

LOMMA KOMMUN Kommunstyrelsen 2012 -06- 1 8	
KS/KT 2012:238	007

LOMMA KOMMUN <del>Kommunstyrelsen</del> REVISIONEN 2012 -06- 1 8	
REV 2012:10	007

## Revisionsrapport

# *Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*

Kristina Hermansson, Revisionskonsult  
Fredrik Anderberg, Revisionskonsult  
Maj 2012

# *Lomma kommun*



---

# Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Metod och avgränsningar	2
1.3	Begrepp	2
2	Yttre ramverk för granskning	2
3	Resultat	3
3.1	Tillgänglighetsarbetets organisation och verksamhet	3
3.1.1	Miljö- och byggnadsförvaltningen	3
3.1.2	Kommunala handikapprådet och tillgänglighetsgruppen	4
3.2	Planering och genomförande av tillgänglighetsarbetet samt uppföljning	4
4	Slutsatser och revisionella bedömningar	5
4.1	Avstämning av kontrollmål	5
4.2	Sammanfattande bedömning och våra rekommendationer	8

## **Bilagor**

Bilaga 1: Förteckning dokument och intervjuer

Bilaga 2: FN's Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,  
Artikel 9 Tillgänglighet

Bilaga 3: Från patient till medborgare

Bilaga 4: Plan- och bygglagen (1987:10) samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd  
– enkelt avhjälpna hinder

Bilaga 5: Förbättringsområden i föreskrifterna

Bilaga 6: Plan- och bygglagen (2010:900) samt Boverkets föreskrifter och allmänna  
råd – enkelt avhjälpna hinder

Bilaga 7: Ingripande och sanktionsmöjligheter

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag (PBL 2010:900) i kraft. Till den finns nya föreskrifter. I PBL och dess föreskrifter regleras hur ett bygglov ges och vilka krav som ställs på det som byggs. Byggnaders och tomters tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar prövas numera i bygglovsförfarandet. För bygglovsökande innebär det att tillgängligheten ska visas i planlösningen vid bygglovsansökan.

I föreskrifter till den gamla PBL framgick att målet för att enkelt avhjälpta hinder mot tillgänglighet och användbarhet i befintliga fastigheter med publika lokaler och på allmänna platser skulle vara undanröjda före 2010 års utgång. I det nya regelverket framgår att dessa hinder ska åtgärdas utan fördröjning.

I PBL, gamla och nya, finns krav på att byggnadsnämnden ska genomföra tillsyn. Tillsynen ska bidra till att demokratiskt beslutade lagar efterlevs i enlighet lagstiftarens intentioner. I granskningar genomförda i andra kommuner av tillgänglighetsarbetet och i uttalande från Boverket framkommer att tillsynsverksamheten i många kommuner är undermålig.

Revisionsfrågan i granskningens är huruvida miljö- och byggnadsnämndens tillämpning av PBL är ändamålsenlig med avseende på tillgänglighet vid nybyggnation och på enkelt avhjälpta hinder. För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål använts:

- Finns mål och riktlinjer avseende tillgänglighet vid handläggning av bygglov?
- Finns mål och riktlinjer för tillsynsuppgiften avseende enkelt avhjälpta hinder?
- Finns det hos nämnden förståelse för tillsynsrollen och skyldigheten att utöva tillsyn avseende enkelt avhjälpta hinder?
- Finns en åtgärdsplan för enkelt avhjälpta hinder i kommunens fastigheter med publika lokaler samt på allmänna platser?
- Är nämndens organisation för tillgänglighetsarbetet ändamålsenlig?
- Delges nämnden uppföljning, analys och revidering av mål avseende tillgänglighetsarbetet?
- Finns det konflikter mellan gällande lagstiftning och kostnader?

## 1.2 Metod och avgränsningar

Intervjuer har genomförts med nämndens ordförande samt stadsarkitekten och förvaltningsjuristen. Vidare har vi granskat relevant dokumentation samt genomfört en kontroll av tillämpade rutiner gentemot gällande lagstiftning, regler och praxis. Granskningen har fokuserats på miljö- och byggnadsnämndens arbete för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar. Granskningen har gjorts på en övergripande nivå. Den har avgränsats till att omfatta myndighetsutövning avseende fysiska hinder vid nybyggnationer samt enkelt avhjälpna hinder i fastigheter med publika lokaler och på allmänna platser.

## 1.3 Begrepp

Funktionshinder uppstår i mötet mellan en individ med funktionsnedsättning och samhället. Det kan exempelvis vara svårtillgänglig information, trappor, entréer och attityder. Om samhället tillgänglighetsanpassas kan personer med funktionsnedsättningar, fysiska, psykiska eller intellektuella, leva ett fullt fungerande liv. Med denna utgångspunkt är begreppet ”person med funktionsnedsättning” att föredra framför funktionshindrad eller handikappad.<sup>1</sup> Begreppen handikappad och funktionshindrad förekommer dock fortfarande i viss lagstiftning och andra dokument som refereras och citeras i rapporten. Begreppet handikapp används fortfarande i sammansatta ord såsom handikappolitik.

# 2 Yttre ramverk för granskning

Förutom de interna styrdokument som finns inom kommunen påverkas granskningsområdet av ett yttre ramverk i form av lagar, förordningar och direktiv.

- Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, se bilaga 2.
- Nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Från patient till medborgare, se bilaga 3. I handlingsplanen finns ett särskilt avsnitt kring tillgänglighet. I den uttrycks att, i befintliga lokaler och på befintliga allmänna platser, dit allmänheten har tillträde, bör enkelt avhjälpna hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga vara åtgärdade före utgången av 2010.
- Fram till 1 maj 2011 reglerades området av plan- och bygglagen (1987:10) samt dess föreskrifter och allmänna råd, se bilaga 4. I en uppföljning Boverket gjort av regelverkets tillämpning konstaterades flera brister, bilaga 5. Dessa brister stämmer väl överens med de problemområden vi stött på i tidigare granskade kommuner. Riksdagen beslutade i juni 2010 om en ny plan- och bygglag (2010:900). Den trädde i kraft den 2 maj 2011. Till den nya lagen finns nya föreskrifter och allmänna råd, bilaga 6.

---

<sup>1</sup> Läs mer i foldern ORD som taggar – om funktionshinder  
[www.handisam.se/Tpl/NewsPage\\_\\_\\_\\_\\_932.aspx](http://www.handisam.se/Tpl/NewsPage_____932.aspx)



- Sanktionsmöjligheter i de fall regelverket kring enkelt avhjälpna hinder inte efterlevs regleras också i plan- och bygglagen, bilaga 7.

## 3 Resultat<sup>2</sup>

### 3.1 Tillgänglighetsarbetets organisation och verksamhet

I miljö- och byggnadsnämndens reglemente<sup>3</sup> kan utläsas att nämnden ansvarar för att fullgöra kommunens uppgifter reglerade i plan- och bygglagen, PBL, med undantag för översiktlig planering. Verkställandet sköts av miljö- och byggförvaltningen. Det kommunala handikapprådet och en tillgänglighetsgrupp är rådgivande organ till förvaltningen.

#### 3.1.1 Miljö- och byggnadsförvaltningen

Avseende tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar ansvarar miljö- och byggnadsförvaltningen, i enlighet med PBL, för att

- genom granskningen av bygglov förhindra att hinder för tillgänglighet vid nybyggnation uppkommer
- informera ägare av fastigheter med publika lokaler eller allmänna platser om deras skyldighet att åtgärda enkelt avhjälpna hinder samt vid behov utfärda förelägganden

För att granska bygglov och hantera uppgifterna avseende enkelt avhjälpna hinder finns inom förvaltningen ett byggkontor med en stadsarkitekt, en förvaltningsjurist, bygglovsarkitekter, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer. Det finns inte en särskild tjänst inom förvaltningen som ansvarar för tillgänglighetsfrågor. Berörda tjänstemän har fått kompetensutveckling inom tillgänglighetsområdet.

Reglerna i den nya PBL innebär mer arbete för förvaltningen för respektive ärende samtidigt har en maxtid för hanteringen av varje ärende lagstadgats. Förvaltningen har därför utökat bemanningen med en byggnadsinspektör. De intervjuade anser att det finns tillräckligt med personella resurser samt kompetens för att klara nämndens ansvar avseende tillgänglighet.

---

<sup>2</sup> Informationen i avsnitt 3 har hämtats från genomförda intervjuer, information på kommunens hemsida samt den dokumentation vi erhållit från miljö- och byggnadsnämnden.

<sup>3</sup> Miljö- och byggnadsnämndens reglemente antogs av kommunfullmäktige den 21 oktober 1999 och är senast reviderat den 9 juni 2011. Förutom ansvar att fullgöra kommunens uppgifter enligt PBL ansvarar nämnden för uppgifter enligt miljöbalken, lagen om skydd mot olyckor, tobakslagen, livsmedelslagen, smittskyddslagen samt delar av lagen om gatuhållning och skyltning.

Som information kan nämnas att bygg och fastighet inom tekniska förvaltningen ansvarar för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder i kommunens fastigheter med publika lokaler. Gata och park inom samma förvaltning ansvarar för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder på allmänna platser.

### *3.1.2 Kommunala handikapprådet och tillgänglighetsgruppen*

Det kommunala handikapprådet har en beredande funktion och är organiserat under socialnämnden. Det består av representanter från handikapporganisationer och förtroendevalda<sup>4</sup>. Ytterst är rådets uppgift att förverkliga ett samhälle för alla. Det innebär att rådet ska medverka till att personer med funktionsnedsättningar ska kunna leva under samma livsbetingelser som personer utan funktionsnedsättningar.

Tillgänglighetsgruppen består av medlemmar från handikapporganisationer och det kommunala handikapprådet. Gruppen har funnits sedan 2011 efter beslut i kommunfullmäktige. Dess uppgift är att bistå med identifiering av hinder för tillgänglighet.

## *3.2 Planering och genomförande av tillgänglighetsarbetet samt uppföljning*

Nämnden har inga egna styrande dokument för tillgänglighetsarbetet. PBL och dess föreskrifter anses vara tillräckligt utförliga. Därmed anses ytterligare styrande dokument inte behövas. Dessutom kan det finnas en risk för att en konflikt uppkommer mellan eventuella egna styrdokument och lagstiftningen. Därmed finns inte heller särskilda mål eller riktlinjer för hanteringen av tillgänglighet i bygglovsprocessen eller för hanteringen av nämndens tillsynsuppgift avseende enkelt avhjälpna hinder. Det saknas dokumenterad uppföljning och utvärdering av arbetet.

Miljö- och byggnadsförvaltningen har genomfört viss informationsspridning till ägare av fastigheter med publika lokaler avseende enkelt avhjälpna hinder. Information kring tillgänglighetsaspekten i nya plan- och bygglagen lämnas ut till allmänheten genom kommunens hemsida. Där ges också länkar till Boverket och Handikappsombudsmannen.

---

<sup>4</sup> Kommunala handikapprådet ska bestå av sju förtroendevalda, högst fyra representanter för HSO, förvaltningschefen för kommunledningskontoret (ordförande), representant för tekniska förvaltningens ledning eller av den utsedda representanten och representant för miljö- och byggförvaltningens ledning eller av denne utsedde representant. Av de sju förtroendevalda ska varje facknämnd finnas representerad.



Förvaltningen har inte genomfört en systematisk inventering av enkelt avhjälpna hinder. Tillgänglighetsgruppen har identifierat enkelt avhjälpna hinder. Ett fåtal hinder har påtalats via kommunens system för synpunkter från kommuninvånarna, LUKAS. En förteckning av de identifierade enkelt avhjälpna hindren har upprättats. Vid granskningstillfället var tre av de identifierade hindren ännu ej åtgärdade. Ett av dessa hinder bedömer förvaltningen som eventuellt inte enkelt avhjälp, med hänsyn till omständigheter på platsen och kostnaden för att åtgärda hindret.

Förvaltningen har haft kommunikation med några fastighetsägare avseende specifika hinder och dess avlägsnande. Ambitionen har varit, och är, att inte behöva ge ett föreläggande till en fastighetsägare utan via samarbete lösa varje specifikt ärende.

Den nya PBL och dess föreskrifter är mycket utförliga avseende granskning av tillgänglighetsaspekten vid ansökan av bygglov. Utöver lagens krav begär nämnden in 3D-animationer av det som ska byggas. Det anses underlätta, och för vissa typer av hinder tidigarelägga, identifieringen av potentiella begränsningar av tillgängligheten.

De intervjuade anser att det finns en generell förståelse hos nämnden, och även hos allmänheten, för den tillsynsroll förvaltningen utövar. Tillgänglighetsaspekten är högt prioriterad i samband med all nybyggnation. Någon systematiserad eller regelbunden rapportering av förvaltningens arbete med tillgänglighet till nämnden finns inte. Nämnden har informerats och även utbildats i förändringarna inom PBL.

## ***4 Slutsatser och revisionella bedömningar***

### ***4.1 Avstämning av kontrollmål***

**Finns mål och riktlinjer avseende tillgänglighet vid handläggning av bygglov?**  
Lagstiftarens krav är höga avseende tillgänglighet vid bygglovsprövning. I PBL och i dess föreskrifter finns utförliga direktiv kring tillgänglighet att ta hänsyn till vid handläggning av bygglovsansökningar. Dessa krav ligger till grund för nämndens arbete. Nämnden har därmed bedömt att ytterligare styrdokument inte behövs. Arbetets innehåll och omfattning är beroende av de bygglovsansökningar som kommer till förvaltningen, i arbetet ingår inte uppsökande verksamhet. Vi anser därför att styrningen på det här området är tillräcklig även om nämnden saknar egna mål och riktlinjer.

**Finns mål och riktlinjer för tillsynsuppgiften avseende enkelt avhjälpna hinder?**  
Nämnden saknar egna dokumenterade mål och riktlinjer för tillsynsuppgiften avseende enkelt avhjälpna hinder. Det finns reglerat vad denna tillsynsuppgift innebär i PBL och i dess föreskrifter. Nämnden bedömer att ytterligare styrdokument inte behövs.

För tillsynsuppgiften för enkelt avhjälpna hinder är det vår bedömning att nämnden bör fastställa mål för

- var och när arbetet med inventering av enkelt avhjälpna hinder ska ske
- hur och när kommunikation med fastighetsägare avseende identifierade enkelt avhjälpna hinder ska genomföras
- hur och när uppföljning av att enkelt avhjälpna hinder åtgärdats ska genomföras

Dessa mål behöver följas upp regelbundet. Resultatet av uppföljningarna behöver analyseras och målen eventuellt revideras.

#### **Finns det hos nämnden förståelse för tillsynsrollen och skyldigheten att utöva tillsyn avseende enkelt avhjälpna hinder?**

De personer vi har intervjuat har visat intresse och förståelse för skyldigheten att utöva tillsyn avseende enkelt avhjälpna hinder. De vittnar även om att förståelse för tillsynsrollen och tillsynsskyldigheten finns hos nämnden.

#### **Finns en åtgärdsplan för enkelt avhjälpna hinder i kommunens fastigheter med publika lokaler samt på allmänna platser?**

Vår granskning visar att nämnden i nuläget inte har en dokumenterad åtgärdsplan för enkelt avhjälpna hinder i fastigheter med publika lokaler samt på allmänna platser inom kommunen. En sådan åtgärdsplan, bör enligt vår mening, innehålla uppgifter om

- när, var och hur inventering av olika fastigheter och allmänna platser inom kommunen ska ske
- hur identifierade hinder avseende kommunens fastigheter och allmänna platser ska kommuniceras till tekniska nämnden
- när och hur uppföljning ska göras

En åtgärdsplan, som används, följs upp och revideras ger förutsättningar för ett strukturerat arbetssätt. Avsaknaden av struktur och systematik innebär, enligt vår uppfattning, en risk för bristande kontroll och bristande resultat.

Noteras kan, utöver vad som ingått i vår granskningsuppgift, att tekniska nämnden behöver en egen åtgärdsplan över hur, och när, identifierade enkelt avhjälpna hinder ska undanröjas.

#### **Är nämndens organisation för tillgänglighetsarbetet ändamålsenlig?**

Det är vanligt i kommuner att det finns handikappråd och tillgänglighetsgrupper. Det är också vanligt att det finns en tillgänglighetsrådgivare som bistår vid bygglovsprövningarna samt vid myndighetens hantering av enkelt avhjälpna hinder.



Tillgänglighetsaspekten vid handläggning av bygglovsansökan prövas av bygglovsarkitekter och bygglovshandläggare. Till deras hjälp finns en förvaltningsjurist. Det är, enligt våra tidigare granskningar, ovanligt. Den juridiska kompetens som det innebär för arbetet borde bidra till ett bra resultat. Berörda tjänstemän har erhållit kompetensutveckling avseende tillgänglighet. Det är vår bedömning att organisationen är ändamålsenlig avseende nämndens ansvar för prövning av tillgänglighetsaspekten i bygglovsprocessen.

Miljö- och byggnadsnämnden har inte en tillgänglighetsrådgivare. Det kan innebära brister i den sammantagna kompetensen. Identifieringen av enkelt avhjälpna hinder görs med ideella insatser. Dessa genomförs av representanter från handikapprörelsen och annan allmänhet. En tillgänglighetsrådgivare har en generell kompetens avseende vad som utgör hinder för olika typer av funktionsnedsättningar. Det finns en risk för att representanter från handikapprörelsen inte har den bedömningskompetens vid inventering av enkelt avhjälpna hinder som krävs. Hinder som inte åtgärdas kan leda till att hindrade personer väljer att undvika berörda lokaler eller berörda allmänna platser.

Vi har konstaterat att nämnden saknar egna mål, riktlinjer och åtgärdsplaner för arbetet med ökad tillgänglighet. Den typen av styrande dokument är vanligt förekommande i andra kommuner.

Vilken inverkan dessa skillnader, jämfört med andra kommuner, har på resultatet av arbetet med ökad tillgänglighet är svårt att bedöma. Lomma är en förortskommun i en storstadsregion. Det kan innebära att förekomsten av publika lokaler är relativt låg. Arbetet med enkelt avhjälpna hinder kan därmed vara mindre omfattande än i andra granskade kommuner. Det kan innebära att miljö- och byggnadsnämndens arbete med enkelt avhjälpna hinder är tillräckligt. Avsaknaden av struktur och systematik innebär dock risker för att arbetet inte blir heltäckande.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att nämndens organisation inte är ändamålsenlig avseende dess myndighetsansvar gällande enkelt avhjälpna hinder.

#### **Delges nämnden uppföljning, analys och revidering av mål avseende tillgänglighetsarbetet?**

Vår granskning visar att nämnden inte har satt upp några mål för tillgänglighetsarbetet. Detta medför att det inte genomförs någon uppföljning, analys eller revidering av mål för detta ändamål.

#### **Finns det konflikter mellan gällande lagstiftning och kostnader?**

Utifrån de synpunkter som lämnats i samband med intervjuerna gör vi bedömningen att det inte föreligger några uppenbara konflikter mellan gällande lagstiftning och nämndens ekonomiska möjligheter för att följa denna.

## 4.2 Sammanfattande bedömning och våra rekommendationer

Granskningens uppgift är att besvara revisionsfrågan huruvida miljö- och byggnadsnämndens tillämpning av PBL är ändamålsenlig med avseende på tillgänglighet vid nybyggnation och på enkelt avhjälpna hinder. Med utgångspunkt från de iakttagelser och de bedömningar vi har gjort i denna granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att miljö- och byggnadsnämndens tillämpning av PBL är

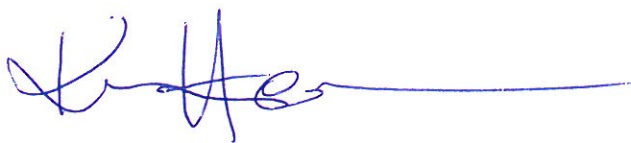
- ändamålsenlig med avseende på tillgänglighet vid nybyggnation
- har brister avseende myndighetsansvaret för enkelt avhjälpna hinder eftersom
  - det finns behov av dokumenterade mål och riktlinjer vilket saknas
  - det saknas åtgärdsplaner för var, när och hur inventering ska genomföras samt för när och hur kommunikationen med berörda fastighetsägare ska ske
  - organisationen brister i ändamålsenlighet
  - arbetet saknar struktur och systematik

Sammantaget bedömer vi att dessa brister medför en risk för att nämndens tillämpning av PBL inte är ändamålsenlig avseende enkelt avhjälpna hinder.

Med anledning av ovanstående bedömningar rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

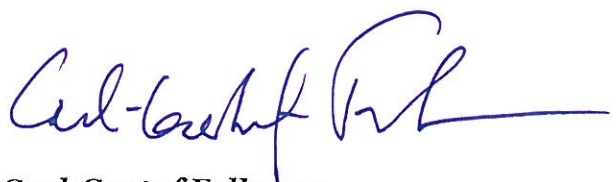
- införa systematik och struktur i arbetet med enkelt avhjälpna hinder
- utreda behov av om förstärkt kompetens inom området tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar föreligger

2012-06-04



***Kristina Hermansson***

*Projektledare*



***Carl-Gustaf Folkesson***

*Uppdragsledare*



## Förteckning dokument och intervjuer

### **Följande dokument ingår i granskningen:**

Miljö- och byggnadsnämndens reglemente

Nämndsplan för miljö- och byggnadsnämnden 2012

### **Följande intervjuer har genomförts**

Gruppintervju genomförd 2012-04-26 med förvaltningsjurist och stadsarkitekt

Intervju genomförd 2012-05-08 med nämndens ordförande

## FN's Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Artikel 9 Tillgänglighet

Förenta nationernas generalförsamling antog 1993 internationella standardregler, (FN's standardregler) för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Tydliga, principiella, ståndpunkter avseende rättigheter, möjligheter och ansvar kan utläsas ur de 22 standardreglerna liksom konkreta förslag på hur hinder för personer med funktionsnedsättning kan undanröjas och därmed ett tillgängligare samhälle skapas.

FN's Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde i kraft i januari 2009. Nedan finns ett utdrag ur konventionen som behandlar tillgänglighet, artikel 9:

1. För att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på landsbygden. Dessa åtgärder, som ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet, ska bl.a. gälla
  - a. byggnader, vägar, transportmedel och andra inom- och utomhusanläggningar, däribland skolor, bostäder, vårdinrättningar och arbetsplatser, samt
  - b. information, kommunikation och annan service, däribland elektronisk service och service i nödsituationer.
2. Konventionsstaterna ska även vidta ändamålsenliga åtgärder för att
  - a. utveckla, utfärda och övervaka tillämpning av miniminormer och riktlinjer för tillgänglighet till anläggningar och service som är öppna för eller erbjuds allmänheten,
  - b. säkerställa att enskilda enheter som erbjuder anläggningar och service dit allmänheten äger tillträde beaktar alla aspekter av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning,
  - c. erbjuda intressenter utbildning i frågor som gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning,
  - d. utrusta byggnader och andra anläggningar dit allmänheten äger tillträde med anvisningar i punktskrift och i lättläst och lättbegriplig form,
  - e. erbjuda former av assistans och annan personlig service, däribland ledsagare, lektörer och yrkesverksamma teckenspråkstolkare, för att underlätta tillgänglighet till byggnader och andra anläggningar som är öppna för allmänheten,
  - f. främja andra ändamålsenliga former av hjälp och stöd till personer med funktionsnedsättning för att säkerställa deras tillgång till information,
  - g. främja tillgång för personer med funktionsnedsättning till ny informations- och kommunikationsteknik (IT) och nya system, däribland Internet, samt
  - h. främja utformning, utveckling, tillverkning och distribution av tillgänglig informations- och kommunikationsteknologi och -system på ett tidigt stadium så att de blir tillgängliga till lägsta möjliga kostnad.

## Från patient till medborgare

Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop 1999/2000:79) är en proposition antagen av riksdagen i maj år 2000. Syftet med handlingsplanen är att det handikappolitiska arbetet tydligare inriktas på att ta bort de hinder som finns för funktionsnedsatta personers möjlighet till fullt deltagande i samhället. Den behandlar nödvändiga samhällsförändringar för att uppnå lika rätt till delaktighet, på samma villkor, oavsett funktionsnedsättning. De statliga myndigheterna gavs ett tydligt ansvar att vara föredöme i arbetet med ett mer tillgängligt samhälle. Enligt handlingsplanen bör statliga myndigheter vara tillgängliga för alla senast år 2005 samt kommuner, offentliga miljöer och allmänna transportmedel år 2010. De nationella målen i handlingsplanen är följande:

- ”en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.”

Enligt handlingsplanen ska det handikappolitiska arbetet särskilt inriktas på:

- ”att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder,
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.”



## Plan- och bygglagen (1987:10) samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd – enkelt avhjälpna hinder

### Plan- och bygglagen (1987:10), utdrag ur kapitel 17 respektive 3

”21 a § I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall enkelt avhjälpna hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga undanröjas i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.”

”18 § ...

Sådana platser och områden skall dock alltid uppfylla kravet i 15 § första stycket 5 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.”

### Utdrag ur Boverkets författningssamling, BFS 2003:19 - HIN 1

Dess fullständiga namn är ”Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser”. Avsikten är att förtydliga kravet i 17 kapitlet 21 a § plan- och bygglagen (1987:10).

#### Föreskrift

”5 § ... Med enkelt avhjälpna hinder avses sådana hinder som med hänsyn till nyttan av åtgärden och förutsättningarna på platsen kan anses rimliga att avhjälpa. De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren.”

#### Allmänt råd

”Vid bedömningen av om ett hinder skall anses enkelt avhjälpna bör hänsyn tas till att ett hinder kan vara enkelt avhjälpna i en situation men inte i en annan. Exempelvis kan det vara enkelt att komplettera eller ersätta 2-3 trappsteg med en ramp om det finns tillräckligt med utrymme, medan det kan vara svårt att göra det i en trång miljö med smala trottoarer. Likaså kan i en viss situation, till exempel där en verksamhet är viktig för många människor och installation av automatisk dörröppnare är avgörande för tillgängligheten, investeringen anses rimlig i förhållande till nyttan för de besökande. I en annan situation kan investeringen bedömas vara för stor i förhållande till nyttan.

Hänsyn bör även tas till nyttan för de besökande av en viss åtgärd i relation till andra angelägna tillgänglighetsskapande åtgärder. I händelse av att en prioritering måste göras med hänsyn till exempelvis ekonomiska förutsättningar, bör således i första hand sådana hinder prioriteras vars undanröjande ger störst sammantagen effekt.

Prioriteringen bör vara grundad på en plan som redovisar vilka skäl som finns för att inte undanröja ett enkelt avhjälpna hinder omedelbart. I planen bör anges när ett sådant hinder skall undanröjas.

Vid bedömningen av vad som skall anses vara enkelt avhjälpna hinder bör man dessutom beakta de ekonomiska konsekvenserna för mindre näringsidkare, så att verksamheten inte äventyras.”

I föreskriftens 6 § till 18 § anges att följande hinder ska avlägsnas i lokaler dit allmänheten har tillträde samt på allmänna platser:

Lokaler dit allmänheten har tillträde	Platser dit allmänheten har tillträde
6 § Fysiska hinder såsom mindre nivåskillnader, tunga dörrar och felaktigt placerade eller felaktigt utformade manöverdon	12 § Mindre nivåskillnader, ojämn markbegräddning, svårforcerade rännalar och trottoarkanter
7 § Bristande kontrastmarkering och varningsmarkering	13 § Bristande kontrastmarkering och varningsmarkering
8 § Bristande skyltning och brister i ljudmiljön	14 § Bristande skyltning
9 § Bristande och bländande belysning	15 § Bristande och bländande belysning
10 § Bristande balansstöd	16 § Bristande balansstöd
11 § Brister i utformningen och placeringen av fast inredning	17 § Bristande utformning på biluppsättningsplatser för handikappfordon
	18 § Brister i lekplatsers utformning eller utrustning

#### Utdrag ur Boverkets författningssamling, BFS 2004:15 - ALM 1

Dess fullständiga namn är "Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader". Avsikten är att förtydliga kravet i 3 kapitlet 18 § plan- och bygglagen (1987:10).

#### Föreskrift

"6 § Platser och områden skall utformas så att de blir användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Lekplatser skall kunna användas av både barn och vuxna med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga."

Därefter ges detaljerade föreskrifter och allmänna råd avseende:

7 § Gångytor	12 § Varningsmarkeringar
8 § Utjämnings mellan gångytor	13 § Skyltar
9 § Ramper och trappor	14 § Belysning
10 § Hissar	15 § Sittplatser
11 § Kontraster och markeringar	16 § Parkeringsplatser för rörelsehindrade med särskilt tillstånd

## Förbättringsområden i föreskrifterna

Följande brister fanns i regleringen av tillgänglighet i enligt Boverkets utredning

- vad avses med "lokaler dit allmänheten har tillträde",
- vem är offentligrättsligt ansvarig för att enkelt avhjälpta hinder undanröjs,
- när i tiden ska ett enkelt avhjälpt hinder undanröjas,
- under vilka förutsättningar kan undanröjande senareläggas,
- vad avses med bedömningsfaktorn "nyttan" av att enkelt avhjälpta hinder undanröjs,
- hur bör bedömningsfaktorn "de ekonomiska konsekvenserna" hanteras,
- lagstiftningens karaktär av löpande "förvaltningslagstiftning".



## Plan- och bygglagen (2010:900) samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd – enkelt avhjälpna hinder

### Plan- och bygglagen (2010:900), utdrag ur 8 kapitlet

”1 § En byggnad ska

...

3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.”

”2 § ...

När det gäller kravet i 1 § 3 ska hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde trots första stycket alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.”

”12 § Det som gäller i fråga om tomter enligt 9–11 §§ ska i skälig utsträckning tillämpas också på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader, dock att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna använda platsen eller området i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Ett hinder mot tillgänglighet eller användbarhet på en allmän plats ska alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.”

### Utdrag ur Boverkets författningssamling, BFS 2011:13- HIN 2

Dess fullständiga namn är ”Boverkets föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser”. Avsikten är att förtydliga kravet i 8 kap. 2 § andra stycket och 12 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900)

”5 § Hinder enligt 6–18 §§ ska avhjälpas, så snart det inte är orimligt med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna. De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren.”

### Allmänt råd

”Frågan om ett hinder är enkelt att avhjälpa bör ständigt omprövas. Bedömningen av ett och samma hinder kan variera; ett hinder som vid en viss tidpunkt inte bedöms som enkelt avhjälpbart kan senare bedömas vara det om förutsättningarna ändras.

De praktiska förutsättningarna handlar om det som fysiskt behöver göras för att avhjälpa hindret. Förutsättningarna på platsen påverkar bedömningen; ett hinder kan vara enkelt avhjälpbart i en situation men inte i en annan. Exempelvis kan det vara enkelt att komplettera eller ersätta 2–3 trappsteg med en ramp om det finns tillräckligt med utrymme, medan det kan vara svårt att göra det i en trång miljö med smala trottoarer.

De ekonomiska förutsättningarna handlar om kostnaderna för avhjälpandet och förmågan att bära kostnaderna. Exempelvis kan kostnaden för samma åtgärd vara orimligt betungande för en ägare men hanterbar för en annan ägare med andra ekonomiska ramar.”

I föreskriftens 6 § till 18 § anges hinder som ska avlägsnas i lokaler dit allmänheten har tillträde samt på allmänna platser. Indelningen överensstämmer med den i HIN 1 ovan.

### Utdrag ur Boverkets författningssamling, BFS 2011:5 – ALM 2

ALM 2 har samma fullständiga namn som ALM 1. Avsikten är att förtydliga kravet i 8 kapitlet 12 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900). På den detaljnivå som ALM 1 presenterades är innehållet i ALM 2 detsamma.

## Ingripande och sanktionsmöjligheter

### **Plan- och bygglagen (1987:10), utdrag ur kapitel 10**

”15§ Om någon underlåter att utföra ett arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller någon föreskrift eller något beslut som meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.”

”18§ Föreläggande enligt 14 § första stycket, 15§ 16 § första stycket eller 17 § får förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggande inte följs, kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite.”

### **Plan- och bygglagen (2010:900), utdrag ur kapitel 11**

#### **”Genomförande på bekostnad av den som fått ett föreläggande**

27 § Om ett föreläggande enligt 17 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov.

När den tid för synpunkter som har angetts i ett föreläggande enligt 18 § har gått ut, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

28 § Byggnadsnämnden får besluta om genomförande enligt 27 § endast om föreläggandet har innehållit en upplysning om detta.

Nämnden ska se till att genomförandet inte ger upphov till oskäligen kostnader.

29 § Kronofogdemyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att genomföra en åtgärd som avses i 27 § tredje stycket.”

#### **”Vite**

37 § Ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 eller 26 § eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 § får förenas med vite.

Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Frågor om utdömande av vite prövas av mark- och miljödomstol.”

#### **”Omedelbart genomförande**

38 § I ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § eller ett beslut enligt 27 § tredje stycket får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som föreläggandet eller beslutet avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet eller beslutet inte har vunnit laga kraft.

Beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 § gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.”