
Revisionsrapport

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning – enkelt avhjälpna hinder

Kristina Hermansson, Revisionskonsult

Fredrik Anderberg, Revisionskonsult

December 2011



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Metod och avgränsningar	2
2.3	Begrepp	2
3	Yttre ramverk för granskning	3
4	Resultat av granskningen	3
4.1	Tillgänglighetsarbetets organisation och verksamhet	3
4.1.1	Kommunstyrelse	4
4.1.2	Omsorgsnämnd	4
4.1.3	Teknisk nämnd	5
4.1.4	Byggnadsnämnd	5
4.2	Planering och genomförande av tillgänglighetsarbetet samt uppföljning	6
5	Slutsatser och revisionella bedömningar	7
5.1	Ändamålsenlighet i organisation för tillgänglighet	7
5.2	Planering, genomförande och uppföljning av tillgänglighetsarbetet	8
5.3	När bedöms enkelt avhjälpade hinder vara åtgärdade?	9
5.4	Sammanfattande bedömning och våra rekommendationer	9

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 avhjälpade hinder

Bilaga 5: Förbättringsområden i föreskrifterna

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

Bilaga 7: Ingripande och sanktionsmöjligheter

1 Sammanfattning

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken från år 2000 gav ramarna för det handikappolitiska arbetet i Sverige till år 2010. I lagstiftning ställs krav på att enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet ska undanröjas i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser. I föreskrifter till lagstiftning kan utläsas att dessa enkelt avhjälpna hinder ska åtgärdas direkt, dock senast före utgången av år 2010. Lagstiftningen är tillämplig även efter utgången av år 2010.

Mot denna bakgrund har Kommunal sektor inom PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun att genomföra en granskning. Den har utgått från revisionsfrågan huruvida tillgänglighetsarbetet, avseende enkelt avhjälpna hinder, är ändamålsenligt samt om det leder till önskvärda resultat.

Granskningen visar att ansvaret för att identifiera enkelt avhjälpna hinder har organiserats inom Omsorgsnämnden. Detta oberoende av om det avser allmänna platser, kommunens egna och hyrda fastigheter med publika lokaler eller fastigheter med andra ägare. Detta ansvar kommer att finnas inom Kommunstyrelsen från och med januari år 2012.

Tekniska nämnden har ansvar för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder i kommunens egna eller hyrda fastigheter och på allmänna platser. Byggnadsnämnden har ett myndighetsansvar gentemot samtliga fastighetsägare att åtgärder genomförs.

Vi kan konstatera att inventeringsarbetet påbörjades redan runt år 2000. Styrningen av arbetet var dock otillräcklig och arbetet färdigställdes inte. Arbetet återupptogs för cirka 1,5 år sedan. Åtgärdande av enkelt avhjälpna hinder har pågått, först med inventeringsprotokoll från den först påbörjade inventeringen och senare med de nyare protokollen som underlag.

Vår bedömning är att det finns en, i allt väsentligt, tillfredsställande politisk och tjänstemannamässig organisation för tillgänglighetsarbetet. Vi bedömer dock att det har saknats tillfredsställande planering, uppföljning och utvärdering samt bemanning. Nu gällande kommunövergripande styrande dokument "Handikappolitiskt program" är under revidering och det finns därmed goda förutsättningar för att det nya programmet har en utformning som leder till bättre styrning.

Vi konstaterar att samtliga enkelt avhjälpna hinder inom kommunen inte var åtgärdade före utgången av år 2010 och att de inte kan förväntas vara det före utgången av år 2013. Vi bedömer vidare att det funnits formulerade krav avseende tillgänglighet i den senaste upphandlingen av stadstrafiken.

Sammanfattningsvis, utifrån de iakttagelser vi gjort i granskningen och mot bakgrund av vår analys, är vår revisionella bedömning att tillgänglighetsarbetet avseende enkelt avhjälpna hinder inte varit tillräckligt ändamålsenligt och därför inte lett till önskat resultat.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken gav ramarna för det handikappolitiska arbetet fram till år 2010. I handlingsplanen finns en struktur för hur delaktighetsperspektivet för personer med funktionsnedsättningar ska kunna genomgå alla samhällsområden. Det handlar om att identifiera och undanröja hinder för delaktighet, att förebygga och bekämpa diskriminering samt att skapa förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

I plan- och bygglagen ställs krav på att enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet ska undanröjas i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser. I föreskrifter till lagstiftningen kan utläsas att dessa enkelt avhjälpna hinder skulle vara åtgärdade innan utgången av år 2010.

I granskningen är revisionsfrågan huruvida tillgänglighetsarbetet, avseende enkelt avhjälpna hinder, är ändamålsenligt och om det leder till önskvärt resultat?

Granskningens huvuddelar:

- Finns det en dokumenterad och ändamålsenlig organisation för tillgänglighetsarbetet?
- Hur planeras och genomförs tillgänglighetsarbetet samt hur följs det upp?
- Vilka förutsättningar finns för att enkelt avhjälpna hinder åtgärdas?
- Finns krav avseende tillgänglighet formulerade i den senaste upphandlingen av stadstrafiken?

2.2 Metod och avgränsningar

Granskningen har sin utgångspunkt i de nationella direktiv som kommunen har haft att rätta sig efter avseende tillgänglighetsarbetet inom enkelt avhjälpna hinder under de senaste åren. Genomförande sker genom analys av styrdokument, handlingsplaner och annan adekvat dokumentation avseende tillgänglighetsarbetet samt genom intervjuer. I bilaga 1 finns en förteckning över dokument och intervjuer som ingår i granskningen.

Granskningen fokuserar på enkelt avhjälpna hinder för tillgängligheten i fastigheter med offentliga lokaler och på allmänna platser inom Hudiksvalls kommun.

2.3 Begrepp

Funktionshinder uppstår i mötet mellan en individ med funktionsnedsättning och samhället (exempelvis på grund av 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.¹ 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.

3 Yttre ramverk för granskning

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

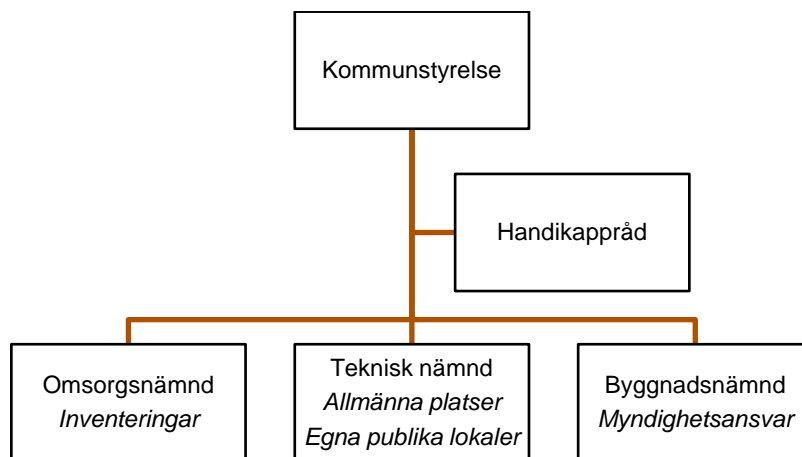
- Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, se bilaga 2.
- Nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Från patient till medborgare, se bilaga 3. I handlingsplanen finns ett särskilt avsnitt kring tillgänglighet. I den uttrycks att, i befintliga lokaler 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 (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).
- Sanktionsmöjligheter i de fall regelverket kring enkelt avhjälpna hinder inte efterlevs regleras också i plan- och bygglagen (bilaga 7).

4 Resultat av granskningen

4.1 Tillgänglighetsarbetets organisation och verksamhet

Utifrån genomförda intervjuer och analys av dokument är nedan ansvarsfördelning av tillgänglighetsarbetet, avseende enkelt avhjälpna hinder, mellan nämndsnivåer och nämnder redovisad. Arbetet med att åtgärda enkelt avhjälpna hinder finns hos Tekniska nämnden medan Byggnadsnämnden har ett myndighetsansvar. Detta illustreras översiktligt i bilden nedan.

¹ Läs mer i foldern ORD som taggar – om funktionshinder
www.handisam.se/Tpl/NewsPage___932.aspx



4.1.1 Kommunstyrelse

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för tillgänglighetsarbetet i kommunen. Som en rådgivande funktion har Kommunstyrelsen i detta arbete Handikapprådet.

Syftet med Handikapprådet är att vara ett forum för samråd och ömsesidig informationsutbyte mellan företrädare från kommunen och handikapporganisationer. Rådet har 22 ledamöter varav fyra är politiskt tillsatta och resterande företrädare olika handikapporganisationer. En tjänsteman på Omsorgsnämnden, handikappansvarig, fungerar som sekreterare i rådet. Från och med januari 2012 kommer tjänsten att övergå till Kommunledningskontoret.

Representanter från Handikapprådet bildade 2007 en tillgänglighetsgrupp tillsammans med tjänstemän från Tekniska förvaltningen, Plan och bygglovskontoret inom Bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen, AB Hudiksvallsbostäder och handikappansvarig. Gruppen fokuserar på arbetet med ökad fysisk tillgänglighet bland annat genom att bjuda in fastighetsägare till informationsträffar.

4.1.2 Omsorgsnämnd

Inom Omsorgsnämnden finns fram till sista december 2011 tjänsten handikappansvarig. Förutom att vara sekreterare i handikapprådet har tjänsten fungerat som arbetsledande till en tillgänglighetsinventerare anställd inom Tekniska nämnden och placerad inom Byggnadsnämnden. Båda dessa tjänster övergår till Kommunledningskontoret inom Kommunstyrelsen i januari 2012.

Som framgår ovan har en tillgänglighetsgrupp bildats i vilken handikappansvarig ingår. För att förbättra tillgänglighetsarbetet ska ytterligare en grupp skapas. Handikappansvarig har ansvar för att gruppen skapas. Den ska bestå av personer med handikappansvar från varje förvaltning. Det är förvaltningschefernas ansvar att utse de handikappansvariga.

Cirka år 2000 genomfördes inventeringar avseende hinder för tillgänglighet i centrala Hudiksvall av Tekniska nämnden. För cirka 1,5 år sedan återupptogs inventeringsarbetet av tillgänglighetsinventeraren tillsammans med en representant från

handikapporganisationerna. Deras arbete innefattar allmänna platser och samtliga fastigheter med publika lokaler oberoende av ägare. Inventeringarna görs områdesvis med hjälp av Sveriges kommuners och landstings checklista. Användandet av GIS (geografiskt informationssystem) som hjälpmedel är under uppbyggnad. I samband med dessa förnyade inventeringar observeras de eventuella brister som inte åtgärdats efter den tidigare genomförda inventeringen.

Protokoll från inventeringarna överlämnas till de som ansvarar för åtgärdandet samt till Byggnadsnämnden i de fall hindren finns i publika lokaler som inte ägs eller hyrs av kommunen. Inventeringarna förväntas vara avklarade år 2013.

Eftersom handikappansvarig varit placerad inom Omsorgsförvaltningen har inventeringarna betraktats som utföra inom Omsorgsnämnden. När denna tjänsten och tillgänglighetsinventerarens tjänst flyttas till Kommunledningskontoret flyttas ansvaret för inventeringar till Kommunstyrelsen.

4.1.3 Teknisk nämnd

Tekniska nämnden ansvarar för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder på allmänna platser samt i, och omkring, kommunens egna och inhyrda fastigheter med publika lokaler. Det är kontoret för Gator, parker och trafik som planerar och åtgärdar på allmänna platser medan fastighetskontoret tar hand om dessa uppgifter för kommunens egna och inhyrda fastigheter.

Redan när den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Från patient till medborgare (bilaga 3) blev känd, runt år 2000, påbörjades inventeringar i centrala Hudiksvall. Runt 2003 hade alla fastigheter med publika lokaler inventerats. Inventeringarna protokollfördes och åtgärder vidtogs med dessa protokoll som underlag. Samtliga hinder från denna inventering har inte åtgärdats. Det finns inga styrdokument eller uppföljningar att ta del av från detta arbete. Numera används endast protokoll från de nystartade inventeringarna som underlag för åtgärder.

Sedan år 2000 har cirka 300 000 kronor per år fördelats till Tekniska nämnden för tillgänglighetsåtgärder. Utöver detta har 1,1 miljoner kronor specialdestinerats till enkelt avhjälpna hinder i fastigheter, hissanpassningar, övergångsställen och buss hållplatser samt cirka 950 000 kronor till lekparken. Trots detta saknas medel för att alla enkelt avhjälpna hinder ska kunna åtgärdas inom en överskådlig tid.

Tillgänglighetsarbetet anses vara ett prioriterat område men kan inte genomföras i önskvärd takt på grund av resursbrist. Samtliga enkelt avhjälpna hinder kommer inte vara åtgärdade år 2013.

4.1.4 Byggnadsnämnd

Byggnadsnämnden har ett myndighets- (tillsyn) och informationsansvar gentemot alla ägare av fastigheter med publika lokaler inom kommunen. Detta finns reglerat i plan- och bygglagen och Boverkets föreskrifter och allmänna råd. Nämnden ska övervaka att lagen efterlevs. I de fall fastighetsägare inte åtgärdar enkelt avhjälpna hinder i, eller i anslutning till, publika lokaler har nämnden sanktionsmöjligheter, se bilaga 7.

Informationsträffar för fastighetsägare har genomförts, med hjälp av tillgänglighetsgruppen, vid två tillfällen under våren 2011.

Protokoll avseende enkelt avhjälpna hinder i publika lokaler lämnas till Plan- och bygglovskontoret av tillgänglighetsinventeraren. Det kan även förekomma att hinder identifieras och anmäls av allmänheten.

Kommunen vill vara en bra förebild för övriga fastighetsägare. Därför inväntas att kommunens egna fastigheter ska åtgärdas innan anmärkningar systematiskt lämnas till övriga ägare. Dessutom finns inte resurser avsatta till ett mer omfattande arbete med enkelt avhjälpna hinder än det som görs i dagsläget.

I de fallen brister ändå påpekas till privata fastighetsägare för Bygglovskontoret en dialog med fastighetsägaren. Byggnadsnämnden har inte använt sig av sanktionsmöjligheterna. Vissa åtgärder har genomförts för att öka tillgängligheten i publika lokaler men det mesta kvarstår.

Eftersom inventeringarna förväntas vara klara år 2013 är det svårt att i dagsläget känna till omfattningen av enkelt avhjälpna hinder i, och i anslutning till, publika lokaler. I nuläget finns inget systematiskt arbete med att informera om identifierade hinder till de fastighetsägare som behöver genomföra åtgärder. När detta väl sker behöver fastighetsägaren en rimlig tid att genomföra åtgärder. Följaktligen är det svårt att avgöra när dessa hinder kan vara undanröjda.

4.2 Planering och genomförande av tillgänglighetsarbetet samt uppföljning

Under granskningen har vi tagit del av ett kommunövergripande styrdokument för kommunens tillgänglighetsarbete. Det är "Handikappolitiskt program" vilket beslutades i Kommunstyrelsen i december 2007. Före år 2007 fanns inget handikappolitiskt program, förslag fanns men beslut saknas.

I granskningen har vi även bland annat tagit del av styrdokumentet "Verksamhetsplan – Tillgänglighetsgruppen i Hudiksvalls kommun 2011-2013" och "Handlingsplan för tillgänglighet" (Omsorgsnämnden april 2011). Vi har inte hittat några dokument med uppföljningar tillgänglighetsarbetet.

I det Handikappolitiska programmet kan utläsas att programmet årligen ska utvärderas, att det ska vara ett praktiskt redskap, att handikappaspekten ska vara en naturlig och integrerad del av kommunens arbete samt att Handikapprådet ska vara ett rådgivande organ och en länk mellan personer med funktionsnedsättningar, deras organisationer och kommunen. Åtgärder för att uppnå tillgänglighet för alla i offentliga lokaler och miljöer finns angivna men det saknas uppgifter om vem som hade ansvar, hur finansiering skulle ske och när åtgärderna skulle vara klara.

Vid intervjuer anges att uppföljningar av åtgärdsplanen i det handikappolitiska programmet har gjorts men att dokumentation över detta saknas. Vidare framgår att det handikappolitiska programmet för närvarande revideras och därmed även följs upp. Ett förslag på nytt program ska behandlas i Handikapprådet i december 2011.

I verksamhetsplanen för tillgänglighetsgruppen i Hudiksvalls kommun 2011-2013 anges syftet för gruppen vara ”Genom intern samordning och extern samverkan samt ökade kunskaper ska gruppen stärka sina roller i tillgänglighetsarbetet”. Gruppen ska enligt planen vara pådrivare i tillgänglighetsarbetet. Det anges även att visionen är att ”Hudiksvalls kommun ska vara tillgängligt för alla år 2013”.

För att uppnå visionen anges åtaganden specificerat med aktivitet, ansvarig, tidplan och tidpunkt för uppföljning. Det framgår att publika lokaler samt lekplatser och parker ska vara inventerade i september respektive maj år 2012 och att uppföljning ska ske ett år senare. I maj 2012 ska en sammanställning vara gjord av åtgärder och kostnader för det som har gjorts och det som ska göras avseende enkelt avhjälpna hinder i offentliga byggnader och på allmänna platser. Vid samma tid ska en rutin ha skapats för tillsyn av tillgänglighetsåtgärder i offentliga lokaler. Uppföljning ska göras både av sammanställningen och av rutinerna under våren 2013.

För att konkretisera det Handikappolitiska programmet inom Omsorgsnämndens verksamhet har ”Handlingsplan för tillgänglighet” tagits fram och beslutats i nämnden i april 2011. Det är en förhoppning att denna plan ska fungera som ett underlag eller en inspiration för andra nämnder att ta fram liknande planer relevanta för deras verksamheter.

I handlingsplanen anges att uppföljning ska ske en gång per år i samband med nämndens bokslutsberedning. För den fysiska tillgängligheten anges förbättringsområden specificerade med åtgärd, tidsplan, tid för uppföljning och ansvarig. Plats i dokumentet finns även för att ange kostnad med den saknas för alla angivna åtgärder. Uppföljning av inventering av publika lokaler ska göras i februari år 2012.

Den senast genomförda upphandlingen av stadstrafik i kommunen avsåg perioden 2011 till 2021. Den genomfördes av X-trafik år 2010 och började gälla i juni 2011. Det fanns krav i upphandlingsunderlaget för att hantera frågan om den fysiska tillgängligheten för passagerare med nedsatt rörlighet.

5 Slutsatser och revisionella bedömningar

5.1 Ändamålsenlighet i organisation för tillgänglighet

Av granskningen framgår att det finns en ansvarfördelning mellan nämnderna avseende att öka den fysiska tillgängligheten genom åtgärdande av enkelt avhjälpna hinder. Att samordna inventeringsarbetet för kommunens egna fastigheter, övriga fastigheter och allmänna platser främjar hög kvalitet och effektivitet i inventeringarna.

Eftersom Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för handikappfrågor anser vi att det är positivt att Handikapprådet är knutet dit. Genom Handikapprådet har

Kommunstyrelsen ett fungerande forum för informationsutbyte. Det vore, enligt vår bedömning, gynnsamt om detta samarbete utvecklas ytterligare genom att innefatta fler nämnder i synnerhet Byggnadsnämnden och Tekniska nämnden. Detta samarbete finns på tjänstemannaplanet genom Tillgänglighetsgruppen.

Inom de granskade nämnderna har brister i organisation av tillgänglighetsarbetet påvisats. Vi bedömer att nämnderna har mycket begränsade personella resurser för arbetet.

5.2 Planering, genomförande och uppföljning av tillgänglighetsarbetet

Den nationella handlingsplanens målsättning för tillgänglighetsarbetet ställer krav på kommunernas delaktighet och att aktiva åtgärder vidtas. Fungerande styrdokument, planering och uppföljning utgör grundpelare för att målsättningen ska uppnås.

Redan i början av 2000-talet genomförde Hudiksvall inventeringar. Dessa dokumenterades genom protokoll av de inventerade objekten. Det saknas däremot dokumentation i form av planering, uppföljning och utvärdering. Åtgärdande av dokumenterade hinder har genomförts kontinuerligt sedan inventeringsarbetet påbörjades. Även detta arbete saknar dokumentation. Det fanns inga uppställda mål och därmed ingen måluppfyllelse som kunde mätas. Fram till år 2007 saknades den kontroll av arbetet som planer och uppföljning samt revidering av dessa ger.

I december år 2007 beslutade Kommunstyrelsen att anta "Handikappolitiskt program". I programmet framkommer att åtgärder mot enkelt avhjälpna hinder ska genomföras. Styrningen blev dock inte tydlig eftersom ansvarsfördelning, tidsramar och uppgifter om finansiering saknades.

Inte förrän i april 2011 beslutade en nämnd, Omsorgsnämnden, om en handlingsplan med "Handikappolitiskt program" som underlag. I den konkretiserades hur förbättringsområden inom den fysiska tillgängligheten ska åtgärdas samt när det ska ske, vem som är ansvarig och när uppföljning ska göras. Övriga nämnder har inte beslutat om liknande handlingsplaner.

För perioden 2011 till 2013 har tillgänglighetsgruppen en verksamhetsplan. Här formuleras ett mål och konkreta tidsatta åtgärder anges där ansvar och tidpunkt för uppföljning framgår. Information om finansiering saknas dock även i denna plan.

Planerna uttalar en tydlig ambition att förbättra arbetet med tillgänglighet i kommunen. Att Omsorgsnämndens handlingsplan kopplar uppföljning till nämndens bokslutsberedning är, enligt vår bedömning, en fördel. Är handlingsplanerna kopplade till kommunens styrsystem med budget och årsredovisning visar det på vikten av att arbetet årligen ska planeras och följs upp.

Vi anser att det är av största vikt att det reviderade handikappolitiska programmet ger nämnderna i uppdrag att, inom bestämd tid, upprätta handlingsplaner, med liknande krav som anges här, för hur måluppfyllelse ska ske

Från januari 2012 tar Kommunstyrelsen över ansvaret för inventeringar av enkelt avhjälpna hinder. Vår uppfattning är att en dokumenterad och uppföljningsbar plan för arbetet behöver tas fram. För att arbetet ska kunna planeras på bästa sätt inom

Kontoret för gator, parker och trafik samt Fastighetskontoret och Plan- och bygglövskontoret måste de ha relevant underlag avseende inventeringsarbetet. Liknande planering bör utarbetas av

Det är vår bedömning att Byggnadsnämnden redan nu bör arbeta systematisk med att, utifrån inventeringsresultaten, informera fastighetsägare om att åtgärder behöver vidtas. Vidare bör Byggnadsnämnden utarbeta rutiner för hur detta arbete ska ske samt tar fram anvisningar för hur nämnden ska agera i de fall fastighetsägare inte åtgärdar enkelt avhjälpta hinder i enlighet med föreskrifterna till plan- och bygglagen .

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att en väl genomförd kommunövergripande planering samt regelbundna uppföljningar och planrevideringar säkerställer arbetets ändamålsenlighet, effektivitet och framgång. På detta område har det funnits brister. Det finns en tydlig ambition att förbättra detta och det är av största vikt att det reviderade handikappolitiska programmet och handlingsplaner grundligt följs upp och revideras regelbundet. Vi kan konstatera att det pågår ett arbete med att åtgärda enkelt avhjälpta hinder men att det enligt vår bedömning återstår många åtgärder.

5.3 När bedöms enkelt avhjälpta hinder vara åtgärdade?

Enkelt avhjälpta hinder i fastigheter med publika lokaler och på allmänna platser var inte avlägsnade före år 2010 års utgång. Nuvarande bedömning är att inventeringarna kommer vara genomförda under år 2013. När hindren kan vara åtgärdade är svårt att uppskatta då omfattningen inte är känd.

Att enkelt avhjälpta hinder inte var åtgärdade för utgången av år 2010 bedömer vi bero på bristande styrning och att personella resurser inte avsatts i tillräcklig omfattning.

Det kan dessutom konstateras att måluppfyllelsen, avseende undanröjande av enkelt avhjälpta hinder på allmänna platser, är svår att mäta eftersom förutsättningar och behov liksom nytta ändras utifrån förändrade vanor och behov.

5.4 Sammanfattande bedömning och våra rekommendationer

Vår bedömning är att det finns en, i allt väsentligt, tillfredställande politisk och tjänstemannamässig organisation för tillgänglighetsarbetet.

Vi bedömer att tillgängliga personella resurser för tillgänglighetsarbetet varit begränsade. Granskningen visar att det har saknats tillfredställande planering, samordning, uppföljning och utvärdering.

Vi konstaterar att samtliga enkelt avhjälpta hinder inom kommunen inte var åtgärdade före utgången av år 2010 och att de, med största sannolikhet inte kommer att vara åtgärdade före utgången av år 2013.

Vi bedömer vidare att det funnits formulerade krav avseende tillgänglighet i den senaste upphandlingen av stadstrafiken.

Vi rekommenderar att

- den reviderade handikappolitiska planen
 - innehåller tidssatta och uppföljningsbara mål,
 - har tydlig ansvarsfördelning till nämnderna över hur måluppfyllelse ska uppnå,
 - har information om finansiering
 - kopplar planering, uppföljning, utvärdering och revidering till kommunens styrsystem
 - ger nämnderna i uppdrag att, inom bestämd tid, upprätta handlingsplaner, med liknande krav som anges här, för hur måluppfyllelse ska ske
- det säkerställs att uppföljning, utvärdering och lämplig revidering regelbundet genomförs av styrdokumentet.
- Tekniska nämnden och Byggnadsnämnden säkerställer att tillräckliga personella, och övriga resurser, avsätts för bedrivande av arbete för ökad tillgänglighet på allmänna platser respektive publika lokaler.
- Byggnadsnämnden, i förekommande fall, utnyttjar de sanktionsmöjligheter som föreskrivs i plan- och bygglagen .
- Byggnadsnämnden tar fram anvisningar för hur nämnden ska agera i de fall fastighetsägare inte åtgärdar enkelt avhjälpta hinder i enlighet med föreskrifterna till plan- och bygglagen .

2011-12-13

Kristina Hermansson

Projektledare

Micaela Hedin

Uppdragsledare

Förteckning dokument och intervjuer

Följande dokument ingår i granskningen:

- Reglemente för Handikapprådet, datum för fastställande framgår inte
- Åtaganden för Kommunala Handikapprådet 2011-2012
- Handikappolitiskt program, Kommunstyrelsen i december 2007
- Verksamhetsplan – Tillgänglighetsgruppen i Hudiksvalls kommun 2011-2013
- Handlingsplan för tillgänglighet
- Tillgänglighet för alla, en information till samtliga medarbetare i Hudiksvalls kommun från Tillgänglighetsgruppen i Hudiksvalls kommun 2010-2011
- Plan- och bygglag (2010:900)
- Plan- och bygglag (1987:10)
- BFS 2011:13 - HIN 2 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälpbara hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser
- BFS 2003:19 - HIN 1 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpbara hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser
- BFS 2004:15 - ALM 1 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
- BFS 2011:5 - ALM 2 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

Följande intervjuer har genomförts

Gruppintervju genomförd 2011-11-14 i Hudiksvall

- Handikappansvarig tillika sekreterare i det kommunala Handikapprådet, Omsorgsförvaltningen
- Tillgänglighetsinventerare, Plan- och bygglovskontoret, Bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen
- Plan- och bygglovschef, Plan- och bygglovskontoret, Bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen
- Förvaltningschef, Tekniska förvaltningen
- Driftschef, Fastighetsavdelningen, Tekniska förvaltningen
- Avdelningschef, Gata park och transportavdelningen, Tekniska förvaltningen
- Ordförande i Byggnadsnämnden
- Ordförande i Handikapprådet tillika Vice ordförande i Omsorgsnämnden
- Ledamot i Handikapprådet tillika tillgänglighetsinventerare (assisterande)

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 avhjälpbart bör hänsyn tas till att 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. 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 avhjälpbart 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 markbelygning, 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 biluppställningsplatser 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 § Utjämnningar 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.”