



STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT
AALBORG UNIVERSITET KØBENHAVN

UNDERSØGELSE AF KOMMUNERNES ADMINISTRATION AF BYGNINGSREGLEMENTETS ELEVATORKRAV

SBI 2016:27



Undersøgelse af kommunernes administration af bygnings- reglementets elevatorkrav

Sidse Grangaard

Titel	Undersøgelse af kommunernes administration af bygningsreglementets elevatorkrav
Serietitel	SBi 2016:27
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2016
Forfatter	Sidse Grangaard
Sprog	Dansk
Sidetæl	26
Emneord	Bygningsreglementet, elevator, tilgængelighed, universelt design, nybyggeri, ombygning, tilbygning, kommuner
ISBN	978-87-563-1814-3
Forsidefoto	Lars S. Pedersen
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV E-post sbi@sbi.aau.dk www.sbi.dk

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven

Indhold

Forord	4
Indledning	5
Sammenfatning	5
Baggrund	5
Ombygning/tilbygning	6
Elevatorens målgruppe	6
Elevatorens økonomi og værdi	7
Problemstilling/formål	8
Projektets proces og metode	8
Læsevejledning	9
Kommunernes administrationspraksis	10
Vurdering af omfang ved nybyggeri	10
Type 2 elevator i nybyggeri	10
Ansøgers reaktion på elevatorkrav ved nybyggeri	11
Vurdering af omfang ved ombygning af eksisterende tagetage	11
Ansøgers reaktion på elevatorkravet ved ombygning af tagetage	11
Type 2 elevator ved ombygning af tagetage	12
Mulighed for en mindre elevator ved ombygning af tagetage	12
Dispensation ved ombygning af tagetage	12
Vurdering af omfang ved etablering af tilbygning på taget	13
Ansøgers reaktion på elevatorkravet ved tilbygning på taget	13
Type 2 elevator ved tilbygning på taget	14
Mulighed for en mindre elevator ved tilbygning på taget	14
Dispensation ved tilbygning på taget	14
Generelt ved elevatorkravet	14
Opfølgning på elevatorkravet	15
Udfordring	15
Sammenligning af kommunernes administration ved de tre kategorier	15
Omfanget	15
Typen af elevator	16
Dispensation	16
Effekten af elevatorkravet	18
Andre løsninger for at undgå krav	18
Tilstrækkelig effekt?	18
Konklusion og nye spørgsmål	20
Bilag A	21
Vurdering af det omfang, hvormed elevatorkravet stilles	21
Reaktionen på elevatorkravet	22
Krav om type 2 elevator	23
Anvendelse af muligheden for mindre elevatorer ved ombygning	23
Dispensation fra elevatorkravet	24
Opfølgning på elevatorkravet	25
Supplerende kommentarer	25

Forord

SBI varetager forskning, uddannelse og forskningsbaseret rådgivning inden for Universelt design og tilgængelighed til byggeri og bygningsnære udearealer.

Bygningsreglementet har siden 1972 stillet krav om elevator i beboelsesejendomme. Et krav der er blevet justeret siden ift. størrelse på elevator og antallet af etager, der udløser kravet. I dag gælder elevatorkravet ved nybyggeri og ombygning i forbindelse med eksempelvis inddragelse af et tørreløft til lejligheder eller udvidelse af tageetage. Denne rapport undersøger kommunernes praksis omkring administrationen af bygningsreglementets elevatorkrav og identificerer udfordringer ift. pladsmangel, kulturarv, adgang for alle og økonomi i ombygningssager.

Forsker, ph.d. og arkitekt maa Sidse Grangaard har udarbejdet undersøgelsen, og studentermedhjælp Morten Rønberg Ejby har bistået med afholdelse af telefoninterviews.

Trafik og Byggestyrelsen har rekvireret rapporten som en del af SBI's myndighedsopgaver inden for universelt design og tilgængelighed i satspuljeperioden 2014-2017.

SBI takker alle kommuner, som har deltaget i undersøgelsen.

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet
By, bolig og ejendom
Oktober 2016

Hans Thor Andersen
Forskningschef

Indledning

I forbindelse med udarbejdelsen af BR2017, ønsker Trafik-og Byggestyrelsen (TBST) en undersøgelse af kommunernes administration af kravet om installation af elevator i bygninger i tre etager og derover.

Undersøgelsen præsenteres i indeværende rapport udarbejdet af forsker Sidse Grangaard på baggrund af 26 telefoninterviews, som er foretaget af Sidse Grangaard og studentermedhjælp Morten Rønberg Ejby i perioden juni-august 2016.

Sammenfatning

Undersøgelsen har haft til formål at undersøge et antal kommuners praksis omkring administration af elevatorkravet i bygningsreglementet omkring omfang og dispensation.

Undersøgelsens empiriske grundlag dannes af svarene fra de 26 kommuner, som ønskede at deltage. Fem kommuner ønskede ikke at deltage.

Blandt alle kommunerne var der konsensus om at stille krav om elevator ved nybyggeri. Dog var der en kommune, som havde dispenseret fra kravet. Situationen var derimod en helt anden i forbindelse med ombygning af tagetage og tilbygning på tag. Her tegner der sig et langt mere sammensat billede af både omfang, hvormed kravet stilles, og af omfanget af dispensationer.

Gennemgående stilles der i over halvdelen af kommunerne krav om elevator i over halvdelen af deres sager vedrørende ombygning og tilbygning. Dog var der en kommune, som konsekvent ikke stillede krav om elevator for at undgå at hæmme udnyttelsen af tagetagerne og dermed udviklingen af byen. Det var tydeligt, at mange ansøgere fandt elevatorkravet ved ombygning og tilbygning urimeligt og reagerede med en dispensationsansøgning. Hvor ansøgerne kender til elevatorkravet ved nybyggeri, er kendskabet langt mindre ved ombygning af tagetage og tilbygning på tag. Undersøgelsen antyder en sammenhæng mellem kendskabet og holdningen til elevatorkravet.

Der bliver dispenseret fra elevatorkravene i stort set alle landets kommuner ifm. ombygning og tilbygning. Modsat gøres der også en indsats for at få skabt elevatoradgang i form af en type 2 elevator, og når det ikke kan lade sig gøre, da en mindre elevator.

Pladmangel optræder som hovedårsag til næsten alle dispensationerne i kombination med faktorerne kulturarv, 'lille berørt andel' og økonomi.

Situationen er langt mere kompleks i denne type af sager end ved nybyggeri. Alligevel indikerer undersøgelsen, at det er kommunernes oplevelse, at der er ansøgere, som bevidst søger at undgå, at elevatorkravet udløses i nybyggeri og ved ombygning/tilbygning. Det sker enten ved ikke at bygge særlig højt, disponere lejligheder i to etager med intern trappe samt udforme bebyggelsen med færrest mulig opgange og brug af svalegang som fordelingsprincip i stedet.

Baggrund

Bygningsreglementets krav om elevator optræder i BR15, 3.2.2, stk. 5 og 6.

3.2.2, stk. 5:

I bygninger med 3 etager og derover skal installeres mindst én elevator, der kan betjene hver etage, herunder eventuel udnyttet tagetage og kælder. Enfamiliehuse er undtaget fra bestemmelsen.

(3.2.2, stk. 5)

En bygning med stueplan, 1. og 2. sal regnes for en bygning med 3 etager. Kælder medregnes i denne sammenhæng ikke ved opgørelse af etageantallet. For boliger i flere internt forbundne etager, er det udelukkende de enkelte boligens adgangsetage, der i denne sammenhæng regnes med i opgørelsen af etageantallet.

3.2.2, stk. 6:

I bygninger, hvor der installeres elevator, skal mindst én elevator have størrelse og udføres som en type 2 elevator i overensstemmelse med DS/EN 81-70: Sikkerhedsregler for konstruktion og installation af elevatorer – Særlige anvendelser for passager- og godselevatorer – Del 70: Tilgængelighed til elevatorer for personer, inklusive personer med handicap.

(3.2.2, stk. 6)

Bestemmelsen gælder i hver opgang for bygninger med flere opgange. Der henvises til bekendtgørelse om indretning af elevatorer mv. Ved ombygning kan der anvendes mindre elevatorer end de angivne, herunder minielevatorer, når ombygningsarbejdet efter kommunalbestyrelsens skøn ellers ikke kan udføres uden indgribende ændringer i bebyggelsen, jf. kap. 3.1, stk. 2. Opmærksomheden henledes på kap. 8 om installation af elevatordanlæg.

Ombygning/tilbygning.

Det har ikke været et mål i forbindelse med indeværende undersøgelse at få skabt et overblik over omfanget af ombygninger og tilbygninger i forbindelse med taget, som er blevet gennemført eksempelvis i den store byfornyelsesindsats. Siden omkring 2000¹ er det antageligvis blevet mere og mere udbredt at ombygge loftsetagen i ældre etageejendomme. Disse ombygninger har skabt ekstra boligkvadratmetre i byerne. Det er sket enten i form af et antal ekstra lejligheder eller større lejligheder, fordi tørreloft er lagt sammen med lejlighed på etagen under tørreloftet. I nogle projekter har man tillige etableret tagetager; individuelle eller fælles. Ombygning af lejligheder er blevet betragtet som en kilde til at få finansieret et nyt tag², men også en anledning til at optimere energiudgifterne i ejendommen eller foretage større forbedringer omkring energireovering.

Elevatorens målgruppe

Hvem er elevatorens målgruppe? Elevatorens funktion muliggør grundlæggende, at man kan bevæge sig mellem etagerne i en bygning uden at skulle anvende trapper eller rulletrapper. Alt efter bygningens funktion vil brugergruppe og brugsmønstre variere, ligesom både brugergruppe og brugsmønstre kan forandre sig over længere tid, eksempelvis et livsløbsperspektiv. Denne vinkel er udgangspunktet for designbegrebet Universelt Design, hvor det netop handler om at tænke i alle, og som udgangspunkt arbejde med én eller flere løsninger, der samlet set kan bruges af alle personer.

Nogle brugere vil grundet en funktionsnedsættelse være 100 % afhængige af elevatoren, hvis de skal bo eller på besøg steder, som ikke er placeret i stueetagen. En ældre person vil kunne blive længere tid i egen bolig, hvis

¹ <http://bolignyheder.boligsiden.dk/2009/12/udnyt-t%C3%B8rreloftet-til-boliger-%E2%80%93-og-fa-store-besparelser/>

² <http://politiken.dk/forbrugogliv/boligogdesign/hjemmet/ECE1186058/dit-toerreloft-kan-blive-til-det-rene-guld/>

den er placeret uden trin i stueetagen eller har elevator. I perioder af livet, grundet blandt andet graviditet eller sygdom, vil det være essentielt for nogle personer, at de bor i stueetagen eller kan komme til deres bolig med elevator.

For andre brugere udgør elevatoren en ekstra brugskvalitet, man kan gøre brug af, når behovet opstår eller ens forehavende blot bliver meget lettere ved, at man undgår at skulle bære tunge og uhåndterlige ting op ad trappen. Der vil være tale om mange forskellige situationer, hvor brugskvaliteten forøges grundet adgangen til elevator. Dels fordi der kan være tale om mange etager og dermed trapper, og dels fordi der kan være tale om flytning af tunge eller uhåndterlige artefakter; varer, udstyr, bagage eller møbler mellem etagerne.

Der knytter sig ligeledes en arbejdsmiljøvinkel på elevatoren. Det er mindre belastende at være flyttemand et sted med elevator – selvom der findes alternative løsninger med lift op til et vindue.

Elevatorens målgruppe er derfor alle mennesker uanset alder, køn, etnicitet eller fysisk form og de artefakter, de bærer med sig eller har brug for at få fragtet.

Elevatorens økonomi og værdi

Der findes mange forskellige argumenter for etablering af elevator eller at undgå etablering af elevator. De økonomiske omkostninger forbundet med etablering af elevator er umiddelbare store. På et tidspunkt florerede der en tommelfingerregel, der sagde at man skulle regne med, at en elevator kostede en million kroner. Udgiften vil variere alt efter type og typen af bygning.

I Norge ser man i forbindelse med opførelse af nybyggeri i øjeblikket en tendens til, at flere og flere boligbebyggelser er disponeret med svalegang og dermed kun en elevator pr. bygningskrop³ som et minimum for at begrænse udgiften til elevator.

I en traditionel ældre bygning med boliger, er der ofte to lejligheder på hver etage. I forbindelse med udnyttelse af tagetagen vil etableringen af elevator økonomisk betyde, at projektet fordyres og udgiften udelukkende er knyttet til de to nye taglejligheder. Alt efter prisniveauet vil det variere, hvor stor en procentdel, der går til etablering af elevator. Også her vil der være tale om brugskvalitet i forbindelse med denne type af lejlighed, som måske har tagterrasse, og derfor kan have karakter af at være en luksuriøs penthouse. Man kan argumentere for, at så længe, der er købere til en sådan type lejlighed, spiller udgiften til en elevator en mindre rolle.

Konvertering af eksempelvis tørreløfter og gamle industribygninger til boliger får en betydning for byudviklingen. Jo flere boliger desto flere borgere i byen, også de steder, hvor der måske ikke tidligere har boet så mange mennesker, hvilket skaber nyt liv i området eller bidrager til udviklingen af det liv i bydelen, som allerede findes. Jo flere udgifter, der er forbundet med en sådan transformering, jo dyrere boliger, hvilket kan være et argument for ikke at etablere elevator, hvis målet er flere billige boliger.

Ingen har i en dansk kontekst ud fra et socioøkonomisk perspektiv beskæftiget sig med at fastlægge den udgift og tillige værdi, der er forbundet med etablering af elevator. Derfor er det ej muligt ud fra et samlet billede at vurdere, hvad det reelt betyder for et samfund, hvis der er elevator i alle bygninger med et vist antal etager.

³ Karine Denizou fra SINTEF i Norge fortalte dette i sin præsentation af paperet 'Universal Design as a Booster for Housing Quality and Architectural Practice' ved Universal Design konferencen i York 21-24. august 2016.

Problemstilling/formål

Det er projektets formål er at undersøge kommunernes administration af elevatorkravet. I et tidligere myndighedsprojekt 'Effektmåling af Bekendtgørelse 1250' udført af SBI i 2013, blev det tydeligt, at de forskellige kommuner ikke fører statistik med antallet af ombygningssager, hvor BEK 1250 anvendes, hvorfor daværende undersøgelse beskæftigede sig med byggesagsbehandlingernes skøn over omfanget. Tilsvarende tematik vil være til stede i forbindelse med administrationen af elevatorkrav. Derfor vil undersøgelsesgrundlaget bestå af byggesagsbehandlingernes oplevelse af administrationspraksis og vurdering af det omfang, hvormed der stilles krav og dispenseres i deres kommune.

Undersøgelsen vil kortlægge et antal kommuners administrationspraksis omkring elevatorkravet og etablering af elevator ift. tre hovedtyper:

- Nybyggeri
- Eksisterende byggeri indenfor den eksisterende bygningskrop, hvilket også omfatter:
 - Udvidelse af den øverste bolig med interne trapper
 - Etablering af ny boliglag i den eksisterende tagetage (anvendelsesændring)
- Etablering af tilbygninger (nye tagetager m.v.) på eksisterende bygninger

I kortlægningen af administrationspraksis beskæftiger undersøgelsen sig med i hvilket omfang kommunerne:

- Stiller krav til de tre hovedtyper
- Dispenserer fra kravet samt hvilke begrundelser, kommunerne forklarer, der ligger bag dispensationerne.

Projektets proces og metode

Undersøgelsens empiriske grundlag består af telefoninterviews. 34 kommuner er blevet kontaktet. Der har været direkte telefonisk kontakt med 29 af disse kommuner. I fem af de 34 kommuner har det ikke været muligt at komme i kontakt med en leder af byggesagsbehandlingsafdelingen eller en byggesagsbehandler. Tre af de 29 kommuner ønskede ikke at deltage i undersøgelsen. Derfor baserer undersøgelsen sig på svarene fra de 26 kommuner. Kommunerne er blevet lovet anonymitet.

Kommunerne er valgt ud fra ønsket om variation i størrelse og geografisk spredning.

De 34 kommuner: Aalborg, Hjørring, Thisted, Frederikshavn, Brønderslev, Aarhus, Horsens, Viborg, Silkeborg, Skanderborg, Randers, Vejle, Herning, Kolding, Esbjerg, Aabenraa, Odense, Faaborg-Midtfyn, Svendborg, Lolland, Ringsted, Næstved, Slagelse, Køge, Roskilde, Albertslund, Rødovre, Hvidovre, Høje-Taastrup, København, Frederiksberg, Gentofte, Hillerød og Helsingør.

En spørgeguide blev opbygget af en række af en række spørgsmål med faste svarmuligheder. Velvidende at det var vanskeligt for deltagerne at foretage en vurdering af oplevelsen af alle deres sager, blev dette princip valgt. Hermed blev muligheden etableret for at foretage en kvantitativ opsamling og dermed få et overblik. Derudover bestod spørgeguiden af mere åbne spørgsmål, hvor deltagerne med egne ord skulle svare. Disse svar blev efterfølgende samlet og analyseret.

Det er ikke undersøgelsens ambition at fremvise et resultat, som sikrer en statistisk sikkerhed eller på anden måde konkluderer på administrations-

praksis i alle danske kommuner. Derimod er det undersøgelsens ambition at vise et billede af, hvad der foregår rundt omkring i kommunerne.

Læsevejledning

Svarene fra kommunerne gengives i bilag A. Rapportens hovedtekst er tænkt som en gennemgang, at det billede, der tegner sig i svarene under den overordnede overskrift: Kommunernes administrationspraksis. Den er inden for hver type af byggesag (nybyggeri, ombygning af tagetage og tilbygning på tag) struktureret i relation til projektets to temaer:

- Omfanget af krav
- Omfanget af dispensation og årsag

Som afslutning på hovedteksten sammenlignes svarene knyttet til de tre typer byggesager.

Afslutningsvis præsenteres en konklusion og diskussion af undersøgelsens hovedpunkter.

Kommunernes administrationspraksis

Dette afsnit er rapportens hovedafsnit, hvor det empiriske materiale knyttet til hver af de tre typer af byggesager gennemgås. De behandles hver for sig og sammenlignes til sidst.

Alle de adspurgte kommuner anvendte elevatorkravet i BR i deres sagsbehandling.

Kommunerne opererede primært selv med de to kategorier nybyggeri og ombygning/konvertering. Derfor skulle de vænne sig til undersøgelsens opdeling i: 1) nybyggeri, 2) ombygning som udvidelse/etablering af bolig i tag-etage og 3) etablering af tilbygning på tag mm. Det betød, at det var svært for deltagerne at adskille typen af sager fra hinanden. Når deltagerne endvidere skulle forholde sig spørgsmålene ud fra en individuel vurdering af erfaring og oplevelser, blev det ikke altid nemmere, da de ikke kunne slå faktuelle informationer op i et register.

Vurdering af omfang ved nybyggeri

Når det gjaldt nybyggeri, var alle kommunerne enige. I alle sager stillede de krav om installation af elevator ved byggerier på tre etager eller derover. Stort set alle kommuner oplevede at have sager i denne kategori.

Kravet om elevator formidlede de både mundtlig (23 kommuner; 88,5 %) eksempelvis i forbindelse med en forhåndsdialog og skriftligt (22 kommuner; 84,6 %) i forbindelse med byggetilladelsen.

Nogle kommuner mente ikke, at det var nødvendigt at formidle kravet om elevator skriftlig til ansøger, da de forudsatte, at alle ansøgere kendte til det gældende bygningsreglement.

Nogle kommuner pointerede, at de mødte meget få sager om nybyggeri, hvor det var relevant at stille kravet. En kommune oplevede, at de aldrig så boligprojekter med tre etager, da ansøgere i stedet indarbejdede interne trapper i hver enkel bolig for at undgå kravet. Samme kommune oplevede, at når det gjaldt bygninger med offentlig adgang, opstod der et helt andet fokus på at få skabt adgang for alle.

Type 2 elevator i nybyggeri

Bygningsreglementet stiller krav om, at elevatoren i enhver opgang med elevator skal være en type 2 elevator. Det betyder, at elevatoren indvendigt mindst måler 1,4 × 1,1 meter og har en dør med bredde på 0,8 meter placeret i den korte side af elevatoren.

Hvor der var enighed blandt kommunerne om på et overordnet plan at stille krav om elevator i alt nybyggeri, viste der sig ikke helt samme ensartede billede i forbindelse med kravet om type 2 elevator. Over halvdelen af kommunerne (17 ud af 26) stillede krav om type 2 elevator, mens man i seks kommuner fandt, at det var vanskeligt at vurdere omfanget. De resterende kommuner vurderede, at de kun stillede krav om type 2 elevator i henholdsvis halvdelen af sagerne (1 kommune) og ca. 75% af deres sager (2 kommuner).

En kommune forklarede at de i nogle projekter gik over kravet – og havde dialog om større elevatorer. For nylig havde de gjort det i et projekt om et plejecenter.

Ansøgers reaktion på elevatorkrav ved nybyggeri

Tilnærmelsesvis alle kommuner oplevede, at ansøgerne havde kendskab til elevatorkravet. Kendskabet kunne resultere i, at ansøger på forhånd havde taget højde for kravet for dermed at undgå det. Det kunne vise sig i form af et bygningsdesign med færre etager – og eller interne trappe i lejligheder. En anden variant var bygninger med svalegange på hver etage i stedet for en række af opgange med elevator, som blev påpeget af flere kommuner. I en kommune blev det fremhævet, at når kravet først var udløst ved nybyggeri, var der en stor interesse fra bygherrerne for at bygge højt og komme langt over tre etager.

Et par kommuner oplevede, at ansøgerne stillede sig uforstående over for elevatorkravet eller fandt det urimeligt grundet den ekstra udgift til en elevator. En af disse kommuner havde sammen med to andre kommuner oplevet, at ansøgningen om byggetilladelse blev suppleret med en ansøgning om dispensation for elevatorkravet.

Bortset fra én kommune, var det kommunernes oplevelse og holdning, at de aldrig dispenserede fra elevatorkravet ved nybyggeri. Den pågældende kommune angav 'manglende plads' som årsag til dispensation, hvor lift i stedet blev anvendt som løsning.

Udsagnene tyder på, at BR-kravet om elevator i nogle tilfælde havde den effekt, at bygninger med tre eller flere etager blev valgt fra, i hvert fald når det drejede sig om boliger.

Vurdering af omfang ved ombygning af eksisterende tagetage

Når kommunerne vurderede, i hvilken grad de stillede krav om etablering af elevator i forbindelse med ombygning af en eksisterende tagetage, var der ikke noget samlet entydigt svar. Der tegnede sig et billede af håndteringen af kravet med store variationer. Generelt formidlede hovedparten af kommunerne elevatorkravet til ansøgerne både mundtlig (18 kommuner; 69,2 %) og skriftlig (21 kommuner; 80,8 %).

Tre kommuner stillede altid krav, hvor den ene dog forklarede, at de havde en proportional tilgang til kravet. Det betød, at de i nogle sager af arkitektoniske hensyn kun prioriterede at få kravet opfyldt i nogle opgange. Fire kommuner mente, at de stillede kravet ved størstedelen af sagerne, mens syv kommuner fandt, at de gjorde det i halvdelen af sagerne. Der tegnede sig et billede af, at cirka halvdelen (14 ud af 25, som stillede krav om elevator) af kommunerne stillede krav om elevator i over halvdelen af deres sager.

Modsat var der syv kommuner, som ikke stillede krav om elevator eller kun gjorde det i få sager. Den ene kommune, som konsekvent aldrig stillede elevatorkravet ifm. eksisterende bygninger, forklarede, at de opfattede kravet som en barriere for den ønskede udvikling i byen med udnyttelse af tagetager. Her blev peget på ulemper ved etablering af elevator i forhold til at tilvejebringe plads til elevatorer i baggårdene men også den skygge, som de vil give. Hvis man ønsker at undgå etablering af taglejligheder i byen, skulle man ifølge denne kommune blot i lovværket stille krav om elevator.

Ansøgers reaktion på elevatorkravet ved ombygning af tagetage

Mange rådgivere og bygherrer i form af private udlejere blev overrasket over kravet om elevator i forbindelse med ombygning af tageetage og udvidelse eller etablering af bolig i tagetagen. Kun en tredjedel af kommunerne (8 ud af 25) oplevede, at ansøgerne havde kendskab til elevatorkravet. Størstedelen af kommunerne (20 ud af 25) oplevede samlet set, at ansøgerne enten stillede sig uforstående overfor kravet, fandt kravet urimeligt eller begge dele. I langt de fleste kommuner (20 ud af 25) oplevede man tillige, at ansøgerne reagerede ved at søge om dispensation for elevatorkravet.

I en kommune var det erfaringen, at mange ansøgere valgte at holde bygningen i to etager eller operere med lejligheder på to etager for at undgå kravet. Det gjaldt blandt andet ved omdannelse af tidligere erhvervsbygninger i byen, som man havde en del af. Man stod over for en udfordring i byen, for man ville både udvikle byens og dens bygningsmasse, men man ville også tage hensyn til tilgængelighed og økonomi. Der var mange studerende i byen, som også skulle have et sted at bo. Det var kommunens opfattelse, at hvis det blev sværere at dispensere, ville man afskrive sig som kommune fra at se mange af de ombygninger, som fandt sted i dag.

Type 2 elevator ved ombygning af tagetage

Deltagerne blev bedt om at vurdere, i hvilket omfang de stillede krav om type 2 elevator i forbindelse med de ombygningssager, hvor tagetagen udnyttes. For en større del (9 ud af 25) var det vanskeligt at vurdere omfanget. En gruppe på fem kommuner vurderede, at de altid stillede krav om type 2 elevator, mens syv kommuner stillede krav ved halvdelen eller størstedelen af sagerne. Udover den kommune, som aldrig stillede nogle krav om elevator i denne type af sager, var der fire kommuner, som i forbindelse med få af deres sager stillede krav om en type 2 elevator.

Mulighed for en mindre elevator ved ombygning af tagetage

Bygningsreglementet beskriver, at der ved ombygning kan anvendes mindre elevatorer herunder minielelevator, når det skønnes at ombygningsarbejdet ikke kan udføres uden indgribende ændringer i bebyggelsen.

Over halvdelen af kommunerne (14 ud af 25) benyttede sig aldrig eller kun i få sager af denne mulighed. Seks kommuner gjorde brug af denne mulighed i halvdelen af sagerne, mens meget få vurderede, at de gav tilladelse til mindre elevatorer i størstedelen af sagerne. En kommune satte pris på, at muligheden fandtes, da alternativet ville have været fraværet af en elevator, fordi kommunen ofte ender med ikke at kunne håndhæve kravet om en type 2 elevator.

Den kommune, som aldrig stiller krav om elevator ved ombygning af tagetage, forklarede, at de i forbindelse med pladsproblemer i de mere generelle ombygningssager gik ind og vurderede, hvorvidt det var nødvendigt at vende en kørestol inde i elevatoren. Hvis ikke det var nødvendigt – men at man kunne køre lige igennem – da fandt de det forsvarligt at etablere en mindre elevator. Nogle kommuner forklarede, at de sjældent har denne type sager eller kommer hertil, da de ender med slet ikke at kunne håndhæve elevatorkravet.

Når disse svar i forhold til den enkelte kommune sammenholdes med svarende fra et tidligere spørgsmål om omfanget af krav til type 2 elevator, tegnede der sig et billede af tre grupper. Der var de kommuner, som forklarede, at de stillede krav om type 2 elevator i alle sager – men senere udtrykte, at de gav tilladelse til en mindre elevator i få eller ingen tilfælde. En anden gruppe var dem, som umiddelbart vurderede, at der blev stillet krav om type 2 elevator i størstedelen af sagerne og krav om mindre elevatorer i få af sagerne. Den tredje gruppe fandt det vanskeligt at vurdere omfanget.

Det var tendensen i de adspurgte kommuner, at der blev stillet og opretholdt et krav om type 2 elevator i store dele af sagerne.

Dispensation ved ombygning af tagetage

Størstedelen af alle kommuner (22 ud af 26) havde i en eller anden grad været involveret i sager, hvor der var blevet dispenseret fra elevatorkravet. Dog skilte fire kommuner sig ud, da de aldrig dispenserede. Den ene forklarede, at de fraveg krav ved hjælp af ombygningsbestemmelserne i bygningsreg-

lementet⁴. I denne kommune fandt man, at det var meget omstændeligt og besværligt at gennemføre en dispensationsproces grundet den del af processen, hvor bl.a. Danske Handicaporganisationer skulle høres.

Halvdelen af kommunerne vurderede, at der var tale om meget få eller få sager (10 ud af de 22, som dispenserede), hvor de dispenserede. Derimod fandt nogenlunde samme antal (9 ud af 22), at de dispenserede i omkring halvdelen af sagerne. En lidt mindre gruppe (5 ud af 22) vurderede, at de dispenserede ved mange af sagerne.

Kommunerne blev spurgt til den bagvedliggende årsag og begrundelse for deres dispensationer. Dette spørgsmål går ikke ind i de enkelte sager, men beskæftiger sig på et overordnet plan med, hvilke faktorer der har en betydning for kommunernes dispensationspraksis.

Hovedparten af kommunerne (19 ud af 22) angav pladsmangel som årsag til dispensationen. I omkring halvdelen af kommunerne spillede kulturarven også en rolle i forbindelse med dispensationerne (13 ud af 22). Lidt under halvdelen af kommuner (9 ud af 22) forklarede, at de dispenserede i sager, hvor de vurderede, at det kun ville være en meget lille andel af personer, der ville blive berørt af dispensationen fra elevatorkravet. Fire af disse ni kommuner gav i stedet tilladelse til etablering af lift/løfteplatform. Herefter fulgte faktoren økonomi som faktor i otte kommuner. To kommuner forklarede, at de dispenserede, når det var teknisk umuligt at etablere en elevator.

Vurdering af omfang ved etablering af tilbygning på taget.

En kommune stillede grundlæggende ikke krav om elevator ved ombygning og tilbygning på taget af en eksisterende bygning. Fire kommuner vurderede, at de aldrig mødte denne type af sag. Derfor blev elevatorkravet stillet i 21 af de 26 deltagende kommuner.

Generelt blev elevatorkravet formidlet både mundtligt i næsten alle kommuner (19 ud af 21) og skriftligt i alle de 21 kommuner, som stillede krav og havde denne type af sager.

Af de 21 kommuner, som stillede elevatorkravet ved etablering af en tilbygning på taget, var der to kommuner, som fandt det vanskeligt at vurdere omfanget af denne type sag. De resterende 19 kommuner fordelte sig jævnt. Fire kommuner mente, at de stillede krav om elevator i alle denne type af sager, mens fem kommuner vurderede, at der var tale om størstedelen af sager. Ligeledes skønnede fem kommuner, at de stillede krav ved halvdelen af sagerne og fem kommuner vurderede, at de stillede krav om elevator ved få sager.

Der tegnede sig et samlet billede af, at over halvdelen af kommunerne (14 ud af 21 kommuner) stillede krav om elevator i over halvdelen af deres sager af denne type.

Ansøgers reaktion på elevatorkravet ved tilbygning på taget

Når der var tale om denne type af tilbygning, var det knap halvdelen af kommunernes oplevelse, at ansøgerne havde kendskab til kravet om etablering af elevator (10 ud af 21 kommuner).

Når man ser på, hvordan kommunernes gengivelse af ansøgernes reaktion på elevatorkravet, var det over halvdelen (15 ud af 21 kommuner), som gengav, at ansøgerne enten stillede sig uforstående overfor kravet, fandt kravet urimeligt eller gav udtryk for begge dele. I størstedelen af kommuner-

⁴ "Der skal ikke meddeles dispensation fra tilgængelighedskravene, hvis ombygningsbestemmelsen finder anvendelse på ombygningsarbejdet." (Vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelser, 2008, s. 5)

ne (18 ud af 21 kommuner) blev de mødt af en ansøgning om dispensation fra elevatorkravet.

Type 2 elevator ved tilbygning på taget

Ved sager omhandlende tilbygning på taget blev deltagerne ligeledes bedt om at vurdere, i hvilket omfang de stillede krav om type 2 elevator. Som med ombygningssagerne, var der også her en del kommuner (7 ud af de 21 kommuner, som stillede krav og havde denne type af sager), som fandt det vanskeligt at vurdere omfanget. Der var otte kommuner, som skønnede, at de i alle sager stillede krav om en type 2 elevator. Dernæst var der en gruppe med i alt fem kommuner, der mente, at de stillede krav ved halvdelen eller størstedelen af sagerne. To kommuner vurderede, at de kun stillede krav om type 2 elevator i få sager.

Mulighed for en mindre elevator ved tilbygning på taget

Tydeligvis var der flest kommuner (12 ud af 21), som i få sager gjorde brug af muligheden for at anvende en mindre elevator – hvilket svarede til omkring halvdelen af kommunerne. Derudover var der en gruppe af syv kommuner, som fandt, at de i maksimalt halvdelen af sagerne gjorde brug af muligheden for en mindre elevator. De sidste fire kommuner stillede enten ikke krav, havde ingen sager eller havde vanskeligt ved at svare på spørgsmålet.

Dispensation ved tilbygning på taget

Som ved ombygning i tagetagen gjaldt det ved tilbygning på taget, at alle kommuner havde været involveret i en eller anden form for dispensation, bortset fra de kommuner, som aldrig stillede krav om elevator i denne type sager eller ikke havde denne type af sager. Den ene kommune pointerede i denne sammenhæng, at de havde stort fokus på adgangsforholdene til opholdsareal på terræn og dermed også tagterrasser, hvor de altid stillede krav om niveaufri adgang.

En mindre gruppe vurderede, at der var tale om meget få eller få sager (6 ud af 21), hvor de dispenserede. Derimod fandt en tilsvarende gruppe (8 ud af 21), at de dispenserede i omkring halvdelen af sagerne. En mindre gruppe (3 ud af 21) vurderede, at de dispenserede ved mange af sagerne, mens en kommune skønnede, at de der derimod dispenserede i alle sager. Tre kommuner fandt det vanskeligt at vurdere, blandt andet fordi de sjældent blev mødt af denne type af sager.

Årsagen til kommunernes dispensation var pladsmangel i over halvdelen af kommunerne (15 ud af 21). I næsten halvdelen af kommunerne oplevede man, at kulturarv var begrundelse for dispensation (9 ud af 21). Også i denne type sag forklarede næsten halvdelen af kommunerne (9 ud af 21), at de dispenserede i sager, hvor de vurderede, at der kun ville være tale om, at en meget lille andel af personer ville blive berørt af dispensationen fra elevatorkravet. I én af disse kommuner gav man tilladelse til lift/løfteplatform. En tilladelse, som også blev givet i to andre kommuner, hvor man også gav dispensation pga. pladsmangel. I syv kommuner optrådte økonomi som en faktor. En kommune angav 'politisk begrundelse' som årsag til dispensationer for elevatorkravet.

Generelt ved elevatorkravet

Dette afsnit går på tværs af de tre typer af sager, eftersom der er tale om en generel tematik, når det gælder opfølgning på elevatorkravet og kommunernes supplerende kommentarer til spørgeguiden.

Opfølgning på elevatorkravet

I mange af kommunerne (21 ud af 26; 80,8 %) var det deltagernes vurdering, at de foretog opfølgning på elevatorkravet i en eller anden grad enten i form af dokumentation eller besøg i forbindelse med ibrugtagningstilladelsen.

En kommune pointerede, at de prioriterer den indledende fase og her var i dialog med ansøger. Dette udsagn stemmer fint overens med størstedelen af deltagernes tilkendegivelse af både mundlig og skriftlig formidling af elevatorkravet, som gik igen ved alle tre kategorier af byggesager.

Samme kommune forklarede, at de var ekstra opmærksomme på de sager, hvor der var tale om særlige vilkår. Der var ikke ressourcer til opfølgning med tilsyn på alle sager. Samtidig var det oplevelsen i denne kommune, at man gennem tiden havde opbygget tillid og et godt samarbejde med ansøgere.

En anden kommune forklarede, at de ud fra det samlede billede af kompleksiteten i sagerne vurderede, hvorvidt der skulle foretages et tilsyn. Sjældent ville det være elevatoren, der udløste et tilsyn. Andre igen forklarede, at de ifm. tilsyn også checkede, om elevatoren var blevet opført. En deltager forklarede, at de havde fokus på at få rettet uhensigtsmæssigheder efterfølgende.

Udfordring

Bortset fra en kommune, som tilkendegav, at de oplevede langt større udfordringer ved kravet om etablering af niveaufri adgang og handicaptoliet ifm. ombygninger, var det tydeligt, at kommunerne oplevede elevatorkravet som et udfordrende krav, hvor mange hensyn og ønsker var i spil.

Et par kommuner udtrykte, at de fandt det problematisk at navigere i regelværket. Den ene af disse kommuner forklarede, at Bekendtgørelse 1250 om tilgængelighedsforanstaltninger i forbindelse med ombygninger i eksisterende byggeri var vanskelig at anvende, da den var svær at tolke. Det betød, at det ikke altid var til at vide, hvornår det var Bekendtgørelsen eller bygningsreglementet, som gjaldt. En kommune pegede på et presserende behov for en opdatering af Bekendtgørelsen.

Flere kommuner var eksplicitte omkring deres behov og ønsker til et større råderum ved tolkning af sager og dermed mulighed for at vurdere helheden.

En kommune fandt, at bygningsreglementet generelt er skrevet til nybyggeri og derfor ikke tager hensyn til den kompleksitet, der var til stede i forbindelse med ombygning og konvertering af eksisterende bygninger. Samme kommune efterspurgte en større fleksibilitet og større mulighed for at kunne foretage en individuel vurdering i forhold til konteksten i de enkelte sager. En anden kommune pointerede, at de fandt, at de i dag var gode til at foretage lokale afvejninger og gerne ville fortsætte med det. Man så tillige for sig et fremtidigt bygningsreglement med flere funktionsbaserede krav og muligheden for at foretage lokale afvejninger som en ønskværdig model.

Sammenligning af kommunernes administration ved de tre kategorier

I dette afsnit foretages en sammenlignende analyse af de mønstre, der har vist sig i gennemgangen af deltagernes svar ved de tre kategorier af byggesager i forhold til det omfang, elevatorkravet stilles, typen af elevator samt omfang og forhold omkring dispensation for elevatorkravet.

Omfanget

Når omfanget af kommunernes elevatorkrav sammenlignes på tværs af de tre kategorier, er det tydeligt, at nybyggeri i væsentlig grad adskiller sig fra

ombygning og tilbygning i forbindelse med tagetage eller tag. Alle kommuner stiller krav om etablering af elevator i alle sager ved nybyggeri, mens billedet er langt mere sammensat, når det gælder eksisterende bygninger. De spænder fra ingen krav til krav i alle sager. Dog viser gennemgangen, at der ikke var de store forskelle mellem ombygning af tagetage og tilbygning på tag. Lidt over halvdelen af kommunerne vurderede, at de stillede krav om elevator i 50-100 % af sagerne.

Grundet kommunernes manglende statistik med deres byggesager, har det på ingen måde været muligt at fastslå det eksakte antal byggesager med elevator. Svarene giver en stærk indikation af, at elevatorkravet bestemt er i spil rundt omkring i kommunerne selvom det ikke er i alle sager, og en del kommuner meget sjældent eller aldrig har nybyggeri eller ombygnings- og tilbygningsager.

Typen af elevator

En sammenligning af kommunernes vurdering af omfanget af krav til type 2 elevator viser også her en forskel mellem nybyggeri og sager i forbindelse med eksisterende bygninger. Det betyder, at der ikke i helt samme omfang stilles krav om type 2 elevator i forbindelse med ombygning af tagetage og tilbygning på tag som ved nybyggeri. Selvom det for en del kommuner var svært at vurdere omfanget, tegner der sig alligevel et billede af, at der i en større del af kommunerne er fokus på type 2 elevator i halvdelen eller mere end halvdelen af sagerne. Noget tyder på, at type 2 elevatoren står stærkt i kommunerne. For der er stort fokus på at etableringen af denne type elevator og dermed også en bevidsthed og en opmærksomhed på kravet.

Når det kommer til brugen af muligheden for at anvende mindre elevatorer, hvis det skønnes, at ombygningsarbejdet ikke kan udføres uden indgribende ændringer, tegner der sig et lidt andet billede. Man er opmærksom på muligheden i størstedelen af kommunerne, men den bringes primært i spil i få af sagerne. Undersøgelsen indikerer, at der i kommunerne primært er et fokus på at få etableret elevatorer af en vis størrelse.

Dispensation

Omfanget af dispensationsansøgninger ændrer sig markant fra nybyggeri til ombygning af tagetage og tilbygning på tag. Når det gælder ombygning og tilbygning mødes langt over halvdelen af kommunerne af dispensationsansøgninger, når elevatorkravet stilles, modsat nybyggeri, hvor kun meget få kommuner modtog ansøgninger om dispensationer. Ansøgernes forståelse af kravet og holdning til kravet ændrer sig også fra nybyggeri til ombygning og tilbygning.

Der er sammenhæng mellem tilfredshed og kendskab til kravet. For samtidig med, at utilfredsheden til elevatorkravet ved ombygning og tilbygning stiger, falder kendskabet til kravet. Antageligvis ligger en del af forklaringen på holdningen til kravet, at det er nemmere at finde plads til en elevator i et nybyggeri, hvor man begynder fra start fremfor i en eksisterende bygning med dens begrænsninger.

Det betyder dog ikke, at alle ansøgere bifalder elevatorkravet ved nybyggeri – for analysen indikerer en stor bevidsthed og indsats hos bygherre/ansøger for at undgå, at elevatorkravet udløses.

Omfang af dispensationer

Når det gælder omfanget af dispensationer, er der en meget stor forskel på nybyggeri og ombygning af tagetage samt tilbygning på tag. Hvor udelukkende én kommune vurderede, at de foretog dispensation ved nybyggeri, tegnede der sig et helt andet billede i byggesager vedrørende eksisterende bygninger. For bortset fra fire kommuner, som ikke dispenserer fra elevatorkravet, foretages der dispensationer i alle kommunerne i et helt andet omfang ved ombygning af tagetage og tilbygning på tag end ved nybyggeri.

Lift som alternativ

Vejledningen til kommunerne om byggesagsbehandlingen af tilgængelighedsbestemmelserne beskriver, at kommunerne ved en dispensation fra elevatorkravet har mulighed for at kræve en alternativ løsning i form af eksempelvis en lift⁵.

Den ene kommune, som ved nybyggeri har dispenseret fra elevatorkravet i få af sagerne, tillod lift i stedet for elevator. Ved ombygning af tagetage og tilbygning på tag havde alle kommuner været involveret i dispensationer bortset fra den kommune, som aldrig stillede elevatorkravet til disse typer af byggesager. I henholdsvis syv (ombygning) og tre (tilbygning) kommuner tillod man i stedet lift i forbindelse med dispensation. Svaret tyder på, at der samlet set er en dispensationspraksis tilstede blandt i hvert fald otte kommuner⁶, som fokuserer på alternative løsninger, der kan tilvejebringe en vis form for tilgængelighed. Fire af disse kommuner gør også brug af begrundelsen 'en lille berørt andel', når de dispenserer.

Pladsmangel en afgørende faktor

Den primære begrundelse for dispensationerne er pladsmangel i 19 ud af de 22 kommuner, som dispenserer. Den optræder ofte sammen med faktorerne kulturarv i op til 13 ud af 22 dispenserende kommuner, 'en lille berørt andel' i 9 ud af 22 dispenserende kommuner og økonomi i op til 8 ud af 22 dispenserende kommuner. Det vil sige, at kulturarven indtager andenpladsen efterfuldt af 'en lille berørt andel' på tredjepladsen og økonomi på fjerdepladsen. Placeringerne kan tolkes som et udtryk for, at der i kommunerne, både er en stor opmærksomhed til stede omkring kulturarven, samtidig med at der eksisterer et ønske om at tage vare på kulturarven.

Der er ingen tvivl om, at der er knyttet en høj grad af kompleksitet til disse sager generelt, som kan variere fra kommune til kommune.

Når økonomi lander på en fjerdeplads, kan det skyldes, at det måske ikke altid er økonomien, der spænder ben for elevatoren. Man kunne eksempelvis forestille, at det er nemmere at indarbejde udgiften til en elevator i et projekt, hvor taglejlighederne i forvejen er meget store og dyre end i andre typer af ejendomme. Dette kan derfor være forklaringen på, at økonomien ikke er den faktor, som oftest optræder. Undersøgelsen beskæftiger sig dog ikke med en økonomisk analyse af forskellige scenarier.

En lille berørt andel

En tredjedel af kommunerne operer med faktoren 'en lille berørt andel' i deres dispensationspraksis. Når kommunerne foretager en vurdering af omfanget af den andel, som berøres af en dispensation fra elevatorkravet, befatter de sig i realiteten med en etisk problemstilling omkring, hvor smertegrænsen går, eller hvad der er rimeligt.

En økonomisk begrundelse alene er ikke tilstrækkeligt grundlag for en dispensation. Det samme gælder henvisning til, at der aldrig kommer personer med handicap i bebyggelsen. (Vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelser, 2008, s. 5)

Ingen af kommunerne udtaler, at der aldrig vil komme personer med handicap i pågældende bebyggelser jft. teksten i Vejledningen til kommunerne om byggesagsbehandling. Alligevel befinder deres vurdering sig i en form for etisk grænseland.

⁵ Kommunen skal i den enkelte byggesag foretage et konkret skøn af, om der i forbindelse med ombygningsprojektet kan meddeles dispensation, og om der eventuelt skal knyttes særlige vilkår til dispensationen. Dispenserer der således fra fx elevatorkravet, kan kommunen som betingelse for dispensationen kræve, at der fx installeres en trappelift eller lignende. (Vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelser, 2008, s. 5)

⁶ Af de syv kommuner går den ene igen ved nybyggeri og to går igen ved tilbygning på tag.

Grundlæggeren af begrebet Universal Design, Ron Mace⁷ har forklaret, at hvis man udelukkende vurderer fremtiden ud fra fortiden, opstår en 'ond cirkel', som bidrager til at fastholde et billede af, hvad en person med en funktionsnedsættelse kan eller skal have mulighed for at udføre og deltage i. For selvom erfaringen tilsiger, at der aldrig har boet en person med en funktionsnedsættelse i en bebyggelse, kunne man jo forestille sig, at det faktisk kunne skyldes, at bebyggelsen ikke var tilgængelig. I hvert fald vil en ikke-tilgængelig bebyggelse på ingen måde i fremtiden anspore til at nye brugere, med behov for tilgængelighed – her i form af en elevator, ville vælge at bosætte sig der. Endvidere kan man stille spørgsmålet, om det er målet med byens udvikling, at der kun etableres boliger i de øverste etager, som kun er for dem, som er gode til at gå op ad trapper?

Ingen kommuner nævner universelt design som en begrundelse for at tænke bruger kvalitet på mange planer for alle typer af brugere. Med en elevator er det umiskendelig i dagligdagen meget lettere for børnefamilien at få en klapvogn op på 3. sal, eller at få varerne fra supermarkedet med op i lejligheden for den person, som har handlet stort ind, eller komme op og ned for en ældre person.

En deltager forklarede, at man i hans kommune havde fokus på bæredygtighed, og i den forbindelse talte man også om tilgængelighed og komfort. Samtidig måtte de erkende, at de også stod over for en udfordring grundet efterspørgslen på mindre boliger og billige boliger til blandt andre byens mange studerende. Etablering af elevator i alle projekter ville resultere i højere huslejepriser og dermed færre billige boliger.

Effekten af elevatorkravet

Denne afsluttende del af rapporten beskæftiger sig med en vurdering og perspektivering af effekten af elevatorkravet.

Andre løsninger for at undgå krav

Det var tydeligt, at kommunerne oplevede, at elevatorkravets eksistens havde indflydelse på udformningen af det fysiske miljø uanset bygningskategori. Ved nybyggeri handlede det fra bygherres side i en del projekter om at undgå, at der fra kommunens side blev stillet krav om elevator. Derfor faldt valget på bebyggelser i mindre end tre etager og lejligheder i to etager med intern trappe. Når der grundet antallet af etager skulle etableres elevator, var der projekter, hvor man for at undgå elevator i hver opgang i stedet valgte en struktur med svalegang. I andre situationer var der stor interesse for at bygge meget højt, når kravet var blevet udløst.

I forbindelse med ombygning og tilbygning var det ligeledes flere kommuners oplevelse, at bygherre var opmærksom på at undgå elevatorkravet og derfor ligeledes fokuserede på løsninger med bygninger i få etager, lejligheder med intern trappe samt svalegang, hvis der var tale om elevator.

Elevatorkravet optrådte desuden med restriktiv effekt på kommunernes ambition om byens omdannelse og udvikling i eksempelvis tidligere erhvervsområder. I en kommune frygtede man denne effekt i så høj grad, at man havde valgt ikke at stille krav om elevator ved ombygning af tagetage og tilbygning på tag.

Tilstrækkelig effekt?

Til trods for manglende information om det eksakte antal byggesager, hvor elevatorkravet stilles og opretholdes, tegner svarene fra de 26 kommuner et billede af, at der eksisterer et stort fokus på elevatorkravet i kommunerne.

⁷ Mace, R. (1985). Universal design, barrier-free environments for everyone. Los Angeles, CA: Designers West, 33(1), 147-152.

Hvorvidt elevatorkravet er tilstrækkelig effektivt er vanskeligt at afgøre. En del kommuner har sjældent denne type af byggesager – det gælder både nybyggeri, ombygning af tagetage og tilbygning på tag. Derudover varierer det meget, i hvor stort et omfang at kommunerne faktisk stiller krav og opretholder kravet om elevator ved ombygning og tilbygning.

Svaret på effekten er ikke entydigt. For der indikeres en effekt, men samtidig kendes det eksakte omfang ikke. Kommunernes hverdag er meget forskellig, og selvom en kommune svarer, at de altid stiller krav om elevator, er der måske kun tale om en sag om året. Samtidig varierer kommunernes bygningsmasse og dermed også projektstørrelse. Et projekt i én kommune handler måske om 2 tagboliger, mens der kan være tale om 24 tagboliger i en anden kommune.

Hvor store ville konsekvenserne blive, hvis kravet ikke eksisterede? Kommunerne optræder anonymt i rapporten, men hvis de store kommuner, som man kunne forestille sig har mange ombygningssager ifm. udnyttelse af tagetagen, ikke stiller krav om elevator eller kun gør det ved få sager, er man måske allerede nu tæt på et scenarie uden krav.

En kommune forklarede, at Landsbyggefonden antageligvis ikke vil kræve elevator i renoveringsprojekter, hvis ikke elevatorkravet var et lovkrav. Evalueringen af renoveringer af almene boligbebyggelser karakteriserer netop elevatoren som værdi, som renoveringsprojekterne har tilført bebyggelserne⁸.

Under alle omstændigheder repræsenterer elevatorkravet en form for dilemma, fordi mange hensyn er i spil, og det afstedkommer problemer særlig for byggesagsbehandlerne, der skal håndtere kravet i forhold til ansøger men også på et mere strategisk niveau i kommunen. Ideelt set bør elevatorerne etableres og dermed også tilgængeligheden til de nye etager uden, at det sker på bekostning af kulturarven, byudviklingen og udbuddet af billige boliger. Det er dog ikke altid lige til.

⁸ Renovering af almene bebyggelser: Evaluering af fysiske indsatser gennemført i perioden 2011-2013. 2014. Bech-Danielsen, Claus; Kirkeby, Inge Mette og Ginnerup, Søren. Vol. 12. SBI Forlag, København. Renovering af efterkrigstidens almene bebyggelser: Evaluering af ti renoveringer med fokus på arkitektur, kulturarv, bæredygtighed og tilgængelighed. 2011. Bech-Danielsen, Claus; Kirkeby, Inge Mette; Jensen, Jesper Ole og Ginnerup, Søren. Vol. 22. SBI Forlag, København.

Konklusion og nye spørgsmål

Undersøgelsen af de 26 kommuners praksis omkring elevatorkravet viser, at der stor forskel på det omfang, hvormed kommunerne stiller krav om elevator, ligesom dispensationspraksis og typen af byggesager varierer. Generelt er der er fokus på kravet i kommunerne – samtidig med at mange kommuner også dispenserer. Der tegner sig derfor et lidt uklart billede af både omfanget af sager, hvor elevatorkravet stilles og fastholdes, men også omfanget af dispensationer, fordi svarene fra undersøgelsens deltagere fordeler sig bredt, og fordi mange har haft vanskeligt ved at vurdere omfanget.

En konkret gennemgang af en række dispensationssager ville etablere et større indblik i problematikken og den kompleksitet, som vil være til stede. Ligeledes vil kombinationen af årsager blive tydelig.

Undersøgelsen viser, at pladsmangel og kulturarv er de faktorer, der i flest kommuner optræder som årsag til dispensationer fra elevatorkravet. Dernæst følger 'lille berørt andel' og økonomi. Det havde været interessant at gå nærmere ind i de byggesager, hvor kommunerne accepterer ansøgers argumenter og forklaringer på, at en meget lille andel af personer vil blive berørt af et fravær af en elevator.

I forbindelse med renoverede almene boligbebyggelser og omdannelse af tagetager kunne det desuden være interessant at få skabt et indblik i, hvilken betydning elevatorerne faktisk har fået for brugskvalitet og beboersammensætning.

Undersøgelsen antyder en mulig sammenhæng mellem kendskabet til elevatorkravet og forståelsen af kravet. Det har ikke været muligt at gå nærmere ind i denne sammenhæng, men det kunne være interessant at undersøge nærmere. Det er dog tydeligt, at aktørerne i byggebranchen kender til elevatorkravet, når det gælder nybyggeri. Det er ej heller her, at byggesagsbehandlernes oplever, at de store udfordringer dukker op.

Dog indikerer undersøgelsen, at kravet alligevel har en betydning mere eller mindre indirekte på disponeringen af en bygning, hvor ansøger forsøger at undgå, at kravet udløses. Dette gør sig gældende både i forhold til nybyggeri og eksisterende bygninger, der omdannes i en eller anden grad. Derfor kunne det være interessant i at følge et antal projekter fra start til opførelse og derigennem at få skabt en større indsigt i elevatorens rolle.

Det er endvidere tydeligt, at kravet ikke kobles til universelt design og et fokus på at skabe brugskvalitet for alle.

Bilag A

Vurdering af det omfang, hvormed elevatorkravet stilles

1. Stilles BRs elevatorkrav i kommunen	Ja	Nej
Antal kommuner	26	0
Procent	100 %	0 %

2.A Nybyggeri - I hvilket omfang stilles I krav om elevator?

Ved få sager (max 25 %)	0	0 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	0	0 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	0	0 %
Ved alle sager (100 %)	26	100 %
Vanskeligt at vurdere	0	0 %

2.A Nybyggeri - I hvilken form stilles kravet?

Mundtlig/forhåndsdialog	23	88,5 %
Skriftlig	22	84,6 %

- Få fokus på kravet så hurtigt som muligt i dialoger med ansøger.

2.B Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage

- I hvilket omfang stilles I krav om elevator?

Stiller ikke krav om elevator	1	3,9 %
Ved ingen eller få sager (max 25 %)	6	23,1 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	7	26,9 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	4	15,4 %
Ved alle sager (100 %)	3*	11,5 %
Vanskeligt at vurdere	5	19,2 %

*I en kommune har man en proportional tilgang - nævner eks. hvor der af hensyn til bla. arkitekturen kun får kravet opfyldt i nogle opgange.

2. B Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage - I hvilken form stilles kravet?

Mundtlig/forhåndsdialog	18	69,2 %
Skriftlig	21	80,8 %

2.C Etablering af tilbygning på tag mm.

- I hvilket omfang stilles I krav om elevator?

Stiller ikke krav om elevator	1	3,9 %
Ingen sager af denne type	4	15,4 %
Ved få sager (max 25 %)	5	19,2 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	5	19,2 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	5	19,2 %
Ved alle sager (100 %)	4	15,4 %
Vanskeligt at vurdere	2	7,7 %

2. C Etablering af tilbygning på tag mm. – I hvilken form stilles kravet?		
Mundtlig/forhåndsdialog	19	73,1 %
Skriftlig	21	80,8 %

Reaktionen på elevatorkravet

Kommunerne angav flere forskellige reaktioner.

3.A Nybyggeri - Reaktion fra bygherre/rådgivere, når krav stilles		
Har kendskab til elevatorkravet	22	84,6 %
Manglende forståelse for elevatorkravet	1	3,9 %
Finder kravet urimeligt / modstand pga. økonomi	1	3,9 %
Ansøgning om dispensation	3	11,5 %

- *Når kravet er udløst, så vil man have mange etager. Man ser også mange bygninger med svalegang, hvor man kan nøjes med en elevator frem for flere opgange.*
- *Der indarbejdes intern trappe i boligen, så man undgår elevatorkravet.*

En kommune giver udtryk for en generel tematik:

- *Vi ser store udfordringer med den 3. etage. Det belaster projektet voldsomt. Det løses med svalegang.*

3.B Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage - Reaktion fra bygherre/rådgivere, når krav stilles		
Har kendskab til elevatorkravet	8	30,8 %
Manglende forståelse for elevatorkravet	11	42,3 %
Finder kravet urimeligt	11	42,3 %
Ansøgning om dispensation	20	76,9 %

- *mange holder sig i to etager - også lejligheder på to etager, så man kan undgå kravet. De kender kravet. Det gælder bla. omdannelse af tidligere erhverv i byen.*
- *Private udlejere af boliger kender ikke til BR og bliver overrasket over elevatorkravet.*
- *Rådgiverne er generelt ikke opmærksomme på kravet, hvilket betyder, at vi i forhåndsdialogen faktisk slår bygherren tilbage til udgangspunktet, da han og rådgiverne må i gang med at gentænke projektet.*

3. C Etablering af tilbygning på tag mm. - Reaktion fra bygherre/rådgivere, når krav stilles		
Har kendskab til elevatorkravet	10	38,5 %
Manglende forståelse for elevatorkravet	10	38,5 %
Finder kravet urimeligt	11	42,3 %
Ansøgning om dispensation	18	69,2 %

Krav om type 2 elevator

4.A Nybyggeri - I hvilket omfang stiller I krav om en type 2 elevator?

Ved få sager (max 25 %)	0	0 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	1	3,9 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	2	7,7 %
Ved alle sager (100 %)	17*	65,4 %
Vanskeligt at vurdere	6	23,1 %

* Kommune, som ikke møder denne type af byggeri – projekterne er i stedet udformet med intern trappe – men vil stille krav, hvis projekterne dukker op.

4.B Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage

- I hvilket omfang stiller I krav om type 2 elevator?

Stiller ikke krav om elevator	1	3,9 %
Ved få sager (max 25 %)	4	15,4 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	4	15,4 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	3	11,5 %
Ved alle sager (100 %)	5	19,2 %
Vanskeligt at vurdere	9	34,6 %

Flere af de deltagere, som synes det er vanskeligt at vurdere, fortæller at de har få sager i denne kategori.

4.C Etablering af tilbygning på tag mm.

- I hvilket omfang stiller I krav om type 2 elevator?

Har ikke denne type af sager	4	15,4 %
Stiller ikke krav om elevator	1	3,9 %
Ved få sager (max 25 %)	2	7,7 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	3	11,5 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	2	7,7 %
Ved alle sager (100 %)	8	30,7 %
Vanskeligt at vurdere	6	23,1 %

Flere af de deltagere, som synes det er vanskeligt at vurdere, fortæller at de har få sager i denne kategori.

Anvendelse af muligheden for mindre elevatorer ved ombygning

5.B Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage. Når det skønnes at ombygningsarbejdet ikke kan udføres uden indgribende ændringer i bebyggelsen, kan der anvendes mindre elevatorer herunder mini-elevatorer. I hvilket omfang gør I brug af denne mulighed?

Stiller ikke krav om elevator	1*	3,9 %
Ved få sager (max 25 %)	14**	53,8 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	6	23,1 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	2	7,7 %
Ved alle sager (100 %)	0	0 %
Vanskeligt at vurdere	3	11,5 %

* Kommunen forklarer, at de grundlæggende ikke stiller krav om elevator ifm. etablering af boliger i tagetagen. Dog kan der være en mere generel ombygningssag, hvor en bitrappe ønskes fjernet og erstattet med en elevator. Der vil det ikke altid være muligt at etablere en type 2 elevator.

** En kommune forklarede, at det er i få sager, da de faktisk sjældent kommer dertil. Det skyldes, at de ofte ender med ikke at kunne håndhæve kravet. Flere kommuner fortalte, at de har meget få sager i denne kategori.

5.C Etablering af tilbygning på tag mm. Når det skønnes at ombygningsarbejdet ikke kan udføres uden indgribende ændringer i bebyggelsen, kan der anvendes mindre elevatorer herunder mini-elevatorer. I hvilket omfang gør I brug af denne mulighed?

Stiller ikke krav om elevator	1	3,9 %
Har ingen sager af denne type	4	15,4 %
Ved ingen eller få sager (max 25 %)	12	46,1 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	7	26,9 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	0	0 %
Ved alle sager (100 %)	0	0 %
Vanskeligt at vurdere	2	7,7 %

Dispensation fra elevatorkravet

4.A Nybyggeri - I hvilket omfang dispenserer I fra elevatorkravet

Dispenserer ikke	25	96,1 %
Ved få sager (max 25 %)	1	3,9 %

Nybyggeri – Hvis dispensation, hvad er årsagen?

Pladsmangel – lift tillades istedet	1	3,9 %
-------------------------------------	---	-------

4.B Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage

- I hvilket omfang dispenserer I fra elevatorkravet

Dispenserer ikke	4*	15,4 %
Ved få sager (max 25 %)	7	26,9 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	9	34,6 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	5	19,2 %
Ved alle sager (100 %)	0	0 %
Vanskeligt at vurdere	1	3,9 %

*En kommune forklarede, at man grundlæggende ikke stiller krav om elevator til denne type ombygning. Dernæst dispenserer man ikke, da det er en omfattende proces, som kræver at forskellige organisationer bliver hørt. Man benytter sig derimod af ombygningsbestemmelser i BR 3.1. stk. 2

Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage

Hvis dispensation, hvad er årsagen?

Pladsmangel	19	73,1 %
Kulturarv	13	50 %
Økonomi	8	30,7 %
Teknisk umuligt (eks. konstruktionen)	2	7,7 %
Meget lille omfang – lille andel, som berøres	9	34,6 %
Lift tillades i stedet	7	26,9 %

Flere kommuner peger på flere årsager.

4.C Etablering af tilbygning på tag mm.

- I hvilket omfang dispenserer I fra elevatorkravet

Stiller udelukkende krav om niveaufri adgang til tagterrasse	1*	3,9 %
Har ingen sager af denne type	4	15,4 %
Ved få sager (max 25 %)	6	23,1 %
I halvdelen af sagerne (ca. 50 %)	8	30,7 %
Ved mange af sagerne (ca. 75 %)	3	11,5 %
Ved alle sager (100 %)	1	3,9 %
Vanskeligt at vurdere	3**	11,5 %

* Stiller i udgangspunktet ikke krav til elevator i denne type af sager. Derfor dispenserer man ej heller. Betragter en tagterrasse som et opholdsareal på terræn derfor stilles krav om niveaufri adgang, som også indebærer elevator.

** Flere af disse kommuner har meget sjældent denne type af sager.

Ombygning; udvidelse eller etablering af bolig i tagetage

Hvis dispensation, hvad er årsagen?

Pladsmangel	15	57,7 %
Kulturarv	9	34,6 %
Økonomi	7	26,9 %
Politisk	1	3,9 %
Meget lille omfang – lille andel, som berøres	9	34,6 %
Lift tillades i stedet	3	11,5 %

Flere kommuner peger på flere årsager.

Opfølgning på elevatorkravet

7. Foretager I opfølgning på elevatorkravet	Ja	Nej
Antal kommuner	21	5
Procent	80,8 %	19,2 %

Kommentarer:

- "Vi bruger krudt på den indledende fase. Vi har ikke ressourcer til tilsyn i alle sager. Dog holder vi øje med de sager, hvor der er tale om særlige vilkår. Generelt har vi et godt samarbejde med branchen, som bygger på erfaringsbaseret tillid."
- "Ud fra det samlede billede af kompleksiteten i hvert projekt, vurderer vi, om der skal foretages et tilsyn. Det vil sjældent være elevatoren, der udløser et tilsyn."
- "nogle gange dokumentation. Det er meget få gange, at vi foretager visuelt tilsyn."
- "Vi checker op på bygningerne og dermed også elevatoren. Hvis det viser sig, at en knap er placeret, så man ikke kan nå at komme væk inden en dør går op, går vi i dialog og det bliver rettet."

Supplerende kommentarer

Hvis det bliver sværere at dispensere, vil der være ombygninger, som man ikke kommer til at se. Der stilles generelt mange krav. Vi har i kommunen et stort fokus på bæredygtighed - den gode bolig. I den forbindelse taler vi også om tilgængelighed og komfort.

Man har en gl. bygningsmasse i byen, det vil blive alt for voldsomt hvis elevator alle steder, for der er brug for mindre boliger og billige boliger bla. til de mange studerende, som bor i byen.

Vi synes, at vi er gode til at afveje lokalt og vil gerne opretholde denne mulighed - også hvis funktionsbaserede tilgængelighedskrav. Det kan blive problematisk, når en afvejning skal foregå mellem certificerede parter. BR er et godt værktøj med funktionsbaserede krav og muligheden for lokale afvejninger.

Det er ikke elevatorkravet, der volder os problemer ifm. renoveringssager. Det er derimod kravet om niveaufri adgang, som er en udfordring. Vi har et meget aktivt lokalt handicapråd i kommunen, men de kan være meget 'firkantede', og det er ikke altid, at vi er enige med dem. Etablering af handicaptoliet er også en udfordring.

Vi oplever en stigende udfordring i anvendelse af lifte, der efterhånden kan opfylde krav (på nær hastighed) til type 2 elevator.

Reglerne er kringlede.

Bekendtgørelse 1250 er vanskelig at anvende, da den er svær at tolke. Det er uklart, hvornår det er BR, og hvornår det er 1250, som gælder.

Bekendtgørelsen 1250 burde opdateres og få et nyt navn. Rådgiverne kender den ikke. Definitionen på offentlige tilgængelige bygninger burde detaljeres/udbygges, da der er brug for en form for udpensling ift. dialogen med ansøgerne. Vil gerne slå et slag for bekendtgørelsen, da den er lige så interessant som brandrådets eksempelsamling. Endvidere burde delen angående prissætning være mere klar og blive opdateret.

Hvis kravet ikke fandtes, ville der ikke blive placeret elevatorer ifm. ombygningssagerne.

Vi ønsker bedre mulighed for at kunne se på helheden.

Dyrt at tilgængelighed fylder så meget.

Hvor stor et fokus der er på elevator afhænger generelt meget af anvendelsen. Hvis det er tale om en offentlig funktion, så er der et langt større fokus på adgang for alle end ved andre typer af bygninger.

Oplever at BR er skrevet til nybyggeri, men det harmonerer ikke altid med ombygninger og konvertering. Vi savner en større fleksibilitet og en større mulighed for at foretage en vurdering ift. konteksten. Det gælder de sager, hvor det ikke er muligt at anvende ombygningsbestemmelserne eller lempelsesbestemmelserne. Under alle omstændigheder skal man ikke gå på kompromis med sikkerheden. Men der er sager, hvor det ift. arkitekturen og kulturarven ville ønskeligt, hvis det var muligt at få en større fleksibilitet. Vi dispenserer ikke, da det kræver en voldsom proces, hvor handicaporganisationerne – ja, alle skal høres.

I den forbindelse blev to eksempler nævnt:

Hvis der etableres altaner på en ældre ejendom, kan man stå overfor en række udfordringer ifm. gesims og eksisterende vinduesbredde. I situationer, hvor man ønsker at altanen passer til gesimshøjden, kan det indebære et trin – men det må man ikke, for så er der ikke niveaufri adgang til altanen, selvom det ville være den bedste løsning ud fra et æstetisk synspunkt. Tilsvarende kolliderer kravet om fri dørbredde på 77 cm til en altandør med de eksisterende vinduesbredder i en bevaringsværdig bygning, som er mindre. Her vil BR-kravet skabe en mindre god æstetisk løsning.

Denne rapport undersøger kommunernes praksis omkring administrationen af bygningsreglementets krav om elevator ved nybyggeri og ombygning.

Blandt de 26 kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, var der generelt konsensus om at stille krav om elevator ved nybyggeri. Kommunerne modtager kun meget få dispensationsansøgninger for elevator ved nybyggeri. Undersøgelsen tyder dog på, at nogle bygherrer og rådgivere er opmærksomme på kravet og i nogle tilfælde vælger at disponere bygningen, så der ikke stilles krav om elevator.

Ved ombygning og tilbygning oplever langt over halvdelen af kommunerne, at mange finder elevatorkravet urimeligt og reagerer med en dispensationsansøgning. Undersøgelsen antyder, at der er en sammenhæng mellem lavt kendskab til elevatorkravet og høj grad af utilfredshed blandt dispensationsansøgerne.

Stort set alle kommuner dispenserer i en eller anden grad fra elevatorkravene i forbindelse med ombygning og tilbygning. Pladsmangel optræder som hovedårsag til næsten alle dispensationerne. Andre faktorer er kulturarv, 'lille berørt andel' og økonomi, nogle gange i kombination.

Rapporten er rekvireret af Trafik- og Byggestyrelsen i forbindelse med udarbejdelsen af Bygningsreglement 2017.