrer en slik behandling.

Innspill:

Planen må vise til hvilke regler, føringer eller hjemmelshenvisninger som gjelder for å sikre at mer omfattende/vesentlige og/eller inngripende tiltak/oppdrag får en demokratisk åpen behandling i kommunestyret.

Trafiksikring – ikke tydelig beskrevet

Tidligere hadde de tre kommunene Asker, Røyken og Hurum hver sine trafiksikkerhetsplaner. Om jeg har forstått rett, er intensjonen med temaplanstrukturen i Asker, at trafiksikkerhet skal være integrert i

Temaplan for samferdsel og mobilitet. De korte avsnittene under «Trafikksikkerhet og skolevei» (i post 4.5) synes å bekrefte dette.

Kommuneplanene, med sin organisering i lokalsenter og nærsenter forutsetter trafikk og mobilitet mellom disse senterne. I Asker er mange og lange deler av strekningene av veiene mellom lokalsenter og nærsenter helt uten fortau eller gangvei. Strategien er grønn mobilitet og mindre bilbruk/utslipp. Et viktig premis for å redusere bilbruk og sikre alternativ grønn mobilitet er at alternativet til bil oppleves som trafikksikkert. Det er ikke tilfelle i dag.

Realistisk tar det lang tid før disse strekningene er løst med gangveier eller fortau. Alternativet er da andre tiltak i form av trafikksikring av strekningene.

Selv om de tre kommunene tidligere hadde hver sine trafikksikkerhetsplaner, er fremdeles ikke oppgaven løst og behovet har ikke blitt mindre. Det fremstår underlig at trafikksikkerhet som begrep og som beskrivelse av en type tiltak, ikke er tydeligere eller gitt mer plass i planen for samferdsel og mobilitet.

Innspill:

Beskrivelsen av ovenfor nevnte trafikksikkerhetsutfordringer må inn i planen.

Gitt at det vil ta lang tid før en struktur med gangveier og fortau er realisert der det er ønskelig og naturlig, tydeliggjøres behovet for enklere og rimeligere trafikksikkerhetstiltak som et alternativ. Dette gjelder også for strekninger der gående, syklende og bilister allerede er fysisk skilt, men hvor andre forhold tilsier behov for trafikksikringstiltak.

Begrepene «trafikksikring» eller «trafikksikre løsninger» må brukes i beskrivelse for å vise at det er et viktig område i Askers samferdselsplan.

Der det er naturlig, må det kunne utarbeides administrative oppdrag også som rene trafikksikringstiltak.

Strategi for å kunne utfordre premissene for vurdering av trafikksikring på fylkesveiene.

I arbeid med trafikksikkerhetsinnspill mot Statens vegvesen og i samtaler med lokale politikere om løsninger på det som burde være enkle lokale trafikksikkerhetstiltak, opplever vi at den store bøygen er Statens vegvesen. Lokalpolitikere vi har hatt kontakt med bekrefter at dette er et vanskelig område.

Den lokalt lenge ønskede saken om fartsregulering i Heggedal er et godt eksempel på dette. Også andre steder i Asker oppleves Statens vegvesens som utilnærmelig og i realiteten helt avvisende til lokale innspill og forespørsler. Dette selv om kunnskapen og forholdene lokalt tilsier at tiltak burde iverksettes.

For alle strekningen som ligger langs en fylkesvei, er det Statens vegvesen / fylket som er medspiller. Det er to problemstillinger som skaper utfordringer. Det ene er bevilgninger og det andre er Vegvesenets oppfatning av hva som er nødvendig/ikke nødvendig trafikksikkerhetstiltak langs fylkesveiene.

Asker er i den situasjon at bevilgninger til gangveier og fortau langs fylkesveiene der det er ønsket, vil ta lang tid. På noen strekninger kan derfor enklere og relativt rimelige trafikksikkerhetstiltak, være løsningen. Å nå fram med, og få gehør for, lokale innspill fremstår i dag som svært vanskelig.

Innspill:

Politisk og administrativt må Statens vegvesen utfordres på premissene for vurdering av lokale trafikksikkerhetstiltak. Målsettingen må være en modell for et samarbeid som gir langt mere smidighet og større rom for aksept av lokale trafikksikkerhetsinnspill.

Victor Iversen

Skolefaret 14 A, 3478 Nærnes

Asker kommune
Katrineåsveien 20
3440 RØYKEN

Saksbehandler:
Astri Heill Paaske
Deres ref.: 22/16742-4
Vår ref.: 23/02256-2
Dato: 26.01.2024

Uttalelse til temaplan - samferdsel og mobilitet for Asker kommune

Vår uttalelse tar utgangspunkt i Ruter sin rolle som kollektivselskap og fagorgan. Ruter planlegger og samordner kollektivtrafikken i Oslo og de delene av Viken som var, og etter 1. januar 2024, er Akershus. Vi ønsker å være en aktiv bidragsyter i byutviklingen i Asker og sørge for en god og attraktiv kobling mellom regionen, knutepunktet Asker og jernbanen, med å gi innbyggerne et robust kollektivtilbud som gir bærekraftig bevegelsesfrihet for alle.

Bakgrunn

Temaplan Samferdsel og mobilitet er en strategisk plan som gir retning for hvordan Asker kommune skal lykkes med målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover. Det er definert fire innsatsområder i temaplanen som beskriver hva kommunen særlig må prioritere for å møte utfordringene: *Reduksjon av transportbehovet, Grønn mobilitet, Kvalitet på kommunale veianlegg og Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger.*

Formålet med temaplan for samferdsel og mobilitet er å planlegge hvordan kommunen skal lykkes med målene som er satt for samferdselsutviklingen fremover. Disse målene er blant annet gitt i kommuneplanen som setter som mål at Askersamfunnet skal ha bærekraftige og samordnede transportløsninger.

Reduksjon av transportbehovet, grønn mobilitet og fremkommelighet for kollektivtrafikken

Ruter ønsker å bidra inn i byutviklingen i Asker ved å gi innbyggerne et robust kollektivtilbud som gir bevegelsesfrihet for alle. Bussen er kollektivtrafikkens arbeidshest og fyller gapene mellom de skinnegående transportmidlene, og sørger for at det dannes et nettverk av kollektivlinjer som flettes sammen i knutepunkt. Bussen har den fordel at den kan flyttes i takt med at etterspørselen endres når byer utvikles og vokser og knutepunkt vokser. Kollektivtransporten har også en viktig rolle for å gi innbyggere i byen grønne reisemuligheter ved utfordrende topografi og årstidsvariasjoner i vær og føreforhold.

Fremkommelighet er et viktig premiss for å kunne tilby et forutsigbart, effektivt og attraktivt kollektivtilbud. Fremkommelighet for kollektivtrafikken handler om effektiv fremføring og kort og forutsigbar reisetid. God fremkommelighet bidrar til et velfungerende kollektivsystem med effektive reiser og god mobilitet. Et velfungerende kollektivsystem er viktig for at flere skal velge å reise kollektivt i stedet for å kjøre privatbil. Ruter jobber kontinuerlig med forbedring av datakvalitet og presentasjon av data. Vi har mulighet til å bistå med å oppdatere fremkommelighetsdata framover.



Reguleringsplasser og vendemulighet for buss faller kanskje ikke naturlig inn i en temaplan for mobilitet, imidlertid mener vi at dette er en viktig forutsetning for godt og effektivt kollektivtilbud. En reguleringsplass i umiddelbar nærhet til siste/første stopp gir store besparelser innen økonomi og miljø, effektiviserer busstilbudet og forbedrer sjåførers arbeidshverdag. Ruter opplever at ivaretagelsen og prioriteringen av dette i plansaker er utfordrende i kampen om gatearealet.

Innfartsparkering kan utgjøre en nyttig brikke i det samlede mobilitetstilbudet og stimulere til at flere reiser kollektivt, hvis de er riktig plassert. Beliggenheten må blant annet tilfredsstillende et behov for innfartsparkering, bidra til en reisetidsbesparelse ved overgang til kollektiv, og de må ligge plassert slik at trafikken til/fra innfartsparkeringene ikke medfører fremkommelighetsproblemer for busslinjer som trafikkerer området. Generelt kan det sistnevnte være en utfordring i nærheten av knutepunkter hvor bussene har fremkommelighetsproblemer i rushtiden. For slike områder vil økt trafikk til/fra innfartsparkeringene kunne svekke attraktiviteten til busstilbudet gjennom økte forsinkelser og lenger reisetid. Vi erfarer at dagens plassering av innfartsparkering i Asker sentrum medfører problemer for fremkommeligheten for bussene inn og ut av Asker sentrum. Det bør vurderes nærmere om en økning i trafikken til/fra innfartsparkeringer ved stasjonsområdene kan medføre økte forsinkelser for bussene i rushtiden. Andre momenter som også bør tas med i vurderingen av behovet for større innfartsparkeringer, er at Asker har et godt utbygget busstilbud som gir god flatedekning og gode reisemuligheter for befolkningen. Det bør også vurderes hvilken grad brukerne av dagens innfartsparkeringer bor i gangavstand, eller lenger unna disse.

Kvalitet på kommunale veianlegg

Ruter støtter temaplanens strategier om kvalitet på kommunale veier. Det er viktig at det kommunale gatenettet har bredder til å kunne betjenes av fremtidig busslinjer. God vinterdrift av de kommunale veiene der vi kjører buss er avgjørende for punktligheten og påliteligheten bussen har for våre kunder i vinterhalvåret. Vi opplever at dagens samarbeid om vinterdrift er godt og ser frem til videre godt samarbeid for å få bussene og de reisende trygt fram.

Kunnskap, samarbeid og innovative løsninger

Ruter bidrar gjerne med kunnskap rundt passasjertall og reisetider på kollektivtransporten for å kunne gjøre riktige prioriteringer av tiltak i kollektivnettet i Asker kommune. Kunnskap rundt kost/nytte av kollektivtiltak er viktig kunnskap i en prioriteringsprosess rundt tiltak for å bedre og styrke kollektivtilbudet.

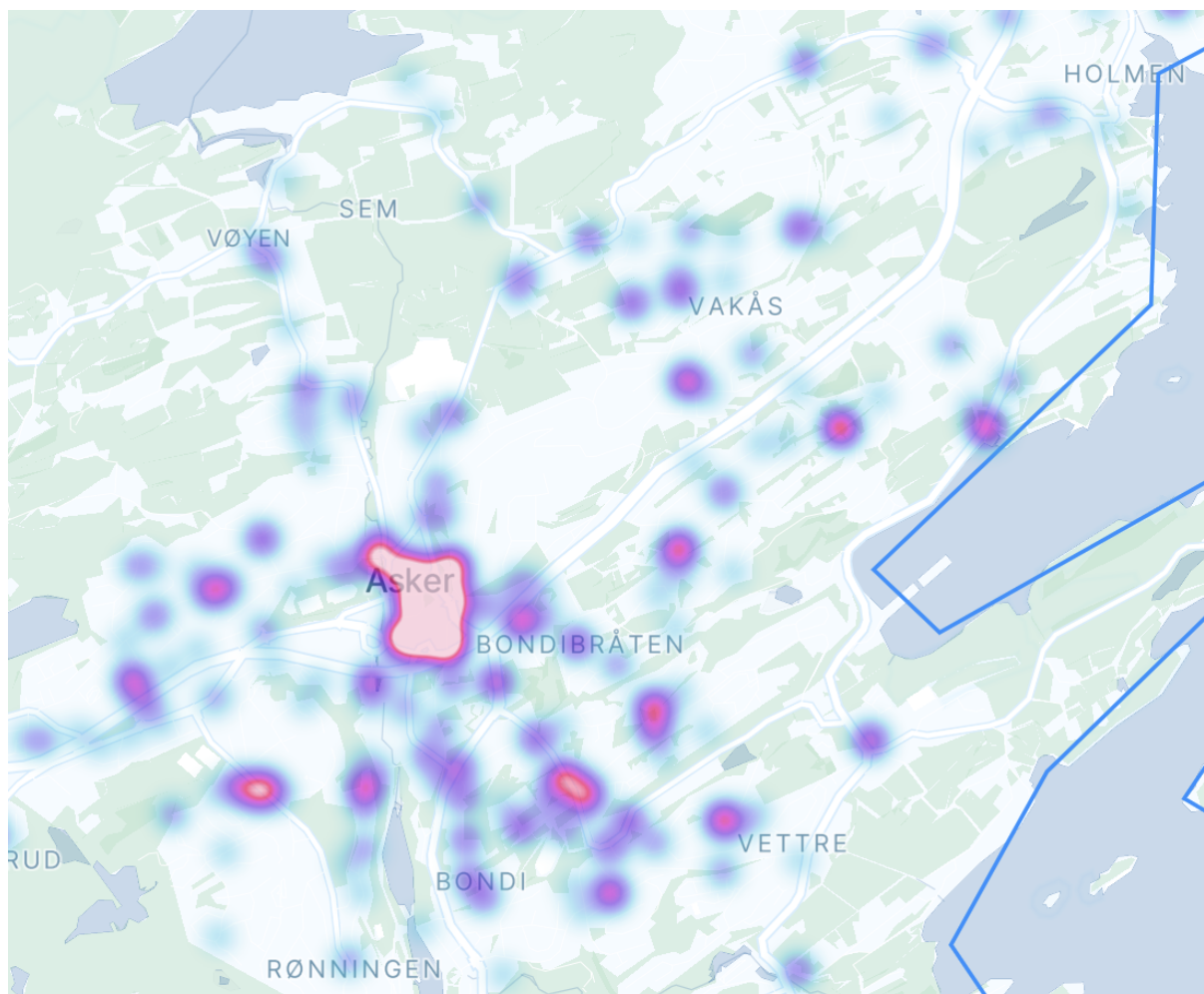
Vi støtter strategien om å opprettholde de faste møtene mellom kommunen og Ruter.

Mikromobilitet og hvordan dette gagnar mindre tette områder, og bidrar i reisekjeder

- *Større andel mikromobilitetsturer erstatter bilturer i Asker enn i Bærum og Oslo.*

Ifølge brukerundersøkelse oppgir 25% av respondentene i Bærum og 29% i Asker at deres siste mikromobilitetstur ville erstattet en bilreise. Til sammenligning er det samme tallet i Oslo 13%, noe som antyder at tjenesten har en større innvirkning på bilbruk i mindre tettbygde strøk. Dette er et argument for subsidiert mikromobilitet i mindre tettbygde områder der det økonomisk sett ikke er bærekraftig for operatørene. Resultater fra en 2021-spørreundersøkelse fra Transportøkonomisk institutt (TØI) oppgir 5% av mikromobilitetsbrukerne at de har kvittet seg med bilen sin som følge av tjenesten. Ytterligere 7% oppgir at tilbudet har fått dem til å vurdere å kvitte seg med bilen, mens 14% rapporterer at det har ført til redusert behov for en ekstra bil.

- *Mikromobilitet mater og avlaster kollektivtransport*



Turstart (som sett over) og turstopp er ofte rundt kollektivstopp.

I Bærum oppgir 27% og i Asker 32% at de har unngått *korte* kollektivreiser som følge av mikromobilitetstilbudet. Videre erstattet 24% av turene i Asker og 21% av turene i Bærum en reise med kollektivtransport.

- *Brukerne reiser med mikromobilitet på tvers av kommunegrens*

I 2022 ble det tatt i underkant av 4000 turer mellom Oslo og Bærum, og rett over 1000 turer mellom Asker og Bærum (tross at det kun var åpent mellom kommunene i kort tid).

- *Mikromobilitet forbedrer mobiliteten i Asker kommune*

Rundt 6/10 i både Asker og Bærum oppgir i en spørreundersøkelse at det som følge av tjenesten er enklere å komme seg rundt i kommunene. Fra samme spørreundersøkelse oppgir 6/10 i Asker og Bærum å være fornøyde med tilbudet totalt sett.

Oppsummering

Ruter bidrar gjerne inn i planlegging/utredning av tiltakene som følger av temaplan for mobilitet og samferdsel der kollektivtrafikken berøres. Vi ber om at Asker kommune tar kontakt i diskusjoner om oppgradering av stoppesteder og knutepunkter.

Med hilsen



Ruter As

Astri Heill Paaske
Planlegger

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Innspill til Asker kommunes temaplan samferdsel og mobilitet fra Bærum kommune

Astri Taklo <astri.taklo@baerum.kommune.no>

on. 20.03.2024 09:06

Til: Ingvild Hegrenæs <Ingvild.Hegrenaes@asker.kommune.no>

Kopi: Terje Hansen <terje.hansen@baerum.kommune.no>

Hei,

Beklager sen tilbakemelding fra Bærum kommune på Asker kommunes temaplan samferdsel og mobilitet.

Under følger Bærum kommunes administrative innspill til planen:

Bærum kommunes vurdering og innspill til høring av Temaplan samferdsel og mobilitet for Asker kommune

Forslag til temaplan er godt gjennomarbeidet og har en tydelig struktur som binder sammen beskrivelse av dagens situasjon, mål, utfordringsbilde, utfordringer, satsingsområder og strategier. Bærum kommune ser det som positivt at Asker har utarbeidet temaplanen og med det viser hva kommune mener er viktig å prioritere innen transport og mobilitet.

Bærum kommune kjenner seg igjen i svært mange av utfordringene, problemstillingene, satsingsområder og strategier som Asker har identifisert og prioritert.

Bybåndet vest for Oslo følger i hovedsak de tettest bebygde områdene med godt tilgjengelig kollektivtilbud gjennom Bærum og Asker. Bybåndet utgjør en helhet og utvikling av transport og mobilitet bør derfor sees i helhetlig sammenheng.

Ut fra de innsatsområder og strategier som Asker peker på i temaplanen ønsker Bærum at kommunene, særlig i lys av innsatsområde 4 om kunnskap, samarbeid, og innovative løsninger, at vi særlig innen tema som satt opp under kan samarbeide mer i det videre. Vi mener at vi i fellesskap kan få til mer sammen enn om vi jobber hver for oss. Kommunene har et etablerte samarbeidet og vi ønsker at det tas opp igjen, spesielt når det gjelder følgende tema:

- *Bussens fremkommelighet – busslinjene følger i stor grad veinett der store deler av vanlig trafikk også går. Det gir utfordringer i form av kø, forsinkelser og pengebruk til buss pga. forsinkelser, som burde være unødvendig/kunne brukes til mer busstilbud.*
- *Plass til sykkel og gående – særlig i knutepunktområder/vekstområder/bymessige områder er det også utfordrende å gi plass til gående og syklende i et veinett hvor bilen har hatt prioritet, og det er lite plass til å utvide veikapasitet.*
- *Fylkesveiene – utfordringene over ligger ofte på fylkesveinettet. Bærum ser det som en fordel om kommunen kan samarbeide mer om dialog med fylkeskommunen om å finne gode løsninger, særlig i de mer bymessige områdene der veikapasiteten som allerede er bygd må brukes på annen måte, eller ny veikapasitet må bygges på en fremtidsrettet måte. Det er også viktig å se på utfordringer på tvers av kommunegrensene, som det er behov for å løse i fellesskap.*
- *Det vil være behov for finansiering av tiltak på fylkesveier og vi vet at det er lite på budsjettene. Dette er et tema som bør følges opp i samarbeid.*
- *Bestillingstransport – vil bli et viktig supplement til vanlig rutegående kollektivtilbud et tema som kommunens bør følge opp utvikling av og tilrettelegging for, på tvers av kommunegrensene og for å samordne sine innspill/påvirkning overfor fylket/Ruter.*

Med vennlig hilsen

Astri Taklo

Spesialrådgiver transport/mobilitet

Bærum kommune, By- og områdeutvikling

mobil +47 95259796

<https://www.baerum.kommune.no/>

Besøksadresse:

Kommunegården i Sandvika, Arnold Haukelands Plass 10, 1338 Sandvika



BÆRUM KOMMUNE

SV: Asker kommunes temaplan samferdsel og mobilitet

Thorgeir Bjerknes <Thorgeir.Bjerknes@lier.kommune.no>

ti. 27.02.2024 16:26

Til: Ingvild Hegrenæs <Ingvild.Hegrenaes@asker.kommune.no>

Hei Ingvild,

Vi sliter litt med kapasitet og vinterferieavvikling, men vår muntlige tilbakemelding er at vi synes dere har laget en veldig god plan.

Vi har egentlig ikke så mye mer å melde enn at dersom det i det hele tatt skulle være noen forbedringer må det være ett kapittel/avsnitt knyttet til et kommunesamarbeid for å finne frem til et effektivt og sammenhengende samferdselsnett på tvers av kommunegrensene. Dette kan vi ikke se at er en del av planen

Med vennlig hilsen
Thorgeir Bjerknes,
Virksomhetsleder Stedsutvikling og Plan
Lier kommune

Kontor: 32 22 04 20
Mob: +47 95 98 22 56
E-post: thorgeir.bjerknes@lier.kommune.no



Lier kommune

Besøk lier.kommune.no eller følg [oss på Facebook](#) og [Instagram](#)
Tenk miljø før du skriver ut!

Fra: Ingvild Hegrenæs <Ingvild.Hegrenaes@asker.kommune.no>
Sendt: onsdag 21. februar 2024 10:07
Til: Thorgeir Bjerknes <Thorgeir.Bjerknes@lier.kommune.no>
Emne: Asker kommunes temaplan samferdsel og mobilitet

Hei Thorgeir
Viser til telefonsamtale i går.
Vedlagt ligger høringsutkastet til Asker kommunes temaplan Samferdsel og mobilitet.
Kunnskapsgrunnlaget og førstegangsbehandlingen kan også leses/sees via denne linken: [Politiske møter og dokumenter | Asker kommune](#)
Sak nr 126/23.

Som sagt skal jeg sjekke hvordan det forholder seg formelt med tanke på at høringsfristen gikk ut 26. januar, men vi ønsker uansett å høre deres eventuelle innspill til planen.
Dersom dere har mulighet til å gi oss tilbakemelding i løpet av februar setter vi stor pris på det.

Med vennlig hilsen

Ingvild Hegrenæs

*Samferdselsplanlegger
Steds- og områdeutvikling*

(+47) 66 70 00 00 (innbyggjerservice)

(+47) 97 06 07 94 (mobil)

Ingvild.hegrenaes@asker.kommune.no

asker.kommune.no



Temaplan samferdsel

Are Langmoen <arelangmoen@gmail.com>

lø. 02.12.2023 10:40

Til:Ingvild Hegrenæs <Ingvild.Hegrenaes@asker.kommune.no>

Hei!

Utløst av en oppfordring om å sende innspill til høringsdokumentet om temaplan for samferdsel, ref. Askermagasinet 3/23, har jeg kikket på dokumentet. Dette er jo mange store ord og lite konkret handling, så jeg er litt usikker på om nedenstående kan passe inn som kommentar her eller annetsteds:

I Asker har vi mange kommunale veger, og noen private. På disse private har eierne ansvar for vedlikeholdet, herunder brøyting, strøing, feiing mv. Det framstår ofte som tilfeldig hva som er private veger og hva som er kommunale. Dette innebærer en skjevbelastning mellom innbyggerne, ved at noen påføres direkte kostnader som andre får dekket av fellesskapet. De som dekker kostnader for private veger, betaler da i prinsippet dobbelt opp ved at de ikke har mindre skattebelastning enn de som får dekket kostnadene av fellesskapet. I den grad slik skjevbelastning har oppstått tilfeldig, framstår den som udemokratisk. Jeg mener denne problemstillingen burde vært tatt opp, og at mulige løsninger burde ha vært diskutert.

Typisk vil de private vegene ligge i forlengelsen av de kommunale, og som oftest er det snakk om korte strekninger. For å ta et eksempel som jeg kjenner godt fordi jeg bor der: I Biterudveien 23 er det en privat veg bort til et sameie med 22 boliger. Denne ligger i forlengelsen av en kommunal veg og utgjør anslagsvis 50 meter. Kommunen har på prinsipielt grunnlag avslått å gi tilbud på brøyting, strøing og feiing av denne siste vegstubben. Dette betyr at sameiet må kjøpe tjenesten fra en privat aktør. Denne aktøren må da kjøre ganske langt for å komme til disse 50 meterne. Det koster sameiet urimelig mye, det er unødvendig ressursbruk og unødvendig klimaskadelig. Hvis kommunen kunne tilbudt seg å gjøre jobben når den allikevel er i nærheten, ville vi fått en vesentlig mer rasjonell håndtering.

Erfaringsmessig driftes Asker kommune mer kostbart enn private (ref f.eks. sammenlikning av kostnader ved etablering av 7'er-baner for fotball i regi av Asker Skiklubb og tilsvarende i regi av kommunen; eller sammenlikning av kostnadene til V/A-anlegg i Hogstadveien der én etappe ble utført for og betalt av kommunen og en etappe ble utført for og betalt av beboerne). Likevel kan jeg ikke skjønne annet enn at en betaling til kommunen tilsvarende variabel kostnad for drift av slike private vegstumper ville være en vinn-vinn-sak. (For likebehandling av innbyggerne burde dette vært dekket av kommunen, men det har jeg forstått at politikerne ikke ønsker).

Med innbyggerhilsen fra
Are Langmoen



Saksframlegg

Arkivsak
24/02700-1

Saksbehandler
Nanette Mia Bohn

Behandles av
Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Utvalg for velferd

Møtedato
23.05.2024
28.05.2024

Orientering om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Sak om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne tas til orientering.

1. Sammendrag

Kommunedirektøren legger frem en sak som redegjør for hvilke tilbud og fritidsaktiviteter som finnes for personer med nedsatt funksjonsevne i Asker kommune, med hovedvekt på aktiviteter og tiltak som kommunen selv har ansvar for. Saken svarer ut et vedtak fra utvalg for Velferd.

Innbyggere i Asker kommune med ulike funksjonsnedsettelse kan benytte seg av tilbud som arrangeres både av Asker kommune selv, og flere frivillige organisasjoner og idrettslag. Noen tilbud er spesielle tilbud tilrettelagt for brukergruppen og noen er ordinære tilbud.

Asker kommune jobber for at personer med nedsatt funksjonsevne skal møte færre barrierer for deltagelse i kultur- og fritidsaktiviteter, og saken beskriver tiltak som individuell støttekontakt, ledsagerbevis og aktivitetspotten som støtter opp om inkluderende fritidsaktiviteter i regi av private, frivillige og ideelle organisasjoner.

2. Bakgrunn for saken

I forbindelse med at Hovedutvalg for velferd behandlet sak 24/23 - Oppfølgings sak 2 - Transport til fritidsaktiviteter utenfor boligen - personer med nedsatt funksjonsevne, ble det gjort følgende vedtak:

«Hovedutvalg for Velferd er svært opptatt av likeverdige tjenester og deltagelse for gruppen med nedsatt funksjonsevne. Utvalget ber kommunedirektøren legge frem en sak i Q2 2024 hvor det redegjøres for tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for denne gruppen»

3. Saksopplysninger

Temaplan på lik linje og CRPD

Samfunnet vårt er tuftet på fellesskap og sosial aktivitet på ulike sosiale arenaer. Arbeid, aktivitet, fritid og kultur er viktige arenaer for inkludering og normalisering. Fritidsaktiviteter kan være alt fra kulturopplevelser, idrettsaktivitet eller hobbyvirksomhet og kan være organisert eller uorganisert. Fritidsaktiviteter er en sentral arena for læring, mestring og utvikling og mange aktiviteter har helsemessig gevinster og kan bidra til økt livskvalitet. Å falle utenfor det sosiale fellesskapet kan føre til en opplevelse av utenforskap. Inkludering defineres som å tilpasse samfunnet, både fysisk og sosialt, til mangfoldet blant innbyggerne, og gi alle reell mulighet til å delta i fellesskapet, oppleve sosial tilhørighet og sosialt fellesskap. Forskning viser at personer med nedsatt funksjonsevne deltar i mindre grad enn andre og møter barrierer for deltagelse i samfunnslivet.

Kommunestyret vedtok temaplanen På lik linje mai 2023, temaplanen skal bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne aktivt kan delta i samfunnet gjennom selvbestemmelse, medvirkning, inkludering og tilhørighet på lik linje med andre innbyggere i kommunen. Temaplanen skal bidra til en tjeneste- og samfunnsutvikling i tråd med FN- konvensjonen til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

For denne saken er særlig CRPD artikkel 19: Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, sentral. Formålet med bestemmelsen er å:

- Sikre retten til å leve frie og uavhengige liv og bestemme over eget liv
- Sikre retten til å delta og bli inkludert i lokalsamfunnet

Asker kommune har fokus på å dreie ressursinnsatsen og jobbe for større grad av selvstendighet, i det arbeidet er det sentralt å se på hvordan man støtter opp om meningsfulle hverdager. Å mestre hverdagen, fritidsaktivitet og det å ha relasjoner med andre er viktig for å mestre eget liv. Særlig innsatsområdet Inkludering, medvirkning og deltagelse i temaplan på lik linje er relevant for denne saken og arbeidet med fritidsaktiviteter, og da særlig strategien: *Asker kommune skal ha lett tilgjengelig og tilpasset informasjon.*

Strategien innebærer at det skal finnes lett tilgjengelig og lettlest informasjon om tilbud, aktiviteter og møteplasser, samt hvilke muligheter som finnes i ulike tilskudds- og støtteordninger. Informasjonen skal tilrettelegges og være tilgjengelig for enkeltpersoner, men også for lag og foreninger. Ansatte i virksomheter i kommunen og innen alle tjenester bør kjenne til hverandres aktiviteter og hva som finnes av tilbud i kommunen for å kunne veilede.

Temaplan medborgerskap, Temaplan for kultur og Temaplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, omtaler hvordan Asker kommune legger til rette for inkluderende møteplasser i lokalmiljøene, og hvordan kommunen skal samarbeide med, og legger til rette for, frivilligheten og er også relevante for tema i denne saken.

Fritidsaktiviteter i Asker kommune

Innbyggere i Asker kommune med ulike funksjonsnedsettelse kan benytte seg av tilbud som arrangeres både av Asker kommune selv, og flere frivillige organisasjoner og idrettslag. Tilbudene varierer fra år til år, og informasjon spres blant annet via nettsiden «Hva skjer i Asker», og fritidskalenderen til «Aktiv Fritid» via Asker kommunes hjemmesider. Noen tilbud er spesielle tilbud tilrettelagt for brukergruppen og noen er ordinære tilbud. Det vises til vedlegg om Aktivitetskalender fra Aktiv Fritid. Flere idrettslag i Asker driver faste ukentlige aktiviteter tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. For informasjon om dette tilbudet, se vedlagte aktivitetskalender.

Under følger en oversikt over tilbud og aktiviteter som Asker kommune har ansvar for samt redegjør for ordninger i Asker kommune som ligger til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan delta i kultur - og idrettsaktiviteter i kommunen.

Tjenester til personer med funksjonsnedsettelse

Virksomhetene yter bistand blant annet til vedtak om praktisk bistand og opplæring. Det tilrettelegges for at den enkelte i størst mulig grad skal kunne leve et aktivt liv og opprettholde nettverk i henhold til den enkeltes ønsker og verdier

For noen innebærer dette aktiviteter som gjennomføres alene eller i felleskap tilknyttet vedkommens hjem, for andre kan dette innebære informasjon om, eller følge til, organiserte aktiviteter. Enkelte bofelleskap tilrettelegger og arrangerer fellessamlinger, for eksempel 17. mai feiringer, felles turer og utflukter eller sommerfester.

Fritidsklubber

Virksomhet tjenester til personer med funksjonsnedsettelse driver to fritidsklubber til målgruppen. Klubb 84 er lokalisert på Nordre Bondi Gård, Asker sentrum og klubb Knuten er lokalisert i Røyken. Tirsdager og torsdager har Klubb 84 åpent, mens klubb Knuten har åpent onsdager fra kl. 18-20. Klubbtilbudet består av matservering, og aktiviteter som blant annet dans, spill og sang. Det arrangeres også temakvelder knyttet til årlige begivenheter. Om lag 36 brukere benyttet klubbtilbudene i løpet av en uke. Ut over disse to fritidsklubber har ikke tjenester til personer med nedsatt

funksjonsevne egne fritidstilbud, men ansatte i virksomheten legger til rette for gode hverdager i og utenfor brukernes hjem.

Brukermedvirkning

Det er i 2023 etablert Husråd i noen avdelinger i Tjenesten til personer med nedsatt funksjonsevne i tråd med CRPD og retningslinjer i Helsedirektoratets veileder "Gode helse- og omsorgstjenester til utviklingshemmede". Husrådene skal gi råd og fortelle hva de mener om saker knyttet til for eksempel hverdagslivet i et bofelleskap eller et arbeidssenter. Husrådene er en mulighet for på påvirke og medvirke. Arbeidet vil fortsette i 2024 og husrådene danner utgangspunktet for å kunne velge representanter til lokale og sentralt medvirkningsråd som er under etablering. Det er også opprettet en egen rådgivningsgruppe for personer med nedsatt funksjonsevne som mottar tjenester av kommunen. Målet er i sum å styrke den systematiske brukermedvirkningen i utvikling av tjenestene

Frivillighet

Å delta i frivillig arbeid er en viktig fritidsarena og kan bidra til inkludering i lokalsamfunnet. I samarbeid med medborgerskap har velferd hatt en liten pilot hvor ansatte i boliger oppfordrer personer som mottar tjenester til å være frivillig på Leve livet treff. 5 personer har bidratt som frivillig på treff på Tofte, Spikkestad og på Sætre. Dette er helt i oppstarten, men så langt er erfaringene gode og arbeidet vil fortsette. Deltagelse i frivilligheten kan gi følelsen av at man bidrar, tar ansvar og gjør en innsats for andre, og deltakelse ved å være frivillig på treff kan gi en inngang til å benytte arenaene som er for alle, et sosialt aspekt, men også tilgang til nyttig kunnskap.

Ledsagerbevis

Ledsagerbevis er ikke en lovpålagt ordning, men en frivillig ordning kommunen har. Ledsagerbevis er et middel for å øke muligheten og legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan benytte eksisterende fritidstilbud. Har man en funksjonsnedsettelse eller sykdom som gjør at man trenger hjelp eller følge for å delta i sosiale aktiviteter, kan man søke om å ta med en ledsager på kultur- og fritidsarrangementer og tilsvarende der ledsagerordningen aksepteres.

Ledsagerbeviset lar ledsageren komme gratis med, mens den som trenger ledsager betaler vanlig pris. Det er ingen nedre aldersgrense for å søke, og det er innehaver av beviset som velger hvem som skal være ledsager. Det kan være en venn, et familiemedlem, en fritidsassistent, støttekontakt eller andre

Individuell støttekontakt

Støttekontakt gis som en individuell tjeneste eller som gruppetilbud.

Individuell støttekontakt er organisert som en tjeneste i avdelingen *BPA, støttekontakt og individuell avlastning* under virksomheten Hjemmetjenesten.

Personer som har behov for individuell støttekontakt på grunn av funksjonsnedsettelse, alder eller sosiale utfordringer kan søke kommunen om å få individuell støttekontakt. Individuell støttekontakt er en tjeneste som skal bidra til en aktiv og meningsfull fritid, hjelp til etablering av et eget sosialt nettverk og bistand til å

komme ut av en isolert tilværelse. Støttekontaktene matches med brukerne ut fra alder, kjønn, interesser, demografi og ikke minst mellommenneskelig kjemi.

I 2023 hadde 446 brukere i gjennomsnitt per måned individuell støttekontakt. Dette inkluderer målgruppene personer med funksjonsnedsettelse og personer med psykisk helse og rusutfordringer. For mer informasjon om individuell støttekontakt, vises det til årsrapport for Velferd 2023.

Aktiv Fritid

Aktiv Fritid er organisert i tjenesteområdet Medborgerskap i virksomheten Idrett og friluftsliv. Avdelingen Aktiv fritid har flere helsefremmende, forbyggende og inkluderende tjenester til mange ulike målgrupper. For mennesker med nedsatt funksjonsevne er det tilrettelagte grupper som er aktuelt. For å kunne delta på gruppeaktivitet hos Aktiv fritid må deltagerne ha vedtak på støttekontakt i gruppe. Vedtaket gir rett til deltakelse en gang per uke. Gruppene settes sammen etter brukernes behov og interesser.

Asker kommunen støtter opp om inkluderende fritidsaktiviteter i regi av private, frivillige og ideelle organisasjoner ved blant annet tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner. Asker ønsker å legge til rette for at private, frivillige og ideelle aktører legger til rette for at personer med funksjonsnedsettelse kan delta på ordinære aktiviteter. Aktørene kan søke om støtte gjennom kommunes «Aktivitetspotten: prosjekt og aktivitetstilskudd».

Det kan søke om tilskudd til aktiviteter som blant annet dans, sang, musikk, kunst, litteratur, teater, kulturarv, museal virksomhet, kulturminner, idrett, friluftsliv, egenorganisert aktivitet, inkluderingsarbeid, møteplasser for aktivitet. Det stilles krav til tilrettelegging og det forutsettes at det tilrettelegges for universell utforming i så stor grad det lar seg gjøre. Aktivitetspotten administreres av tjenesteområde medborgerskap.

Sakens relevans for de tre bærekraftsdimensjonene

Saken har særlig relevans for bærekraftsmålene nr. 3 god helse og livskvalitet, og nr. 17 samarbeid for å nå målene. For denne saken er særlig bærekraftsdimensjonen sosiale forhold relevant.

4. Kommunedirektørens vurdering

Et av hovedprinsippene i FNs bærekraftsmål er at ingen skal stå utenfor eller utelates. Inkluderende fritidsaktiviteter bidrar til sterkere sosiale nettverk, og mindre utenforskap og ensomhet. Fritidsaktiviteter er viktige arenaer for sosial omgang med andre, og for læring og utvikling av sosiale ferdigheter, livskvalitet og selvstendighet.

Asker kommune jobber for at personer med nedsatt funksjonsevne skal møte færre barrierer for deltagelse i kultur- og fritidsaktiviteter. Samarbeid mellom tjenesteområder og med frivillige lag og foreninger er viktig for å oppnå målene. Innbyggere med nedsatt funksjonsevne har en bred vifte av tilbud og aktiviteter de

kan benytte seg av, både integrerte tilbud samme med funksjonsfriske og tilbud som er særlig tilrettelagte. Sammen med frivillige lag og foreninger skal kommunen jobbe for å gjøre informasjon om tilbudene godt tilgjengelige.

Lars Bjerke
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg:

aktivitetsoversikt-med-vedtak-2024
aktiviteter-var-2024-lag-foreninger



Saksprotokoll

Arivsak
24/02700

Saksbehandler
Nanette Mia Bohn

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	16/24
2 Utvalg for velferd	28.05.2024	19/24

Orientering om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne

Råd for personer med funksjonsnedsettelse har behandlet saken i møte 23.05.2024 sak 16/24

Behandling

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Oversendelsesforslag fremmet av Aase Midkiff:

«Hvordan kan det sikres at informasjon om alle kommunens tilbud når de som faktisk kan delta på dem? Kan kommunens hjemmeside ha en egen fane som gir denne informasjonen?»

Oversendelsesforslaget fremmet av Aase Midkiff ble enstemmig vedtatt oversendt uten realitetsbehandling.

Vedtak

1. Sak om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne tas til orientering.



Saksprotokoll

Arivsak
24/02700

Saksbehandler
Nanette Mia Bohn

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.05.2024	16/24
2 Utvalg for velferd	28.05.2024	19/24

Orientering om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne

Utvalg for velferd har behandlet saken i møte 28.05.2024 sak 19/24

Behandling

Leder innledet kort til saken og rådgiver Nanette Mia Bohn, Emilie Føyen With og Toril Haug (Aktiv fritid) presenterte saken og besvarte spørsmål.

Oversendelsesforslag fremmet av Myklebust, A:

«Det må sikres at alle som jobber med personer med funksjonsnedsettelse er godt orientert om hvilke fritidstilbud som finnes for denne gruppen. Kommunens hjemmeside må ha en egen fane med god oversikt over fritidsaktiviteter som er tilrettelagt personer med funksjonsnedsettelse».

Oversendelsesforslaget fremmet av Myklebust, A ble enstemmig vedtatt uten realitetsbehandling.

Innstillingens punkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Sak om tilbud og deltagelse på fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne tas til orientering.

Tilrettelagte aktiviteter i Asker 2024

Tilbudene på denne siden ligger under [støttekontakt-tjenesten i Asker kommune](#) og krever et vedtak, se informasjon under

MANDAG	TIRSDAG	ONSDAG	TORSDAG	FREDAG
<p>16.00 - 18.30 Sosial gruppe Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks. brettspill, kafebesøk og kino Sted: Nordre Bondi gård, det hvite huset, Fredtunveien 25, Asker Alder: Voksne</p>	<p>16.00 - 18.00 Golf inne simulator Lær å spille golf på simulator Sted: Peggen, Asker golfklubb Tid: Høst/vinter Alder: Alle aldre</p>	<p>17.00 - 19.00 Golf ute Vi lærer og spiller golf med egen Pro Sted: Asker golfklubb Tid: Mai til oktober Alder: Alle aldre</p>	<p>08.00 - 10.00 Golf inne simulator Lær å spille golf på simulator. Sted: Peggen, Asker Golfklubb Tid: Høst/vinter Alder: Voksne, psykisk helse</p>	<p>10.00 - ca. 14.00 Golf ute GOLF GRØNN GLEDE (GGG) Aktiviteten starter med gruppetimer med Pro, etter det er det spill på banen. Sted: Asker Golfklubb Tid: Mai til oktober Alder: Voksne</p>
<p>17.30 - 19.30 Dansegruppe jenter Dans etter latinske rytmer og sosialt samvær Sted: Nordre Bondi gård, Låven, Fredtunveien 25, Asker Alder: 16 - 25 år</p>	<p>16.30 - 19.00 Sosial gruppe Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks.; brettspill, kafebesøk og kino Sted: Sætre, Seilerforeningen, v/bussterminal Alder: Voksne</p>	<p>17.30 - 19.00 Klatring gruppe 1 19.00 - 20.30 Klatring gruppe 2 Klatring inne med instruktører fra Aktiv fritid Sted: Holmen Klatresenter Alder: Alle aldre</p>	<p>18.00 - 20.00 Vennegruppe ungdom Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks.; brettspill, kafebesøk og kino Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: 16 – 20 år</p>	<p>10.00 – ca. 14.00 Golf ute ET SLAG AV GANGEN (ESAG) Aktiviteten starter med gruppetimer med Pro, etter det er det spill på banen. -Dette er et eget prosjekt for unge voksne og voksne som trenger støtte til å komme ut av rus og kriminalitet. Her trenger du ikke vedtak, ta kontakt med Aktiv fritid for mere informasjon. Sted: Asker Golfklubb Tid: Mai til oktober Alder: Voksne</p>
<p>17.30 - 21.15 Gaminggruppe Gaming med ordentlig gamingutstyr. Sted: Nova, Borgen ungdomsskole, Vardefaret 4 Alder: Fra 16 år</p>	<p>18.00 - 20.00 Guttegruppe Aktiviteter på gården ute/inne f.eks. brettspill, kortspill, tegne, Lego, lek ute Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: 10 - 13 år</p>	<p>17.30 – 19.30 Sosial gruppe Lek og moro med forskjellige aktiviteter ute og inne. Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: ca. 13 – 18 år</p>	<p>18.00 - 20.00 Vennegruppe ungdom Det er gruppa som sammen bestemmer aktivitetene, f.eks.; brettspill, kafebesøk og kino Sted: Nordre Bondi gård, Fredtunveien 25, det hvite huset Alder: Fra 20 år</p>	<p>16.30 - 18.30 Bowling, 2. hver ulik uke Vi spiller bowling sammen. Det er mulig å kjøpe seg mat og drikke. Sted: Lucky bowl Holmen Pris: Kr 50 per serie + egenandel på kr 500,- faktura sendes fra Aktiv fritid Alder: Alle aldre. For utviklingshemmede NB: Dette tilbudet krever ikke vedtak. For nærmere informasjon, ta kontakt med Aktiv fritid</p>

Tilbudene på denne siden (unntatt Bowling) ligger under støttekontakt-tjenesten i Asker kommune. Du må søke om vedtak her: www.asker.kommune.no
Over 18 år: Skriv i søkefeltet: Tilrettelagte fritidsaktiviteter (og velg søk) Skroll ned, velg «Klikk her for å gå til skjema» for å søke.
Under 18 år: Skriv i søkefeltet: Avlastning og omsorgstjenester til barn og unge (og velg søk) Skroll ned, velg «Søk om helse- og omsorgstjenester for barn og unge»
Du må logge inn med minID/bankID.
For nærmere informasjon om de forskjellige tilbudene i Aktiv fritid, ta kontakt med : Toril Haug tlf 934 71 160 eller Jorun Bråten tlf 457 32 032

Aktiviteter for personer med utviklingshemming i Asker 2024

Tilbudene holdes i klubber, lag og foreninger. Ta direkte kontakt med arrangør for nærmere informasjon

MANDAG

17.30 – 19.00 Panua Kule Kråker

Hver annen mandag. Spill og lek.

Sted: Søndre Vette gård

Alder: Fra 13 år

Pris: Kr 100 per gang

Arrangør: Panua www.panua.no

Kontakt: post@panua.no

17.50 – 19.00 SalVILL

Treningsglede til musikk.

Sted: Borgen ungdomsskole, gymsal

Alder: Fra 16 år

Pris: Aktivitetsavgift Asker skiklubb kr 750

pluss medlemskap i Asker skiklubb

Arrangør: Asker Skiklubb

Kontakt: toril.haug@asker.kommune.no

18.00 – 19.00 Asker United, fotball

Fotballtrening, kamper og cuper

Sted: November til mars: Drengsrud

idrettshall. April til oktober: Føyka Asker

Alder: Fra 15 år

Pris: Ta kontakt med Asker fotball

Arrangør: Asker Fotball

<https://askerfotball.no/om-klubben/samfunn>

18.00 – 19.00 Diamant Volleyball

Sted: Heggedal Innbyggertorg

Alder: Alle aldre, ta kontakt

Pris: Ta kontakt

Arrangør: GUI Sportsklubb

Kontakt: : Trond Ulleberg tlf: 99 35 20 00

18.00 – 20.00 Boccia

Innendørs ball-idrett for alle

Sted: Heggedal innbyggertorg

Alder: Alle aldre

Pris: Gratis for medlemmer i GUI Sportsklubb

Arrangør: GUI Sportsklubb

Kontakt: Anne Berit Fjeld tlf. 98489145

TIRSDAG

18.00 – 19.00 Para-friidrett

Trening og moro i sosialt fellesskap

Sted: Heggedal barneskole

Alder: Alle aldre

Pris: Gratis for medlemmer i GUI Sportsklubb

Arrangør: GUI Sportsklubb

Kontakt: Trond Ulleberg tlf: 99 35 20 00

18.00 – 19.00 Skøyttetrening

Felles trening og sosialt fellesskap

Sted: Risenga kunstisbane

Alder og pris: Ta kontakt

Arrangør: Asker skøyteklubb

Kontakt: Pieter Paul Furnee tlf: 46660864

18.00 - 19.00 Vill i vann + (øvede)

(Nybegynnerparti på søndager, ta kontakt)

Vi har det gøy i vannet mens vi lærer

Sted: Risenga svømmehall

Alder: 11-16 år

Pris: Ca. 600 pr mnd, pluss medlemskap

Arrangør: Asker svømmeklubb

Kontakt: kurs@askersvom.no

18.00 - 21.00 Klubb 84

Fritidsklubb med eget aktivitetsprogram

Sted: Nordre Bondi gård (NBG) Asker

Alder: Unge voksne og voksne

Pris: Kr 100 per år

Arrangør: NBG Aktivitetssenter

Kontakt: Ingrid Gutevall, tlf: 66 90 92 39

19.00 – 20.00 Boccia

Innendørs ball-idrett for alle

Sted: Slemmestad barneskole

Alder og pris: Ta kontakt

Arrangør: Røyken Handicapidrettslag

Kontakt: Nelly Eriksen tlf: 98496455

ONSDAG

17.30 - 19.30 Disco, ca. 1 gang p.m.

Sted: Asker innbyggertorg

Pris: kr 50 per gang

Arrangør: NFU(norsk forbund for utviklingshemmede)

Kontakt: Tove Skeie tlf 99234589

18.00 – 21.00 Klubb Knuten

Fritidsklubb med eget program

Sted: Klokkegården, Røyken

Alder: Fra 18 år

Pris: Ca. 50 kr for mat/drikke

Arrangør: Knuten klubb

Kontakt:

joakim.bryhn@asker.kommune.no

ANDRE TILBUD:

Taekwondo: Variert trening i hyggelig miljø. Klubben ønsker å tilrettelegge aktivitet for barn

Arrangør: Røyken Taekwondo klubb
Kontakt: Andreas Jenstad tlf: 45267231

Panua: Musikktilbud/terapi individuelt og i grupper. Både dagtid og kveldstid.

Arrangør: www.panua.no

Kontakt: post@panua.no

Asker Skiklubb/kajakgruppen:

Padling for alle – et tilbud i vår/sommer/høst sesongen.

Kontakt:

Sølvi Marie Fjeldstad, tlf: 91173736

TORSDAG

18.00 – 19.00 Skøyttetrening

Felles trening og sosialt fellesskap

Sted: Risenga kunstisbane

Alder og pris: Ta kontakt

Arrangør: Asker skøyteklubb

Kontakt: Pieter Paul Furnee tlf: 46660864

18.00 - 21.00 Klubb 84

Fritidsklubb med eget aktivitetsprogram

Sted: Nordre Bondi gård (NBG) Asker

Alder: Unge voksne og voksne

Pris: Kr 100 per år

Arrangør: NBG Aktivitetssenter

Kontakt: Ingrid Gutevall, tlf: 66 90 92 39

18.30 - 20.45 Hurø-gjengen

Musikkband med populærmusikk, dansemusikk og revymusikk.

Sted: Sætrehallen, Sætre

Alder: Voksne (yngre kan bli vurdert)

Pris: 500 kr pr år

Arrangør: Hurø-gjengen

Kontakt:

Per Kristian Paulsen, tlf: 95175250

perkristianpaulsen@gmail.com

FREDAG

08.30 – 10.00 Superlaget

Ishockeylag, trener på is 0900-1020

Sted: Gamle Askerhallen, Risenga

Alder: 4 – 70 år

Pris: Gratis

Arrangør: Frisk Asker Hockey

<https://www.friskaskerhockey.no/superlaget>

Kontakt: Rikard: fjeld27@online.no

Lars Martin: martin_tf@hotmail.com

16.00 – 17.00 Tennis

Her kan du spille tennis

Sted: Tennishallen, Risenga

Alder: Alle aldre, ta kontakt

Pris: Gratis

Arrangør: Asker tennisklubb

www.askertennis.no

Kontakt: Kjell Hustad tlf: 91374285

16.45 – 17.45 Dans

Dans for ungdom i Heggedal

Sted: Hovedgården ungdomsskole

Alder: 13 – 19 år

Pris: Gratis for medlemmer i GUI SK

Arrangør: Gui Sportsklubb

Kontakt: Trond Ulleberg tlf. 99352000

Aktiv Fritid, avdeling under Idrett og friluftsliv i Asker kommune har utarbeidet denne oversikten. Har du/dere en aktivitet dere ønsker å legge inn, ta kontakt med gunvor.lund.solvang@asker.kommune.no