



Till berörd remissinstans

ANGÅENDE REMISSEN OM REMISS AV BOVERKETS RAPPORT OM TYDLIGARE BESTÄMMELSER OM ENKELT AVHJÄLP TA HINDER

Detta gäller remissvar på "Remiss av Boverkets rapport om Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälp
ta hinder"
Dnr: 000792/2008

Remisstiden sträcker sig till den 21 maj 2008, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Stadsbyggnads- och trafikroteln är Magnus Thulin, tfn 08 508 29 533.

- Remissvar ska skickas, endast i digital form (word/excel), till *Stadsbyggnads- och trafikroteln (RII-remissvar, GroupWise)*. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- Remissvaren ska även skickas till KF/KS kansli i pappersform.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: RII-remissvar (GroupWise) eller
RII-remissvar@stadshuset.stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Stadsbyggnads- och trafikroteln

Stockholms stads fastighetskontor	
2008 -03- 27	
Dnr	2008/106/148
Fastighet	
Handläggare	H. Fokken

S. Wetterblad
L.M. Karlsson



Remitteringsmapp

Ärende: Remiss av Boverkets rapport om Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder

Inkom till KF/KS kansli den

Behandling i övrigt:

För yttrande senast:

Stadsdelsnämnderna

Rinkeby/Kista
Älvsjö
Skärholmen

Facknämnderna

SbN
TrN
IdN
KutN
FN

Övriga

Slk



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2008-03-10

M2007/3012/H

Miljödepartementet

Enheten för hållbar utveckling

Malena Swanson

Telefon 08-405 30 04

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2008 -03- 17
Dnr:	801-792/2008
Till:	RE

**Remiss av Boverkets rapport om Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälp
hinder**

Remissinstanser:

1. Kammarrätten i Göteborg
2. Länsrätten i Örebro län
3. Statens räddningsverk
4. Hjälpmedelsinstitutet
5. Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)
6. Socialstyrelsen
7. Statens folkhälsoinstitut
8. Statens fastighetsverk
9. Länsstyrelsen i Uppsala län
10. Länsstyrelsen i Jönköpings län
11. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
12. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
13. Länsstyrelsen i Jämtlands län
14. Statens skolverk
15. Banverket
16. Glesbygdsverket
17. Vägverket
18. Akademiska Hus AB
19. Kasernen Fastighets AB
20. Specialfastigheter Sverige AB
21. Handikappombudsmannen
22. Statens kulturråd
23. Riksantikvarieämbetet
24. Arbetsmiljöverket
25. Stockholms stad
26. Alvesta kommun
27. Karlshamn kommun
28. Lunds kommun
29. Malmö kommun

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Tegelbacken 2

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-24 16 29

E-post: registrator@environment.ministry.se

Telex
154 99 MINEN S

30. Varbergs kommun
31. Mora kommun
32. Umeå kommun
33. Handikappförbundens samarbetsorgan
34. De Handikappades Riksförbund
35. Sveriges Kommuner och Landsting
36. Svensk Handel
37. Bostadsbolaget
38. Bygg klokt
39. Jernhusen
40. Hyresgästföreningen Riksförbundet
41. Svensk Teknik och Design
42. Rådet för byggkvalitet
43. Elevorganisationen i Sverige
44. HSB Riksförbund
45. Riksbyggen
46. Skanska
47. Fastighetsägarna Sverige
48. Stockholms Studentkårer Centralorganisation (SSCO)
49. Sveriges Byggindustrier
50. Sveriges Stadsarkitektförening
51. Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
52. Föreningen för de neurosedynskadade

Remissvaren i 2 exemplar skall vara inkomna till
 Miljödepartementet, 103 33, Stockholm, senast den 16 juni 2008.
 Remissvaret ska även insändas i word-format via e-post till adress:
registrator@environment.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på
 lagändringsförslagen i 21 kap. 17 § plan- och bygglagen.

Remisshandlingen, Boverkets rapport "Tydligare bestämmelser om
 enkelt avhjälpna hinder" finns tillgänglig i elektronisk form och kan
 laddas ner från regeringens hemsida, www.regeringen.se/pbl

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En
 myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att
 redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker
 det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna
 synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens
 publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från

Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm, eller
hämtas från nätet: www.regeringen.se

Anna Sander
Departementsråd

Kopia till
Riksdagens utredningstjänst

Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder

Redovisning av uppdrag att lämna förslag till
författningsändringar

Boverket oktober 2007 (rev december 2007)

Titel: Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder
Boverket oktober 2007
Diarienummer: 10112-3005/2007

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

© Boverket 2007

Förord

Rapporten är redovisningen av ett uppdrag från regeringen att lämna förslag till författningsändringar som kan behövas för att förtydliga och underlätta genomförandet av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder i 17 kap 21 a § PBL.

I rapporten behandlar Boverket dessutom andra åtgärder än författningsändringar som kan påskynda undanröjandet av enkelt avhjälpna hinder.

Rapporten är sammanställd av Agnes Jensen-Carlén och Lars Brask.

Karlskrona oktober 2007

Lise Langseth
chef för husbyggnadsdivisionen

Rapporten har reviderats i december 2007 genom att ett resonemang kring konsekvenser av förslagen har tillkommit sist i dokumentet.

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
<i>Redovisningens upplägg</i>	7
<i>Uppdrag</i>	7
<i>Underlag</i>	8
<i>Oklarheter och andra problem</i>	8
<i>Möjligheten att genom förtydliganden nå regeringens mål</i>	9
<i>Om betydelsen av tillsyn</i>	9
Förslag till förtydliganden både i lag och i Boverkets föreskrifter ..	11
Begreppet "lokal dit allmänheten har tillträde"	11
Ansvar	12
När ska ett enkelt avhjälpt hinder avhjälpas?	13
Faktorer vid enkelhetsbedömningen	15
Kommunernas tillsynsroll och tillsynens omfattning	16
17 kap 21 a § PBL, 2 och 5 §§ HIN	16
<i>Boverkets samlade förslag till ny utformning av 17 kap 21 a § PBL</i>	17
<i>Ändring av 2 och 5 §§ HIN</i>	17
Förtydliganden i Boverkets föreskrifter	19
Behovet av stärkt kompetens	19
Föreskrifterna HIN	20
<i>Ljudmiljö (8 §)</i>	20
<i>Belysning (9 § och 15 §)</i>	20
<i>Fast inredning (11 §)</i>	21
<i>Kontrast- och varningsmarkeringar ute (13 §)</i>	21
<i>Skyltning (8 § och 14 §)</i>	21
Andra åtgärder än författningsändringar	23
Begreppet "allmän plats"	23
Enkelt avhjälpda hinder i anslutning till lokaler dit allmänheten har tillträde	23
Behov av ekonomisk stimulans	24
<i>Information</i>	24
<i>Utbildning och kompetensutveckling</i>	25
<i>En mer aktiv kommun</i>	25
Behov av information	25
<i>Kämedom om bestämmelserna</i>	26
<i>Goda arbetsmetoder för tillsyn och anmälsnshantering</i>	26
<i>Bedömningarna enligt 5 §</i>	26
<i>Begreppet allmän plats</i>	27
<i>Gränsdragningen mellan olika bestämmelser</i>	27
Konsekvenser	29
<i>Utredningar</i>	29
<i>Konsekvenser</i>	29
<i>Vilka konsekvenser avses?</i>	29

Sammanfattning

Boverket har i uppdrag att lämna förslag till författningsändringar som kan behövas för att förtydliga och underlätta genomförandet av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder i 17 kap 21 a § PBL. Enligt uppdraget ska förslagen stärka möjligheterna att nå regeringens målsättning att alla enkelt avhjälpna hinder för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga bör vara åtgärdade före utgången av 2010.

Vi föreslår i denna rapport att bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder förtydligas när det gäller

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

Förtydligandet bör enligt vår mening ske direkt i PBL och kompletteras med förklarande och vägledande förarbeten. Vi pekar i detta sammanhang också på betydelsen av att kommunernas tillsynsroll förtydligas och att tillsynsarbetet förbättras.

Utöver dessa förslag till förtydliganden beskriver vi i rapporten vilka förändringar som kan behöva göras i Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder, HIN.

Avslutningsvis lyfter vi fram några åtgärder som vi anser att regeringen bör överväga. Det handlar framförallt om behovet av ekonomisk stimulans för att på tillgänglighetsområdet möjliggöra ett bättre och mer aktivt kommunalt arbete och kraftfullare statliga och kommunala informations- och vägledningsinsatser. Det handlar också om att förbättra kompetensen genom att stödja utbildnings- och kompetensutvecklingsinitiativ.

Inledning

Redovisningens upplägg

Efter denna inledning följer problem- och åtgärdsbeskrivningen, som är indelad efter vilka åtgärder som föreslås.

I första delen beskriver vi de problem som behöver förtydliganden i både lag och Boverkets föreskrifter.

I andra delen beskriver vi de problem som behöver förtydliganden enbart i Boverkets föreskrifter.

I sista delen redogör vi för andra åtgärder än författningsändringar som vi anser kan påskynda takten i undanröjandet av enkelt avhjälpna hinder.

Uppdrag

Boverkets uppdrag är att lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas för att förtydliga och underlätta genomförandet av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder i 17 kap 21 a § PBL. Enligt uppdraget ska förslagen stärka möjligheterna att nå regeringens målsättning att alla enkelt avhjälpna hinder för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga bör vara åtgärdade före utgången av 2010.

Den 15 september i år redovisade Boverket ett regeringsuppdrag i årets regleringsbrev att göra en uppföljning av föreskrifterna HIN och lämna förslag på åtgärder. De förslag som fördes fram är:

- Politiskt förankrade målsättningar och program i kommunerna, respektive förankring av policy och målsättningar i bolags- och företagsledning
- Bättre kommunala resurser så att man både kan åtgärda inom den egna förvaltningen och bedriva tillsyn
- Aktiv kommunal tillsyn med information och återkommande inspektioner som vid brandinspektioner
- Aktiv kommunal dialog med personliga kontakter för tillsyn och med inriktning på större fastighetsägare
- Bättre utnyttjande från kommuner och fastighetsägare av sakkunniga i tillgänglighet
- Utökad utbildning av sakkunniga i tillgänglighet

- "Upplivelsedagar" och "inspirationsseminarier" för bättre insikter och attityder inom organisationer och företag
- Mer riktad information till allmännyttiga företag och kommuner som ännu inte har kommit igång med åtgärder, samt till stora fastighets- och kapital-förvaltningsföretag

- Aktivare tillsyn av länsstyrelserna över kommunernas insatser.

Några av dessa förslag utvecklas inom denna redovisning, som därför inte avser enbart författningsändringar.

Förslagen om författningsändringar avser, om inget annat anges, enbart förtydliganden inom ramen för de nuvarande bestämmelserna.

Underlag

De oklarheter och andra problem som räknas upp nedan baserar sig på erfarenheter från dels de olika uppföljningar av bestämmelserna om enkelt avhjälpda hinder som genomförts under 2005¹ och i år², dels vårt uppsiktsarbete och olika seminarier och konferenser.

Samrådsmöte

För att diskutera några av de problempunkter som redan hade identifierats och samla in ytterligare relevant underlag ordnade Boverket den 18 september i år ett samrådsmöte. Till mötet bjöds olika aktörer in, från myndigheter, kommuner (både tillsyns- och fastighetssidan), handikapporganisationer och konsulter. Se inbjudan till mötet som Bilaga 1.

Deltagarna uppmanades att framföra kommentarer och synpunkter förbehållslöst. Vid mötet kom det inte fram några direkta "nyheter" utan istället bekräftades i stort sett den bild som vi har av vilka tillämpningsproblem som finns. Diskussionerna vid mötet var väldigt konkreta och förankrade i de tillämpningsområden som deltagarna representerade. Mötet gav sammanfattningsvis ytterligare stöd för de förslag som redovisas i denna rapport.

Oklarheter och andra problem

- Begreppet "lokaler dit allmänheten har tillträde" är oklart.
- Vem som är ansvarig för att enkelt avhjälpda hinder undanröjs är ibland oklart.
- När enkelt avhjälpda hinder ska undanröjas är till viss del oklart.
- Vilken nytta som avses och hur de ekonomiska konsekvenserna ska bedömas är oklart.
- Nyckelparagrafen, 5 § HIN, är svårtillämpad på flera sätt.
- Kommunernas tillsynsroll är oklar och tillsynen alltför begränsad.
- Kompetensen på tillgänglighetsområdet behöver stärkas.

¹ Boverkets dnr 1129-2252/2005

² Boverkets dnr 1122-3805/2007

- Vissa hinder är otydligt beskrivna i föreskrifterna HIN.
- Begreppet "allmän plats" upplevs som alltför flytande.
- Boverket bör informera mer och ge kommunerna mer vägledning.
- Kommunernas arbete behöver bli mer aktivt.

Uppräkningen ska inte uppfattas som en fullständig beskrivning av de problem som vidareförmedlats till oss. Den är begränsad till de oklarheter och andra problem som vi anser måste hanteras på ett eller annat sätt och som vi presenterar förslag om för att helt eller delvis komma till rätta med.

Möjligheten att genom förtydliganden nå regeringens mål

De förslag till författningsändringar som Boverket nu presenterar kommer visserligen att underlätta tillämpningen av bestämmelserna och därmed också öka förutsättningarna för att enkelt avhjälpta hinder undanröjs snabbare. För att det inte ska ställas alltför stora och orealistiska förhoppningar om vad som kan åstadkommas med hjälp av regelförändringar vill vi dock redan inledningsvis betona att de förslag som vi presenterar inte ensamma kommer att medföra att regeringens målsättning om att alla enkelt avhjälpta hinder ska vara undanröjda senast vid utgången av 2010 uppfylls.

Det är inte utformningen av författningsbestämmelserna som utgör det största hindret för att regeringens målsättning ska nås. De stora hindren för att regeringens målsättning ska infrias är enligt vår uppfattning en kombination av bristfällig tillsyn, bristande ekonomisk motivation samt otillräcklig statlig och kommunal information. Antalet hinder som återstår att åtgärda är dessutom alltför omfattande för att det ska vara realistiskt att tro att målet kommer att nås utan att andra mycket omfattande åtgärder vidtas. Det framgår inte minst av den uppföljning som vi redovisade den 15 september i år.

Om betydelsen av tillsyn

Betydelsen av en fungerande statlig och kommunal tillsyn kan inte nog betonas. Det är sannolikt den enskilt viktigaste faktorn för att åstadkomma en bättre regelförfarande och signalerar tydligt att lagstiftaren verkligen är angelägen om att reglerna efterlevs. Bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder aktualiseras dessutom sällan inom ramen för en ansökan om bygglov eller en bygganmälan. Samhällets möjligheter att ha insyn i hur de efterlevs är därför särskilt beroende av att kommunerna bedriver en aktiv tillsyn. Tyvärr fungerar varken länsstyrelsernas eller kommunernas tillsyn särskilt bra idag. En särskild utredare har dock nyligen tillsatts för att bland annat se över bestämmelserna om tillsyn i PBL³. Boverket utgår från att de problem som finns när det gäller tillsyn kommer att åtgärdas framöver och presenterar inga förslag i den delen. Frågan diskuteras dock vidare i nästa del under egen rubrik.

³ Dir 2007:136

Förslag till förtydliganden både i lag och i Boverkets föreskrifter

Begreppet "lokal dit allmänheten har tillträde"

Problem

Begreppet "lokal dit allmänheten har tillträde" är svårtolkat och skapar mycket tolknings- och tillämpningsproblem för ägare, kommuner m fl. Det är förklarligt eftersom det inte finns någon vedertagen och entydig definition av vad som närmare avses med begreppet. I bygglagstiftningen förekommer begreppet förutom i 17 kap 21 a § PBL (1987:10) även i 12 § förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF).

Som Boverket tidigare redovisat i uppföljningen som gjordes 2005⁴ och i de förslag som presenterades samma år⁵ råder det i tillämpningen bl a oklarhet om vilka delar av skollokaler som kan omfattas av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder. Men det råder även oklarhet om hur man ska hantera andra lokaler som allmänheten inte med självklarhet anser riktar sig till dem eller får användas av dem (exempelvis advokatbyråer, körsolor, sjukgymnaster, mäklare, föreningslokaler i bostadsområden). Grundproblemet är att det är svårt att mer precist och exakt bedöma och veta var gränsen går mellan en lokal som allmänheten har tillträde till och andra lokaler; krävs det att allmänheten alltid har tillträde till lokalen eller räcker det att allmänheten har tillträde till den ibland och i så fall hur mycket?

Det är inte rimligt att de som tillämpar bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder ska behöva lägga någon större möda och energi på att fundera på om lokalen ifråga omfattas av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder. Den energin borde istället användas till att fundera på och ta ställning till om det finns enkelt avhjälpna hinder i lokalen och att undanröja dem.

Bedömning

Det ligger i sakens natur att den här typen av begrepp aldrig kan förklaras fullt ut genom författningsbestämmelser utan successivt måste utmejslas genom rättspraxis. Det gäller t ex för lokaler i skolor där lokalerna kan användas på många olika sätt och ibland är att betrakta som lokaler som allmänheten har tillträde till och ibland inte. För att åstadkomma bättre tillgänglighet i de lokaler i skolor som inte med självklarhet är att betrakta som lokaler dit allmänheten har tillträde, anser vi att det är en mer framkomlig väg att i speciallagstiftning för respektive verksamhet ställa krav på dessa. Sådan speciallagstiftning finns t ex i Lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Ett exempel på förhållanden som skulle behöva regleras tydligare i sådan speciallagstiftning är möjligheten

⁴ Boverkets dnr 1129-2252/2005

⁵ Boverkets dnr 1122-4232/2005

för föräldrar med funktionsnedsättningar att kunna delta i sina barns skolverksamhet.⁶

Boverket anser dock att det finns starka skäl som talar för att begreppet "lokaler dit allmänheten har tillträde" så långt det är möjligt ska klargöras genom en definition. Eftersom begreppet förekommer på andra områden i bygglagstiftningen bör det definieras generellt.

Vi har tidigare föreslagit att ett sådant tydliggörande av begreppet "lokaler dit allmänheten har tillträde" ska göras direkt i PBL eller i särskild förordning. Detta grundar sig dels på att Boverket inte har bemyndigande att definiera begreppet, men framförallt på att det i praktiken väger tyngre med ett klargörande på högre nivå än myndighetsföreskrifter. En fördel med att placera definitionen direkt i PBL är att det då är möjligt att knyta vägledande förarbetsuttalanden till den.

För att ytterligare förbättra möjligheterna att komma åt tillämpningsproblemen krävs dock av allt att döma även en konkret exemplifiering av vilka lokaler som avses. Det kan lämpligen göras av Boverket i form av allmänna råd till den föreslagna definitionen och som i stor utsträckning kan ta avstamp i de skrivningar som finns i vår idébok "Enklare utan hinder"⁶.

Förslag

Boverkets förslag till definition av begreppet "lokaler dit allmänheten har tillträde" i 17 kap 21 a § PBL redovisas senare under denna huvudrubrik tillsammans med de övriga författningsändringar som vi föreslår.

Ansvar

Problem

I 17 kap 21 a § PBL anges inte vem som ansvarar för att ett enkelt avhjälpade hinder undanröjs. Enligt en grundläggande princip i PBL är det, om inget annat anges, den som äger det som en bestämmelse avser eller ett krav riktar sig till som ansvarar för att bestämmelsen följs och kravet uppfylls. Det är således ägaren av en lokal dit allmänheten har tillträde och ägaren av allmänplatsmark som ansvarar för att ett enkelt avhjälpade hinder undanröjs. Det är också ägaren som kommunen ska vända sig till och ingripa mot om hindret inte undanröjs. Principen är logisk, framförallt när det gäller bestämmelser som griper in i befintliga miljöer med tillbakaverkande kraft, eftersom det bara är ägaren som fullt ut råder och rättsligt förfogar över byggnaden eller marken och därmed har bäst möjligheter att undanröja hindret.

I den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om enkelt avhjälpade hinder är det dock inte alldeles enkelt att fullt ut få genomslag för denna grundläggande princip. Det beror i viss utsträckning på att det i förarbetena till lagstiftningen, prop 2000/01:48 s 11 – 12 anges att det vid rimlighetsbedömningen ska tas hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägare, lokalhållare och näringsidkare. Detta har av många tolkats som att de ekonomiska konsekvenserna för andra än ägaren av

⁶ ISBN 91-7147-857-4

lokalen eller allmänplatsmarken ska beaktas och har gjort ansvarsfrågan grunlig. Boverkets föreskrifter, som bygger på dessa förarbetsuttalanden, är utformade på samma sätt.

Bedömning

Att det hos tillämparna råder oklarhet om vem som är offentligrättsligt ansvarig för att undanröja ett enkelt avhjälpt hinder kan i viss mån hanteras genom intensifierad information.

Boverket anser dock att det finns skäl att även i regelform uttryckligen förtydliga att PBL:s bestämmelser och krav, d v s även bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder, om inget annat anges avser ägaren av det som bestämmelserna och kraven riktar sig till. Det blir då otvetydigt att det är ägaren av en lokal dit allmänheten har tillträde eller allmänplatsmark som alltid är ansvarig för att enkelt avhjälpta hinder undanröjs och att detta gäller oberoende av vilka civilrättsliga avtal som finns mellan ägaren och hyresgäster m fl.

Det optimala vore att en sådan bestämmelse införs generellt i PBL. Vi inser dock att detta kräver ytterligare överväganden och föreslår därför att förtydligandet sker direkt i 17 kap 21 a § PBL. Ett sådant förtydligande kan då kombineras med förarbetsuttalanden och med de övriga förändringar av 17 kap 21 a § PBL som vi föreslår nedan. Utöver detta förslag om förtydligande direkt i PBL avser vi att göra förändringar i verkets föreskrifter om enkelt avhjälpta hinder (5 § HIN) i syfte att bland annat förtydliga vem som är ansvarig.

Förslag

Boverkets förslag till ändring och komplettering av 17 kap 21 a § PBL i dessa delar redovisas senare under denna huvudrubrik tillsammans med de övriga författningsändringar som vi föreslår.

När ska ett enkelt avhjälpt hinder avhjälpas?

Problem

I bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder anges det inte uttryckligen *när* ett hinder ska undanröjas. Det innebär enligt grundläggande principer i PBL att det ska åtgärdas omedelbart. Samtidigt anger regeringen i förarbetena till bestämmelserna (prop 2000/01:48 s 12) följande.

"Regeringen anser inte heller att det i lagstiftningen bör preciseras den tidpunkt vid vilken åtgärderna ska vara genomförda. Det är emellertid regeringens uppfattning att aktörerna bör få en rimlig tid på sig för att vidta erforderliga åtgärder och att åtgärderna bör ha genomförts senast vid utgången av år 2010".

Förarbetsuttalandena signalerar med andra ord mycket tydligt att enkelt avhjälpta hinder kan undanröjas senare. I lagstiftningen anges dock inte något om *att* eller *under vilka förutsättningar* som ett undanröjande kan senareläggas. Boverket har försökt att nyansera regeringens förarbetsuttalanden i ett allmänt råd till 5 § HIN. Där anges att enkelt avhjälpta hinder får undanröjas senare under förutsättning att man i en plan

anger vilka skäl som finns för att inte göra det omedelbart och om man i planen anger när hindret kommer att undanröjas.

I den praktiska tillämpningen har dock detta i viss mån dubbla budskap skapat förvirring om när ett enkelt avhjälpt hinder senast ska undanröjas. Det har i sin tur starkt bidragit till att de enkelt avhjälpta hindren inte undanröjs i den takt de borde för att regeringens mål ska kunna uppnås. Det har också bidragit till att försvåra för kommunerna att bedriva en kraftfull tillsyn. Mycket talar därmed för att det behöver förtydligas när ett enkelt avhjälpt hinder ska undanröjas och under vilka förutsättningar tidpunkten kan senareläggas.

Bedömning

Det har nu gått snart fyra år sedan Boverkets föreskrifter (HIN) trädde ikraft. De som berörs av lagstiftningen har därmed haft relativt sett god tid på sig att planera för när hindren ska undanröjas. Det tillsammans med utfallet av de uppföljningar som har genomförts talar enligt vår uppfattning för att möjligheterna att senarelägga undanröjandet bör snävas in. Samtidigt behöver det förtydligas under vilka förutsättningar som senareläggning kan ske. Enligt vår uppfattning bör det vara möjligt om de praktiska konsekvenserna bedöms bli svåra för ägaren att hantera om hindren hade behövt undanröjas omedelbart. Ägare av många lokaler med hinder kan av logistiska skäl ha svårt att undanröja alla på en gång och bestämmelserna behöver därför ge större utrymme för ett mer systematiskt arbetssätt.

Vi har även övervägt om det i lagstiftningen bör införas en tidpunkt då alla enkelt avhjälpta hinder senast måste vara undanröjda. Vi bedömer dock att det av flera skäl inte är lämpligt. För det första är lagstiftningen om enkelt avhjälpta hinder i viss utsträckning en "förvaltningslagstiftning" som även ska gälla för enkelt avhjälpta hinder som uppkommer efter 2010. För det andra är förekomsten av enkelt avhjälpta hinder inte statisk. I befintliga miljöer upphör och tillkommer enkelt avhjälpta hinder över tiden. Dessutom kan bedömningen av ett och samma hinder variera; ett hinder som idag inte bedöms som enkelt avhjälpt med hänsyn till nyttan eller förutsättningarna på platsen kan senare bedömas vara det om nyttan eller förutsättningarna på platsen ändras.

Det är alltså viktigt att ägare av lokaler dit allmänheten har tillträde och ägare av allmänplatsmark återkommande och kontinuerligt inventerar och bedömer om det finns enkelt avhjälpta hinder. Denna lite speciella karaktär hos lagstiftningen om enkelt avhjälpta hinder har inte kommit tillräckligt till uttryck i vare sig PBL eller i Boverkets föreskrifter. Vi återkommer till den frågan nedan under rubriken "17 kap 21 a § PBL, 2 och 5 § HIN".

Mot denna bakgrund ser Boverket att det är förenat med betydande svårigheter att i PBL införa en tidpunkt då enkelt avhjälpta hinder senast ska undanröjas. Förtydligandet bör istället inriktas på att slå fast en huvudregel om att enkelt avhjälpta hinder ska undanröjas när de uppkommer och reglera under vilka förutsättningar undanröjandet kan senareläggas. Med hänsyn till hur förarbetena till den nuvarande lagstiftningen är utformade måste förtydligandet ske i PBL och förenas med nya förarbetsuttalanden som nyanserar de som gjordes när de nuvarande bestämmelserna infördes. Vi bedömer att detta förslag, om det genomförs, kommer att skicka en mycket tydlig signal till alla berörda och avsevärt

påverka möjligheterna att öka takten i undanröjandet av enkelt avhjälpna hinder.

Förslag

Boverkets förslag till ändring och komplettering av 17 kap 21 a § PBL i dessa delar redovisas senare under denna huvudrubrik tillsammans med de övriga författningsändringar som vi föreslår.

Faktorer vid enkelhetsbedömningen

Problem

Enligt förarbeten till bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder och 5 § HIN ska man vid bedömningen av om ett hinder är enkelt att avhjälpa ta hänsyn till:

- nyttan av att hindret undanröjs,
- förutsättningarna på platsen,
- de ekonomiska konsekvenserna.

I den praktiska tillämpningen är det framförallt den första och sista bedömningsfaktorn som orsakar bekymmer.

När det gäller nyttan av att hindret undanröjs är många frågande till om det är samhällsnyttan eller nyttan för personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter som avses.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna så råder det oklarhet om ifall konsekvenser för andra än ägaren ska vägas in.

Utöver dessa oklarheter anser vi att bedömningsfaktorererna är av olika karaktär. De ekonomiska konsekvenserna blandas ibland på ett olyckligt sätt ihop med de övriga bedömningsfaktorererna och tar ofta överhand vid enkelhetsbedömningen.

Bedömning

Boverket anser att det bör vara nyttan för personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter som ska ha betydelse vid bedömningen av om ett hinder är enkelt att avhjälpa och att det bör klargöras direkt i 17 kap 21 a § PBL.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna så föreslår vi att det ska förtydligas att det är konsekvenserna för ägaren och ingen annan som ska bedömas. Detta är kopplat till att det är ägaren som har ansvar för att uppfylla kraven, se resonemang tidigare under Ansvar. Vi förstår också ett förtydligande om att de, istället för att vara en faktor vid bedömningen av om ett hinder är enkelt avhjälp, bör vara en faktor för att bedöma om undantag från kravet ska kunna göras. Det bör ankomma på ägaren att visa att de ekonomiska konsekvenserna är orimligt betungande för att undantag ska få göras.

Förslag

Boverkets förslag till ändring och komplettering av 17 kap 21 a § PBL i dessa delar redovisas senare under denna huvudrubrik tillsammans med de övriga författningsändringar som vi föreslår.

Kommunernas tillsynsroll och tillsynens omfattning

Problem

Som framgår ovan under "Inledning" har kommunerna en nyckelroll när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder. De är å ena sidan tillsynsmyndighet och myndighetsutövare, å andra sidan ägare av många lokaler och platser som bestämmelserna avser. Att kommunerna hanterar dessa båda roller på rätt sätt är avgörande för genomslaget av bestämmelserna. Om kommunerna inte föregår med gott exempel i egenskap av ägare skickar det fel signaler till andra ägare och försvårar ett mer offensivt tillsynsarbete. Ett offensivt tillsynsarbete är dessutom extra viktigt när det gäller bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder eftersom de sällan blir föremål för bygglov eller bygganmälan.

Mycket tyder dock på att kommunernas tillsyn är alltför begränsad, ostrukturerad och tandlös. Detta beror på flera saker, bland annat resursbrist, kunskapsbrist och en oklar tillsynsuppgift.

Bedömning

Boverket utgår ifrån, vilket framgick tidigare, att regeringen, med utgångspunkt från befintliga och kommande utredningsförslag, kommer att ge länsstyrelserna och kommunerna en tydligare tillsynsroll och förbättra förutsättningarna för en tillsyn i tillräcklig omfattning. Vi presenterar därför inte några sådana förslag. Vi vill dock i sammanhanget lyfta betydelsen av tydliga bestämmelser som en förutsättning för att kommunerna ska kunna genomföra en effektiv tillsyn.

Kommunens roll i övrigt kommenteras mer senare under rubriken "Behov av ekonomisk stimulans".

17 kap 21 a § PBL, 2 och 5 §§ HIN

Som framgår ovan anser Boverket att 17 kap 21 a § PBL och de förarbetsuttalanden som finns till denna bestämmelse behöver förtydligas, ändras och nyanseras i följande avseenden:

- Begreppet "lokaler dit allmänheten har tillträde".
- Ansvaret
- När ett hinder ska undanröjas och förutsättningarna för senareläggning.
- Lagstiftningens karaktär av "löpande förvaltningslagstiftning".
- Bedömningsfaktorerna vid enkelhetsbedömningen.

I 5 § HIN har Boverket samlat de krav och vägledningar som idag gäller för bedömningen av om ett hinder är enkelt att avhjälpa och under vilka förutsättningar som det går att senarelägga ett undanröjande. Eftersom 17 kap 21 a § PBL inte innehåller några bestämmelser om detta och lagen inte kompletteras av någon förordningsbestämmelse i sak utgör 5 § HIN en nyckelparagraf för tillämpningen och genomslaget av bestämmelserna. Tyvärr så har det visat sig att 5 § HIN inte är alldeles lätt att tillämpa och

många av de frågor som uppstår vid tillämpningen besvaras inte. Som framgår av beskrivningen och förslagen ovan beror detta i viss utsträckning på brister i 17 kap 21 a § PBL och på uttalanden som gjorts i förarbetena. Av bl a det skälet anser vi att mer av regleringen av enkelt avhjälpta hinder bör ske direkt i PBL.

Boverkets samlade förslag till ny utformning av 17 kap 21 a § PBL

Mot bakgrund av de problem som finns när det gäller tillämpningen av enkelt avhjälpta hinder och de resonemang som förts ovan föreslår vi att 17 kap 21 a § PBL ska få en ändrad lydelse.

Istället för lydelsen i gällande lag:

"I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall enkelt avhjälpta 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.

föreslår Boverket förslag följande lydelse:

"I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall ägaren av byggnaden eller platsen undanröja enkelt avhjälpta hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga när de uppkommer.

Vid bedömningen av om hinder är enkelt avhjälpta ska hänsyn tas till förutsättningarna på platsen och den nytta som personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga har av att hindren undanröjs.

Om det föreligger betydande praktiska skäl mot att undanröja enkelt avhjälpta hinder när de uppkommer får hindren undanröjas senare.

Enkelt avhjälpta hinder behöver inte undanröjas om de ekonomiska konsekvenserna för ägaren blir orimligt betungande.

Med lokaler dit allmänheten har tillträde avses privat och offentligt ägda lokaler som i inte obetydlig omfattning riktar sig till eller används av allmänheten.

I föreskrifter meddelade med stöd av denna lag får närmare anges i vilken utsträckning som hinder ska undanröjas och under vilka förutsättningar undanröjande får senareläggas.

Ändring av 2 och 5 §§ HIN

På grund av de föreslagna förändringarna i 17 kap 21 a § PBL avser Boverket slutligen att ändra 2 och 5 §§ HIN. Till 2 § tillkommer ett allmänt råd och 5§ ändras på så sätt att innehållet i den nuvarande 5 § HIN delas upp i en ändrad 5 § och ny 5 a §. Den ändrade 5 § kommer att innehålla föreskrifter och allmänna råd om enkelhetsbedömningen och undantagsmöjligheten, medan den nya 5 a § kommer att innehålla föreskrifter och allmänna råd om senareläggningensmöjligheten.

Förtydliganden i Boverkets föreskrifter

Behovet av stärkt kompetens

Problem

En mycket viktig och kanske avgörande faktor för att få genomslag för en lagstiftning av den typ som bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder utgör är att de som tillämpar den har tillräcklig kompetens. Idag finns det kompetensbrister på tillgänglighetsområdet och det försvårar ett snabbare undanröjande av de enkelt avhjälpna hindren. Det framgår framför allt av inkomna synpunkter, både på samrådsmötet inom detta uppdrag och i andra sammanhang.

En synpunkt som ofta återkommer är behovet av certifiering av sakkunniga kontrollanter för tillgänglighet. Behovet handlar om att man i kommunerna vill kunna säkra vilken kompetens som behövs för att göra bedömningar av tillämpningen av tillgänglighetskraven enligt bygglagstiftningen.

Sakkunnigkontroll kan utföras som en del av den kontroll som beslutas i kontroll- och tillsynsprocessen enligt 9 kap PBL. Men åtgärder som görs för att undanröja enkelt avhjälpna hinder är sällan byggnämmandepfiktiga. Sådan sakkunnigkontroll är alltså sällan aktuell när det gäller dessa bestämmelser. Ägare, projektörer, utförare och kommuner kan ändå behöva tillgång till personer med god kunskap i tillgänglighet för att göra de bedömningar och avvägningar som behövs, t ex vid tillämpningen av HIN. En certifiering av sakkunniga kontrollanter ger också en möjlighet att lägga fast vilken kunskap och kompetens som behövs för att göra sådana bedömningar. En person som blir certifierad är dokumenterat kunnig på området. Dessa personer skulle då kunna bistå med sin kunskap även i andra processer än kontroll- och tillsynsprocessen. En certifiering av sakkunniga kontrollanter skulle därmed kunna bidra till att stärka tillgänglighetskompetensen allmänt sett genom att man underlättar för ägare, projektörer, utförare och kommuner att fastställa att de personer man anlitar har rätt kompetens.

Stärkt tillgänglighetskompetens kan alltså bidra till att målet om ett samhälle tillgängligt för alla kan nås.

Bedömning och planerad åtgärd

Boverket påbörjade redan under våren 2006 ett arbete med att ta fram föreskrifter för certifiering av "sakkunniga kontrollanter tillgänglighet". Andra högprioriterade arbetsuppgifter har dock medfört att arbetet inte har kunnat fortsättas och slutföras. Vi bedömer att det arbetet nu kan intensifieras. När föreskriften har trätt i kraft kan själva certifieringen sedan göras av ackrediterade kontrollorgan.

Föreskrifterna HIN

I detta avsnitt behandlas vissa av hinderföreskrifterna medan 2 och 5 §§ har behandlats i första delen under egen rubrik.

Det är få av de kommentarer och synpunkter som har framförts som gäller innehållet i uppräkningsdelen av hinder i 6-18 §§. Men det finns ett behov av en allmän översyn och revidering av HIN och Boverket har nu i och med resultatet från uppföljningen och de frågor vi löpande får om föreskrifterna ett bättre underlag för att göra denna översyn.

Vi avser därför att utifrån dessa underlag göra kompletteringar och omformuleringar av föreskrifterna i vissa avseenden. Detta arbete beskrivs inte i sin helhet i denna rapport.

Vissa hinder avhjälps dock i mindre omfattning än andra hinder, vilket bl a kan bero på att de i föreskrifterna beskrivs med formuleringar och innehåll som gör att de upplevs som mindre tydliga. Nedan kommenteras dessa föreskrifter närmare.

Ljudmiljö (8 §)

Problem

När det handlar om uppenbara brister i ljudmiljön kan de åtgärder som nämns i det allmänna rådet vara enkla att genomföra, som t ex att montera absorberer i tak eller på vägg. Men att bedöma mer komplicerade ljudmiljöer som ska fungera både för "normalhörande" och för personer med hörselnedsättningar är svårare och i många fall behövs insatser av personer med akustisk specialkompetens. Akustiker kan också behövas för att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att öka hörbarheten. Dessa svårigheter medför att hinder i form av brister i ljudmiljön i många fall inte åtgärdas.

Bedömning och planerad åtgärd

Det är svårt att åstadkomma konkreta allmänna råd om hinder i form av brister i ljudmiljön, som är lika tydliga som till de övriga kraven i föreskrifterna. Men Boverket anser att sådana förtydliganden behövs och kommer att göra en översyn av på vilka sätt det kan ske.

Belysning (9 § och 15 §)

Problem

Liksom när det gäller uppenbara brister i ljudmiljön kan uppenbara brister i belysningen i många fall vara ett självklart enkelt avhjälpt hinder. Sådana hinder kan t ex undanröjas genom att komplettera med extra belysningsarmaturer, att flytta lampor eller att blanda av ett besvärligt motljus från ett fönster. Men i andra sammanhang kan det vara såpass svårt att bedöma vilka åtgärder som behövs för att förbättra ljusmiljön att detta inte låter sig göras med enkla insatser.

Bedömning och planerad åtgärd

Liksom för hinder i ljudmiljön är det svårt att åstadkomma konkreta allmänna råd om hinder i ljusmiljön. Dagsljus och artificiellt ljus samverkar, färgsättningen påverkar. Men Boverket anser att sådana

förtydliganden behövs och kommer att göra en översyn av på vilka sätt det kan ske.

Fast Inredning (11 §)

Problem

Det har framförts kritik mot utformningen av det allmänna rådet till denna föreskrift. Kritiken går ut på att rådet delvis behandlar egendom som vanligtvis är lös egendom, vilken inte omfattas av bygglagstiftningen.

Bedömning och planerad åtgärd

En grundläggande princip för bygglagstiftningen är att den endast omfattar fast egendom så som den definieras i 2 kap 2 § jordabalken. För att undvika risk för missförstånd om denna grundläggande princip avser Boverket att utforma det allmänna rådet till föreskriften på ett annat sätt.

Kontrast – och varningsmarkeringar ute (13 §)

Problem

Skrivningarna om kontrastmarkering i det allmänna rådet till denna föreskrift uppfattas som alltför omfattande.

Bedömning

Forskning pågår kring hur man bäst utformar miljön så att den blir tydlig för synskadade. Exempelvis har man kunnat konstatera att naturliga ledstråk fungerar bättre än konstgjorda (t ex stråk av taktila plattor). Boverket anser att det finns skäl att se över föreskriften, men eftersom den pågående forskningen inte ännu har lett fram till nya klargöranden är det lämpligt att avvakta resultatet av den.

Skyltning (8 § och 14 §)

Problem

Vägledning saknas om vilka skyltar som omfattas av föreskriften (alla skyltar?!). Av synpunkterna att döma vållar detta störst problem för skyltning ute. Som jämförelse kan nämnas att i ALM används begreppet "nödvändiga informationsskyltar" och i förslaget till reviderade föreskrifter i avsnitt 3 i Boverkets byggregler används begreppet "orienterande skyltar".

Bedömning och planerad åtgärd

Boverket anser att det behöver förtydligas vilka skyltar som omfattas av föreskrifterna. Vi kommer att göra en översyn av på vilka sätt ett sådant förtydligande kan göras.

Andra åtgärder än författningsändringar

Begreppet "allmän plats"

Problem

Bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder avser bland annat *allmänna platser*. Begreppet "allmän plats" upplevs av många som oklart. Problematiken är annorlunda än för begreppet "lokaler dit allmänheten har tillträde". En förutsättning för att mark ska vara *allmän plats* är att marken har redovisats som sådan i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Många har svårt att förstå att det finns platser som upplevs som allmänna men som inte betraktas som "allmän plats" enligt bestämmelserna eftersom de inte betecknas som sådan i en detaljplan. Bra exempel på detta är Sergels torg och Drottninggatan i Stockholm. Även om det är förhållandevis enkelt att kontrollera hur det förhåller sig genom att kontakta kommunen upplevs ändå begreppet som flytande och icke enhetligt. Det upplevs också som ologiskt att bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder är knutet till ett så överskådligt begrepp. Denna problematik har Boverket redovisat i en skrivelse till PBL-kommittén och regeringen 2005⁷.

Bedömning

Begreppet som sådant är således precist och lätt att tolka. Vi anser därför inte att det finns skäl att föreslå att begreppet ska förtydligas i författning.

Däremot anser vi att det kan ifrågasättas om begreppet "allmän plats" är rätt begrepp för att avgränsa var enkelt avhjälpna hinder måste undanröjas. Det är som sagt inte ovanligt att mark av "allmänplatsliknande" karaktär inte är allmän plats och därmed inte omfattas av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder. Den nuvarande kopplingen till allmän plats upplevs därför av många som ologisk och överskådlig och kan därmed riskera att undergräva förtroendet för bestämmelserna.

Förslag

Boverket anser att regeringen bör överväga om reglerna kan kopplas till något annat begrepp än "allmän plats".

Enkelt avhjälpna hinder i anslutning till lokaler dit allmänheten har tillträde

Problem

Det är inte ovanligt att det finns hinder i anslutning till byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde. Det kan t ex vara så att gångvägen från en parkeringsplats fram till en kyrka, butik, mm utgör ett hinder för personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter. Om

⁷ Boverkets dnr 4012-3516/2005

gångvägen inte utgör allmänplatsmark, vilket den oftast inte gör, ställs det i lagstiftningen om enkelt avhjälpna hinder inte krav på gångvägen fram till lokalen.

Bedömning och förslag

Boverket vill lyfta frågan om detta inte är en brist i lagstiftningen som hindrar en snabbare utveckling mot ett samhälle tillgängligt för alla. Vi anser att regeringen bör överväga att ställa krav på miljön i anslutning till lokaler dit allmänheten har tillträde.

Behov av ekonomisk stimulans

Problem

En inte oväsentlig del av de svårigheter som finns för att få genomslag för bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder beror på ekonomiska faktorer. Boverket anser att regeringen bör överväga möjligheterna att genom ekonomisk stimulans påskynda arbetet med att undanröja enkelt avhjälpna hinder, med syfte att nå målet om ett tillgängligt samhälle för alla. Vi anser dock av flera skäl att det inte är lämpligt att införa ekonomisk stimulans till ägarna av lokaler och mark med enkelt avhjälpna hinder. Skälen framgår av den skrivelse med förslag som Boverket presenterade 2005⁸.

Däremot ser vi framförallt tre områden där förbättringar kan åstadkommas genom ekonomisk stimulans och där sådana kan leda till att enkelt avhjälpna hinder undanröjs i en snabbare takt. Det är på informationsområdet, utbildnings- / kompetensutvecklings-området och på det kommunala området. På det kommunala området handlar det om ett mer aktivt tillgänglighetsarbete. Initiativ på dessa områden stupar ofta på att det saknas tillräckliga ekonomiska medel för att genomföra dem. Ekonomisk stimulans på dessa områden skulle kunna få en god effekt.

Vi anser därför att regeringen bör överväga om det är möjligt att införa sådan ekonomisk stimulans för information, utbildning / kompetensutveckling och mer aktivt kommunalt arbete för att påskynda arbetet med att undanröja enkelt avhjälpna hinder.

Information

Bedömning

Behovet av information är stort - för den här typen av tillbakaverkande bestämmelser med krav på befintliga lokaler och befintlig mark är behovet av information dessutom större än för andra bestämmelser på byggområdet. Boverket har visserligen i jämförelse med annat avsatt relativt sett mycket resurser och tid på att föra ut bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder och göra dem kända. Men för att underlätta genomförandet av enkelt avhjälpna hinder anser vi att kompletterande informationsinsatser är nödvändiga.

Om de förslag som vi nu presenterar genomförs måste det också kombineras med en kraftfull informationsinsats. Det kan ske genom

⁸ Boverkets dnr 1122-4232/2005

konferenser och seminarier men även genom skriftligt och elektroniskt informationsmaterial. För detta behöver Boverket särskilda medel.

Behovet av information beskrivs vidare nedan, under egen rubrik.

Utbildning och kompetensutveckling

Bedömning

Idag finns det intresse från flera håll att starta utbildningar m.m. om tillgänglighet. Ökad kunskap och förståelse / insikt är en viktig faktor för att påverka arbetet. För att utbildningsinitiativ ska kunna realiseras krävs det ofta att de stöts ekonomiskt. Boverket har idag inte någon möjlighet att ekonomiskt stödja sådana initiativ. Vi anser dock att det borde finnas möjlighet att göra det i någon form.

En mer aktiv kommun

Bedömning

Av den nyligen genomförda uppföljningen⁹ ser vi att undanröjandet av enkelt avhjälpta hinder fungerar mer framgångsrikt i de kommuner där man bedriver en aktiv uppsökande verksamhet, med information och kunskapsspridning som en viktig del. Att frågan är förankrad hos de styrande politikerna är en viktig förutsättning. Samtidigt framgår det av uppföljningen att det fortfarande är många inom gruppen fastighetsägare som inte känner till bestämmelserna. Tidigare informationsinsatser från Boverket har visat att gruppen fastighetsägare är svår att nå.

Det är alltså viktigt att kommunen internt och utåt, gentemot andra ägare av lokaler dit allmänheten har tillträde och allmänplatsmark, arbetar på ett stimulerande, stödjande och offensivt sätt. En aktiv kommun kan betraktas som en sorts "vidareutbildare". Genom att ekonomiskt stötta kommuner som anställer tillgänglighetsrådgivare och/eller antar särskilda tillgänglighetsprogram kan förutsättningarna för ett sådant arbete öka.

Behov av information

Problem

Regelförändringar kan lösa vissa otydlighetsproblem, men som påpekats tidigare är detta endast en del av de insatser som behövs. Bristen på kunskap är fortfarande ett stort hinder mot att tillgänglighetsåtgärderna enligt HIN vidtas. Väl avpassad information är ett minst lika viktigt verktyg som lagstiftning. Vi vet att bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder har inneburit och innebär att tillgänglighetsfrågan "kommer upp på dagordningen" och att kännedomen om behovet av tillgänglighetsåtgärder ökar. Bestämmelserna har alltså en viktig pedagogisk kraft. Det gäller att använda sig av den.

De områden där vi framför allt ser behov av kunskapshöjande insatser är:

- Kännedomen om bestämmelserna rent allmänt, huvudsakligen för gruppen fastighetsägare.

⁹ Boverkets dnr 1122-3805/2007

- Goda arbetsmetoder för tillsyn och anmälanhantering i kommunerna
- Bedömningarna enligt 5 §
- Begreppet "allmän plats"
- Gränsdragningen mellan olika bestämmelser

Insatser kan genomföras i lite olika form beroende på hur problemet ser ut och vem insatserna riktar sig till.

Kännedom om bestämmelserna

Insatser för att öka kännedom hos fastighetsägare om bestämmelserna behandlas under rubriken "En mer aktiv kommun" ovan.

Goda arbetsmetoder för tillsyn och anmälanhantering

Bedömning

Vikten av en väl fungerande tillsyn i kommunerna har beskrivits tidigare (under egen rubrik). Önskemål om stöd till kommunerna i form av information om goda arbetsmetoder för tillsyn och anmälanhantering har framförts i den nyligen genomförda uppföljningen¹⁰. En gissning är att kommunerna också kommer att få ett ökat antal anmälningar om att enkelt avhjälpna hinder inte undanröjts när vi närmar oss 2010. Dessutom är bestämmelserna en "förvaltningslagsstiftning", som vi påpekar i samband med problemen kring 5 § HIN, vilket innebär att kommunerna behöver rutiner för återkommande inventering och tillsyn. Det är vår uppfattning att kommunerna behöver uppmärksammas på detta.

Informationen kan föras ut på seminarier/konferenser och som skriftligt och/eller elektroniskt informationsmaterial (på webbplats).

Bedömningarna enligt 5 §

Planerad åtgärd

Även om de förtydliganden av bestämmelserna som vi föreslår ovan genomförs så kommer inte alla problem i tillämpningsskedet att lösas. Den avgörande bedömning som måste göras kräver ett antal ställningstaganden där vägledning behövs, både för lokal- och platsägare och för kommunernas tillsyn. Idéboken "Enklare utan hinder"¹¹, som kom 2005, innehåller framför allt goda exempel kring åtgärdandet av själva hindren. Boken har fått stort genomslag och många uppger att den utgör ett mycket bra stöd i arbetet. En exempelsamling, en "Enklare utan hinder del 2" kan lämpligen tas fram. Den skulle kunna beskriva goda exempel kring arbetsprocesserna och rutiner för hanteringen av bestämmelserna. Under de år som har gått sedan idéboken togs fram har framgångsrikt arbete genomförts framför allt i flera kommuner men även hos fastighetsägare. Exempel från detta arbete och på de bedömningar man gjort skulle kunna beskrivas konkret med kommentarer, på liknande sätt som man har gjort i den ursprungliga idéboken.

¹⁰ Boverkets dnr 1122-3805/2007

¹¹ ISBN 91-7147-857-4

Begreppet allmän plats

Planerad åtgärd

Som beskrivits tidigare finns det en del oklarheter i användningen av begreppet allmän plats men ändå inte skäl att föreslå att begreppet ska förtydligas i författning. För att reda ut en del av oklarheterna för aktörerna skulle lämpligen en vägledning för tillämpningen kunna tas fram. Det kan vara en broschyr om "Enkelt avhjälpna hinder på allmänna platser", liknande den som redan finns om lokaler och som riktar sig till fastighetsägare¹².

Gränsdragningen mellan olika bestämmelser

Planerad åtgärd

Inom området fysisk tillgänglighet finns några olika bestämmelser där kraven inte är formulerade på samma sätt eller t o m har lite olika omfattning. Detta upplevs av många som förvirrande. Det handlar om bestämmelserna i HIN, ALM, byggreglerna BBR, ändringsråden BÅR och Handisams Riktlinjer för tillgänglighet. Man ser också gränsdragningsproblem vid tillämpningen.

Problemet är dock inte unikt för dessa bestämmelser. Att ett sakområde berörs av flera olika lagstiftningar är inte ovanligt. Eftersom de olika föreskrifterna / råden är kopplade till olika lagar eller förordningar är det inte alltid möjligt att ha samma kravnivå när man kommer ner till detaljer. Här blir det återigen tydligt att behovet av information är stort. I denna frågeställning är det viktigt att betona att det är ett och samma mål som ska nås – ökad tillgänglighet – men de medel man har att tillgå i form av regler för att nå målet kan se olika ut beroende på sammanhanget.

¹² "Enkelt avhjälpna hinder – broschyr för fastighetsägare", Boverket 2005

Konsekvenser

Utredningar

I samband med att föreskrifterna HIN togs fram 2003 redovisade Boverket konsekvenser i Konsekvensbeskrivning och Småföretagaranalys¹³. Skattningar av kostnadsnivåer till följd av krav på undanröjande av enkelt avhjälpta hinder hade även dessförinnan redovisats i rapporterna "Delaktighet för alla"¹⁴ och "Tillgängligheten i den offentliga miljön"¹⁵.

Konsekvenser

Generellt sett kan man säga att de konsekvenser som beskrivits redan tidigare inte är beroende av när i tiden de inträffar, dvs det förhållande att många åtgärder utförs sent in på målaråret 2010 - eller t o m efter det - påverkar inte konsekvenserna som sådana. De skattningar av kostnader som har gjorts är också framtagna med utgångspunkten att de enkelt avhjälpta hinder som man har kunnat bedöma bör undanröjas verkligen åtgärdas.

I detta uppdrag föreslår vi förtydliganden av bestämmelserna med syfte att stärka möjligheterna att nå regeringens målsättning att hinder ska vara undanröjda år 2010. Uppföljningar som Boverket gjort 2005 och 2007 visar att mycket arbete kvarstår. Man kan då också anta att de konsekvenser som utretts i samband med att bestämmelserna infördes inte har uppstått i den utsträckning som man då bedömde. Om de föreslagna förtydligandena genomförs kommer det enligt vår uppfattning att medföra att enkelt avhjälpta hinder kommer att åtgärdas i större utsträckning och i snabbare takt, alltså som intentionen var när bestämmelserna infördes.

Något som dock möjligen kan påverkas av att åtgärderna snabbas på är att möjligheterna att utnyttja s.k. passa-på-planering kan försämrats. Resonemangen kring passa-på-planering har beskrivits i utredningarna som nämns ovan.

Vilka konsekvenser avses?

De förslag som omfattas av de ovan nämnda konsekvensutredningarna är förslagen till förtydliganden i PBL och i HIN, som revideras till följd av de föreslagna ändringarna. När certifieringsregler för sakkunniga tillgänglighet införs kommer dessa att konsekvensutredas särskilt.

¹³ Dnr 10812-3416/2001

¹⁴ Regeringsuppdrag M2000/2750/Hs

¹⁵ Boverkets rapport 1996:8

11

1

1

1

1